

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ВАСИЛЕНКО Л. П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
(Житомирський національний
агроєкологічний університет)

УДК 342.6: 504

**СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕГАТИВНОМУ ВПЛИВУ
БІОЛОГІЧНИХ ТА ІНШИХ ШКІДЛИВИХ ФАКТОРІВ НА ДОВКІЛЛЯ**

У статті проаналізовано питання щодо правового регулювання діяльності органів державного управління у сфері захисту об'єктів довкілля від біологічних, хімічних, фізичних та інших чинників та запропоновані шляхи вдосконалення такої діяльності.

***Ключові слова:** захист об'єктів довкілля, біологічні, хімічні, фізичні чинники, отруєння землі, води та атмосферного повітря, забруднення ґрунтів пестицидами, застосування мінеральних добрив, демографічна криза.*

В статье проанализированы вопросы правового урегулирования деятельности органов государственного управления в сфере защиты объектов окружающей среды от биологических, химических, физических и других факторов и предложены пути усовершенствования такой деятельности.

***Ключевые слова:** защита объектов окружающей среды, биологические, химические, физические факторы, отравление земли, воды и атмосферного воздуха, загрязнение почвы пестицидами, применение минеральных удобрений, демографический кризис.*

In the article the issues are analyzed in relation to the legal regulation of activity of state administration in the field of protecting environmental objects from biological, chemical, physical and other factors and the ways of improving such activity is offered.

***Key words:** protection of the environmental objects, biological, chemical, physical factors, poisoning of earth, water and atmospheric air, soil contamination with pesticides, application of mineral fertilizers, demographic crisis.*

Вступ. Визначна роль у збереженні довкілля та подоланні екологічної кризи відводиться органам державного управління в галузі захисту об'єктів довкілля, адже державне управління полягає в належній організації природокористування та природоохорони. Управління якістю навколишнього природного середовища – вид соціального управління, що застосовується у сфері взаємодії людини з природою. Головним його методом є «екологізація» всіх галузей виробництва, неухильне втілення правових вимог раціонального природокористування і поліпшення якості навколишнього природного середовища в життя [1, с. 95]. Особливо висока організація необхідна у сфері використання



природних ресурсів: вод, землі та її надр, лісів та атмосферного повітря, тому що від цього залежить стан економіки держави, благополуччя нашого народу, його здоров'я і добробут. Тому важливим елементом подолання кризового стану довкілля є правильно налагоджена робота органів державної виконавчої влади в цій галузі; усунення колізій законодавства, які безпосереднім чином впливають на отруєння об'єктів довкілля. Адже сьогодні чисельність органів, що здійснюють контроль у зазначеній сфері, ніяким чином не впливає на стан захисту об'єктів довкілля від отруйних викидів, від застосування отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві. Більше того, як відомо, державні органи, на які покладено здійснення контролю за станом навколишнього природного середовища, дублюють діяльність один одного, ведуть роботу вкрай неефективно, керуючись найчастіше відомчими та місцевими інтересами. Тому назріла потреба переглянути стан і тенденції розвитку діяльності органів виконавчої влади в галузі захисту об'єктів довкілля, а також визначити шляхи вдосконалення діяльності цих органів.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану правового регулювання діяльності органів державного управління щодо протидії негативному впливу біологічних та інших шкідливих факторів на довкілля.

Щоб вивести Україну з екологічної кризи, правовій науці та юридичній практиці треба зробити набагато більше у сфері екологічних відносин, ніж це було зроблено дотепер. Активна екологічна діяльність кожної держави набуває особливого значення, враховуючи те, що науково-технічна революція постійно підвищує інтенсивність впливу людей на природу, а тому сьогодні одним із найперших завдань Української держави і суспільства є створення обґрунтованого і детально розробленого природоохоронного законодавства та забезпечення впровадження його в життя.

Результати дослідження. Говорячи про стан правового регулювання діяльності ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля від біологічних, хімічних, фізичних та інших чинників, матеріалів або продуктів, що негативно впливають або за певних умов можуть негативно впливати на їх стан та стан здоров'я людини [2, с. 152], доцільно звернутись до Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» [3]. Кризовий стан здоров'я громадян вищим органом у системі органів виконавчої влади пояснюється всім чим завгодно, зокрема, обмеженою руховою активністю, тютюнокурінням, вживанням алкоголю, нераціональним та незбалансованим харчуванням, наркоманією, але тільки не впливом негативних факторів... На думку Уряду – це несформованість населення України до ефективної системи стимулювання збереження свого здоров'я.

Водночас незалежні медико-біологічні дослідження свідчать, що «понад 80% злоякісних пухлин виникає під дією факторів зовнішнього середовища; порядку 90–95% захворювань органів дихання й 30–40% захворювань загального характеру пов'язане з низькою якістю навколишнього природного середовища [4, с. 83–99]».

Протидія негативному впливу біологічних факторів та біозагрозам ускладняється недосконалістю відповідної нормативно-правової бази, відсутністю в державі атестованих методик досліджень та системи стандартів у цій сфері тощо [5, с. 278].

Наукова доповідь НІСД [6] свідчить, що в Україні, поряд із соціально-економічними проблемами, існує глибока демографічна криза. За основними показниками природних змін населення – народжуваності, смертності, природного приросту – Україна стоїть не тільки після країн Заходу, але й республік колишнього СРСР. Загрозою для перспектив розвитку нації стають обсяги й темпи депопуляції, яка почалася в Україні з 1991 р., тобто з часу проголошення незалежності. Науковці інституту відзначають, що процес депопуляції пов'язується не тільки з падінням життєвого рівня, що триває, але й з невирішеністю проблем отруєння довкілля, які до того ж загострені наслідками Чорнобильської катастрофи. На погіршення основ подальшого відтворення населення України безпосереднім чином впливає отруєння атмосфери, ґрунтів, водойм, що спричиняє численні мутантні ушкодження генів. Звертається увага на те, що найбільше забруднюють повітря підприємства енергетики (33,7%), металургії (24,8%), вугільної промисловості (22,8%), Держнафтогазпрому (4%),



Держхарчопрому (2,6%), хімічної і нафтохімічної промисловості (2,2%). Понад 51% окислів вуглецю та вуглеводнів й понад 21% окислів азоту від загальної кількості цих речовин по країні надходять в атмосферу від автотранспорту. Варто зауважити, що атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища. Значної шкоди зазнають ґрунти внаслідок отруєння промисловими скидами та викидами, засобами хімізації, відходами великих тваринницьких комплексів та птахофабрик. Визначення залишкової кількості пестицидів у ґрунтах сільгоспугідь має важливе значення для «оцінки стану довкілля та екологічної безпеки». Так, відібрані проби ґрунтів вказують на вміст хлорорганічних пестицидів (ДДТ, його метаболіт ДДЕ, ізомери альфа і гамма-ГХЦГ, тіодан), триазинових гербіцидів (симазин разом з атразином і пропазином, прометрин), а також інших гербіцидів – ТХАН, трефлан, пірамін. Середній вміст залишків ДДТ у ґрунтах сільгоспугідь України становить 0,2 ГДК навесні і 0,3 ГДК восени. Значну стурбованість викликає нині як стан земельних ресурсів, так і система землекористування, що склалася в Україні. Загальний земельний фонд України становить 60,4 млн га. У структурі земельного фонду орні та родючі землі становлять 55%, пасовища і сіножаті – 12%, ліси – 15%, деревно-чагарникові насадження – 1,5%, багаторічні насадження – 2%, болота – 1,5%, затоплені землі – 4%, інші землі – 9%. Сільськогосподарські угіддя становлять 41,9 млн га (69,5%), зокрема рілля – 33,36 млн га (55,3%). Внаслідок необґрунтованої, невиваженої діяльності відбуваються значні втрати ґрунту, які щороку становлять близько 600 млн т, у тому числі 50 млн т гумусу. Різке зростання сільгоспугідь та рілля призвело до скорочення лісів, багаторічних насаджень тощо. Застосування мінеральних добрив і пестицидів внаслідок порушення відповідних режимів внесення їх у ґрунт призвело до широкомасштабного забруднення ґрунтових вод. За експертними оцінками, в річки та водойми щорічно виноситься близько 2,4 млн т калію, 0,24 млн т азоту та 0,12 млн т фосфору. Криза в економіці, яка супроводжується збільшенням частки застарілих технологій і обладнання, зниженням рівня модернізації виробництва, підвищує ризик техногенних катастроф.

Національною доповіддю МНС про стан техногенної та природної безпеки в Україні [7] відзначається, що забруднення ґрунтів у 2016 р. відбувалось за рахунок використання та зберігання пестицидів та токсикантів. У кожному регіоні зберігається більше 700 т непридатних до використання пестицидів, більшість з яких – заборонені пестициди I класу небезпеки та нерозпізані у зв'язку із втратою даних про них. Важливою і невирішеною залишається проблема зберігання заборонених та непридатних для сільського господарства хімічних засобів захисту рослин, і питання про їх безпечне розміщення до цього часу не вирішено.

Наведене свідчить не тільки про низьку результативність діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони середовища, але й про низьку якість законодавства у сфері захисту довкілля, зокрема, що стосується цілей та завдань ЦОВВ в означеній сфері. Зокрема, це підтверджується Національною доповіддю про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 р. [8], яка свідчить про те, що Міністерство екології та природних ресурсів навіть не володіє ситуацією.

Наявність значної кількості об'єктів підвищеної небезпеки з вичерпаними технічними та технологічними ресурсами, а також природних осередків концентрації патогенних мікроорганізмів – збудників особливо небезпечних інфекційних хвороб підвищує ризики виникнення надзвичайних ситуацій, створює реальні загрози життєдіяльності населення, подальшому соціально-економічному розвитку та національній безпеці України [9, с. 33].

Інші факти. НІСД у монографії «Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку» [10, с. 431, 482, 483] акцентує увагу на тому, що в Україні здійснюється виснаження ґрунтів, яке є наслідком «слабких сівозмін», використання мінеральних добрив та хімікатів для боротьби зі шкідниками (25-те місце серед 46 країн – за якістю використання земель, 22-ге – за показником біорізноманіття, 38-ме – за якістю води). Відзначається, що попри критичну ситуацію щодо отруєння землі, води та атмосферного повітря, в Україну здійснюється трансфер екологічно небезпечних застарілих



технологій (36-те місце з 46 місць за показником участі в міжнародних угодах щодо захисту довкілля). Автори акцентують увагу на тому, що сировинне спрямування економіки руйнує природно-ресурсний потенціал і погіршує стан довкілля в країні та регіонах.

Постійний представник ПРООН в Україні Ф.М. О'Доннелл зазначає, що «незважаючи на те, що існують численні екологічні закони, укази й постанови, в Україні дотепер не було всеохоплюючого національного документа у сфері охорони навколишнього природного середовища». Представник звертає увагу на те, що підготовленою експертами ООН доповіддю «Національна екологічна політика України: оцінка й стратегії розвитку» констатовано, що серед населення України росте число випадків хронічних захворювань, і спостерігається ослаблення імунітету. На відміну від інших держав Європи, винні в забрудненні навколишнього середовища не розплачуються за спричинену довкіллю шкоду.

Необхідно відмітити думку відомого вченого-правознавця В.В. Костицького, який у своїй праці «Найкраще, що є у Бога на Землі» [11] зазначає, що «Україна, на жаль, не використала свій історичний шанс для поліпшення екологічного становища, що було визнано самою державою. Постановою ВРУ «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року [12] екологічну ситуацію в Україні було охарактеризовано як кризову. А в 2011 році розпорядженням КМУ від 25 травня 2011 року № 577-р Уряд визначив, що екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, навантаження на навколишнє природне середовище зростає, забруднення і виснаження природних ресурсів продовжує загрожувати здоров'ю населення, екологічній безпеці та екологічній стабільності держави. Загалом можна констатувати, що кардинальних зрушень на краще в екологічній ситуації за роки незалежності не відбулося <...>»

Міжнародною конференцією з питань екологічних проблем Україна визначена державою екологічної депопуляції [13]. Нею зазначено, що до групи Євро-В (висока смертність дорослих і низька дитяча смертність), віднесені Україна, Білорусь, Молдова, Росія, Угорщина, Казахстан, Латвія, Литва, Естонія. Експерти ООН вважають, що в Україні має місце демографічна катастрофа. Констатується, що з 1993 р. корінне населення України вимирає; за роки незалежності з карти України зникло 305 сіл, із 52 мільйонів українців залишилося 46. Спеціальний доповідач ООН з питань токсичних відходів О. Ібеану, зокрема, відзначив, що на території України накопичилась велика кількість небезпечних хімічних речовин і токсичних відходів, що залишилися в спадщину з радянських часів і систематично поповнюються незаконним ввезенням їх із сусідніх держав. Його дивує, що рекомендації держав європейського регіону для України, здавалося б, повинні бути прийняті на державному рівні, але ООН не спостерігає стурбованості уряду України жакликим станом здоров'я громадян України.

Міністерство екології та природних ресурсів України та Міністерство аграрної політики та продовольства України не виконують вимоги Закону України «Про основи національної безпеки» [14]. Міністерство аграрної політики практично стовідсотково застосовує екологічно шкідливі та недосконалі аграрні технології, які призводять до негативних наслідків: деградації земель, ландшафтів, отримання продукції, яка за своїми якісними показниками не знаходить собі збуту за прийнятну ціну в промислово розвинених країнах і в більшості випадків у разі тривалого вживання викликає падіння рівня здоров'я населення, особливо дітей тощо. З вини останнього здійснюється виснажливе користування природними ресурсами; в сільському господарстві України не впроваджуються безпечні технології вирощування сільськогосподарських культур; продовжується масове та в достатній мірі неконтрольоване ввезення в Україну та застосування (навіть в заборонених для цього зонах) екологічно небезпечних технологій і речовин, що з огляду на стан довкілля і рівень державного контролю в Україні є недопустимим.

Російськими та зарубіжними дослідниками незаперечно доказано, що забруднення ґрунтів пестицидами викликає не тільки інтоксикацію людини та великої кількості видів тварин, але й веде до істотного порушення відтворюючих функцій землі і, як наслідок,



до важких демографічних та екологічних наслідків. Із тривалим застосуванням пестицидів пов'язують також розвиток стійких видів шкідників і появу нових шкідливих організмів, природні вороги яких були знищені. Так, Т.Г. Крупнова та Ю.І. Сухарев [15, с. 1–36] відзначають, що концентрація у ґрунті різних хімічних сполук (токсикантів) згубно впливає на життєдіяльність ґрунтових організмів. При цьому зникає здатність ґрунту до самоочищення від хвороботворних й інших небажаних мікроорганізмів, що тягне за собою важкі наслідки для людини, рослинного та тваринного світу. Такими забруднювачами ґрунту є саме пестициди (отрутохімікати) та мінеральні добрива. Пестициди викликають глибокі зміни всієї екосистеми, поширюючи негативну дію на всі живі організми, в той час коли людина використовує їх для знищення досить обмеженого числа видів організмів.

Водночас Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року (автор – КМУ) [16] та галузевою програмою «Захист рослин 2008–2015» (автор – Мінагрополітики) [17] затверджуються державні програми виробництва мінеральних добрив, засобів захисту рослин та хімічних сполучень, насичення ринку пестицидами [17, р. III, п. 9], що суперечить ст. 3, 50 Конституції України. Доцільно відзначити, що правове регулювання діяльності СУ ОДВ у сфері захисту довкілля і не передбачає їх втручання у процес тотального отруєння сільськогосподарських угідь та водних ресурсів.

Г.О. Білявський та Р.С. Фурдуй [18, с. 7–36] відзначають, що на зміну перевіреним віками схемі землекористування: земля – зерно – гній – земля прийшла неприродна, виснажлива для ґрунтів схема: земля – зерно – мінеральні добрива – зерно – більше мінеральних добрив і т. д. При цьому культурні рослини засвоюють усього близько 40% хімічних поживних речовин, що містяться в мінеральних добривах. Решта ж вимивається з ґрунту й потрапляє у водойми, забруднюючи їх. Надмірне застосування мінеральних добрив, зокрема азотних, призводить до збільшення вмісту нітратів у продуктах харчування, а це небезпечно для здоров'я людини. Навантаження на ґрунт хімічних засобів боротьби стає нестерпним. На отруєній землі не може вирости неотруєний колос або плід. Величезна кількість речовин, які пропонує сучасна хімія сільському господарству, – мінеральні добрива, пестициди, антибіотики, гормони, стимулятори та інгібітори розвитку, кормові дріжджі й багато інших – урешті-решт потрапляють в організм людини й загрожують не лише нам, а й нашим нащадкам. До того ж комахи та інші шкідники сільського господарства швидко адаптуються до хімічних засобів боротьби з ними, з'являються різновиди шкідників, на які отрута вже не діє, тому доводиться збільшувати її дозу або застосовувати нові, ще більш отруйні засоби.

Висновки. Наведені факти свідчать, що діяльність гілок влади грубо порушує визначені основним законом принципи демократичної, соціальної та правової держави. Як висновок: закони та нормативно-правові акти, які регулюють питання захисту довкілля, та, відповідно, обов'язки ОБВ в цій сфері, не узгоджуються з глибинним змістом Основного Закону, яким гарантовано безпечне для життя та здоров'я людини довкілля.

Список використаних джерел:

1. Бондарчук Н.В. Правовий режим земель авіаційного транспорту України: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.06. К., 2011. 181 с.
2. Система HACCP. Hazard Analysis and Critical Control Point. Львів: Леонорм, 2003. 216 с.
3. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір»: розпорядження КМ України від 31 жовтня 2011 р. №1164-р. Офіційний вісник України. 2011. № 90. Ст. 3273.
4. Тихомиров Ю.А., Сухарев А.Я., Демидов И.Ф. Законность в Российской Федерации. М.: Спарк, 1998. 215 с.
5. Nimko O. Legal Regulation of Biosafety in Ukraine. Часопис Київського університету права: український науково-теоретичний часопис. 2016. № 4. С. 278.
6. Національна безпека України, 1994–1996 р.р.: наук. доп. Нац. ін-ту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/book/otch/z>



7. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2016 році / Мін-во з надзвичайних ситуацій в Україні, Мін-во екології та природних ресурсів України, Нац. акад. наук України. URL: http://www.mns.gov.ua/annual_report
8. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році / Мін-во екології та природних ресурсів України, Рада по вивченню продуктивних сил України, НАН України. URL: <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?page=10&type=left>
9. Німко О.Б. Адміністративна відповідальність у сфері біологічної безпеки та обігу харчових продуктів тваринного походження. Państwo i Prawo. Współczesne tendencje w nauce i edukacji: Zbiór artykułów naukowych Konferencji Międzynarodowej Naukowo-Praktycznej (30.10.2016–31.10.2016). Krakow: Diamond trading tour, 2016. S. 33–38.
10. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно–політичного та соціально–економічного розвитку: монографія / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. К.: НІСД, 2008. 744 с.
11. Костицький В.В. Найкраще що є у Бога на Землі. URL: kostytsky.com.ua/publications.php
12. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. №188/98-ВР. Відомості Верховної Ради.
13. Европейские экологические регионы. День. 2008. № 106. 19 июня 2008 года. URL: www.day.kiev.ua/20304
14. Про основи національної безпеки України: закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. Відомості Верховної Ради. 2003. № 39. Ст. 351.
15. Крупнова Т.Г., Сухарев Ю.И. Химия окружающей среды: учеб. пособие. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2005. Ч. 2. С. 36.
16. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: постанова КМУ від 19 верес. 2007 р. №115. Офіційний вісник України. 2007. № 73. Ст. 2715.
17. Коваленко А., Демчик Є., Молчановський О. Про затвердження галузевої програми «Захист рослин 2008–2015»: наказ Мін-ва аграр. політики України від 6 груд. 2007 р. №867/112. Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству «ПРАВО». Версія «ПРОФ». К.: Інформ.-аналіт. центр «БІТ», 2002-2008. 1 електрон. опт. диск (CD-ROM); Систем. вимоги: Windows 95/98/ME/NT4/2000/XP
18. Білявський Г.О., Фурдуй Р.С. Основи екологічних знань: підручник. К.: Либідь, 1997. 297 с.

