

СЕКЦІЯ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

ПРАВОВА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ В ПОЛЬЩІ

Антонюк У.В., к. ю. н., доцент,
завідувач кафедри трудового, екологічного, земельного та аграрного права
Прикарпатський юридичний інститут
Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті здійснено аналіз механізму правового регулювання відносин щодо раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки й охорони навколишнього природного середовища в Польщі на основі застосування порівняльно-правового методу, а також зроблено висновок, що в Польщі діє розгалужена система правових норм, спрямованих на комплексне регулювання екологічних правідносин. Відмінною рисою еколого-правового регулювання в Польщі є широке й безапеляційне застосування європейської ідеї сталого розвитку, яку Україна лише починає певною мірою переймати та поступово застосовувати.

Ключові слова: охорона довкілля, екологічна безпека, екологічна програма, екологічна політика, сталий розвиток.

В статтю проведено аналіз механізму правового регулювання отношений по рациональному природопользованию, обеспечению экологической безопасности и охраны окружающей природной среды в Польше на основе применения сравнительно-правового метода, а также сделан вывод, что в Польше действует разветвленная система правовых норм, направленных на комплексное регулирование экологических правоотношений. Отличительной чертой эколого-правового регулирования в Польше является широкое и безапелляционное применение европейской идеи устойчивого развития, которую Украина только начинает в определенной степени перенимать и постепенно применять.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологическая безопасность, экологическая программа, экологическая политика, устойчивое развитие.

Antoniuk U.V. LEGAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN POLAND

The article analyzes the mechanism of legal regulation of relations of the environmental management, environmental safety and environmental protection in Poland on the basis of comparative legal method, and concluded that Poland has an extensive system of legal norms, aimed at a comprehensive regulation of environmental relations. A distinctive feature of ecological and legal regulations in Poland is widespread and categorical application of the European idea of sustainable development, which Ukraine is only beginning to a certain extent, to adopt and gradually apply.

Key words: environmental protection, environmental safety, environmental programs, environmental policy, sustainable development.

Постановка проблеми. На початку XXI ст. необхідність взаємодії України та Європейського Союзу (далі – ЄС) у галузі екологічної політики є незаперечною не лише з огляду на перспективи інтеграції, а й із мотивів збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища. Досвід охорони довкілля в європейських країнах є корисним і потрібним Україні також із міркувань доцільності й ефективності використання сучасних інноваційних технологій у сфері природокористування та забезпечення екологічної безпеки. Прикладом ефективного використання правових, економічних та організаційних важелів у реалізації європейської екологічної політики може бути Польща – країна, використання досвіду якої є корисним і логічним для України з огляду на успішне втілення свого часу європейських стандартів охорони навколишнього середовища та схожість природних

і соціальних умов. Тому для того, щоб Україна могла адаптувати норми європейського права навколишнього середовища й пріоритети екологічної політики ЄС до національного природоохоронного законодавства, необхідно насамперед детально вивчити та проаналізувати основні підходи й доктрини правової охорони довкілля в країнах ЄС, зокрема Польщі. Адже саме Польща є стратегічним партнером України у формуванні транскордонної й регіональної екологічної політики та певним чином впливає на її реалізацію в спільних природоохоронних проектах. Крім того, для Польщі, незважаючи на невелику площу, характерне багатство геологічної будови, форм рельєфу, флори й фауни. Традиції охорони природної спадщини сягають у цій країні часів перших королів – Болеслава Хороброго, який ще в X ст. увів заборону полювати на бобрів, і Казимира Великого, який першим



наказав охороняти ліси [1, с. 282]. Однак, напевно, багатство природного середовища й глибокі традиції – не єдина причина позитивної ситуації зі станом природоохоронної справи в Польщі. Україна має не менше біо- й георізноманіття та традиції заповідної справи, проте сьогодні частка заповідних територій України становить лише 5,4% [2], тоді як у Польщі – 32,4% території країни, причому це без урахування мережі територій «Natura 2000» [3]. В Україні природно-заповідний фонд налічує 7 606 територій [2], а в Польщі в 6 разів більше – 45 636 об'єктів [3]. За часткою заповідності європейських країн на рівні 12–15% Польщу нині впевнено можна зараховувати до країн-лідерів у галузі охорони довкілля, досвід яких можна й потрібно вивчати [1, с. 283].

Метою статті є розгляд польського досвіду щодо механізму правової охорони навколишнього природного середовища. Зауважимо, що окремі аспекти цієї проблеми були предметом наукової полеміки українських і польських учених, зокрема В. Басая, О. Басая, Е. Коваль, А. Куцінської-Ландвютович, А. Місіолек та інших. Водночас у науковій літературі досить детально увагу проблемі українсько-польського співробітництва в екологічній сфері приділяли Б. Андрушків, О. Знахоренко, М. Зюльковські, Г. Копачинська, Р. Коцан, О. Ляшев, О. Лютак, В. Помикало, С. Романко та інші автори.

Виклад основного матеріалу. Охорона навколишнього середовища має важливе значення в соціальному, економічному, культурному та правовому житті Польщі. При цьому польська наукова доктрина охорони навколишнього середовища включає в себе не лише правові аспекти (тобто систему правових норм, які регулюють та охороняють екологічні правовідносини – «prawna ochrona srodowiska»), а й морально-етичні аспекти («etyka proekologiczna»), які розглядаються крізь призму етичних цінностей щодо збереження та відновлення стану довкілля як окремими людьми, так і суспільством у цілому [4, с. 94–95]. Тому правова охорона довкілля Польщі («prawna ochrona srodowiska») через систему відповідних правових норм спрямовується на забезпечення раціонального управління навколишнім середовищем, раціонального використання природних ресурсів відповідно до принципів сталого розвитку, на боротьбу із забрудненням, на відновлення природних елементів, належних державі [4, с. 95].

Аналіз сучасного польського екологічного законодавства дає можливість зробити висновок про те, що його норми регулюють чотири групи суспільних відносин. До першої групи належать відносини, які виникають із приводу використання й охорони навколишнього середовища в цілому, у тому числі охорона озонового шару, питання екологічної культури та екологічної освіти. До другої групи належать відносини, що виникають у зв'язку з впливом людини на стан навколишнього середовища в різних сферах діяльності, тобто в промисловості, енергетиці, сільському господарстві та на транспорті. Така діяльність може здійснювати негативний чи

потенційно шкідливий вплив на декілька або навіть на всі види природних об'єктів і комплексів. Третя група включає відносини, що виникають із приводу використання охорони окремих видів природних ресурсів. Зокрема, Закон Польщі «Про охорону навколишнього середовища» від 16 квітня 2004 р. (Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody) [5] передбачає заходи щодо охорони рослинного й тваринного світу тощо. Четверта група включає комплексні (територіальні) екологічні відносини, до складу яких входять відносини щодо охорони особливих природних об'єктів, комплексів і територій (заказників, заповідників, національних і природних парків, рекреаційних, санітарних та інших зон), а також відносини з приводу виникнення зон надзвичайних екологічних ситуацій і зон екологічного лиха, на території яких встановлюється особливий правовий режим їх використання, відтворення й охорони.

Водночас в екологічному законодавстві Польщі визначено перелік об'єктів правової охорони навколишнього середовища. При цьому на різних етапах суспільного розвитку перелік об'єктів еколого-правової охорони видозмінювався. Так, перший Закон Польщі «Про охорону природи» від 10 березня 1934 р. визнавав своїми об'єктами лише ті природні об'єкти, які використовувалися людиною, натомість об'єкти дикої природи не підпадали під правову охорону. Післявоєнний Закон Польщі «Про охорону природи» від 7 квітня 1949 р. розглядав як об'єкт охорони також дику природу [4, с. 97]. Чинний Закон Польщі «Про охорону навколишнього середовища» від 16 квітня 2004 р. до об'єктів охорони відносить такі об'єкти:

- екосистеми;
- природні об'єкти;
- природні ресурси;
- природні комплекси;
- озоновий шар Землі, мікроорганізми, генетичний фонд;
- життя та здоров'я людей [5].

У ст. 6 Закону Польщі «Про охорону навколишнього середовища» визначено 10 основних категорій – форм охорони природи: 1) національні парки; 2) природні заповідники; 3) ландшафтні парки; 4) охоронні ландшафти; 5) простори «Natura 2000»; 6) пам'ятки природи; 7) документальні місця; 8) екологічні угіддя; 9) природно-ландшафтні комплекси; 10) охорону видів рослин, тварин і грибів [5].

Що ж стосується пріоритетів польської екологічної політики, то варто вказати насамперед на ідею сталого розвитку, представлену в природоохоронній стратегії як Європейського Союзу, так і Польщі. Польща як член ЄС нормативно закріпила й виконує принцип сталого розвитку довкілля. Крім того, Польща дотримується основного пріоритету екологічної політики, загально визнаного для всіх країн ЄС, – недопущення забруднення природного середовища шляхом екологічної передбачливості й розважливості через застосування «найкращих доступних технологій», а саме Best Available Technology (BAT) – застосування тих методів виробництва, які на сучасному рівні науково-технічних знань дають можли-

вість гарантувати якомога вищу екологічну безпеку. ВАТ було запроваджено в 1984 р. Директивою № 84/360 ЄЕС для боротьби з промисловими забрудненнями атмосферного повітря [6]. Тому екологічна політика Польщі як свідомо й цілеспрямована діяльність держави має спрямовуватись на раціональне використання природних ресурсів і цінностей навколишнього середовища, їх належну охорону. Реалізація екологічної політики Польщі в контексті сталого розвитку передбачає збереження навколишнього середовища, подальше поліпшення стану навколишнього середовища, покращення показників раціонального управління природними ресурсами, великі економічні й соціальні вигоди від реалізації раціонального використання природних ресурсів (зокрема, розвиток туризму, раціональне зростання доходів сільського господарства тощо) [7, с. 179].

На сучасному етапі розвитку суспільних відносин основною (всеосяжною) метою екологічної політики Польщі як члена ЄС є забезпечення довгострокової перспективи зростання та тривалого поліпшення якості життя, яке не приводить до погіршення стану навколишнього середовища та дає змогу використовувати його ресурси й цінності в умовах сьогодення та для майбутніх поколінь [8]. Водночас західноєвропейська практика доводить, що однією з головних передумов успішної природоохоронної політики є тісна співпраця різних міністерств і відомств у межах держави, тобто європейські екологічні вимоги реалізуються лише за умов, коли відповідні відомства з охорони здоров'я, охорони природи та розвитку економіки діють спільно в єдиному напрямі. Проте навіть у Польщі свого часу, як і в інших постсоціалістичних країнах, у період трансформацій не бракувало бюрократичних підходів, які певною мірою гальмували таку інтеграцію екологічної політики та відстоювали галузеві інтереси.

Для того щоб повною мірою зрозуміти механізм правової охорони навколишнього середовища в Польщі, необхідно проаналізувати систему екологічного управління в цій державі. Специфіка системи управління Польщі в галузі охорони навколишнього середовища охоплює такі сектори (сфери):

1) охорону та раціональне використання природних ресурсів (землі, ґрунтів, вод, лісів, рослин і тварин);

2) захист конкретних та цінних компонентів довкілля, цінних елементів природи (національних парків, заповідників і природних пам'яток, цінних видів рослин і тварин), забезпечення озеленення в містах, зелений туризм та відпочинок, охорону парків, курортів і зелених зон у містах і селах;

3) захист життя й здоров'я людей у процесі здійснення негативного впливу на стан навколишнього природного середовища людини (утилізація, переробка чи безпечне видалення відходів, захист від шуму, вібрації й випромінювання) [9, с. 16].

Базові положення щодо управління природокористуванням та охороною довкілля закріплено в Конституції Польщі від 2 квітня 1997 р. [10]. Зокрема, відповідно до ст. 5 Конститу-

ції Польщі на Республіку Польща покладено обов'язок щодо забезпечення захисту навколишнього середовища, керуючись принципом сталого розвитку. Крім того, згідно зі ст. 68 Конституції Польщі державні органи повинні здійснювати боротьбу з епідеміями хвороб та запобігати негативним наслідкам для життя й здоров'я людей і деградації навколишнього природного середовища.

Засади щодо управлінської державної діяльності в екологічній сфері визначено в ст. 74 Конституції Польщі:

«1) органи державної влади повинні проводити політику щодо забезпечення екологічної безпеки нинішнього й майбутніх поколінь;

2) захист навколишнього середовища є обов'язком органів державної влади;

3) кожен має право на отримання інформації про якість навколишнього середовища та її захист, а органи державної влади – обов'язок забезпечити й реалізувати це право;

4) органи державної влади надають підтримку діяльності громадян щодо охорони та поліпшення якості навколишнього природного середовища» [10].

Державне екологічне управління в Польщі має системний характер. Специфіка управління охороною довкілля в Польщі полягає в тому, що країна як учасник Європейського Союзу, з одного боку, визнає існуючу на рівні Європейського Співтовариства систему органів управління в екологічній сфері, а з іншого – характеризується власною системою управління в цій галузі.

Польська система органів управління охороною довкілля визначається через такі три рівні:

– центральний (вищий) – загальнодержавний рівень;

– галузевий (основний) – рівень галузевих міністерств і відомств;

– місцевий – рівень воєводств та органів муніципальної влади.

За ознакою спеціалізації повноважень система державного управління Польщі включає такі види органів:

а) державні установи, які не спеціалізуються на охороні навколишнього середовища, тобто їх компетенція в екологічній сфері є визначеною, проте не обмежується лише охороною навколишнього середовища, а охоплює також інші сфери суспільного життя (економіку, культуру, освіту, військову, соціальну сфери тощо);

б) державні установи, які спеціалізуються на охороні навколишнього середовища, тобто їх компетенція носить обмежений цільовий характер, що полягає лише в охороні навколишнього середовища, раціональному використанні природних ресурсів і забезпеченні екологічної безпеки [11, с. 48].

До першої групи органів належать державні урядові організації, які наділяються управлінськими повноваженнями в різних сферах суспільної діяльності, у тому числі у сфері охорони навколишнього середовища. Особливістю управлінської діяльності цієї групи органів в екологічній сфері є її загальний і комплексний характер щодо визначення основних напрямів екологічної політики та її



реалізації, координації діяльності спеціалізованих урядових установ в екологічній сфері тощо.

До державних установ, які не спеціалізуються на охороні навколишнього середовища, у Польщі належать Парламент Польщі, ради міністрів і міністри Польщі, Президент Польщі, Верховна Палата нагляду Польщі, суди Польщі, омбудсмен Польщі, губернатори Польщі, представники муніципальної влади Польщі.

До державних установ Польщі, які спеціалізуються на охороні навколишнього середовища, належать Міністерство охорони навколишнього середовища, яке очолює Міністр охорони навколишнього середовища, Державна інспекція з охорони навколишнього середовища, яку очолює Головний інспектор охорони навколишнього середовища, та регіональні інспекції з контролю за дотриманням природоохоронного законодавства.

Міністерство охорони навколишнього середовища Польщі – це колегіальний урядовий орган, у складі якого функціонують низка департаментів, наділених конкретними функціями управління в галузі охорони довкілля та використання окремих природних ресурсів (Департамент природоохоронної політики, Департамент лісового господарства, Департамент охорони природи, Департаменту геології, Департамент повітря й поверхні Землі, Департамент геології, Департамент вод, Департамент міжнародних зв'язків, Юридичний департамент тощо) [12, с. 78].

Управління охороною навколишнього середовища на місцевому рівні здійснюється губернатором та установами, які підпорядковуються йому на регіональному рівні. Міністр охорони навколишнього середовища Польщі наділяється, відповідно до закону, лише дорадчими функціями щодо надання допомоги й консультації губернаторові в реалізації основ екологічної політики.

На місцевому рівні в системі органів державного екологічного управління в Польщі діють регіональні інспекції з контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, які підпорядковуються у своїй діяльності Державній інспекції охорони навколишнього середовища та Міністерству охорони навколишнього середовища Польщі [12, с. 80].

Висновки. Отже, правова охорона довкілля в Польщі представлена розгалуженою системою норм, які спрямовуються на комплексне регулювання правовідносин у сфері раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки та поліпшення й збереження навколишнього середовища в цілому. Основною метою екологічної політики Польщі як члена ЄС є забезпечення довгострокової перспективи зростання та тривалого поліпшення якості життя, яке не при-

зводить до погіршення стану навколишнього середовища та дає змогу використовувати його ресурси й цінності в умовах сьогодення та для майбутніх поколінь.

Для забезпечення цих пріоритетів у Польщі діє розгалужена система екологічного управління, яка передбачає одночасне застосування комплексного й диференційованого підходів до регулювання відносин у галузі охорони довкілля. Відмінною рисою екологічного управління в Польщі є функції та методи управлінської діяльності: застосовуються переважно економіко-правові (екологічний аудит, екологічне страхування, екологічний менеджмент) та еколого-правові методи управління. Також позитивним для вітчизняного державного екологічного управління може стати досвід Польщі щодо розширення й підвищення рівня ефективності функціонування саме системи місцевих органів влади та управління в екологічній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сіренко І. Специфіка охорони об'єктів неживої природи в Польщі / І. Сіренко // Вісник Львівського університету. Серія «Географічна». – 2013. – Вип. 41. – С. 282–294.
2. Що собою являє природно-заповідний фонд України (за матеріалами аналітичної довідки, наданої Кабінетом Міністрів, про стан заповідного фонду в Україні та перспективи його розвитку) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://przyroda.in.ua/zapzf/shho-soboyu-yavlyaye-prirodno-zapovidnij-fond-ukraini/>.
3. Ochrona środowiska 2011 / Informacje i opracowanie statystyczne GUS [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/se_ochrona_srodowiska_2011.pdf.
4. Басай В. Екологічне право України, Росії, Польщі: порівняльний аналіз : [навч.-метод. посібник] / В. Басай, У. Антонюк, О. Басай. – Івано-Франківськ, 2012. – 145 с.
5. Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 roku [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040920880>.
6. Романко С. Екологічна політика України та Польщі: аспекти співвідношення / С. Романко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.polukr.net/2013/10/ekologiczna-politika-ukrainy-ta-polszczy-aspekti-spidnoszenia/?lang=uk>.
7. Misiólek A. Ekologia / A. Misiólek, E. Kowal, A. Kucinska-Landwojtowicz. – Warszawa : Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2014. – 253 s.
8. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики : [аналітична записка] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/840>.
9. Ciechanowicz-McLean J. Polskie prawo ochrony przyrody / J. Ciechanowicz-McLean, K. Biernat, P. Mierzejewski, D. Trzcńska. – Warszawa : Centrum Doradztwa i Informacji Difin, 2006. – 263 s.
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dzenniku Ustaw. – 1997. – № 78. – Poz. 483.
11. Boć J. Ochrona środowiska. / J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć. – Wrocław : Kolonia Limited, 2008. – 444 s.
12. Микієвич М. Європейське право навколишнього середовища : [навч. посібник] / М. Микієвич, Н. Андрусевич, Т. Будякова. – Львів : Екоправо-Львів, 2004. – 256 с.