



УДК 342.9

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Ковальська В.В., д. ю. н.,
старший науковий співробітник,
завідувач відділу правового забезпечення
розвитку органів місцевого самоврядування
Науково-дослідний інститут публічного права

Аналізується національне законодавство у сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян. Досліджується правове регулювання охорони екологічних прав в інших державах. Надаються пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян в Україні.

Ключові слова: *правове регулювання охорони екологічних прав, екологічний моніторинг, екологічний аудит, екологічна експертиза.*

Анализируется национальное законодательство в сфере административно-правовой охраны экологических прав граждан. Исследуется правовое регулирование охраны экологических прав в других государствах. Предлагаются пути совершенствования административно-правовой охраны экологических прав граждан в Украине.

Ключевые слова: *правовое регулирование охраны экологических прав, экологический мониторинг, экологический аудит, экологическая экспертиза.*

Kovalska V.V. FOREIGN EXPERIENCE IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION OF ENVIRONMENT RIGHTS OF CITIZENS AND POTENTIAL FOR ITS USE IN UKRAINE

National legislation in the field of administrative and legal protection of environmental rights is analyzed. The regulation of environmental rights in other states is investigated. Propositions for improving the administrative and legal protection of environmental rights in Ukraine are given.

Key words: *legal regulation of environmental rights, environmental monitoring, environmental auditing, environmental expertise.*

Стан наукового дослідження. Питаннями управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні займалися такі відомі вчені, як О. Ф. Андрійко, В. І. Андрейцев, Ю. П. Битяк, Д. М. Бахрах, В. М. Гарашук, А. П. Гетьман, В. К. Колпаков, Л. В. Коваль, Б. В. Єрофеев та інші. Однак проблема адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян у наукових працях зазначених та інших авторів розглядалася фрагментарно.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян та можливостей його використання в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати національне та зарубіжне законодавство у сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян; порівняти українське та міжнародне правове регулювання в досліджуваній сфері; надати обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства з охорони екологічних прав з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Міжнародний досвід у сфері охорони екологічних прав почав формуватися на початку минулого століття, мав, як правило, двосторонній характер і стосувався здебільшого охорони права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище. У процесі формування міжнародного законодавства з питань охорони вказаних прав та пристосування до ньо-

го держав-учасниць виокремились три рівні їхнього правового регулювання.

Першим рівнем регулювання екологічної безпеки є обмеженість природних ресурсів, що приводить до конкурентної боротьби в умовах владно-ієрархічних відносин у сфері природокористування. Другим рівнем є глобальний характер екологічної безпеки, що викликає необхідність координації зусиль держав на регіональному й міжнародному рівнях. Третім рівнем регулювання екологічної безпеки є неминучість і незворотність наслідків погіршення природного середовища [1, с. 129].

З метою координації діяльності держав-учасниць щодо адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, співпраці в даному напрямі, вдосконалення їхнього законодавства функціонує регіональна екологічна організація – Європейське агентство з навколишнього середовища, що уповноважене здійснювати достовірну експертизу ступеня небезпечного впливу на довкілля, сприяє розробленню та систематизації екологічного законодавства і створенню належних умов для реалізації регіональних програм у сфері охорони екологічних прав.

До основних напрямів правового регулювання Європейського Союзу в галузі екологічної безпеки належать: захист екологічних прав; збирання й оброблення екологічної інформації, моніторинг навколишнього середовища; екологічна стандартизація, оцінка впливу на навколишнє середовище; еколо-

гічний менеджмент і екологічний аудит; екологічна сертифікація; розвиток механізму фінансування.

Сьогодні Європейський Союз проводить масштабну роботу щодо покращення регулювання охорони навколишнього середовища. Так, оновленню піддалися правові акти щодо проведення оцінки впливу на навколишнє середовище, екологічної сертифікації, моніторингу навколишнього середовища, механізму фінансування екологічних заходів та ін. Одночасно із цим проводиться відповідна робота щодо кодифікації численних норм у сфері охорони екологічних прав.

Лідером серед країн Європейського Союзу щодо адміністративно-правового регулювання охорони екологічних прав вважається Німеччина, де впорядкування відносин екологічної безпеки зосереджене на рівні федеральних земель та місцевих органів влади. На сьогодні нормативно-правова основа адміністративно-правового регулювання в цій країні містить у собі численні законодавчі акти й правові положення. Серед них основоположне значення мають такі закони: «Про охорону природи і ландшафтне планування», «Про генну техніку», «Про включення у плани економічного розвитку питань охорони навколишнього середовища» тощо. Останніми роками головні акценти в політиці адміністративно-правової охорони екологічних прав були зроблені на вдосконаленні процесу забезпечення безпеки навколишнього середовища шляхом поступової відмови від використання атомної енергії, розвитку виробництва із замкнутим циклом, скорочення викидів вуглекислого газу.

Велике значення у сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав у Німеччині має адміністративна відповідальність. Так, наприклад, відповідно до законодавства відповідальність за скидання в навколишнє середовище відходів несе виробник або власник. На практиці йдеться про «дуальну систему», учасники якої забирають у споживачів і переробляють використані пакувальні матеріали, а фінансування відбувається за рахунок переробних підприємств [1, с. 131].

Що стосується інших держав, то, наприклад, у Франції існує велика кількість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян. Серед них найважливішими є такі закони: «Про охорону навколишнього середовища», «Про відходи» та інші. Значна частина роботи з охорони екологічних прав громадян у цій державі покладається на жандармерію. У 1992 році при національному командуванні жандармерії було утворено спеціальний відділ для координації дій у галузі екологічної безпеки. Деякою мірою ці функції виконуються і французькою поліцією. Проблемними питаннями адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян Франції є відсутність належного нормативного закріплення розподілу повноважень між жандармерією та поліцією в даній сфері.

Велику роль в охороні екологічних прав відіграють жандарми й у Бельгії. Завдяки тому, що вони мають доступ до інформації інших

урядових відомств та змогу використання вимірювальних приладів, під час патрулювання виявляється досить велика кількість екологічних правопорушень, припиняються злочини, що посягають на екологічні права громадян.

Надання правоохоронним органам повноважень з охорони екологічних прав та припинення їх порушень є досить ефективним заходом, оскільки саме вони здійснюють постійний контроль за дотриманням порядку в суспільстві, здійснюють регулярні патрулювання тощо. В Україні, згідно із Законом «Про Національну поліцію», на поліцію такі функції не покладаються. Тому, враховуючи досвід іноземних держав, доцільно було б надати Національній поліції повноваження з виявлення та припинення порушень екологічних прав громадян.

Що стосується адміністративно-правового регулювання екологічної безпеки в Японії, то серед його ефективних ознак варто назвати:

- ініціативи місцевих органів влади в галузі управління екологічної безпеки, активно підтримані населенням;
- розробку і широке застосування нових, екологічно безпечних і чистих технологій завдяки залученню приватного бізнесу;
- чітко функціонуючу державну систему екологічного регулювання, сформовану під впливом суспільного екологічного руху 70-х років ХХ ст. [1, с. 132]

Таким чином, зарубіжний досвід адміністративно-правової охорони права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище свідчить про необхідність вдосконалення його правового регулювання в напрямі конкретизації сутності даного права, визначення кола суб'єктів, які його охороняють, та їхньої компетенції, впорядкування господарської діяльності та фінансування охоронних заходів.

Аналізуючи зарубіжний досвід адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, необхідно більш детально зупинитися на конкретних заходах, що здійснюються органами державної влади в цьому напрямі. До таких заходів, перш за все, належать екологічні моніторинг, аудит, експертиза, нормування, лімітування та ліцензування. Вказані процедури проводяться вітчизняними компетентними органами на досить високому рівні, однак в інших країнах існує низка аспектів, які доцільно було б перенести до українського законодавства.

Система моніторингу, яка склалася сьогодні в Україні, потребує вдосконалення з урахуванням основних засад його здійснення у високорозвинених державах.

Нині національна система екологічного моніторингу функціонує у взаємодії із системою міжнародного екологічного моніторингу, який створює Глобальну систему моніторингу навколишнього середовища (ГСМНС). Основною метою ГСМНС є збір та надання державним і міждержавним органам інформації, необхідної для забезпечення поточного і майбутнього захисту здоров'я, благополуччя, безпеки і свободи людей та раціонального управління навколишнім середовищем і його ресурсами [2, с. 93].



Низка важливих міжнародних угод, учасницею яких є Україна, передбачає порядок здійснення екологічного моніторингу. Важливе місце серед них належить Конвенції про біологічне різноманіття, прийнятій 5 червня 1992 р. та ратифікованій Законом України від 29 листопада 1994 р., та Конвенції ООН з морського права (Монтего-Бей, 10.12.1982). Вони передбачають обов'язок держав-учасниць здійснювати постійний контроль у сфері біологічного різноманіття та морській сфері, збирати та систематизувати інформацію про їхній стан та проблеми, вживати невідкладних заходів для їх відновлення та покращення.

У 1992 році 155 країн, у тому числі Україна, підписали Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату (ратифікована Законом України від 29 жовтня 1996 року). Головною метою конвенції є розроблення стратегії захисту та збереження кліматичної системи, досягнення стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері на такому рівні, який би не справляв небезпечного антропогенного впливу на клімат. Відповідно до ст. 5 Конвенції, виконуючи свої зобов'язання, Сторони у міру необхідності підтримують і зміцнюють діяльність міжнародних і міжурядових програм і мереж чи організацій, які мають на меті визначення, проведення, оцінку і фінансування досліджень, збирання даних і систематичне спостереження, беручи до уваги необхідність зведення до мінімуму дублювання зусиль [3].

Для реалізації міжнародно-правових вимог з розвитку та здійснення екологічного моніторингу в Україні приймаються відповідні національні програми. Прикладом цього слугує затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. Кліматична програма України, яка передбачає заходи з моніторингу клімату. Одними з очікуваних результатів реалізації програми є створення в Україні ефективної системи моніторингу та прогнозування клімату, яка відповідає потребам держави і вимогам Всесвітньої кліматичної програми, та передумови для забезпечення виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо Рамкової конвенції ООН про зміну клімату [4, с. 85].

Однак треба зазначити, що натеper в Україні відсутні нормативно-правові акти, які б визначали порядок проведення моніторингу в окремих сферах реалізації громадянами їхніх екологічних прав, особливо права на безпечне навколишнє природне середовище. Зокрема, чинним законодавством не визначено порядок формування інформаційної бази про стан озонного шару (у міжнародному праві це питання регулюється Віденською Конвенцією про охорону озонного шару від 22 березня 1985 р. [5]).

Таким чином, враховуючи міжнародний досвід, доцільно було б внести зміни до чинного законодавства в частині визначення порядку здійснення екологічного моніторингу в конкретних сферах природокористування.

Що стосується екологічного аудиту, то треба зазначити, що з прийняттям 24 червня 2004 року Закону України «Про екологічний аудит» [6] було відкрито нову сторінку у сфері сприяння реалізації громадянами права на

безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище. Даним нормативно-правовим актом було визначено основні засади еколого-аудиторської діяльності, статус її суб'єктів, випадки обов'язкового його проведення та деякі інші аспекти в даній сфері. Однак багато важливих питань проведення екологічного аудиту натеper не врегульовані національним законодавством. Практично відсутнє будь-яке методичне забезпечення проведення аудиту. Кілька наказів Мінприроди України певним чином охопили лише стадію організації екологічного аудиту (порядок складання кваліфікаційних іспитів та отримання сертифікатів, ведення Реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту), але сам процес його здійснення залишився поза увагою законодавця. Крім того, в сучасній нормативно-правовій базі відсутні затверджені тарифи еколого-аудиторських послуг. Саме тому з метою усунення прогалин у законодавстві доцільно було б звернутися до досвіду промислово розвинених країн.

Наприклад, у США в 1984 році Національним Агентством з охорони навколишнього середовища було розроблено концепцію екологічного аудиту для федеральних агенств, а також започатковано директиви екологічної політики, які рекомендували, враховуючи нормативні вимоги, ідентифікувати (виділяти) фактичні та потенційні проблеми охорони довкілля. Уже в 1987 році близько 40 федеральних агенств мали свої програми екологічного аудиту. Для прикладу, у 1985 році Міністерство оборони США створило Управління з екологічного аудиту і законодавства, на яке був покладений обов'язок здійснювати аудит своїх основних об'єктів [7, с. 555]. Вказані події сприяли визначенню суб'єктів екологічного аудиту, їхніх повноважень та порядку його проведення. Крім того, нині в країнах з високим рівнем розвитку значного поширення набув спеціалізований екологічний аудит, а саме: інвестиційний, енергетичний, оцінювання страхових ризиків, оцінювання безпеки певного виду продукту, що виробляється, тощо.

Крім того, необхідно зазначити, що якщо в Україні екологічний аудит як захід адміністративно-правової охорони права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля обов'язково проводиться лише у визначених випадках (згідно із Законом України «Про екологічний аудит» [6]), то в Німеччині всі підприємства в обов'язковому порядку проходять екологічний аудит [8, с. 343]. У багатьох країнах прийняті національні стандарти, які регулюють екологічний аудит. Така загальнообов'язковість проведення даного заходу сприяє попередженню будь-якої діяльності, що буде погіршувати стан навколишнього природного середовища, і, як наслідок, охороні права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Таким чином, доцільно було б внести зміни до національного законодавства у частині встановлення обов'язковості для всіх підприємств проходити екологічний аудит. Крім того, доцільно було б на національному рів-

ні розробити методичні рекомендації щодо проведення екологічного аудиту взагалі та окремих його видів.

Подібна ситуація склалася в Україні з екологічною експертизою. Чинним Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 26) [9] передбачено, що проведення екологічної експертизи є обов'язковим у процесі законотворчої, інвестиційної, управлінської, господарської та іншої діяльності, що впливає на стан навколишнього природного середовища. Однак критеріїв віднесення тієї чи іншої діяльності до такої, що впливає на стан довкілля, в даному законі не передбачено.

У законодавстві ж США ще в 1970 році було закріплене положення про обов'язковість державної екологічної експертизи всіх напрямів господарської діяльності. У спеціальних законах визначені конкретні природоохоронні заходи з охорони повітря, води, поводження з твердими відходами, контролю за отрутохімікатами й токсичними речовинами, рекультиватії, боротьби з шумом, неприємними вібраціями та запахами [8, с. 346].

Висновок. Таким чином, необхідно зазначити, що чинне законодавство України у сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав практично повністю відповідає міжнародним нормам, що регулюють вказані питання. Однак сьогодні порівняно з правовою базою інших держав існує ряд недоліків із вищезазначених питань. Так, необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в частині визначення поняття «безпечне для життя і здоров'я довкілля», встановлення суб'єктів адміністративно-правової охорони

екологічних прав, їхньої компетенції, запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лазаренко В. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки у країнах Європейського Союзу та Японії / В. А. Лазаренко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 4. – С. 129–133.
2. Израэль Ю. А. Осуществление в СССР системы мониторинга загрязнения природной среды / Ю. А. Израэль, Н. К. Гасилина, Ф. Я. Ровинский, Л. М. Филиппова. – Л. : Гидрометеиздат, 1978. – 117 с.
3. Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (ратифікована Законом України від 29.10.1996 р.) : від 09.05.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cogeneration.com.ua/ru/analytics/legislative-regulation/II-field/II-convention>.
4. Шарапова С. В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Шарапова Світлана Володимирівна. – Х., 2002. – 160 с.
5. О принятии Украинской ССР Венской Конвенции об охране озонового слоя : Постановление Совета Министров УССР : от 20.05.1986 № 188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP860188.html.
6. Про екологічний аудит : Закон України : від 24.06.2004 № 1862-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
7. Гурська Г. А. Розвиток правового регулювання екологічного аудиту в світі та в Україні / Г. А. Гурська // Держава и право. – 2007. – Вып. 38. – С. 550–556.
8. Екологія : підручник / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесик [та ін.]. – К. : КНЕУ, 2005. – 371 с.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.