

**І. Д. КАЗАНЧУК,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*професор кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ*

*факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

## **АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ЧИННИКІВ ФОРМУВАННЯ ТА ПОКРАЩЕННЯ ІНСТИТУТУ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

Визначено адміністративно-правові засади та стратегія розвитку інституту міжнародного співробітництва державних природоохоронних органів України і країн – членів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.

Розвиток соціально-економічної сфери, надійність прав і свобод громадян будь-якої розвиненої країни Європи і світу, їх ефективність значною мірою залежать від політики, спрямованої на раціональне використання природних ресурсів. Протягом багатьох років держави – члени Європейського Союзу (далі – ЄС) у межах своєї компетенції впроваджували концепцію сталого розвитку сфери захисту та відтворення навколишнього природного середовища, впроваджуючи в життя гасло «захист навколишнього середовища – це захист базових прав людини». Для України є досить актуальним вирішення проблем екології, адже кожний регіон потребує уваги: на заході – постійні поведні; у центрі і півдні мають місце протизаконні будівництва, що знищують природу; північ – загалом зона Чорнобильського лиха. Не є новиною і те, що охорона навколишнього середовища за всі роки незалежності української держави була об'єктивно відсунута на другий план економічними і соціальними проблемами, які й досі актуальні в нашій державі. Це означає, що екологічна криза може бути подолана в Україні лише в комплексі з іншими. Особливої ваги дане питання набуває у зв'язку з наміром України інтегруватися в європейську спільноту. В цьому аспекті, з огляду на те, що навколишнє середовище посідає одне з центральних питань у політиці Європейського Союзу, основою розвитку країн європейської спільноти і відповідною вимогою до країн, які прагнуть увійти до ЄС, є ефективна охорона навколишнього природного середовища та екологічна безпека. Найбільш актуальним питанням співробітництва України і ЄС на сучасному етапі є переговорний процес щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка місти-

тиме суттєву складову – зобов'язання української сторони перейняти стандарти чистого довкілля, адаптувати національне законодавство до європейського права [1, с. 394–445]. У ході виконання Україною взятих на себе зобов'язань на перший план виступає завдання щодо посилення співпраці між Україною та Європою у сфері захисту навколишнього середовища, що має як практичне (вирішення конкретних екологічних проблем), так і політичне значення (зближення з ЄС).

Треба визнати, що проблеми визначення стратегії дій щодо покращення міжнародного співробітництва між державними органами України (у тому числі і правоохоронними органами) і країн – членів ЄС у природоохоронній сфері, забезпечення на державному рівні прав людини на сприятливе природне середовище, створення умов для їх реалізації органами державної влади привертають значну увагу і представників влади та громадських спільнот. Тому вони дедалі частіше стають предметом наукових досліджень екологів, економістів та юристів. Частка захищених дисертацій з даного питання помітно зросла в останні роки, коли на шляху до євроінтеграції відбувається швидке реформування системи державного управління, вводяться новації в усі сфери суспільного життя.

Щодо аналізу та вивчення проблем правового регулювання та державного контролю у сфері природоохорони та природокористування відзначимо наукові праці В. І. Андрейцева, О. М. Бандурки, О. С. Баб'яка, П. Д. Біленчука, Ю. П. Битяка, С. М. Гусарова, О. М. Заржицького, А. Б. Качинського, О. С. Колбасова, А. А. Пухтецької, А. С. Поклонського, В. І. Семчика, С. Г. Стеценко, О. М. Хімича, Ю. С. Шемшученка,

В. В. Янчука тощо. Проте, незважаючи на значну кількість праць, питання формування, функціонування і розвитку інституту міжнародної співпраці органів державної влади ЄС та України у галузі охорони природного середовища залишаються не дослідженими.

З огляду на зазначене **метою** статті обрано аналіз окремих аспектів адміністративно-правової співпраці природоохоронних органів України і країн Європейського Союзу щодо захисту навколишнього природного середовища та визначення шляхів удосконалення інституту міжнародного співробітництва в зазначеній сфері в умовах сьогодення.

Порівнюючи структуру і конкретні завдання основних складових правової системи охорони природного середовища ЄС і України, слід відзначити, що ієрархія природоохоронних правовідносин у нашій країні на сьогодні досить відрізняється від європейських підходів. Так, у Європейському Союзі принципи і підходи до сталого розвитку екологічного потенціалу реалізуються через конкретні (екологічні) механізми взаємодії країн – членів ЄС у процесі прийняття і реалізації стратегічних рішень з питань захисту природного середовища (екологічні стандарти, моніторинг, екологічне управління, розвиток інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства, відшкодування шкоди за рахунок країни-винуватиці) [2]. У свою чергу, в Україні європейський механізм екологічного партнерства ще не набув поширення з причини недооцінки його ролі в прийнятті і реалізації рішень у сфері захисту і охорони довкілля. Враховуюче це, сталий розвиток взаємодії України та Європейського Союзу у галузі охорони навколишнього природного середовища повинен ґрунтуватися на принципах, підходах і механізмах, які визначені в програмних документах Всесвітнього саміту в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), підтвержені та розвинені в стратегічних рішеннях Всесвітнього саміту в Йоганнесбурзі (2002 р.), участі України у міжнародних проектах, зокрема у програмах «Довкілля для Європи» (2003 р.) та «Навколишнє середовище для Європи» (2004 р.) [3] і, відповідно, повинен відображатися в національних програмах європейського вибору України.

У Плані дій «Україна – Європейський Союз», схваленому 21 лютого 2005 р. Кабінетом Міністрів України та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом [4], передбачено такі чинники реалізації

європейської політики сусідства: 1) можливість поступового розширення участі України у програмах Співтовариства з метою сприяння розвитку зв'язків та міжнародного партнерства у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) підтримка в адаптації природоохоронного законодавства до норм і стандартів ЄС, включаючи надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними органами, цільові консультації і підтримку через механізм обміну інформацією; 3) підготовка рекомендацій щодо розвитку національного екологічного потенціалу, вдосконалення механізмів його зміцнення за рахунок широкої участі добровільних об'єднань промисловців, громадськості, органів місцевого самоврядування, які функціонують в Україні та налаштовані на розвиток національного екологічного партнерства з державами – членами ЄС.

На підставі зазначеного міжнародне співробітництво у адміністративно-правовій охороні навколишнього середовища розглядається як один із пріоритетних напрямків у відносинах між Україною і Європейським Союзом. Головним документом, що визначає основи такої співпраці, є Угода про співробітництво між Україною і державами – членами Європейського Союзу, що підписана у 1994 р. У указаній Угоді у ст. 63 зазначено, що Україна та країни – члени ЄС повинні розвивати і зміцнювати співробітництво у галузі управління та правового захисту навколишнього середовища, охорони здоров'я [5]. На жаль, європейський механізм екологічного партнерства в процесі прийняття і реалізації сумісних стратегічних рішень ще не набув в Україні поширення через недооцінку ролі вказаного чинника механізму. Проте це не завадило Україні завдяки міжнародній допомозі і співпраці значно покращити національний екологічний потенціал як для європейської інтеграції, так і для здійснення переходу на принципи сталого розвитку держави, суспільства [6, с. 66–68]. Слід зазначити, що національний екологічний потенціал при цьому розглядається як системна цілісність природоресурсного і природоохоронного потенціалів, механізмів регулювання взаємодії суспільства і природи, державного впливу на зміцнення екологічного потенціалу держави у процесі оцінювання стану європейської екологічної інтеграції.

Отже, можна сказати, що національна екологічна політика європейської інтеграції України постійно змінюється в напрямку адаптації до вимог життя. При цьому окремо слід зазначити,

що головною метою розвитку міжнародного співробітництва є боротьба з погіршенням стану навколишнього середовища у світі загалом. Враховуючи це, сучасний механізм співробітництва України та країн ЄС у сфері охорони природи, з нашої точки зору, повинен ґрунтуватися на системності цілей і завдань соціально-правового змісту, які включають: запобігання втратам біологічного різноманіття та відновлення природного стану природного середовища; захист людського здоров'я і якості життя; раціональне використання та управління природними ресурсами; застосування економічних і фінансових важелів; боротьбу з регіональним і транскордонним забрудненням атмосферного повітря і води; ефективне та екологічно безпечне виробництво, безпека підприємств; безпечне знищення відходів.

Як правило, пріоритетним чинником формування будь-якого механізму є наявність відповідної законодавчої бази, яка б сприяла розвитку інституту співпраці України та ЄС у галузі охорони природного середовища. На цей час правові основи для такої співпраці вже закладено. Що ж до наближення українського законодавства до європейського у галузі охорони природи та використання природних ресурсів, то в даному напрямку існують певні проблеми. Головною причиною є зневажливе ставлення відповідних державних органів до питань приведення адміністративного законодавства України у сфері забезпечення сприятливого природного середовища та природокористування у відповідність до норм і стандартів Європейського Союзу, що є обов'язковою умовою євроінтеграції України. Між цим, у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, прийнятій Верховною Радою України у березні 2004 р. відмічено, що метою адаптації є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього [7]. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що у свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [8, с. 11]. У цьому аспекті співпраця між Україною і ЄС повинна відбуватися насамперед унесенні відповідних змін до законів України «Про екологічну експертизу», «Про природно-заповідний фонд», «Про відходи», «Про впорядкування управління заповідниками та національними

природними парками» та низки інших актів. Є потреба у розробленні та прийнятті нових редакцій Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Кодексу України про адміністративні правопорушення. У напрямку гармонізації природоохоронного законодавства України потребують перегляду правові акти двостороннього співробітництва. В межах процесу здійснення низки організаційних заходів з метою досягнення довгострокових цілей право людини на сприятливе навколишнє середовище повинно набути особливого значення і закріплення в адміністративному законодавстві та реального втілення в життя.

Важливо, що в Європі, де відбуваються значні зміни і перетворення, екологічні права людини посіли чільне місце в процесі проведення реформ європейського масштабу, поштовхом до чого став процес формування відповідної системи державного управління зазначеною сферою. В аспекті даної проблеми вагомою складовою механізму співробітництва України і ЄС у галузі охорони навколишнього природного середовища є потреба в посиленні в Україні координації зусиль державних структур, правоохоронних органів, неурядових організацій, органів місцевого самоврядування та громадськості в напрямку посилення міжнародної співпраці в природоохоронній сфері. Існуючі національні та міжнародні правові акти (угоди), на жаль, не забезпечили відповідного підґрунтя для створення відповідної адміністративно-правової системи взаємодії усіх суб'єктів управління сферою охорони навколишнього природного середовища, яка б відповідала європейським стандартам. Як наслідок, стає цілком зрозумілою необхідність опрацювання ефективних механізмів реалізації національної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища шляхом перебудови системи державних органів та перегляду їх компетенції в зазначеній сфері, особливо в процесі реалізації адміністративної реформи в Україні. У сучасній Україні створення такої системи буде сприяти покращенню рівня підзвітності та прозорості процесу прийняття державними органами управлінських рішень, посилить громадську участь у прийнятті та підтримці рішень з питань, що стосуються стану навколишнього природного середовища [9, с. 80–81]. Треба враховувати і те, що ефективність захисту природного середовища та екологічної безпеки в країні визначається кількісними і якісними показниками діяльності природоохоронних служб і органів, які в межах своєї компетенції

застосовують систему адміністративно-правових засобів для здійснення профілактики правопорушень у сфері охорони природи та використання природних ресурсів. Узагальнюючи позитивний досвід діяльності державних органів ЄС у галузі охорони довкілля, відзначимо ефективність застосування в Україні спрощеного провадження у низці справ про екологічні правопорушення [10, с. 31]. Таке провадження представляє собою нормативно закріплену сукупність прийомів (способів), за допомогою яких посадова особа має розглянути і вирішити адміністративні справи про екологічні правопорушення у найкоротший строк, безпосередньо на місці його вчинення з мінімальними затратами.

Іншим вагомим чинником розвитку міжнародного співробітництва у сфері охорони довкілля є впровадження низки організаційних заходів щодо створення інтегрованих інформаційних систем надання своєчасної і точної інформації для прийняття управлінських рішень у галузі екології. У цьому напрямку Єврокомісія підтвердила розширення співробітництва у сфері охорони навколишнього природного середовища, пропонуючи Україні нові засади участі, зокрема, в Європейській агенції довкілля [4]. Метою Агенції є надання незалежної інформації про стан навколишнього середовища. Налагодження співробітництва та активна участь України в роботі Агенції надасть змогу краще зрозуміти політику ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища і стане ще одним інструментом, що сприятиме подальшій інтеграції України до ЄС у природоохоронній сфері. Крім того, доступ України до Європейської мережі інформації та спостереження за довкіллям надасть змогу своєчасно реагувати на оцінку екологічної ситуації як в Україні, так і в інших країнах. У свою чергу, ратифікація Організації Організації конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища» [11] зобов'язала Україну визнати пріоритетність забезпечення права кожної людини на доступ до екологічної інформації. Зі свого боку, посадові особи та державні органи повинні забезпечити право своєчасно та ефективно інформувати зацікавлену громадськість про прийняті рішення з питань, що стосуються навколишнього середовища, у яких належним чином повинні бути відображені результати участі громадськості [9, с. 71]. Позитивні наслідки мають моніторингові системи, які в країнах ЄС досить

розвинені і поширені. Використання такого досвіду в Україні теж буде ефективним, адже: підвищиться рівень поінформованості населення щодо стану природного середовища та екологічних проблем; громадськості буде надано можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам – вести належний облік екологічних потреб; активізується широкий доступ громадян до правосуддя та участь громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища; підвищиться ефективність реагування на протизаконні дії у сфері охорони та використання природних ресурсів, фіксації екологічних правопорушень [10, с. 32]; покращиться якість інформаційного забезпечення взаємодії між усіма учасниками природоохоронної діяльності на національному рівні (МВС України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція, Державна служба геології та надр України тощо) та на міжнародному рівні (державні органи ЄС).

В умовах, коли громадська думка є значним чинником впливу на усі сфері життєдіяльності держави, не треба забувати про пошук ефективних форм залучення громадськості до вирішення проблем навколишнього природного середовища. У ході формування нового механізму співпраці України та ЄС існує інтерес у налагодженні партнерських відносин зі світовою спільнотою (міжнародні та українські екологічні громадські організації, представники засобів масової інформації). Обов'язковим є вдосконалення правового статусу громадських об'єднань, механізму стимулювання їх активності у здійсненні природоохоронних функцій. На наш погляд, розвиток цієї складової міжнародної співпраці України і ЄС має лише позитивні наслідки: з одного боку, він має профілактичну спрямованість, а з іншого – розвиває просвітницько-виховну функцію. У той же час, визнаючи важливість відповідних ролей, які можуть відігравати в справі охорони навколишнього середовища окремі громадяни, неурядові організації тощо, конче потрібно прийняття законів України «Про порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан екологічної безпеки в Україні», «Про порядок оприлюднення інформації щодо стану навколишнього природного середовища». Це ті правові акти, які змогли б усунути прогалини та суперечності національного законодавства з питань, що регулюються міжнародно-правовими актами у сфері охорони довкілля.

Підбиваючи підсумки вищевикладеного, можна вказати, що національна політика європейської інтеграції України у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки має ґрунтуватися на системній цілісності і збалансованості трьох її складових: соціальної, екологічної та економічної політики. Таким чином до ефективних чинників євроінтеграційного процесу слід віднести: оновлення державного механізму міжнародного співробітництва у сфері захисту природного середовища, його фінансове та інформаційне забезпечення відповідно до стандартів ЄС; адаптацію адміністративного законодавства України до європейського зако-

нодавства і, як наслідок, удосконалення адміністративно-правових засад організації співпраці природоохоронних органів України і країн – членів ЄС із визначенням завдань, прав і обов'язків всіх суб'єктів співпраці; вироблення єдиної стратегії дій державних органів усіх європейських країн шляхом визначення ефективних організаційно-правових засобів природоохоронної діяльності, форм і методів подальшої взаємодії, що є важливим як для міжнародної правоохоронної практики, так і для реалізації екологічної політики та зміцнення інтеграційного процесу України в Європейський Союз.

#### Список використаної літератури

1. Копійка В. В. Європейський Союз: Досвід розширення і Україна : монографія / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 448 с.
2. Європейський Союз та Україна: стратегія відносин в контексті розширення : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, верес. 2007 р.) / ред. Л. Кислюк. – К. : К.І.С., 2007. – 206 с.
3. Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Л. : Екоправо-Львів, 2004. – 192 с.
4. План дій Україна – Європейський Союз : Європейська політика сусідства. – К. : ЛІК, 2005. – 40 с.
5. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом : зб. наук.-практ. матеріалів / ред. М. Т. Кравчук. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2008. – 200 с.
6. More than Neighbours. The Enlarged European Union and Ukraine – New Relations / [Якоб Боратинський та ін.]. – Варшава : Фонд С. Баторія, 2004. – 106 с.
7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
8. Перкаль О. Методичні настанови з питань адаптації законодавства України до *acquis communautaire* / уклад. О. Перкаль, Т. Качка. – К. : Держ. департамент з адаптації законодавства, 2005. – 128 с.
9. Участь громадян у прийнятті державних рішень з питань екологічної безпеки / кол. авт. – К. : Перспектива, 2006. – 172 с.
10. Рябець К. Питання розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища / К. Рябець // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 29–33.
11. Алексеева Є. Стан виконання Україною рішення Третьої Наради Сторін Організації Конвенції [Електронний ресурс] / Єлизавета Алексеева, Олексій Василюк, Андрій Петрів. – Режим доступу: <http://bit.ly/1uKF4v>.

*Надійшла до редколегії 01.03.2012*

#### **КАЗАНЧУК И.Д. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ФАКТОРОВ ФОРМИРОВАНИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА УКРАИНЫ И СТРАН-ЧЛЕНОВ ЕС В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Рассмотрены административно-правовые основы и стратегия развития института международного сотрудничества государственных природоохранных органов Украины и стран – членов Европейского Союза в сфере обеспечения охраны окружающей природной среды и экологической безопасности.

#### **KAZANCHUK I. ANALYSIS OF THE MAIN FACTORS OF FORMATION AND OPTIMIZATION OF THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN UKRAINE AND THE EU MEMBER STATES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ECOLOGICAL SAFETY**

The administrative and legal framework and strategy for the development of the institute of international cooperation of state environmental agencies of Ukraine and countries of the European Union in the field of environmental protection and environmental safety are reviewed.