

*О.П. Мірошніченко,
доцент кафедри міжнародного права і
порівняльного правознавства,
Київський міжнародний університет*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ЕКОЛОГІЧНОМУ ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В статті аналізуються основні підходи та механізми правового регулювання екологічної політики в межах Європейського Союзу. Особлива увага приділяється дослідженню інституту відповідальності за екологічні правопорушення і злочини у праві навколишнього середовища ЄС.

***Ключові слова:** екологічна політика ЄС, право навколишнього середовища ЄС, принцип «забруднювач сплачує», інститут відповідальності за екологічні злочини, адаптація екологічного законодавства та ін.*

Актуальність і гострота екологічних проблем на європейському континенті досить гарно всім відома. Мабуть, немає на планеті регіону, де б екологічна ситуація була настільки ж складною. А це, у свою чергу, передбачає потребу міждержавного співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища, укладення міжнародних договорів, інтенсифікацію співробітництва в межах міжнародних організацій у даній сфері. У зв'язку з вищезазначеним, не може не викликати інтерес діяльність і політика Європейського Союзу (далі - ЄС) щодо охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів у цілому, та механізми реалізації екологічної відповідальності зокрема, що сформувались у межах цього унікального об'єднання 27 держав. [1]

В установчих актах ЄС система правових норм і принципів щодо природокористування й охорони навколишнього середовища позначається терміном "екологічне законодавство" (environmental legislation) або "екологічне право" (environmental Law). [2] Ця галузь права ЄС являє собою унікальну динамічну та розвинену систему правових норм і є надзвичайно цікавим явищем з низки причин.

По-перше, вона інтенсивно розвивається і її історія є значно коротшою, ніж у міжнародного права навколишнього середовища та національних еколого-правових систем. По-друге, у межах цієї системи представлені найрізноманітніші засоби регулювання екологічно значущої поведінки держав-членів ЄС, юридичних і фізичних осіб, що втілені в різних правових формах (директиви, регламенти, рамкові рішення, програми дій тощо). [3] Насамкінець, по-третє, в українського читача майже немає інформації про екологічне право ЄС, його систему, правові й організаційно-економічні інструменти його реалізації. Уявляється, що такого виду дані являють собою не лише науковий, але й практичний інтерес, враховуючи перспективи розширення економічного та іншого співробітництва ЄС з нашою державою. Отже, висвітлення актуальних питань права ЄС, зокрема його екологічного аспекту, на нашу думку, є одним з невідкладних завдань, що стоять перед вітчизняною наукою міжнародного права.

Вивченню й аналізу тих чи інших питань екологічного права ЄС у своїх працях надавали значення такі українські вчені, як Н.Р. Малишева [4], Ю.С. Шемшученко [5], С.М. Кравченко [6], А.О. Андруевич [7] та ін. Серед зарубіжних юристів-міжнародників, які займаються науковою розробкою даної проблематики, вважаємо за доцільне назвати П.А. Калініченка [8], С.Є. Вилегжаніна [9], Дороті Фуке [10], Л. Кремера [11], А. Кісса та ін.

Слід констатувати, що в українській науці міжнародного права не завжди приділяється достатньо уваги дослідженню питань механізмів реалізації відповідальності за екологічні правопорушення в правовій системі ЄС, що, у свою чергу, вимагає проведення додаткових наукових розробок у цій сфері.

Отже, метою цієї статті є здійснити комплексний аналіз правових засад регулювання екологічної політики в межах ЄС, також дослідити механізм відповідальності за екологічні правопорушення, що склався в межах цієї Організації. Уявляється, що результати такого дослідження можуть бути використані в процесі адаптації екологічного законодавства України відповідно до норм права навколишнього середовища ЄС.

У межах екологічного права ЄС сформувалася досить цілісна система принципів, які покладені в основу екологічної політики ЄС. Одним із провідних галузевих принципів екологічного права ЄС є принцип "забруднювач сплачує", науковій розробці якого в європейській правовій доктрині надається

визначальна роль. За своєю загальною спрямованістю даний принцип є простим правилом згідно з яким суб'єкт, який здійснює небезпечну діяльність, що завдає шкоду довкіллю, повинен компенсувати її наслідки.[12]

Однак з плином часу сфера дії і зміст цього принципу значно були розширені завдяки ініціативній діяльності окремих держав (Японії, Німеччини, Австралії, Нідерландів). Новим кроком у розвитку даного принципу послужило застосування як на міжнародному, так і внутрішньодержавному рівнях режиму об'єктивної відповідальності, тобто відповідальності без вини; поширення сфери її дії на випадкові [14], та транскордонні [15], забруднення. При цьому, не зважаючи на безсумнівно позитивний характер цього принципу, його змістовність і правовий режим викликають складні юридичні проблеми.

Як слушно зауважує академік НАН України, доктор юридичних наук Малишева Н.Р., існує необхідність у подальшому напрацюванні цього принципу в аспекті чіткішого визначення меж витрат, тягар яких покладається на забруднювача, зокрема, витрат зі збитків, що завдаються; уточнення самого поняття "забруднювач"; дослідження цього принципу в плані аналізу припустимих меж виключень із нього з врахуванням як інтересів охорони довкілля, так й недискримінації з точки зору умов торгово-економічної взаємодії.[13]

Міжнародна практика поки що недостатньо встановилась, щоб дати однозначну відповідь на ці та інші питання. Можна вважати, що даний принцип є на стику превентивних заходів і відшкодування збитків. У цьому сенсі він зараховується до права міжнародної відповідальності, незважаючи на те, що невизначеність сфери дії ускладнює його застосування, зокрема, судовими органами. Незважаючи на те, що цей принцип був остаточно закріплений у Договорі про ЄС лише 1987 р., ідея його впровадження постала під час обговорення та прийняття Декларації Ради ЄС і Європейського Парламенту 22 листопада 1973 р. під час прийняття Першої програми дій ЄС у галузі охорони навколишнього середовища.[17]

Головними інструментами дій органів державної влади в реалізації згаданого принципу є впровадження системи стандартів і штрафів, або їхнього поєднання для уникнення забруднення. Серед цих стандартів слід виокремити такі: стандарти якості довкілля, що мають обов'язкову юридичну силу і встановлюють допустимі рівні забруднення, які не можна перевищувати; стандарти товарів, стандарти для певного устаткування ("стандарти викидів", "стандарти дизайну устаткування", "операційні стандарти"). Метою штрафів, які застосовуються залежно від розміру забруднення на основі відповідних адміністративних процедур, є заохочення забруднювача вживати необхідних заходів для зменшення забруднення. З часом система штрафів та фінансових заохочень, закладена в принципі "забруднювач сплачує", стала не завжди спрацьовувати, тому держави-члени висунули ідею цивільно-правової відповідальності за спричинення шкоди довкіллю та здоров'ю людей.[18] Наслідком реалізації цієї ідеї стало прийняття в межах Ради Європи Конвенції Лугано про цивільну відповідальність за шкоду, завдану навколишньому середовищу небезпечною діяльністю.[19]

Серед актів вторинного права ЄС, у яких закріплено принцип цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану довкіллю, слід назвати Зелену книгу про відповідальність за шкоду навколишньому середовищу (Greenbook on environmental liability). [20] Приводом для розробки цієї Книги були, щонайменше, дві обставини: *по-перше*, промислова аварія в Базелі, унаслідок якої відбулося широкомасштабне забруднення Рейну, а, *по-друге*, недостатньо ґрунтовна розробка проблем екологічної відповідальності на рівні ЄС у цілому. Того часу лише деякі з держав-членів ЄС приділяли у своєму законодавстві належну увагу питанням екологічної відповідальності (зокрема, Нідерланди, Німеччина та Данія).

Наступним кроком у процесі вдосконалення правового регулювання інституту відповідальності за екологічні правопорушення стало прийняття Комісією ЄС Білої книги про екологічну відповідальність (White Paper on Environmental Liability). [21] Актуальність розробки та прийняття вищезазначеного документа обумовлювалося необхідністю ефективнішого застосування ключових принципів екологічної політики і права ЄС ("забруднювач сплачує", запобігання шкоди та принцип перестороги), а також існуючими прогалинами в екологічному праві ЄС; проведенням заходів з очищення і поновлення навколишнього середовища; підвищенням інтегрування "екологічного виміру" в різноманітні сфери політики ЄС; поліпшенням функціонування Спільного ринку ЄС.

Безпрецедентним за своїм характером і значенням у процесі вдосконалення інституту екологічної відповідальності в праві ЄС є Рамкове Рішення Ради ЄС 2003/80 від 27 січня 2003 р. Про кримінально-правову охорону навколишнього середовища (далі – Рамкове рішення). [22] Дане Рішення є нормативно-правовим актом ЄС у сфері гармонізації кримінального, кримінально-

процесуального та кримінально-виконавчого права в межах компетенції за третьою опорою. Держави-члени ЄС імплементували положення Рамкового рішення до кінця січня 2005 р.

У вступній частині Рамкового рішення висловлюється занепокоєння ЄС зростанням екологічних злочинів і їхніх наслідків, які все частіше поширюються за межі держави, у якій вчинено злочин (п. 1). Крім того, у Рішенні зазначається, що екологічні злочини являють собою проблему, яку держави-члени розв'язують спільно і після розв'язання якої повинні вживатись узгоджені природоохоронні дії на основі кримінального права (п. 3). У контексті цього документу дається визначення умисного злочину [23], злочину з необережності [24], співучасті і підбурювання у вчиненні злочину [25]. Суб'єктами такої відповідальності виступають не лише фізичні особи, але і юридичні особи держав-членів ЄС. Кожна держава-член повинна вживати необхідні заходи для забезпечення караності діянь, передбачених у ст. 2 Рішення, ефективними, пропорційними заходами кримінальної відповідальності, включаючи в серйозних випадках - позбавлення волі (ст. 5 п. 1). Відповідальність юридичної особи не виключає кримінального переслідування фізичних осіб, які є виконавцями, підбурювачами або співучасниками дій, передбачених ст. 2 і 3.

Як можливі санкції, що можуть бути накладені на юридичну особу, передбачені такі: позбавлення пільг і державної допомоги; тимчасова або постійна заборона здійснення промислової чи комерційної діяльності; поміщення під судовий нагляд; ліквідація в судовому порядку; покладання обов'язку зі здійснення спеціальних заходів, спрямованих на усунення наслідків злочинного діяння (ст. 7).

Отже, з вищевикладеного випливає, що в межах екологічного права ЄС сформувалась цілісна система механізму відповідальності за екологічні правопорушення, що регламентується нормами первинного і вторинного права ЄС і гарантії якої забезпечуються наднаціональними інституціями цієї Організації. Вбачається, що процес гармонізації принципів еколого-правового регулювання з чинним у ЄС стандартами є доцільним і необхідним у проведенні узгодження норм і положень в актах екологічного законодавства України, їх кореляції відповідно до загальноприйнятих принципів базового Закону України "Про охорону природного навколишнього середовища", подальшого узгодження з актами в інших галузях законодавства, вимогами положень міжнародних договорів України через подолання окремих прогалин, які створюють колізії в чинному екологічному законодавстві України.

З огляду на вищезазначене, вважаємо, що характер і рівень співробітництва Україна - ЄС, і, цілому, перспектива українського євро інтеграційного курсу, зокрема, у галузі охорони навколишнього середовища, залежатимуть від внутрішніх трансформацій в Україні, створення умов для стабільного економічного розвитку, фінансового забезпечення та узгодження дій, насамперед, органами виконавчої влади в реалізації заходів у напрямку інтеграції України до ЄС.

Література

1. Останнє розширення ЄС відбулось 1 січня 2007 р.
2. Див., наприклад: *М.М.Микієвич, Н.І.Андрусевич, Т.О.Будякова* Європейське право навколишнього середовища. Підручник. - Львів, 2004.- С. 9.; *Калиниченко П.А.* Защита экологических прав в законодательстве Европейского Сообщества // Экологическое право. - 2003. - №2. - С. 55.; *Kiss A., Shelton D.* Manual of European environmental Law. Cambridge, 1997. - P. 16.; *Jonson S.P., Corcell G.* The environmental police of the European communities. L., 1995. - P. 5.; *Ludwig Kramer* EC Environmental Law. (Fourth edition). London: Sweet & Maxwell, 2000. - 329 p. та ін.
3. Вторинне право ЄС в даній сфері нараховує близька 300 актів /Див.: *С.Ю.Кашкин* Право Европейского Союза. Учебник. - М.: ЮРИСТЪ, 2002.- С. 750.
4. Див., зокрема: *Н.Р.Малишева.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. – К., 1998.; *Малишева Н.Р.* Гармонізація стандартів навколишнього середовища України зі світовими та європейськими і підвищення ефективності їх впровадження // Малий і середній бізнес. – 1999. — № 1-2; *Малишева Н.Р.* Гармонізація екологічного законодавства України з ЄС у контексті загального договірного процесу "Схід – Захід" в Європі // Правова держава. — К., 2000. — Вип. 11. – С.323-348.
5. Див.: *Шемшученко Ю.С.* Гармонізація законодавства України з міжнародним і європейським правом // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: Матеріали наук. конф. - К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000.- С.8-14.; *Шемшученко Ю.С.* Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с европейским правом //Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / Под общ. ред. Е.Б. Кубко, В.В. Цветкова. – К.: Юринком Интер, 2003. — С.35-42 та ін.

6. Див.: Кравченко С.М. Оргуська Конвенція та діяльність ЕкоФоруму //Вісник екологічної адвокатури. - 2000. - №12. - С. 5-10.
7. Див.: Андрусевич А.О. Захист екологічних прав людини у практиці Європейського Суду з прав людини //Вісник екологічної адвокатури. - 2000. - №12. - С. 18-31.
8. Див.: Калиниченко П.А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского Сообщества (международно-правовой аспект.). - Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. - Москва, 2001 та ін.
9. Див.: *Вьлегжанина Е.Е.* Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве //Московский журнал международного права. - 2003. - №4. - С. 159-177.
10. *Дороті Фуке, Анатолій Каманін* Навколишнє середовище //Український правовий часопис. - Випуск №5 (10).- травень 2004 р. Матриці показників ефективності наближення законодавства України до законодавства ЄС. - К.: UEPLAC, 2004. - С. 145-160.
11. *Ludwig Kramer* EC Environmental Law (Fourth edition). London Sweet & Maxwell. 2000. - 329 p.
12. Див.: *Нгуен Куок Динь, Патрик Дайе, Алєн Пелле* Международное публичное право. В 2-ух томах. – Т. 2. Кн.:3: Международные отношения /Пер. с фран. – К.: Сфера, 2001. – С. 346.
13. Див.: *Н.Р Малишева.* Гармонизация экологического законодательства в Европе – К., 1998. - С. 164-165.
14. Спочатку принцип "забруднювач сплачує" застосовувався виключно в контексті подовженого або "хронічного" забруднення, яке необхідно було послідовно доводити до прийняттого рівня. Згодом було вперше визнано, що принцип є застосовним й до випадкових забруднень.
15. В доктрині міжнародного права існує щонайменше два підходи стосовно сутності ступеню строгості обов'язку попередження транскордонного забруднення. Деякі автори (Л.В.Сперанська, Л. де ла Файет) вважають це зобов'язання абсолютним, або обов'язком результату. Це означає, що держави повинні забезпечити результат - неспричинення шкоди.
16. Див.: *Н.Р Малишева.* Гармонизация экологического законодательства в Европе – К., 1998. - С. 178.
17. Вперше цей принцип згадується в Рекомендації Ради ЄС 75/436 від 3 березня 1975 р. /OJ. L .194, 25.07.1975. -P. 1
18. Див.: /OJ. L. 194, 25.07.1975.
19. Цю ідею активно обстоювали після аварії Савезо (Італія, 1976 р.) та Сандоса (Швеція, 1986 р.).
20. Див.: EU Environment Guide 1998. The EU Committee of the American Chamber of Commerce in Belgium. - 1997. - P. 11.
21. Зелена книга була прийнята в 1993 р. з урахуванням відповідного міжнародно-правового, американського та японського досвіду. /Див.: *Е.Е. Вьлегжанина* Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве //Московский журнал международного права. - 2004. -№ .1.-С.162-163.
22. Див.: СОМ (2000) 66 final. Brussel. 9.02.2000.
23. Конкретно мова йде про райони та види, що знаходяться під охороною системи Natura 2000 - Директиви 92/43/ЄЕС від 21.05.92. про збереження природного місця перебування дикої фауни і флори і Директива 79/409/ЄЕС від 1.04.79. про збереження диких птахів // Council Directives 79/409/EEC on the conservation of wild birds / OJ. L 103. - P. 1; 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora / OJ. L. 206. - P. 7.
24. Сьогодні в більшості державах-членах ЄС прийняті закони, які передбачають строгу екологічну відповідальність за шкоду, завдану навколишньому середовищу небезпечними видами діяльності, під якою розуміється шкода здоров'ю або власності чи забруднення земельних ділянок. Як загальне правило, вона не передбачена за спричинення шкоди природним ресурсам /Див., наприклад: Закон ФРН про екологічну відповідальність 1990 р.; Закон Данії про відшкодування екологічної шкоди 1994 р.
25. Див.: СОМ (2000) 66 final. - P. 43.
26. Проект такої директиви було запропоновано Комісією ЄС і мав на меті розвиток положень Білої книги ЄС та Стратегії ЄС "До глобального партнерства зі стійкого розвитку" 2002 р., яка в цілому передбачає створення законодавства Співтовариства про строгу екологічну відповідальність. Проект цієї директиви був вироблений в 2002 р. і на даний момент розглядається Європейським Парламентом. /СОМ (2002) 17 final.
27. Див.: OJ. L. 029 5.02.2003. - P. 55.
28. Під такими видами злочинів розуміються наступні діяння: вивільнення, емісія або занесення значної кількості речовин або іонізуючої радіації у повітря, ґрунт або воду, що спричинили

- смерть або серйозної шкоди будь-якій особі; протиправна утилізація, переробка, зберігання, транспортування, експорт чи імпорт відходів, в тому числі, небезпечних, що спричинили смерть або серйозну шкоду будь-якій особі та ін. (ст. 2 - Умисні дії).
29. Під такими злочинами розуміються діяння, що містяться в ст. 2, однак вчинені з необережності або як мінімум із злочинної недбалості (ст. 3 - Злочини з необережності).
30. Діяння, передбачені в ст. 2 Рішення.
31. У вищезгаданих Рекомендаціях Ради ЄС, що розкривають сутність зазначеного принципу, вказується наступне: у відповідності з принципом "забруднювач сплачує" встановлення стандартів і платежів є основним інструментом, що застосовується органами державної влади в цілях попередження забруднення. Мета платежів полягає, по-перше, в тому, щоб заохотити забруднювача вжити заходів, спрямованих на цілі скорочення забруднення, і, по-друге, змусити його оплачувати свою долю витрат, пов'язаних із заходами по ліквідації і скороченню забруднення, що вживаються державою. /Див.: Рекомендація Ради ЄС від 3.03.1975 р. щодо розподілу затрат і дій державних органів влади з екологічних питань /ОJ. L. 194, 25.07.1975.
32. Див., зокрема ст. 63 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р. //Європейський Союз. Консолідовані договори. – К., 1999.

The article examines the main approaches and mechanisms of legal regulation of environmental policy within European Union. Special attention is given to the institution responsible for environmental violations and crimes in Environmental Law EU.

Keywords: *Environmental Policy of European Union, European Union's Environmental Law, principle of "polluter pays", the institution of responsible for environmental crimes and the adaptation of environmental legislation and others.*

В статье анализируются основные подходы и механизмы правового регулирования экологической политики в рамках Европейского Союза. Отдельное внимание уделяется исследованию института ответственности за экологические правонарушения и преступления в праве окружающей среды ЕС.

Ключевые слова: *экологическая политика ЕС, право окружающей среды ЕС, принцип «загрязнитель платит», институт ответственности за экологические преступления, адаптация экологического законодательства и др.*

УДК 342.951.: 351.82

С.М. Юрченко,
доцент кафедри міжнародного права і
порівняльного правознавства,
Київський міжнародний університет

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано значення адміністративного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, цілі і напрямки державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, визначені режими допуску іноземних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, проаналізовано систему нормативно-правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Ключові слова: *зовнішньоекономічна діяльність, адміністративно-правовий режим, державне регулювання ЗЕД, суб'єкти ЗЕД.*

Фахівці у сфері адміністративного права, зокрема Битяк Ю.П. [1], Крегул Ю.І. [5], сходяться на думці, що найскладнішим об'єктом регулювання адміністративного права є економіка. Економіка – складна поліструктурна система, метою якої є задоволення потреб суспільства [5].

Жодна держава не відмовляється від управління економікою, адже економіка має фундаментальне значення для існування суспільства. Навіть ліберальні держави виробляють загальні