

## **Розділ I. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

---

УДК 351:65.012.8

І.Д. Казанчук

### **МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Проаналізовано адміністративно-правові норми та стандарти якості охорони навколишнього природного середовища, які діють у Європейському Союзі. Визначені можливості їх імплементації в природоохоронній сфері України.

Ключові слова: *навколишнє природне середовище, охорона, адміністративно-правові норми, стандарти, Європейський Союз, природоохоронні органи, адміністративна відповідальність, використання природних ресурсів.*

Проанализированы административно-правовые нормы и стандарты качества охраны окружающей среды, которые действуют в Европейском Союзе. Указаны возможности их имплементации в природоохранной сфере Украины.

Ключевые слова: *окружающая природная среда, охрана, административно-правовые нормы, стандарты, Европейской Союз, природоохранные органы, административная ответственность, использования природных ресурсов.*

Analyzed the legal and administrative regulations and quality standards of environmental protection, which operate in the European Union. Indicated the possibility of their implementation in the environmental field in Ukraine.

Key words: *natural environment, security, legal and administrative regulations, standards, European Union, environmental authorities, administrative responsibility, the use of natural resources.*

У світлі інтеграційних процесів в Україні стурбованість станом охорони навколишнього природного середовища актуалізували потребу у зверненні до правових джерел та досвіду діяльності природоохоронних органів закордонних країн, і в першу чергу, країн-членів Європейського Союзу. І цьому є пояснення: адже, в умовах сучасної індустріалізації у Європейському Союзі (далі - ЄС) захист довкілля є

однією з пріоритетних вимог розвитку його країн-членів. Внаслідок чого, ефективність системи управління природоохоронною сферою забезпечується завдяки вірному розподілу повноважень між усіма суб'єктами охорони навколишнього природного середовища в системі Союзу та сучасній правовій базі. В цьому аспекті зазначимо, що організаційно-правова структура ЄС є складною, тому як включає в себе регулювання на рівні союзних інститутів та державних органів всередині кожної країни, діяльність значної кількості природоохоронних організацій та громадських об'єднань [1, с. 32-46].

Отже, охорона навколишнього природного середовища займаючи одне з провідних місць в політиці європейських держав, у свою чергу вироблення відповідних стандартів набуває особливого значення в умовах сьогодення. В Україні на шляху інтеграції її у Європейський Союз пріоритетними напрямками підтримання екологічної рівноваги та забезпечення належного стану охорони навколишнього природного середовища в країні на сьогодні є [2, с. 3-4]:

- приведення законодавства України, у тому числі й адміністративного, у відповідність до правих норм і стандартів країн-членів ЄС відповідно з етапами, які визначені у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, прийнятій Верховною Радою України 18 березня 2004 року [3];

- удосконалення основних процедур, необхідних для здійснення оцінки впливу на довкілля, та забезпечення розроблення планів щодо покращення стану охорони навколишнього природного середовища, визначених в Основних напрямках державної політики України у сфері охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, їх виконання;

- впровадження комунікаційної стратегії щодо підтримки політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;

- підтримка суб'єктів громадянського суспільства та місцевих органів влади у галузі управління природоохоронною сферою;

- розширення співробітництва, насамперед, правоохоронних органів, із природоохоронними та правоохоронними органами країн-членів ЄС.

Як бачимо, головною ідеєю процесу покращення природоохоронної сфери в Україні має стати гармонізована з європейським законодавством національна нормативно-правова база у галузі охорони природного середовища, урегулювання правовідносин в цій сфері,

відповідальності за нанесення шкоди навколишньому середовищу. Основи такого законодавства в нашій країні вже створені, проте вони потребують подальшого удосконалення з огляду на прагнення України укласти Угоду про асоціацію із Європейським Союзом. Обов'язковою умовою Угоди є зобов'язання української сторони забезпечити правосуддя в сфері захисту природного середовища, і головне – перейняти норми та стандарти чистого навколишнього природного середовища [2]. При цьому представники Єврокомісії в Україні постійно підкреслюють, що одним із першочергових завдань для нашої держави є створення чітких законодавчих рамок й визначення чітких стандартів якості захисту природного середовища.

Якщо зарубіжні вчені (А. Віл, Г. Вінтер, Р. Вольфрум, П. Крейг, Л. Кремер, Д. Шелтон, Р. Стейнберг) приділили багато часу дослідженням еколого-правових питань, нажаль, в українській юридичній літературі проблемі вивчення адміністративно-правових норм і стандартів охорони навколишнього природного середовища, можливостей імплементації досвіду країн-членів Європейського Союзу в Україні присвячені лише поодинокі праці. Так, певний науковий інтерес до даної проблеми виявили такі науковці, як В. Андрейцев, С. Джигирей, Є. Додін, Б. Гамалюк, Р. Калюжний, В. Копійка, І. Коліушко, В. Костицький, М. Микієвич, А. Пухтецька, В. Пилипчук, К. Рябець, О. Улютіна, О.М. Хімич, Ю. Шемшученко. Можливо, що однією з причин, чому інтеграційні процеси не мали достатнього дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій науці, є те, що вони відбуваються і досі, ще не є завершеними, тому й потребують постійної уваги. Саме тому **метою статті** є аналіз адміністративно-правових норм і стандартів якості охорони навколишнього природного середовища, які визначені у Європейському Союзі, з можливістю запозичення їх передового досвіду в Україні як вагомому напрямку удосконалення інтеграційного процесу України в європейський правовий простір.

Європейські держави проводять величезну роботу по розробці стандартів в сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. Екологічна політика ЄС характеризується своїм динамізмом, врахуванням потреб суспільства та інтересів окремих його членів. Зазначимо, що система стандартів в Європейському Союзі в сфері захисту навколишнього природного середовища закріплена передусім в директивах ЄС. Наприклад, на сьогоднішній день прийнято більше 90 директив стосовно природоохоронної сфери. Важливо, що Директиви ЄС спрямовані

на встановлення стандартів щодо оцінки вартості контролю за забрудненням в промисловості; оцінку впливу певних державних та приватних проєктів на навколишнє природне середовище; межі контролю і забезпечення інформацією і інше. Ці правові акти визначають окремі стандарти якості захисту природного середовища, якості води, якості повітря, промислових ризиків та біотехнологій, відходів, шумів [4]. Наприклад, Директиви щодо води містять стандарти у сфері захисту річок, морів та інших водойм; питання якості питної води; скидання у водойми відходів деяких небезпечних речовин; якості прісної води, що потребує охорони з метою підтримання життя риб, тощо [5, с. 121].

Крім цього, цікавим для наслідування в нашій країні є те, що в ЄС введене екомаркування спеціальним знаком з метою достовірного інформування споживачів про екологічність продукту, стимулювання виробників до дотримання норм і вимог по охороні навколишнього природного середовища. Відзначимо, що такий екознак не поширюється на харчові продукти, напої та лікарські препарати, лише на товари, які містять речовини та препарати, віднесені директивами до небезпечних, але в припустимих межах. В залежності від небезпечності товару екознак має свій відповідний колір. В кожному випадку, для отримання права використовувати екознак виробник повинен представити продукт для оцінки його екологічності в орган сертифікації, з якими виробник може укласти контракт по кожному виду продукції [6, с. 55].

Основні зусилля держав ЄС в сфері охорони навколишнього природного середовища спрямовані на визначення відповідальності за завдання шкоди природному середовищу та боротьбу із забрудненням. Так, у разі недотримання європейських стандартів в сфері охорони навколишнього середовища при боротьбі із забрудненням Європейська Комісія вповноважена застосовувати санкції (навіть до відповідальності на рівні Європейського Суду) по відношенню до держав-членів ЄС, які не виконують свої зобов'язання. В цілому, генеральна екологічна політика ЄС пов'язана з прийняттям і реалізацією шести Програм дій, на основі яких підготовлені нормативно-правові акти Європейського Співтовариства з охорони навколишнього природного середовища в різних сферах життєдіяльності країн-членів [4].

Окрім зазначених, пріоритетами екологічної політики є також: кліматичні зміни, навколишнє середовище та здоров'я населення, управління природними ресурсами та відходами, розвиток ринку екологічно чистих товарів шляхом дотримання вимог з охорони на-

вколишнього середовища. Зазначені пріоритети повинні реалізовуватися і в законодавчій діяльності також [7, с. 329-331].

Ряд директив ЄС містить стандарти в сфері охорони навколишнього середовища від відходів виробництва та споживання. Зокрема, до таких відноситься Директива ЄС про спалення небезпечних відходів (94/67/Е ЄС), в якій визначені заходи по попередженню, а у разі неможливості – зниженню негативного впливу на природне середовище та здоров'я людини забруднення повітря, ґрунту і вод, що викликані спаленням небезпечних відходів. Визначені і умови нормування та здійснення викидів підприємствами [8, с.202].

Хотілося б звернути увагу, що в ЄС акцент робиться передусім на великій різноманітності екологічних засобів боротьби із забрудненням природного середовища промисловими підприємствами. Значна увага приділяється таким організаційно-правовим заходам, як: екологічне нормування, ліцензування, екологічна експертиза, державний екологічний контроль, екологічний аудит, оцінка впливу потенційної діяльності на навколишнє середовище, екологічна сертифікація [8, с.206]. Система екологічної сертифікації, що використовується в країнах Європейського Співтовариства має на меті просувати на ринок продукцію промислових підприємств, при виробництві яких не допускалося порушень екологічних вимог. Вбачається, що і українське законодавство повинно бути спрямоване на досягнення саме цієї мети. В цьому контексті важливе значення має Директива 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування певних Директив, яка встановлює заходи з розміщення, знищення небезпечних відходів [4]. Цей правовий акт уточнює дозвольні та інші вимоги до виробничої діяльності промислових підприємств, не передбачені Директивою про управління відходами. За вимогами, встановленими в Директиві, підприємствам і організаціям заборонено змішувати небезпечні відходи різних видів, небезпечні відходи з безпечними, окрім як у визначених обставинах. Крім зазначеного, Директива 2008/98/ЄС визначає також стандарти для функціонування полігонів. Так, передбачається організація, управління, ліквідація та моніторинг місць їх розташування, можливість розміщення на них тих або інших відходів, встановлені правила попереднього очищення, обмеження по розміщенню органічних, небезпечних і побутових відходів, мінімальні технічні вимоги, які повинні бути відображені в дозволах, що видаються організаціям, які експлуатують полігони [9, с. 119].

Варто зазначити, що Україні слід обов'язково врахувати позитивний досвід ЄС по взаємозв'язку та інтеграції різних аспектів в зако-

нодавстві з охорони навколишнього природного середовища. В ЄС найчастіше контрольні функції зосереджені на регіональному або місцевому рівні влади, включаючи закріплення конкретних правових вимог до діяльності окремих промислових підприємств і організацій по охороні навколишнього середовища. Насамперед, вони стосуються технологій, норм щодо використання корисних копалин, промислових відходів і будівельних робіт. Право видачі ліцензій підприємствам і організаціям може бути делеговане різним органам на різних рівнях. В адміністративному законодавстві Європейського Союзу положення по охороні природного середовища, користуванню природними ресурсами включаються в законодавство про надра [1, с. 134]. Крім того, досвід ЄС щодо делегування місцевій (регіональній) владі ряду повноважень з охорони навколишнього природного середовища, користування надрами, землею, може бути розглянутий в аспекті можливості забезпечити природоохоронну спрямованість українського природоресурсного законодавства.

Окремо слід вказати на Директиву Європейського Парламенту та Ради від 15 січня 2008 року (2008/1/ЄС) щодо попередження та контролю за забрудненням [4]. Цей документ має вагоме значення в сфері захисту природного середовища Європейського Співтовариства, адже встановлює, що межі викидів, еквівалентні параметри та технічні заходи повинні ґрунтуватись на найкращих доступних технологіях (методах), проте без вказівки використовувати конкретні методи або технології. Однак при цьому повинні враховуватись технічні характеристики обладнання, що розглядається, його географічне положення та місцеві природні умови. В усіх випадках умови дозволу повинні передбачати заходи, спрямовані на зведення до мінімуму забруднень, що поширюються на великі відстані або транскордонного забруднення, а також на забезпечення високого рівня охорони навколишнього середовища в цілому. Згідно зі статтею 11 Директиви, держави-члени ЄС повинні створити умови для того, щоб уповноважені органи стежили за досягненнями в сфері найкращих доступних технологій (методів) або одержували інформацію про них.

Заслугує певної уваги й такий правовий акт Європейського Союзу в сфері захисту природи як Директива Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2009 року (2009/33/ЄС) з питань сприяння екологічно чистим та енергозберігаючим засобам автомобільного транспорту [10, с. 40]. Ця Директива визначає обов'язковість придбання чистого і економічного автомобільного транспорту підприємствами, підрядними компаніями і водіями.

Значна увага в адміністративному законодавстві ЄС приділяється питанню відповідальності за завдання шкоди навколишньому природному середовищу. Відмінність законодавства ЄС від нашого є те, що окрім необхідності покарати винну особу за шкоду, нанесену навколишньому природному середовищу, законодавець робить акцент на необхідності відновлення попереднього стану природного середовища. В цьому аспекті основним актом ЄС є Директива Парламенту від 21 квітня 2004 року (2004/35/ЄС) про відповідальність, попередження і відшкодування екологічної шкоди. Особливостями цієї Директиви є те, що її положення спрямовані не на охорону здоров'я і майна людини, а на охорону довкілля як такого, що включає біологічне розмаїття, води і ґрунт. Окрім цього, Директива про екологічну відповідальність за своєю суттю є нормативним актом публічного права і регулює правовідносини, виходячи з принципів, які є елементами публічного права. Це проявляється у праві державних органів безпосередньо, без звернення до суду, примушувати тих, хто використовує обладнання до заходів з санації, до відповідальності користувачів перед державними органами та у відсутності у фізичних та юридичних осіб права вимоги по відношенню до користувачів обладнання.

Другим істотним нововведенням Директиви є закріплення відповідальності користувачів обладнання перед державою. Приватні власники (наприклад, власники земельних ділянок) відповідно до статті 3 Директиви не можуть від свого імені вимагати відшкодування завданої шкоди, а можуть діяти тільки опосередковано, через державні органи, перед якими і буде відповідати особа, що спричинила шкоду. У статті 7 Директиви визначено, що користувач згідно з додатком II до Директиви обирає необхідні заходи і подає їх на затвердження в якості плану компетентним органам, які і приймають остаточне рішення про необхідність проведення конкретних заходів. Стаття 9 Директиви за настання екологічної шкоди, що спричинили декілька осіб, в питанні відповідальності розподілу між ними витрат на санацію містить відсилання до внутрішнього законодавства країн ЄС. Слід зауважити, що у додатку II до Директиви зазначено, що санація екологічної шкоди може бути первинною (з метою "повернути" природні ресурси, яким завдано екологічної шкоди до початкового стану), додатковою (у випадку, якщо заходів первинної санації виявилось недостатньо) і такою, що включає в себе заходи щодо поліпшення вод або місць природного проживання видів, які охороняються [11, с. 98].

В результаті ретельного аналізу змістового наповнення усіх зазначених європейських норм та стандартів, виключно у суворій відповідності до яких будується уся діяльність керівних інституцій ЄС

та органів державної влади його країн-учасниць, можна дійти висновку, що в країнах-учасниках ЄС дуже ретельна увага приділяється забезпеченню належної організації та ефективної діяльності усіх органів державної влади, спрямованої, у першу чергу, на врегулювання відносин органів виконавчої влади (природоохоронних органів) з громадянами шляхом належного дотримання прав людини та громадянина на сприятливе природне середовище. Врахування необхідності при законотворенні в природоохоронній сфері керуватись передусім правами людини на безпечне навколишнє природне середовище – є надзвичайно корисним і позитивним досвідом для нашої держави при здійсненні правотворчої діяльності.

Таким чином, виходячи із положень законодавства ЄС, в Україні постала необхідність вдосконалення: 1) механізму виявлення та поширення інформації про відповідні (державні і регіональні) екологічні програми; співробітництва правоохоронних органів України з природоохоронними органами ЄС з метою обміну передовим досвідом і методами природоохоронної діяльності [10, с. 39]; правового регулювання механізму участі громадськості в прийнятті рішень, що стосуються екологічної безпеки та здійсненні заходів, необхідних для сприяння реалізації відповідних положень, зокрема, Органістської конвенції [4] про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступі до правосуддя у справах природоохоронного характеру; розроблення та втілення у життя Концепції формування екологічної культури населення нашої держави шляхом вироблення стратегії дій щодо виховання кожного громадянина в дусі дбайливого ставлення до водних і земельних ресурсів, зелених насаджень і територій, що підпадають під особливу охорону, особистої відповідальності перед суспільством за збереження сприятливих природних умов та раціональне використання природних ресурсів, усвідомлення необхідності дотримання встановлених міжнародних екологічних норм, вимог і стандартів.

Хотілося б акцентувати увагу й на тому, що органам державної влади України (як суб'єктам управління у правоохоронній сфері) слід проаналізувати досвід європейської спільноти щодо розробки та втілення у життя єдиних адміністративно-правових норм і стандартів, за результатами чого національна система органів державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів набуде більш досконалих форм. Саме європейські стандарти повинні визнаватися головним напрямком державно-правових реформ та реорганізації адміністративно-правових інститутів в



Україні (приведення організаційної побудови, якісної взаємодії та діяльності органів виконавчої влади України) у правоохоронній сфері у відповідність до Копенгагенських та Мадридських критеріїв [2].

#### Використана література:

1. Право Европейского Союза / Под ред. Кашкина С.Ю. – М.: Юристъ, 2002. – 925 с.
2. План дій Україна – Європейський Союз : Європейська політика сусідства. – К.: Компанія ЛІК, 2005. – 40 с.
3. 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. – стаття 367.
4. Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Л.: Екоправо-Львів, 2008. – 192 с.
5. Lee M. EU environmental law: challenges, change and decision-making / M. Lee // Hart Publishing. – 2005 – 275 p.
6. Калиниченко П. А., Рациборинская Д. Н. Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества: основы стандартизации и сертификации / П. А.Калиниченко, Д. Н. Рациборинская. – Экологическое право. – № 2. – 2003. – С. 55–60.
7. Macrory R. Reflections on 30 years of EU environmental law: a high level of protection? / R.Macrory // Europa Law Publishing. – 2006 – 628 p.
8. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : Навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К.: "Знання-Прес", 2006. – 332 с.
9. Jack B. Agriculture and EU environmental law / B. Jack // Ashgate Publishing, Ltd. – 2009. – 273 p.
10. Гамалюк Б. Еколого-правова діяльність міліції з дотримання державних екологічних гарантій / Б. Гамалюк // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2008. – Вип 2. – С. 38-44.
11. Wolf S., Stanley N. Wolf and Stanley on Environmental Law / S.Wolf, N. Stanley // Taylor & Francis. – 2009. – 576 p.

УДК 340.133:340.12

О.М. Литвинов

**ІСТОРІЯ ПРАВОВИХ ІДЕЙ  
ЯК РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ:  
СТАРОДАВНІЙ СХІД У ПОСТРАДЯНСЬКІЙ  
СУЧАСНОСТІ**

Досліджується значення стародавніх східних поглядів і вчень про право і державу та розглядається їхній вплив на сучасні політико-правові процеси в країнах пострадянського простору. На основі культурологічного підходу робиться спроба осмислення процесів відродження архаїчних