

*Мирошниченко О.П.\**

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ЕС И УКРАИНЫ)**

*Every sphere of law has same problems of conceptual apparatus. Administrative and legal regulation of cultural property is one of the main aspects, which is devoted to this article. The article discusses the definition of cultural values and problems of its use in practice. The analysis of the definitions which are in legal acts, the doctrine of the author gives some additions and corrections to the definition of cultural property under the laws of Ukraine. In majority countries protecting and establishing of legal regime trafficking in cultural property is one of the priorities of the cultural heritage.*

*Административно-правовое регулирование культурных ценностей является одним из главных аспектов, которому посвящена данная статья. В статье рассматривается вопрос определения культурных ценностей и проблематика использования его на практике. В результате проведенного анализа определений существующих в правовых актах, доктринах автор предполагает собственное видение дополнений и корректив относительно определения культурных ценностей в законодательстве Украины. Охрана и установления правового режима оборота культурных ценностей является одним из приоритетных направлений сохранения культурного наследия большинства ведущих стран мира.*

**Ключові слова:** культурні цінності, критерії визначення культурних цінностей, види культурних цінностей, законодавство про культурні цінності.

**Актуальность темы исследования.** Среди актуальных общетеоретических проблем, которые имеют важное научно-практическое значение, существенное место занимает экологическая функция государства, направленная на охрану природы, обеспечение рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности. На современном этапе развития общества, в период экономических реформ и бурного индустриального роста, произошло резкое ухудшение качества окружающей природной среды, что заставило большинство стран, в том числе и Украину, задуматься о проблемах экологии и важности их незамедлительного решения. В этой связи повышается значимость экологической функции государства, реализация которой способствует достойному существованию человека в экологически благоприятной, пригодной для жизни окружающей среде и, в конечном счете, выживанию человечества как биологического вида.

Как верно отмечается в международно-правовой литературе, в настоящее время экологическая функция наполняется новым содержанием, теперь в нее по праву включается

\* доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Киевского международного университета

охрана природы, рациональное использование природных ресурсов, экологическая безопасность, защита экологических прав граждан [1].

Кроме того, актуальность обозначенной темы не в последнюю очередь обусловлена потребностью использовать опыт других государств, в частности европейских, в решении экологических проблем. Практика многих демократических стран показывает, что любое государство обладает реальными возможностями обеспечивать необходимый уровень охраны окружающей среды, экологических прав и свобод граждан. Наиболее ценным представляется анализ осуществления экологической функции на уровне государств-членов Европейского Союза (далее - ЕС), как имеющих положительные результаты в осуществлении экологической политики на уровне всей Организации в целом и каждого государства-члена в частности.

Немаловажным является тот факт, что ЕС имеет положительный опыт кодификации экологического законодательства, которая, к сожалению, отсутствует в отечественной правовой системе.

Касаемо Украины, следует отметить, что конституционно-правовое закрепление экологической функции государства является сравнительно новым явлением, которое лишь в последние годы становится предметом специального изучения [2].

Проблемы охраны природы и природопользования исследовались в основном представителями тех отраслей права, которые непосредственно связаны с охраной окружающей природной среды, и, как правило, не связывались с анализом соответствующей функции государства. Как известно, лишь с начала 1970-х гг. экологическая функция государства начинает рассматриваться в теории государства и права, конституционном праве как самостоятельная. Иными словами, экологическая функция государства начала выделяться и исследоваться в данном аспекте лишь в последние десятилетия, что связано с прогрессирующим ухудшением состояния окружающей среды и не только Украины. Эта функция объективно выходит за пределы одного государства.

С начала 1990-х гг. в Украине стала формироваться новая экологическая политика, ориентированная на развитие экономических методов регулирования природопользования. Среди важнейших направлений государственной экологической политики следует отметить институциональные преобразования с целью формирования нового правового и экономического механизма регулирования взаимодействия государственных органов различных уровней и природопользователей, включения экологических требований в процедуру оценки социально-экономической эффективности управленческих решений [3].

Нынешнюю экологическую ситуацию в Украине можно охарактеризовать как кризисную, которая формировалась в течение продолжительного периода в связи с небрежным отношением к объективным законам развития и воспроизведения природно-ресурсного комплекса Украины.

Кроме того, актуальность обозначенной темы обуславливается и тем, что сегодня сложились объективные предпосылки для развития международно-правовых отношений между Украиной и Европейским союзом. С начал 1990-х гг. стали налаживаться отношения между нашей страной и ЕС, и сегодня международная обстановка как никогда благоприятствует углублению связей между Украиной и ЕС в различных областях сотрудничества. Расширения экологического сотрудничества между нашей страной и ЕС требует неуклонно ухудшающаяся экологическая обстановка в Европе. Со вступлением граничащей с нашей страной Польшей в 2005 г. в Европейский Союз возросло количество общих экологических проблем Украины, государств-членов ЕС и Европейского союза в целом.

Таким образом, **целью данного исследования** является провести сравнительный анализ теории и практики реализации экологической функции государства на примере Украины и стран ЕС и на этой основе выявить положительный опыт, выработать рекомендации по осуществлению данной функции государства.

Проблематике правового регулирования экологической политики в рамках ЕС посвящены научные труды таких украинских и зарубежных ученых, как: О.Л.Дубовик, М.М.Бирюкова, П.А. Калиниченко, А.Я.Капустина, С.Ю. Кашкина, Ю.М.Колосова, Л. Кремера, Г.Винтера, Н.Р. Малышевой, В.Сперанской, Г.И.Тункина, Н.А.Ушакова, О.Н. Хлестова, С.В.Черниченко, В.А. Чичварина, Ю.С. Шемшученка, М.Л. Энтина. и др.

Однако, как верно отмечается в международно-правовой доктрине, многие вопросы, связанные с формированием и функционированием эколого-правового механизма, повышением его эффективности пока не нашли своего достаточно полного освещения в научной литературе, а ряд их вообще не привлек к себе внимание учёных. В первую очередь это относится к экономико-правовому регулированию природопользования, рассматриваемому сегодня в качестве важнейшего и наиболее перспективного направления в формировании и совершенствовании системы экологического законодательства [4].

На наш взгляд, отсутствие теоретических, обобщающих работ не только существенно затрудняет поиск приоритетов экологической политики, определение ее перспектив и путей, разработку вариантов реализации, но и, главное, существенно влияет на практику формирования экологической политики государства и ее реализацию в управленческой и правовой сферах.

Как известно, Европейский Союз является активным участником природоохранного процесса, как на международном, так и региональном (европейском) уровнях. Данная Организация уже более нескольких десятков лет успешно осуществляет интеграцию государств-членов неразрывно, как в экономической, так и в других сферах общественной жизни, в том числе и в области охраны окружающей среды. Экологическое регулирование является в настоящее время одним из важнейших направлений в деятельности Европейского Союза. В основу экологических мероприятий ЕС сегодня заложена концепция «устойчивого развития», являющаяся официальной стратегией ООН по выходу человечества из экологического кризиса.

Правовую основу этого направления составляют акты (главным образом директивы), принятые Европейскими Сообществами и институтами ЕС. Учредительные акты ЕС указывают защиту окружающей среды среди основных целей, направлений и принципов деятельности Организации и наделяет Европейское сообщество соответствующей компетенцией. Европейским Союзом проводятся разнообразные мероприятия в сфере экологии, создано внушительное количество норм в области охраны окружающей среды [5].

Этот правовой массив в силу своего значения, юридической проработанности составляет основу экологического права Европейского Союза. Для обозначения этого же юридического понятия применяется также термин «европейское экологическое право». Последний используется и в более широком смысле, имея в виду деятельность в этом направлении, например, Совета Европы. Однако трудно не согласиться с мнением, уже высказанным в международно-правовой науке, о том, что совокупность правовых норм, сложившихся и действующих именно в рамках Европейского Союза, представляет собой наиболее весомый и эффективный компонент европейского права вообще и экологического, в частности. Европейское экологическое право, будучи относительно новым и сложным правовым блоком европейской интеграции, уникально по ряду оснований. Речь

идет о том, что развитие европейского экологического права характеризуется поиском оптимальных подходов к решению сложных проблем управления природными ресурсами, сохранения природы: взят курс на экологизацию всех направлений политики ЕС, стимулирование вовлечения в выполнение экологических задач предпринимательских кругов; первостепенную значимость приобрели такие новые направления, как восстановление нарушенных земель, сохранение биоразнообразия.

На уровне Европейского Союза и государств-членов предпринимаются шаги в целях развития соответствующих действенных правовых механизмов (в первую очередь здесь имеются в виду процедура оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, иски граждан в связи с нарушениями экологического регулирования, процедура экологического аудита). Европейское экологическое регулирование - при учете национальных правовых особенностей стран-членов - развивается в русле мировых тенденций в этой сфере. В частности, эффективно используется американский законодательный опыт, который инициировал многие правовые средства, активно применяемые ныне в целях обеспечения рационального природопользования и сохранения окружающей среды.

Как показывает исследование экологического регулирования в формате сравнительного анализа, в европейском контексте эти механизмы получили новое содержание и новые направления развития применительно к интеграционным процессам.

Так, к примеру, получил развитие институт ответственности за правомерную деятельность; для реализации принципа «загрязнитель платит» адаптирована строгая ответственность (*strict liability*); расширяется сфера применения экоманеджмента и экологического аудита; перспективными считаются экологические соглашения; юридически детально проработаны такие важные с точки зрения реализации экологического права понятия, как «существенное воздействие на окружающую среду», «существенный риск», «наилучшие имеющиеся технологии» и др.

На современном этапе развития деятельность ЕС в сфере защиты окружающей среды обусловлена тремя особенностями:

- экологическая компетенция ЕС является совместной с государствами-членами;
- экологическая деятельность ЕС неразрывно связана с другими направлениями интеграции;
- ей присуще явление, обозначенное как «дуализм компетенции» [6].

Особенности современного этапа в развитии экологического права ЕС обусловлены качественно новыми концептуальными идеями и соответствующими правовыми принципами, а именно: идеей устойчивого развития, которая получает новую интерпретацию; особым акцентом на развитие содержания и применение принципов предотвращения ущерба окружающей среде в потенциальном источнике ущерба; принципами предосторожности, а также «загрязнитель платит».

В русле этих принципов формируются новые направления, и расширяется спектр правовых механизмов в сфере природопользования и сохранения окружающей среды, взят курс на экологизацию всех направлений политики ЕС.

Основными направлениями правового регулирования защиты окружающей среды, осуществляемого сегодня ЕС являются: экологическая стандартизация; оценка воздействия на окружающую среду; сбор и обработка экологической информации, мониторинг окружающей среды; экологическая сертификация; экологический менеджмент и экологический аудит; развитие механизма финансирования; защита экологических прав граждан и др.

Кроме того, комплексное рассмотрение внутренних связей организации позволяет сделать вывод о наличии хорошо продуманного и юридически разработанного экологического сотрудничества в рамках ЕС.

ЕС обладает полномочиями по сотрудничеству в области экологии на международной арене. ЕС активно сотрудничает в данном вопросе с другими субъектами международного права, прежде всего, ООН и ее специализированными учреждениями и вспомогательными органами.

Без всякого сомнения, присутствует глубокая взаимозависимость между деятельностью ЕС в области окружающей среды и деятельностью в этой области других субъектов международного права.

Представляется, что комплексное исследование современных правовых средств ЕС по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды, а также тенденций его развития в рамках ЕС, может быть использовано в ходе совершенствования правовой основы природопользования и охраны окружающей среды в Украине. Более того, целесообразно больше уделять внимания процессу адаптации в украинскую правовую систему принципов экологической политики ЕС, в частности, принцип предосторожности, предотвращения ущерба окружающей среде в источнике, «загрязнитель платит».

1. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: теоретико-правовой аспект : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 Москва, 2005. - 367 с.
2. Экологическая функция государства закреплена в статьях. 16, 50, 85, 92, 106, 110 и др Конституции Украины 1996 г.
3. Наливайко Л.Р.Содержание экологической функции современного государства: конституционно-правовые основы // «Российское право в Интернете». - 2006 (02).
4. Сизов В.Е. Экологическая функция государства и механизм ее реализации: теоретико-правовой аспект: теоретико-правовой аспект : Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 Москва, 2005. - 367 с.
5. Калиниченко П.А. Охрана окружающей среды в деятельности европейского сообщества (международно-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2001.
6. «Дуализм» компетенции ЕС в области охраны окружающей среды выражается в том, что полномочия в рассматриваемой области предоставляются организации учредительным договором для достижения непосредственно целей экологической политики ЕС, а также для достижения целей поддержания функционирования внутреннего рынка.