

УДК 349.6

## **АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ, УПОВНОВАЖЕНИХ ЗДІЙСНЮВАТИ ОХОРОНУ ДОВКІЛЛЯ**

**О.А. УЛЮТІНА, кандидат юридичних наук,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Проаналізовано міжнародний досвід провідних країн світу та визначено пріоритетні напрями реформування та оптимізації системи органів державної влади у сфері охорони довкілля.*

**Охорона довкілля, екологічна політика, екологічна безпека, Рада Європи, провідні країни світу.**

Проблема охорони навколишнього середовища перетворюється на глобальну і стосується інтересів усього людства. Вона зумовлює необхідність розробки рішень щодо ефективних підходів і методів нових форм і напрямів, які відповідають сучасним вимогам. Вирішення глобальних проблем у сфері охорони навколишнього середовища є необхідною передумовою подальшого соціально-економічного розвитку країни, побудови на цій основі нового здорового суспільства. Західні держави роблять вагомий внесок у розвиток діючої міжнародної системи забезпечення екологічної безпеки співтовариства, проводячи послідовну національну політику, спрямовану на збереження, відновлення та поліпшення екологічних умов.

Загальнотеоретичні дослідження питань адміністративно-правового регулювання екологічної безпеки досліджувалися у працях В.В. Корнієць, О.Ю. Горбунової, Ю.В. Дикої, Л.П. Коваленко, В.А. Лазаренко, М.М. Романюка, К.А. Рябець, А.В. Філіпова, О.М. Хімича та інших учених.

**Метою** даної статті є узагальнення міжнародного досвіду діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати охорону довкілля, а також пропозиції щодо основних напрямів його в Україні.

Головні концептуальні засади екологічної політики нашої держави сформульовані в «Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затверджених постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. [1], але зважаючи на те, що з моменту прийняття цього документа пройшло більше десяти років, 17 жовтня 2007 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року [2]. Проголошена екологічна політика базується на органічному поєднанні вирішення економічних та екологічних проблем у процесі реформування суспільства, створення мотивації, бажань та умов для

вирішення екологічних проблем на національному, регіональному, місцевому рівнях. Отже, екологічну політику можна уявити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення.

Мета реалізації національної екологічної політики полягає в стабілізації і поліпшенні екологічного стану території держави шляхом утвердження національної екологічної політики як інтегрованого фактора соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

Основними цілями національної екологічної політики є: досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища; зростання рівня громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки; поліпшення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище; припинення втрат біота ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи; забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів.

Міжнародні зобов'язання України щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки впливають з положень багатьох міжнародних конвенцій та двосторонніх угод. Міжнародні конвенції та угоди, ратифіковані нашою країною, дають змогу визначити основні напрями розвитку національного законодавства та розробки загальнодержавних і регіональних програм у сфері реалізації екологічного прогнозування, його подальшого розвитку з метою забезпечення належної охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки [3, с. 73].

Важливим елементом формування міжнародно-правових стандартів екологічного прогнозування є законодавство Європейського Союзу, інших неурядових організацій Європи, міжнародно-правові угоди з питань охорони навколишнього середовища, екологічне законодавство окремих європейських держав, а також створені державами-учасницями спільні об'єднання щодо охорони навколишнього середовища.

Передусім це Всесвітня комісія з навколишнього середовища і розвитку, створена в 1983 р. представниками 23 країн світу. Основними напрямами її діяльності є підготовка доповідей про перспективи у галузі охорони навколишнього природного середовища, збирання інформації про стан природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, надання підтримки взаємодії і співробітництву в цій сфері, сприяння підвищенню рівня розуміння і зобов'язань [4].

Важливе значення має також Європейське бюро з навколишнього середовища, створене в 1974 році. Його засновниками стали 75 неуряд-

дових організацій із 12 країн Європи. Основна діяльність бюро спрямована на поширення інформації про природоохоронну політику, охорону природи і диких тварин, здійснення контролю за забрудненням навколишнього природного середовища, розробку і реалізацію освітніх екологічних програм [5, с. 94].

Україна є членом 20 природоохоронних конвенцій та протоколів до них. Наша держава співпрацює з 26 із 41 міжнародних організацій, що визначені як головні джерела міжнародної допомоги країнам з перехідною економікою. Ці міжнародні організації, а також країни-донори фінансують реалізацію в Україні природоохоронних проектів. Вони спрямовані на модернізацію промисловості та впровадження механізмів Кіотського протоколу, реформування правової бази та зміцнення інституціонального потенціалу для розвитку екологічної дозвільної системи в Україні, поліпшення управління відходами, водними ресурсами.

На сьогодні забезпечується виконання понад 50 двосторонніх угод, а також проводяться заходи щодо розширення міжнародного співробітництва. Зокрема, здійснюються заходи з підготовки проектів угод з Вірменією, Італією, Францією, Аргентиною, Австрією, Японією, Швецією [6, с. 58].

Іншим цікавим договором регіонального типу є Угода щодо Асоціації Карпатського Єврорегіону, укладена в угорському місті Дебрецен з ініціативи Польщі, Словаччини, Угорщини й України. Пізніше до Асоціації приєдналася Румунія (лютий 1993 р.). Функціонування Карпатського Єврорегіону одержало визнання і підтримку в Раді Європи. Налагоджено також зв'язки з Союзом транскордонних регіонів Європи. Діяльність Карпатського Єврорегіону та її керівних органів сприяла зверненню уваги Європейського банку реконструкції та розвитку на вдосконалення прикордонної інфраструктури та системи переходів; програми PHARE – на підтримку малого й середнього бізнесу в регіоні [7, с. 57].

У 1995 р. Україна стала тридцять сьомим членом представницької міжнародної організації Ради Європи, яка на сьогодні об'єднує вже понад сорок країн. Закон про приєднання України до Статуту Ради Європи був прийнятий Верховною Радою України 31 жовтня 1995 року.

Рада Європи, як пан'європейська організація, має достатньо багато повноважень, що не охоплює лише галузь національної безпеки. Та все ж вагоме місце в діяльності цього представницького міжнародного органу посідає вирішення екологічних проблем. Саме Рада Європи була першою міжнародною організацією, яка створила Комітет європейських експертів з питань захисту природи і природних ресурсів ще у 1962 р., а у 1964 р. – Комітет з питань забруднення вод. Дотепер Рада Європи є головним «ідеологом» захисту довкілля на континенті. За тривалий час своєї діяльності вона прийняла такі визначні документи: Водна Хартія (1968 р.); Декларація принципів боротьби з забрудненням повітря (1968 р.); Декларація про благоустрій навколишнього природного середовища в Європі (1970 р.); Хартія ґрунтів (1972 р.) [8, с. 154].

Слід зауважити, що документи Ради Європи мають не правовий, а скоріше рекомендаційний характер. Проте ця робота дуже важлива і

створює необхідні передумови для прийняття правових рішень у майбутньому.

Особлива роль у формуванні міжнародного санітарно-епідеміологічного права належить конференціям ООН з навколишнього середовища та розвитку, які проводились 15–16 червня 1972 р. у Стокгольмі, в червні 1992 р. – у Ріо-де-Жанейро та 26 серпня – 4 вересня 2002 р. – в Йоганнесбурзі. Як ми зазначали, документи, що були прийняті на Стокгольмській конференції, а також частина документів на конференції в Ріо-де-Жанейро, належать до так званого «м'якого» права, тобто не є юридично обов'язковими, проте вони мають надзвичайно високий моральний авторитет, завдяки чому примушують країни світу та їх уряди дотримуватись висловлених у них рекомендацій та побажань, а також активізують міжнародну санітарно-епідеміологічну співпрацю, у тому числі й міжнародно-правову [9, с. 318].

У законах європейських країн охорону довкілля розглядають як складову частину соціально-економічної політики, проте пріоритет в охороні окремих природних об'єктів різний: якщо в Німеччині, Швейцарії та деяких інших країнах – це формування й належний стан ландшафту і тільки тоді використання і охорона земель, лісів, вод тощо, то в Румунії, Болгарії, Угорщині – передусім це охорона повітря, вод, інших природних ресурсів. У законі Німеччини донедавна не було норм про відповідальність за його порушення, а закон Румунії встановлює кримінальну й адміністративну відповідальність за окремі екологічні правопорушення.

У США перші спроби охорони природних ресурсів були зроблені з прийняттям Закону про лісові резерви (1891 р.). На початку ХХ ст. були зроблені перші кроки щодо охорони тваринного світу. Спеціально створене Агентство з питань охорони навколишнього середовища мало право видавати підзаконні акти, котрими регулювалися критерії і стандарти якості води, атмосферного повітря, нормативи промислових відходів, стічних вод тощо, а також кримінального переслідування корпорацій та інших порушників встановлених правил [10, с. 510].

У США, наприклад, функції контролю за дотриманням екологічного законодавства виконують також правоохоронні органи (такі як поліція, прокуратура, федеральне бюро розслідувань та його територіальні підрозділи). Слідчі підрозділи зазначених служб проходять регулярну підготовку та тренування з навичок розслідування екологічних злочинів [11, с. 147–148].

Характерною є тенденція до спеціалізації в галузі природоохоронної діяльності. У деяких штатах створюються підрозділи спеціальної екологічної поліції, що структурно входять або до системи природоохоронних відомств, або до загальної поліцейської служби. Екологічні слідчі працюють у федеральному Агентстві з охорони навколишнього середовища.

Загалом у штаті працює 35 слідчих. Оперативні поліцейські, яких нараховується приблизно 215, розташовані у дев'яти регіональних відділах міністерства, найбільш великих містах штату. На рахунок екологічних поліцейських великі заслуги у боротьбі з кримінальними злочинами.

Протягом 1991–1992 фінансового року, наприклад, вони порушили 12519 кримінальних справ у зв'язку з недотриманням положень законів про охорону навколишнього середовища штату, що стосуються охорони тваринного світу, водно-болотних угідь, мінеральних ресурсів, забруднення вод.

За обсягом своїх прав та привілеїв екологічна поліція не відрізняється від загальних поліцейських служб. Екологічні поліцейські носять зброю, мають право безперешкодного відвідування підконтрольних об'єктів за пред'явленням посвідчення, на доступ до необхідної інформації, затримання, арешту тощо.

Отже, практика діяльності поліцейських структур США свідчить про те, що кваліфіковано виявити та розслідувати екологічні правопорушення здатні лише спеціально підготовлені кадри, при цьому не обтяжені завданнями попередження та боротьби з усіма іншими видами правопорушень.

У Великобританії законодавство про охорону навколишнього середовища ще молодше, порівняно із США. У 1951 р. була введена система видачі дозволів на скидання відходів у внутрішні води, у 1970 р. – створено Міністерство навколишнього середовища, у 1972 р. починає діяти Королівська комісія боротьби з забрудненням навколишнього середовища – незалежний орган при урядові Великобританії. На неї покладено спостереження за ефективністю природоохоронної діяльності та екологічної безпеки. Комісія сама визначає сфери свого інтересу, проводить дослідження і приблизно кожні 18 місяців публікує доповідь, у якій з позиції науки, права й адміністративного управління аналізує актуальні, перспективні проблеми навколишнього середовища та забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки. У доповідях знайшли відображення дані щодо утилізації відходів, забруднення нафтопродуктів, ядерної енергетики, сільськогосподарського забруднення навколишнього середовища, забруднення атмосферного повітря. Рекомендації, сформульовані в доповіді, не є обов'язковими для уряду. Однак, оскільки формально він повинен реагувати на ці доповіді, висновки Комісії не можуть бути проігноровані. Існують також численні центральні установи – ради з охорони повітря, з обробки різних відходів і 10 регіональних управлінь з контролю за якістю навколишнього середовища. Важливу роль відіграють місцеві органи влади й численні громадські об'єднання. Введення системи платежів за водокористування і скидання промислових стічних вод, оподаткування за використання матеріалу (податок на викопне паливо) дало Великобританії змогу значно знизити державні фінансові витрати і перекинути кошти на програми з регулювання екологічної безпеки [12, с. 54].

У Франції щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюють свою діяльність міністерство охорони природи і навколишнього середовища, Рада з управління територіями та регіонального розвитку, при цьому у всіх департаментах засновані бюро з охорони природи і навколишнього середовища [10, с. 511].

У Польщі провадження стосовно адміністративних деліктів органами державної влади здійснюється згідно із загальними положеннями Кодексу адміністративного провадження від 14 червня 1960 року. Особливості проваджень стосовно адміністративних порушень у різних сферах встановлюються в законах «Геологічне та гірничне право», «Про насінництво», «Про штучні добрива та здійснення удобрення», «Право охорони навколишнього середовища» та ін. [13, с. 182].

У ФРН з 1974 р. створено Федеральне міністерство у справах навколишнього середовища. Федеральному міністерству з охорони навколишнього середовища, наділеному не стільки виконавчими, скільки управлінськими функціями, підлеглі окремі федеральні органи. Серед них Екологічна федеральна служба (відповідальна за експертизу), Федеральна служба захисту природи (на відміну від першої, її компетенція поширюється і на охорону природи й ландшафтів), Федеральна служба із захисту від радіаційного впливу, Інститут Роберта Коха (відповідальний за введення в обіг генетично модифікованих організмів) та ін. [14, с. 55].

Особлива увага в Німеччині приділяється навчанню виробничого персоналу екологічної безпеки. Адміністративно-правове регулювання екологічною безпекою є сферою, що забезпечує робочі місця значної частини населення Німеччини. Щорічно зростає кількість підприємств, які займаються розробкою екологічних та ресурсозберігаючих технологій або пропонують послуги у галузі екологічної безпеки й охорони навколишнього середовища. Створені в окремих землях відповідні відомства контролюють дотримання встановлених стандартів належної якості вод та атмосферного повітря і разом з федеральною владою і громадськістю борються з підприємцями та іншими порушниками законодавства про екологію.

В Японії одним із пріоритетних питань є охорона довкілля. Японія почала формувати законодавство в галузі навколишнього середовища ще на початку 70-х рр. ХХ століття. Основний закон щодо боротьби із забрудненням навколишнього середовища, який був прийнятий у 1964 р., став юридичною та методологічною базою для подальшого формування законодавства щодо охорони довкілля. Механізмом охорони природи в Японії є: широке використання передових технологій і новітніх досягнень у галузі її охорони, значне поширення програмно-цільового управління, активна участь у вирішенні глобальних екологічних проблем.

Органом управління у сфері охорони навколишнього природного середовища є Управління з питань довкілля, яке засноване в 1971 р. як міністерство, що здійснює планування основних напрямів державної політики щодо охорони довкілля, розробку проектів екологічних законів, стандартів, нормативів, координацію всіх природоохоронних заходів. У Японії розроблено найбільш жорсткі у світі санітарно-гігієнічні стандарти якості води, впроваджені вимогливі стандарти озеленення новобудов, затінювання, перешкод радіохвилями, ведеться контроль за виробництвом фреонів.

Починаючи з 1979 р., у КНР уведено в дію значну кількість нормативних актів у галузі охорони навколишнього середовища, якими

урегульована адміністративна діяльність природоохоронних органів. Так, у 1979 р. були прийняті експериментальний Лісовий кодекс і Закон КНР про охорону навколишнього середовища, що став основою для формування всієї системи природоохоронного законодавства. Експериментальний Лісовий кодекс 1979 р. був переглянутий і в 1984 р. затверджений як постійний закон. Прийняті також закони про охорону навколишнього середовища морів та океанів (1982 р.), про запобігання забрудненню водного середовища (1985 р.), про запобігання забрудненню атмосфери (1987 р.), Водний кодекс (1988 р.), Закон про охорону диких тварин (1988 р.), Закон про запобігання шумовому впливу на навколишнє середовище (1996 р.) тощо [10, с. 644].

У Норвегії раз на два роки уряд надає парламенту доповіді про стан навколишнього середовища в країні і про проведену екологічну політику у галузі регулювання екологічної безпеки. Система державного контролю базується на інспектуванні й системному аудиті. Активно діє Норвезький урядовий екологічний фонд, що підтримує екологічно чисті технології. З 1988 р. в Норвегії діє Національне відомство по розслідуванню й припиненню економічної та екологічної злочинності [15, с. 100].

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що вивчення міжнародного досвіду провідних країн світу дає можливість визначити пріоритетні напрями реформування та оптимізації системи органів державної влади у сфері охорони довкілля.

Практика діяльності поліцейських структур США свідчить про те, що кваліфіковано виявити та розслідувати екологічні правопорушення здатні лише спеціально підготовлені кадри, при цьому не обтяжені завданнями попередження та боротьби з усіма іншими видами правопорушень. Проаналізувавши зазначений досвід, пропонуємо створити спеціалізований державний орган щодо охорони довкілля – екологічну міліцію, наділивши її відповідними повноваженнями у досліджуваній сфері, з подальшим розширенням процесуальних повноважень органів внутрішніх справ щодо підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, закріплені у Кодексі України про адміністративні правопорушення (глава 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури»).

Враховуючи досвід Великобританії, пропонуємо з метою поліпшення координації у сфері охорони навколишнього природного середовища при Кабінеті Міністрів України створити Координаційну раду з питань екологічної безпеки. До її складу повинні увійти керівники та заступники керівників міністерств та відомств, діяльність яких безпосередньо пов'язана із забезпеченням екологічної безпеки.

Разом із тим у межах реалізації державних програм з охорони навколишнього природного середовища пропонуємо запровадити спільні семінари-наради з керівниками природоохоронних органів щодо обговорення проблемних питань у досліджуваній сфері та визначення спільних шляхів їх вирішення.

#### Список літератури:

1. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
2. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року № 880-р.
3. Бакай О.О. Правове забезпечення екологічного прогнозування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.О. Бакай. – Х., 2002. – 181 с.
4. Трусов А.Г. Международное экологическое право (международное право окружающей среды): учебно-метод. пособ. / А.Г. Трусов. – М. : Изд. МНЭПУ, 1999.
5. Здоровко Л.М. Правові питання регіонального екологічного контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л.М. Здоровко. – Х., 2003. – 185 с.
6. Ковалевська Ю.С. Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні: дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.02 / Ю.С. Ковалевська. – Донецьк, 2009. – 205 с.
7. Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В.М. Комарницький. – К., 2002. – 169 с.
8. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної державної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.02 / О.Я. Лазор. – К., 2004. – 450 с.
9. Іванюк Д.П. Управління природоохоронною діяльністю : навч. посіб. / Д.П. Іванюк, І.В. Шульга. – К. : Алерта, 2007. – 368 с.
10. Бостан Л.М. Історія держави та права зарубіжних країн : : навч. посіб. / Л.М. Бостан. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 672 с.
11. Краснова И.О. Экологическое право США : исследование теории и практики развития. Международная Академия информатизации «Отделение прав человека» / И.О. Краснова. – М., 1996. – 254 с.
12. Лазаренко В.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Лазаренко. – К., 2010. – 210 с.
13. Адміністративно-деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О.А. Біленчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
14. Лазаренко В.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Лазаренко. – К., 2010. – 210 с.
15. Экологическая политика / под ред. С.В. Устинкина. – Новгород, 2003. – 312 с.

*Проанализированы международный опыт ведущих стран мира и определены приоритетные направления реформирования и оптимизации системы органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды.*

***Охрана окружающей среды, экологическая политика, экологическая безопасность, Совет Европы, ведущие страны мира.***



*Analyzed the international experience in leading countries and identified priority areas of reform and optimization of public authorities in the field of environmental protection.*

***Environmental protection, environmental policy, environmental safety, the Council of Europe, the world's leading countries.***