



У. В. Антонюк
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного та господарського права і процесу
Івано-Франківського факультету Національного університету
"Одеська юридична академія"

УДК 349.6

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ І ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Аналізуються поняття, особливості та система органів державного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні і Польщі. Зроблено висновок про спільні та відмінні риси в державно-правовому механізмі охорони навколишнього природного середовища цих країн.

Ключові слова: державне управління, механізм охорони навколишнього природного середовища, система органів державного управління.

Сталий соціально-економічний розвиток будь-якої держави, в тому числі і України, має супроводжуватися створенням та гарантуванням безпечного стану довкілля для життєдіяльності як суспільства, так і кожної пересічної людини, спираючись на систему правових приписів, яка базувалась б на гуманістичних і демократичних ідеях та принципах міжнародного права. На конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку підкреслювалось, що людство здатне зробити розвиток сталим: забезпечити, щоб він задовольнив потреби сучасного, не піддаючи ризику здатність наступних поколінь задовольняти свої потреби [1, с. 3]. Тобто немає ніякого сумніву в тому, що саме екологічна безпека повинна стати одним з пріоритетних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики держав світової співдружності. Підтвердженням цього в Україні є знову ж таки ст. 16 Конституції України, яка на найвищому юридичному рівні закріпила таку відносно нову функцію держави як екологічна [2]. Реалізація цієї функції знаходить своє відображення в системі керівництва та управління охорони навколишнього природного середовища. Тому, як влучно зазначає Ю. С. Шемшученко, серцевиною охорони довкілля виступає управління, мета якого полягає в підтриманні сприятливих екологічних умов, які обмежували б шкідливий вплив процесів виробництва на навколишнє середовище, раціональне використання, відновлення і відтворення природних ресурсів [1, с. 10].

Таким чином, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні питання щодо управління у галузі охорони довкілля, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки користується підвищеним інтересом з огляду на кризові екологічні показники в державі. У цьому контексті з метою удосконалення та реформування існуючої системи органів екологічного управління України, а також, зважаючи на євроінтеграційні процеси, які відбуваються в нашій державі, важливе значення має позитивний зарубіжний досвід її сусідів — держав-членів Європейського Союзу, зокрема Польщі. Тому порівняльний аналіз державно-правового механізму гарантування охорони довкілля в Україні і Польщі буде мати не тільки теоретичне, а й прикладне значення, оскільки сприятиме реформуванню, трансформації та адаптації національних державно-правових інструментів охорони довкілля до європейських еколого-правових стандартів.



Питання щодо державно-правових механізмів охорони навколишнього природного середовища в Україні, Росії і країнах Європейського Союзу неодноразово були предметом наукових досліджень провідних українських та російських учених у галузі екологічного права, зокрема: В. І. Андрейцева, М. М. Брінчука, М. І. Васильєвої, О. Л. Дубовик, Б. В. Єрофєєва, В. В. Костицького, М. В. Краснової, В. І. Лозо, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученка тощо. Водночас недостатньо уваги приділяється саме порівняльному аналізу державно-правового механізму охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки в Україні і Польщі, що й зумовлює актуальність та своєчасність цього дослідження.

Завдання цього дослідження полягають у порівняльному аналізі державно-правового механізму охорони довкілля за екологічним законодавством України і Польщі на основі вивчення принципів, рівнів та системи органів державного екологічного управління в Україні і Польщі з метою визначення спільних та відмінних підходів до розв'язання екологічних проблем у даних державах та врахування позитивного зарубіжного (польського) досвіду у контексті євроінтеграційних процесів в Україні.

Державно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища як в Україні, так і в Польщі, включає в себе систему державних та громадських органів влади та управління, які діють у екологічній сфері і виконують відповідні екологічні функції. З огляду на це, концепція охорони навколишнього середовища в Польщі розглядається як діяльність компетентних органів щодо збереження природного балансу, необхідного для забезпечення нинішнім і майбутнім поколінням сприятливих умов життя і їх права на використання природних ресурсів та збереження його кількісного і якісного стану [3, с. 15].

Специфіка системи управління Польщі у галузі охорони навколишнього середовища у Польщі охоплює собою такі сектори (сфери):

1. Охорона та раціональне використання природних ресурсів (землі, ґрунтів, вод, лісів, рослин і тварин).

2. Захист конкретних та цінних компонентів довкілля, цінних елементів природи (національні парки, заповідники та природні пам'ятки, цінні види рослин і тварин), забезпечення озеленення у містах, зелений туризм та відпочинок, охорона парків, курортів і зелених зон у містах та селах.

3. Захист життя і здоров'я людей у процесі здійснення негативного впливу на стан навколишнього природного середовища людини (утилізація, переробка або безпечно видалення відходів, захист від шуму, вібрації і випромінювання) [3, с. 16].

Що ж стосується основних напрямків охорони навколишнього природного середовища в Україні, то слід відмітити, що у відповідності до Постанови Верховної Ради України "Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" від 5 березня 1998 року [4], до основних пріоритетів охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів належать: гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля; зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; поліпшення екологічного стану басейнів рік України та якості питної води; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону; будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану; формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки; екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті; збереження біологічного та ландшафтного різноманіття; заповідна справа.

Таким чином, основні напрямки охорони довкілля в Україні, певною мірою, є співзвучними з польськими, оскільки включають в себе охорону та використання



довкілля в цілому і його окремих елементів, зокрема: охорону територій та об'єктів екологічної мережі України, а також забезпечення екологічної безпеки та захист життєдіяльності людей.

Базові положення щодо управління природокористуванням та охороною довкілля закріплені в Конституції Польщі від 2 квітня 1997 року [5]. Зокрема, у відповідності до ст. 5 Конституції, на Республіку Польща покладено обов'язок щодо забезпечення захисту навколишнього середовища, керуючись принципом сталого розвитку. Крім того, згідно із ст. 68 Конституції державні органи повинні здійснювати боротьбу з епідеміями хвороб та запобігати негативним наслідкам для життя і здоров'я людей та деградації навколишнього природного середовища.

Основоположні засади щодо управлінської державної діяльності в екологічній сфері визначені у ст. 74 Конституції Польщі:

- 1) органи державної влади повинні проводити політику щодо забезпечення екологічної безпеки нинішнього і майбутніх поколінь;
- 2) захист навколишнього середовища є обов'язком органів державної влади;
- 3) кожен має право на отримання інформації про якість навколишнього середовища і її захист, а органи державної влади — обов'язок забезпечити і реалізувати це право;
- 4) органи державної влади надають підтримку діяльності громадян щодо охорони і поліпшення якості навколишнього природного середовища [5].

Конституція України також містить положення щодо реалізації екологічних управлінських функцій. Свідченням цього є першочергово ст. 16 Конституції України, яка закріплює обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку, підтримувати екологічну рівновагу на території України і здолати наслідки Чорнобильської катастрофи. Крім того, у Конституції України визначено і повноваження органів державної, місцевої влади та управління у екологічній сфері, зокрема: ст.ст. 85 (п. 6), 92 (п. 5), 106 (п. 21), 116 (п. 3), 119 (п. 3) тощо [2].

Державне екологічне управління як у Польщі, так і в Україні, носить системний характер. Специфіка управління охороною довкілля у Польщі полягає в тому, що з одного боку, Польща як учасник Європейського Союзу визнає існуючу на рівні Європейського Співтовариства систему органів управління у екологічній сфері, а з іншого — характеризується власною системою управління у даній галузі.

Інституційний механізм Європейського Союзу у розвитку та застосуванні європейського права навколишнього середовища включає 3 рівні:

— *загальний* — органи загальної компетенції (Рада ЄС, Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд Європейських співтовариств, Омбудсмен ЄС, Європейський інвестиційний банк);

— *спеціальний* — органи спеціальної компетенції (Європейське агентство з навколишнього середовища);

— *функціональний* — органи додаткової (допоміжної) компетенції (Мережа ЄС для імплементації та застосування права навколишнього середовища, Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку, Європейська консультативна рада з навколишнього середовища) [6, с. 104].

Польська система органів управління охороною довкілля визначається через такі три рівні:

— *центральний* — вищий — загальнодержавний рівень;

— *галузевий* — основний — рівень галузевих міністерств і відомств;

— *місцевий* — рівень воєводств та органів муніципальної влади.

За ознакою спеціалізації повноважень, система державного управління Польщі включає такі види органів:

— державні установи, які не спеціалізуються на охороні навколишнього середовища, тобто їх компетенція у екологічній сфері є визначеною, але не обмежується лише охороною навколишнього середовища, а охоплює й інші сфери суспільного життя (економіка, культура, освіта, військова, соціальна сфера тощо);



— державні установи, що спеціалізуються на охороні навколишнього середовища, тобто їх компетенція носить обмежений цільовий характер, який полягає лише в охороні навколишнього середовища, раціональному використанні природних ресурсів та забезпеченні екологічної безпеки [7, с. 48].

До першої групи органів належать державні урядові організації, які наділені управлінськими повноваженнями у різних сферах суспільної діяльності, в тому числі і в сфері охорони навколишнього середовища. Особливістю управлінської діяльності даної групи органів у екологічній сфері є її загальний та комплексний характер щодо визначення основних напрямків екологічної політики та її реалізації, координації діяльності спеціалізованих урядових установ у екологічній сфері тощо.

До державних установ, які не спеціалізуються на охороні навколишнього середовища в Польщі, належать: Парламент Польщі, Ради міністрів і міністри Польщі; Президент Польщі, Верховна Палата нагляду Польщі, Суди Польщі, Омбудсмен Польщі, губернатори Польщі; представники муніципальної влади Польщі.

До державних установ, що спеціалізуються на охороні навколишнього середовища, належать: Міністерство охорони навколишнього середовища, яке очолює Міністр охорони навколишнього середовища; Державна інспекція з охорони навколишнього середовища, яку очолює Головний інспектор охорони навколишнього середовища; Регіональні інспекції з контролю за дотриманням природоохоронного законодавства.

Міністерство охорони навколишнього середовища Польщі — це колегіальний урядовий орган у складі якого функціонують ряд департаментів, які наділені конкретними функціями управління у галузі охорони довкілля та використання окремих природних ресурсів: Департамент природоохоронної політики, Департамент лісового господарства, Департамент охорони природи, Департамент геології, Департамент повітря і поверхні Землі, Департамент геології, Департамент вод, Департамент міжнародних зв'язків, Юридичний департамент тощо [8, с. 78].

Управління охороною навколишнього середовища на місцевому рівні здійснюється губернатором і установами, які підпорядковані йому на регіональному рівні. Міністр охорони навколишнього середовища наділений, відповідно до закону, тільки дорадчими функціями щодо надання допомоги та консультацій губернаторові у реалізації основ екологічної політики.

На місцевому рівні у системі органів державного екологічного управління у Польщі діють регіональні інспекції з контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, які підпорядковуються у своїй діяльності Державній інспекції охорони навколишнього середовища та Міністерству охорони навколишнього середовища [8, с. 80].

Що ж стосується системи державного екологічного управління в Україні, то вона базується на критерії спеціалізації компетенції [9, с. 40]. У відповідності до даної ознаки органи державного екологічного управління в Україні поділяються на два види:

— *органи загальної компетенції* — Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації тощо;

— *органи спеціальної компетенції*:

а) комплексні органи — Міністерство екології і природних ресурсів України;

б) галузеві органи — Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України;

в) функціональні органи — Міністерство охорони здоров'я України [9, с. 43].

Отже, характерною особливістю системи державних органів екологічного управління в Україні та Польщі є одночасне застосування комплексного та диференційованого підходів щодо регулювання відносин у галузі охорони довкілля. При цьому наявним є так зване поресурсове управління природокористуванням, яке являє собою сукупність управлінських органів, які здійснюють функції щодо



охорони і використання конкретних природних об'єктів. В Україні система поресурсового управління до 2011 року була представлена державними комітетами: із земельних ресурсів; по водному господарству; лісового господарства тощо, а з прийняттям Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 року [10] — державними агентствами: водних, земельних, лісових ресурсів; рибного господарства; у Польщі — департаментами: лісового господарства; вод; повітря і поверхні Землі; геології тощо. Крім того, і департаменти, і агентства є структурними підрозділами, які створені і є відповідальними перед міністерствами охорони навколишнього середовища України та Польщі.

Таким чином, система екологічного управління і України і Польщі має багато спільного саме у організаційно-інституційному механізмі охорони довкілля. Відмінною рисою екологічного управління в Україні, у порівнянні з Республікою Польща, є функції та методи управлінської діяльності. Так, якщо для України пріоритетними і надалі залишаються адміністративно-правові (імперативні) методи здійснення екологічного управління (наприклад, екологічний контроль, нагляд, юридична відповідальність), то в Польщі більшою мірою застосовуються економіко-правові (екологічний аудит, екологічне страхування, екологічний менеджмент) та екологічно-правові методи управління. Також позитивним для вітчизняного державного екологічного управління, на зразок з Польщею, було б розширення та підвищення рівня ефективності функціонування саме системи місцевих органів влади та управління в екологічній сфері.

Перспективність даного дослідження полягає тому, що в подальшому будуть досліджуватись особливості реалізації окремих функцій екологічного управління в Україні і Польщі.

Список використаних джерел

1. Шемшученко, Ю. С. Местные советы и охрана окружающей среды [Текст] / Ю. С. Шемшученко. — М. : Юрид. лит, 1987. — 112 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Polskie prawo ochrony przyrody [Tekst] / Janina Ciechanowicz-McLean, Krzysztof Biernat, Paweł Mierzejewski, Diana Trzcicka. — Centrum Doradztwa i Informacji Difin, 2006. — ss. 263.
4. Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постановова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [Текст] // ВВР. — 1998. — № 38-39. — Ст. 248.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Tekst] // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1997. — Nr 78. — Poz. 483.
6. Stochlak, J. Ochrona środowiska w Polsce [Tekst] / Janusz Stochlak, Małgorzata Podolak. — Wydawnictwo UMCS, 2006. — ss. 577.
7. Boć, J. Ochrona środowiska [Tekst] / Jan Boć, Konrad Nowacki, Elżbieta Samborska-Boć. — Kolonia Limited 2008. — ss. 444.
8. Микієвич, М. М. Європейське право навколишнього середовища [Текст] : [навч. посіб.] / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. — Львів : Екоправо-Львів, 2004. — 256 с.
9. Екологічне право України [Текст] : [підручн. для студентів юрид. вищ. навч. закладів] / В. К. Попов, А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв та ін. ; [за ред. В. К. Попова, А. П. Гетьмана]. — Х. : Право, 2007. — 485 с.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс] Офіційне представництво Президента України. — URL : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

Рекомендовано до друку кафедрою цивільного та господарського права і процесу
Івано-Франківського факультету Національного університету
"Одеська юридична академія" (протокол № 9 від 24 травня 2011 року)

Надійшла до редакції 06.06.2011



Антонюк У. В. Публично-правовой механизм охраны окружающей среды в Украине и Польше: сравнительный анализ

Анализируются понятия, особенности и система государственного управления охраны окружающей среды в Украине и Польше. Сделан вывод об общих и отличительных чертах в государственно-правовом механизме охраны окружающей среды этих стран.

Ключевые слова: государственное управление, механизм охраны окружающей среды, система органов государственного управления.

Antoniuk, U. V. Public Legal Mechanism for Environmental Protection in Ukraine and Poland: Comparative Analysis

This article analyzes the concepts and features of the system of state administration of environmental protection in Ukraine and Poland. The conclusion about the common features of state-legal mechanism of environmental protection in these countries was made.

Key words: public administration, mechanism of environmental protection, the system of government.

