



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ З ЕКОЛОГІЧНОГО, КЛІМАТИЧНОГО ТА ЕНЕРГЕТИЧНОГО ПРАВА ЄС

**в рамках проєкту програми Європейського Союзу ЕРАЗМУС+
Жан Моне «Екологічне, кліматичне та енергетичне право ЄС»**

(620353-EPP-1-2020-1-UA-EPPJMO-CHAIR)





With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



COLLECTION OF SCIENTIFIC WORKS ON EU FOOD LAW AND POLICY

in term of the European Union programme ERASMUS+ project Jean
Monnet Chair «EU Environmental, Climate Change and Energy Law»

(620353-EPP-1-2020-1-UA-EPPJMO-CHAIR)



2021

УДК 34

ББК 67.62 УКР

С 89

Рекомендовано Вченою радою юридичного факультету НУБіП України (Протокол № 12 від 17.06.2021 р.).

Збірник наукових праць з екологічного, кліматичного та енергетичного права ЄС. К.: Видавничий центр НУБіП України, 2021. 100 с.

У збірнику наукових праць з екологічного, кліматичного та енергетичного права ЄС подані наукові здобутки провідних науковців та молодих вчених, які присвячені екологічному, кліматичному та енергетичному праву ЄС та їх імплементації у правову систему України.

Для студентів, аспірантів, викладачів, докторантів, практикуючих юристів.

Усі матеріали подаються в авторській редакції

Наукові праці опубліковані в авторській редакції мовою оригіналу. Відповідальність за достовірність викладення матеріалу та відсутність плагіату несуть автори праць.

Всі права застережено. Жодна частина цього видання не може бути відтворена будь-яким способом та в будь-якій формі без письмового дозволу власників інтелектуальних прав.

Видання здійснено в рамках проекту Жана Моне програми Еразмус+ «Екологічне, кліматичне та енергетичне право ЄС»: 620353-EPP-1-2020-1-UA-EPPJMO-SHAIR, що виконується на кафедрі міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України. Зміст заходу не може розцінюватися таким, що відображає точку зору Європейського Союзу.

Disclaimer - The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© Автори текстів, 2021

© Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2021

Зміст

Микитюк А. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ КЛІМАТИЧНОГО ПРАВА.....	5
Кідалов С. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ТА ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	11
Ємельяненко К. ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАПИТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАДИ.....	22
Гулак О. ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ.....	38
Головко Л. ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ.....	78
Головко Л. ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ ЄС У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ ШКОДИ, НАНЕСЕНОЇ НАВКОЛИШНЬОМУ ПРИРОДНОМУ СЕРЕДОВИЩУ В УКРАЇНІ.....	82
Зозуля Н. АДАПТАЦІЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ЗМІНИ КЛІМАТУ.....	86

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ КЛІМАТИЧНОГО ПРАВА

Микитюк А.,

*Здобувач Національного університету біоресурсів і
природокористування України*

Питання дослідження європейського та українського кліматичного права є важливим з огляду на спільні цілі, завдання, певні міжнародні документи, зокрема Європейська зелена угода [2], яка ставить на меті до 2050 року досягти кліматичної нейтральності, знизити викиди парникових газів тощо.

Іншим міжнародним документом, за яким країни-члени Європейського Союзу мають обов'язкові щорічні цілі щодо викидів парникових газів на 2021-2030 роки для тих секторів економіки, є Схеми торгівлі викидами Європейського Союзу. Такі сектори економіки, як зокрема транспорт, промисловість, будівництво, відходи, сільське господарство, становлять майже 60% загальних внутрішніх викидів в Європейському Союзі.

Цілі, у сфері кліматичного права, що ставлять перед собою країни-члени Європейського Союзу передбачають також залучення політичного, економічного та соціального секторів суспільства для реалізації вищезазначеної мети.

Кліматичні нормативно-правові акти Європейського Союзу закріплюють серед іншого заходи для відстеження прогресу та відповідного коригування спільних дій на основі існуючих систем, таких як процес управління для національних енергетичних і кліматичних планів держав-членів, регулярні звіти Європейського агентства з

навколишнього середовища та останні наукові дослідження клімату змінити, та їх наслідки.

Зокрема, Регламент Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року, що закріплює управління Енергетичним союзом і кліматичними діями [3] складає сукупність нормативно-правових актів з метою економічно ефективного та прозорого управління Енергетичним союзом, за яким мети слід досягнути до 2030 року згідно Паризької угоди 2015 року про зміну клімату та відповідно до цілей Енергетичного союзу [4].

Важливо зазначити, що інтегровані національні енергетичні та кліматичні плани країн Європейського Союзу [5] є надзвичайно важливими та такими, що сприяють відновленню та сталості європейської економіки, зокрема у досягненні цілей до 2030 року.

Вищезазначені плани вміщують огляд наближення країн-членів Європейського Союзу до першого етапу свого переходу до кліматичної нейтральності, та складають цілі щодо декарбонізації, енергоефективності, енергетичної безпеки, внутрішнього енергетичного ринку, а також цілі щодо інновацій та конкурентоспроможності в період до 2030 років.

Якщо проаналізувати основні цілі, що ставить перед собою законодавство Європейського Союзу у сфері кліматичного права, необхідно наголосити наступне:

- скорочення викидів парникових газів як мінімум на 55% до 2030 року у порівнянні з 1990 роком;

- закріплення способу скорочення викидів парникових газів на 2030-2050 роки для вимірювання прогресу та передбачуваності для урядів, підприємств і громадян;

- до вересня 2023 року та кожні п'ять років після цього здійснювати оцінку відповідності заходів Європейського Союзу і національних заходів цілям кліматичної нейтральності на 2030–2050 роки;

- відповідну оцінку здійснюватиме комісія, уповноважена видавати рекомендації державам-членам Європейського Союзу, чиї дії не відповідають меті кліматичної нейтральності, і від держав-членів вимагатиметься належним чином розглянути ці рекомендації або надати свої причини, якщо вони цього не зроблять;

- кожна з держав-членів повинна розробити та впровадити стратегії адаптації для підвищення стійкості та зменшення вразливості до наслідків зміни клімату;

- здійснювати перегляд процесу та результатів діяльності у відповідному напрямку кожні п'ять років у порівнянні з міжнародними результатами Паризької угоди.

В Україні загалом, та зокрема у результаті військових дій з боку РФ, спостерігається поглиблення екологічної кризи та загострення соціально-економічної ситуації в суспільстві, що зумовлює необхідність реформування та розвитку з урахуванням вітчизняного та світового досвіду всієї правової та економічної системи, яка регулює використання природних ресурсів у цілому [6] та управління кліматичними ресурсами тощо.

Нормативно-правовий акт, який би регулював клімат в Україні відсутній, зокрема відсутній закон про кліматичні ресурси та клімат, тож загальні положення у визначеній сфері регулюються законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про оцінку навколишнього природного середовища» щодо регулювання відносин у сфері клімату та кліматичних ресурсів, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання та ліквідації негативний вплив господарської та іншої діяльності на

навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів [7], [8].

На шляху євроінтеграції Україна має забезпечити сумісність власного законодавства з законодавством та правовою системою Європейського Союзу, зокрема у сфері кліматичних ресурсів. Такий обов'язок Україна має відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (додаток XVII «Нормативно-правове наближення»)[9].

Що стосується ратифікації Україною Паризької угоди, слід зазначити, що виконання зумовлених її ратифікацією завдань та виконання положень, зокрема відповідно до Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, забезпечується шляхом [10], необхідності формування цілісної та послідовної державної політики у сфері зміни клімату, врахуванні політики міжнародних організацій з урахуванням провідних світових технологій і практик, специфіки національних умов та потреб.

Таким чином, зважаючи на те, що Україна є однією зі сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, має забезпечити виконання цих міжнародних угод, однак варто наголосити, що політика у сфері зміни клімату сьогодні, за певних умов, поглинається екологічною політикою, та відповідно під час зародження одразу втрачає свою самостійність.

Відповідне свідчить про відсутність системного підходу в Україні до проблеми зміни клімату, про відсутність самостійного кліматичного законодавства в Україні, що у свою чергу призупиняє забезпечення запобігання зміні клімату та адаптації до неї в масштабах всієї економіки країни.

Вищезазначене потребує зміни з метою вдосконалення правового регулювання відносин у сфері кліматичних ресурсів, враховуючи євроінтеграцію, на основі досвіду Європейського Союзу.

Література:

1. Regulation of the European Parliament and of the council: establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080>.

2. The European Green Deal. Annex to the Communication on the European Green Deal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>.

3. Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action. URL: <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/regulation-eu-2018-1999>

4. Парижська Угода. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_161#Text.

5. An EU-wide assessment of National Energy and Climate Plans. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1600339518571&uri=COM%3A2020%3A564%3AFIN>.

6. Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text>.

7. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.

8. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>.

9. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: міжнародна угода від 27 червня 2014. Офіційний вісник України. 2014. №75. Ст. 2125

10. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/249573705>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ТА ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Кідалов С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства
(Національного університету біоресурсів і
природокористування України)*

Анотація.

У процесі існування, людство неминуче стикається з необхідністю вирішення проблем з відходами, незалежно від того, чи є вони небезпечними для здоров'я людини і навколишнього середовища або просто завдають певних незручностей. У цій науковій статті наведено різні аспекти формування політики управління та поводження з відходами та розробки нормативно-правової бази держав-членів ЄС.

В процесі дослідження було визначено, що правове регулювання поводження з відходами має велике значення для всього світового співтовариства, що пов'язане з постійним їх збільшенням, а отже, і негативним впливом на навколишнє середовище. Для вирішення проблемних питань щодо поховання, знищення та використання відходів необхідна активна діяльність не лише окремих держав, а й їхня тісна співпраця, узгодженість дій та взаємодопомога.

Одним із найважливіших законодавчих документів у галузі управління та поводження з відходами є Директива ЄС 75/442/ЄЕС від 15 липня 1975 р. В даній Директиві сформульовано визначення відходів та ключові концепції, задекларовано положення про те, що управління відходами (збирання, зберігання, вилучення) не має створювати загрозу

для довкілля та здоров'я людей, визначено умови контролю за перевезенням відходів у межах ЄС. Також, в Директиві, вперше було сформульована та законодавчо закріплена ієрархія управління відходами. Ієрархія управління відходами – це універсальна модель поводження з будь-якими видами відходів – є класифікацією дій з відходами за ступенем їх пріоритетності і побудована на наступних принципах: 1) «запобігання утворенню»; 2) «підготовка до повторного використання»; 3) «рециклінг»; 4) «інші види відновлення, наприклад відновлення енергії»; 5) «видалення».

Аналіз європейського та українського законодавства показує, що законодавство України частково відповідає вимогам Директив ЄС. З метою гармонізації та адоптації з законодавством ЄС, національне законодавство в сфері управління та поводження з відходами потребує суттєвої модифікації. Значним недоліком в цій сфері є неузгодженість та різноманітність термінів, які потребують уточнень, для кращого розуміння їх сутності та подальшого застосування.

Ключові слова: відходи, управління відходами, поводження з відходами, ієрархія відходів, директиви, довкілля, навколишнє середовище, Європейський Союз, адоптація законодавства.

Abstract.

In the process of existence, humanity inevitably faces the need to solve problems with waste, regardless of whether they are dangerous for human health and the environment or just cause certain inconveniences. This scientific article presents various aspects of the formation of waste management and management policy and the development of the legal framework of the EU member states.

In the process of research, it was determined that the legal regulation of waste management is of great importance for the entire world community, which is associated with their constant increase, and therefore, the negative impact on the environment. In order to solve problematic issues related to burial,

destruction and use of waste, active activity is required not only by individual states, but also by their close cooperation, coordination of actions and mutual assistance.

One of the most important legislative documents in the field of waste management and management is EU Directive 75/442/EEC of July 15, 1975. This Directive formulates the definition of waste and key concepts, and states that waste management (collection, storage, removal) should not pose a threat to the environment and human health, the conditions for controlling the transportation of waste within the EU are defined. Also, in the Directive, the hierarchy of waste management was formulated and legislated for the first time. The hierarchy of waste management is a universal model of handling any type of waste - it is a classification of actions with waste according to the degree of their priority and is built on the following principles: 1) "prevention of formation"; 2) "preparation for reuse"; 3) "recycling"; 4) "other types of recovery, such as energy recovery; 5) "deletion".

Analysis of European and Ukrainian legislation shows that Ukrainian legislation partially meets the requirements of EU Directives. In order to harmonize and adapt with the EU legislation, the national legislation in the field of waste management and treatment needs significant modification. A significant drawback in this area is the inconsistency and variety of terms that require clarification for a better understanding of their essence and further application.

Key words: waste, waste management, waste management, waste hierarchy, directives, environment, environment, European Union, adoption of legislation.

Вступ. У країнах Європейського Союзу великого значення приділяють охороні навколишнього середовища та здоров'ю людини. З кожним роком проблема забруднення довкілля стає дедалі гострою, а пошуки її вирішення актуальною. Основний напрямок політики

Європейського Союзу у галузі навколишнього середовища – це мінімізувати негативний вплив на це середовище. З цього стає зрозумілим, що одним із пріоритетних напрямків є сфера поводження з відходами.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правового регулювання управління та поводження з відходами в Європейському Союзі та аналіз основних напрямів поводження з відходами згідно з Директивами ЄС та основних принципів державної політики України щодо вимог поводження з відходами.

Результати дослідження. Система поводження з відходами в Європейському Союзі являє собою так звану інтегровану систему, яка базується на соціально-економічних та нормативно-правових складових. Основний принцип, на якому побудована система поводження з відходами в державах-членах Європейського Союзу – є принцип сталого розвитку. Дотримання даного принципу, дало змогу збудувати чітку ієрархію системи поводження з відходами, який з часом дозволив перетворити його на одне з пріоритетних напрямів розвитку ринкової економіки більшості країн Європейського Союзу.

Слід зазначити, дана ієрархія вперше була закріплена в Директиві №75/442/EWG від 15 липня 1975 року «Про відходи». На сьогоднішній день, положення цієї Директиви відслідковуються практично у всіх інших Директивах, що стосуються сфери поводження з відходами. При обґрунтуванні вибору конкретної технології, а також оцінки її раціональності та доцільності в подальшому застосуванні, рівною мірою прийнято враховувати як технології та економічні фактори, так і соціальні [1].

В систему нормативно-правових актів у сфері управління та поводження з відходами в ЄС, входять директиви та іншими нормативно-правові документами. Серед них, основне місце займає Директива Ради Європейського Співтовариства №75/442/ EWG від 15 липня 1975 року

«Про відходи». Рамкова Директива про відходи в останній редакції від 19 листопада 2008 року є базовим законом ЄС у сфері управління та поводження з відходами. У цьому документі сформульовано визначення відходів та ключові концепції, задекларовано положення про те, що управління відходами (збирання, зберігання, вилучення) не має створювати загрозу для довкілля та здоров'я людей, визначено умови контролю за перевезенням відходів у межах ЄС. У Директиві характеризуються поняття «відходи», «небезпечні відходи», «відходи, що не є небезпечними», «муніципальні відходи», «відходи будівництва та знесення», «відпрацьовані оливи», «біовідходи», «відходи харчових продуктів», «утворювач відходів», «управління відходами», «збирання», «роздільне збирання», «зберігання утворенню», тощо, а також встановлена ієрархія управління відходами що рекомендована до використання всіма країнами-членами ЄС [1].

В Директиві про відходи, законодавці ЄС чітко сформували ієрархію управління відходами. Така ієрархія управління відходами застосовується у порядку пріоритетності. Отже, першим та найбільш пріоритетним – є напрямок «запобігання утворенню» відходів. Дотримання цього напрямку дозволяє знизити рівень негативного впливу на довкілля та здоров'я людини, скоротити споживання ресурсів, а також оптимізувати витрати на природоохоронні заходи у сфері поводження з відходами. Досягається це, насамперед шляхом залучення громадськості до цієї проблеми та мотивації. Наприклад, це можуть бути пільги на вивіз сміття, але за умови його якісного сортування.

Другий рівень ієрархії – це «підготовка до повторного використання», причому за тим же призначенням. Цей підхід не передбачає повної переробки матеріалу, в основному йдеться про повторне використання пакувальної продукції, або тари.

Наступний, третій рівень є «рециклінг». Даний вид ієрархії управління відходами означає будь-яку операцію з відновлення, за допомогою якої відходи переробляють у продукти, матеріали або речовини для їх використання з первинним призначенням або в інших цілях. Це включає перероблення органічного матеріалу, але не включає відновлення енергії та перероблення у матеріали, що їх будуть використовувати як паливо або матеріали для зворотного заповнення. Основна ідея полягає у тому, щоб максимально вилучити корисні фракції для подальшого їх використання як сировини при виготовленні будь-якої продукції.

Четвертий рівень ієрархії поводження з відходами в країнах-членах Європейського Союзу є «інші види відновлення, наприклад відновлення енергії». Це ще один підхід, котрий має безліч, як прихильників так і противників. Відновлення енергії шляхом термічного спалювання відходів є одним із основних кінцевих етапів санітарного очищення міст у державах-членах Європейського Союзу. Також, варто зазначити, що даний метод є досить актуальним, тому що відходи є невичерпним та стабільним джерелом енергії.

Останнім щаблем у цій ієрархії є найменш пріоритетний вид поводження з відходами – «видалення». Це означає будь-яку операцію, яка не є відновленням, навіть якщо вторинним наслідком такої операції є рекуперація речовин або енергії. Даний метод доцільно та можливо використовувати, лише за умови вилучення всіх корисних фракцій та непридатності для переробки та вторинного використання. Також, слід врахувати, що місця захоронення, розміщення відходів (полігони), повинні бути у спеціально обладнаних сховищах, наприклад, приміщеннях в окремі зацільнені відсіки, закриті та ізольовані один від одного і від навколишнього середовища, щоб мінімізувати негативний вплив на довкілля та здоров'я людини [1].

Доволі цікавим і потрібним документом в ЄС є Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС «Про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) від 24 листопада 2010 року. Ця Директива зобов'язує держави ЄС контролювати та зменшувати вплив промислового забруднення на довкілля. Відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, окремі положення Директиви мають бути впроваджені в Україні впродовж п'яти років з моменту набуття Угодою про Асоціацію чинності. Метою Директиви є запобігання або, за можливості, зменшення забруднення від промислових об'єктів відповідно до принципу «забруднювач платить» та зі застосуванням комплексного розгляду та аналізу впливу підприємств на довкілля: на якість атмосферного повітря, поверхневих та підземних вод, ґрунтів. Директива вимагає впровадження великими промисловими підприємствами найкращих доступних технологій та методів керування (НДТМ) (англ. *Best available techniques* — ВАТ), проте допускає тимчасове відстрочення впровадження, за умови, якщо витрати на НДТМ перевищують екологічні переваги від застосування [2].

У преамбулі даного документу, виділяються два основні принципи, а саме: «забруднювач платить» та «запобігання забрудненню» [3].

Що стосується принципу «забруднювач платить», то у 1975 році Радою Європейських співтовариств була видана Рекомендація, присвячена детальному застосуванню даного принципу. У п. 1 цієї Рекомендації йдеться про мету впровадження принципу «забруднювач платить»: розподіл між забруднювачами витрат на боротьбу проти спричиненого ними забруднення буде стимулювати останніх до скорочення забруднення та пошуку менш забруднюючих продукції або технологій і дозволить, таким чином, більш раціональне використання ресурсів навколишнього середовища; крім того, такий розподіл задовольняє критеріям ефективності та справедливості. І саме тому держави в їх національному законодавстві у

галузі захисту навколишнього середовища повинні застосовувати принцип «забруднювач платить», відповідно до якого відповідальні за забруднення фізичні або юридичні особи, приватного або публічного права, повинні оплачувати витрати, необхідні для запобігання цьому забрудненню або скорочення обсягу останнього для дотримання норм та еквівалентних розмірів, що дозволять досягти цілі якості або, за відсутності цілей якості, з метою дотримання встановлених органами державної влади норм та еквівалентних розмірів. З даного визначення можна виокремити номінальне тлумачення принципу: «забруднювач повинен, покривати витрати, пов'язані із забрудненням» [4].

Принцип «запобігання забрудненню» має різну інтерпретацію. Звертаючись до Директиви 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року, можна зрозуміти, що законодавці ЄС даний принцип використовують не тільки як запобігання забрудненню, а також встановлюють загальні рамки для контролю основної промисловості. Тому відповідно до положень Директиви 2010/75/ЄС, доцільно передбачити інтегрований підхід до запобігання та контролю за викидами у повітря, води та ґрунт, поводження з відходами, енергоефективності та запобігання нещасним випадкам. Такий підхід також сприятиме, забезпеченню рівних умов у ЄС шляхом узгодження екологічних вимог до промислових об'єктів [3].

Директива 2006/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про батарейки, батареї та акумулятори і відходи з них та скасування директиви 91/157/ЄС від 6 вересня 2006 року. Дана Директива направлена на встановлення правил щодо розміщення на рику батарейок, батарей та акумуляторів і, зокрема, заборони розміщення тих, що містять небезпечні речовини, а також встановлення правил щодо збирання, обробки та утилізації відпрацьованих батарейок, батарей та акумуляторів з метою зменшення їх негативного впливу на довкілля. Дана Директива є першим на території ЄС офіційним документом, задача якого полягає в керуванні

процесами зберігання й утилізації батарейок і акумуляторів, серед яких автомобільні, свинцево-кислотні, лужні, нікелево-кадмієві, літієві, ртутні та ін. [5, с. 2]

Що стосується України, яка проходить умови європейської інтеграції, то в рамках Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, Україна повинна провести адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. На сьогодні така адаптація проводиться у багатьох сферах, у тому числі і в частині управління та поводження з відходами та ресурсами, що безпосередньо впливають із положень п. «е» ст. 361 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. У Додатку XXX до цієї Угоди визначено Директиви ЄС, імплементація положень яких у національне законодавство України покликане якісно змінити нормативне регулювання поводження з відходами в Україні, привести таке поводження у відповідність до європейських стандартів [2].

Тож, 20 червня 2022 року за основу був прийнятий проєкт Закону №2207-1-д «Про управління відходами». Це Рамковий документ у сфері поводження з відходами, яким створюється система управління відходами по аналогії з системою, що існує наразі в країнах-членах Європейського Союзу. Даним документом закладаються рамки для впровадження принципу розширеної відповідальності виробників відходів, що стане запорукою для вирішення ряду екологічних проблем та покращення ситуації з накопиченням побутових відходів. Так, законопроєкт встановлює правила роздільного збирання відходів, їх рециклінгу та подальшого використання.

Також, варто зазначити, що прийняття даного документу створює можливості для розроблення та прийняття секторальних законів, які регулюватимуть поводження з різними типами відходів, наприклад: упаковки, батарейок, тощо. Проте не дивлячись на всі позитивні зміни, які торкнулися сфери управління, поводження з відходами в Україні, маємо

констатувати, що даний закону набере чинності лише через 12 місяців, з дня опублікування, а деякі його положення, а саме прийняття та/або збирання на всій території України відходів, що утворилися внаслідок використання продукції, а також подальше управління цими відходами та фінансову відповідальність за таку діяльність в частині системи розширеної відповідальності виробника, аж через сім років після встановлення законом розширеної відповідальності виробника щодо відходів які утворилися внаслідок споживання/використання певної продукції [6].

Висновки. Таким чином, проводячи дане дослідження можна дійти висновків, що правове регулювання поводження з відходами має велике значення для всього світового співтовариства, що пов'язане з постійним їх збільшенням, а отже, і негативним впливом на навколишнє середовище. Для вирішення проблемних питань щодо поховання, знищення та використання відходів необхідна активна діяльність не лише окремих держав, а й їхня тісна співпраця, узгодженість дій та взаємодопомога. Щодо питання співвідношення українського законодавства з європейським, українське лише частково відповідає вимогам ЄС, воно потребує суттєвого перегляду і як обов'язковою передумовою якісної (не суперечливої) імплементації європейських норм виступає узгодження термінологічного апарату.

Список використаних джерел:

1. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про відходи та про скасування деяких директив». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text (дата звернення 20.12.2022)
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року. Офіційний вісник України. 2014, №75. Ст. 83

3. Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року «Про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10#Text (дата звернення 20.12.2022)

4. Рекомендація Ради 75/436/ Євратом, ЄСВС, ЄЕС, від 3 березня 1975 р. Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_979#Text (дата звернення 20.12.2022)

5. Аналіз Директиви 2006/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про батареї, батареї та акумулятори і відходи з них та скасування директиви 91/157/ЄС, посібник Міжнародної благодійної організації (МБО) «Екологія-Право-Людина» с. 4

6. Закон України «Про управління відходами» від 20.06.2022р. № 2320-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (дата звернення 20.12.2022)

ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАПИТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАДИ

Ємельяненко К.,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри міжнародного права та порівняльного

правознавства Національного університету біоресурсів і

природокористування України

Постановка проблеми. В сучасних умовах глобального розвитку науково-технічного прогресу екологічна безпека в громадах досить часто залишається поза увагою органів місцевого самоврядування та органів влади або відкладається на невизначений період. Хоча більшість питань життєдіяльності громад, які постають перед громадою в поточному режимі здатні вирішуватись як точково, так і комплексно через місцеві ініціативи (в порядку місцевих ініціатив), оскільки незадовільний стан екологічної ситуації в громадах впливає на зростання кількості захворювань серед населення громади та стримує відповідний розвиток територіальної громади в цілому. Однак, неабиякий вплив на вирішення екологічних питань в громаді має депутатський корпус місцевої ради через реалізацію депутатами своїх повноважень, зокрема таких інструментів як депутатський запит.

Кожен депутат місцевої громади покликаний здійснювати представництво інтересів мешканців громади та брати участь прийнятті управлінських рішень своєї громади, для чого наділений відповідними повноваженнями. Депутатський запит є однією з організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад та інструментом здійснення

депутатських повноважень. Тому такий дієвий інструмент в діяльності депутата як депутатський запит, наданий депутатові місцевої ради відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [2], часто-густо використовується в практичній діяльності депутата щодо забезпечення екологічної безпеки громади між юридичною та політичною площиною. Однак, посадові особи органів місцевого самоврядування у здійсненні своєї публічно-адміністративної діяльності намагаються обходити питання екології та екологічної безпеки в громадах або не загострювати увагу місцевої спільноти, так як ці проблеми неможливо вирішити швидко, а також від їх вирішення неможливо отримати швидких і суттєвих політичних дивідендів. Таким чином, питання екологічної безпеки громади переходять від скликання до скликання ради громади «з рук в руки».

Аналіз останніх досліджень. Дослідження проблематики депутатського запиту як інструменту забезпечення екологічної безпеки громади у діяльності депутатів місцевих рад є одним з найактуальніших напрямків здійснення публічної адміністрації в громадах. Науково-методологічними та практичними формами здійснення екологічної безпеки громади депутатами місцевих рад з використанням інструментів депутатської діяльності досліджувалися в багатьох аспектах вченими-адміністративістами та фахівцями публічної адміністрації серед яких найвідоміші: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Ю.П., П.М. Рабінович, Ю.П. Битяк, О.В. Батанов, В.Б. Кузьменко, В.М. Кампо, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.В. Копейчиков, А.О. Лазор, В.В. Ладиченко, Л.О. Головка, О.Ф. Скаун, О.Ф. Фрицький, І.В. Патока, М.Ф. Селівон, Б.Б. Сергієнко, І.Б. Коліушко, В.С. Куйбіда, М.В. Пітцик та інші.

Однак незважаючи на досить значну кількість праць, присвячених проблематиці даної статті, низка питань щодо інструментів забезпечення екологічної безпеки місцевими депутатами через депутатський запит ще

залишається відкритою та потребує подальших наукових та практичних досліджень.

Формування мети статті. Метою даного дослідження є проблематики депутатського запиту як інструменту забезпечення екологічної безпеки громади в діяльності депутатів місцевих рад.

Виклад основного матеріалу. Екологічна безпека та збалансоване використання природних ресурсів в громадах відіграють ключову роль у збереженні природної спадщини територій та сприяють сталому розвитку громад в Україні. Зважаючи на сучасні євроінтеграційні процеси Україна намагається імплементувати та гармонізувати норми національного законодавства відповідно до норм та принципів екологічного законодавства Європейського Союзу. Адже країни Європейського Союзу мають найкращий досвід вирішення проблем навколишнього середовища, провадивши при цьому цілий вектор екологічної політики не лише серед країн-членів ЄС, а й серед країн-кандидатів, якою вже є Україна. Таким чином, сьогодні в зв'язку з тривалою і поступовою гармонізацією законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища [3, с. 334] реалізуються і національні заходи екологічної безпеки в регіонах та багатьох українських громадах. Тобто, крім виконання загальнонаціональних та регіональних програм в галузі захисту природного навколишнього середовища, громади ініціюють та реалізують власні програми екологічної безпеки в межах територій громад або їх частин.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] громада реалізуючи своє право на місцеве самоврядування серед інших питань, зокрема бере участь у питаннях, пов'язаних з екологічною безпекою громади, охороною навколишнього середовища, використанням природних ресурсів на території громади.

Відповідно до частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено вирішення питань, що можуть стосуватися екологічної безпеки, зокрема таких як:

- затвердження цільових місцевих екологічних програм;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, у тому числі на природоохоронні заходи;
- встановлення місцевих податків і зборів, у тому числі екологічних, та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- нагромадження позабюджетних цільових, у тому числі екологічних, коштів; затвердження положень про ці кошти;
- прийняття рішень про надання місцевих позик, у тому числі екологічних;
- прийняття рішень про надання пільг відповідно до чинного законодавства, у тому числі екологічного, щодо місцевих податків і зборів (які можуть бути в т.ч. у вигляді місцевих субвенцій);
- затвердження відповідно до законодавства ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у власності відповідних територіальних громад;
- вирішення згідно із законодавством питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування цього дозволу;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підлягають особливій охороні;
- внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, які мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, що охороняються законом;

- вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства;

- визначення шляхів стимулювання користування електромобілями та іншими екологічними видами транспорту;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами охоплює відповідну територію.

Серед власних (самоврядних) повноважень відповідно до пункту «а» ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить:

- вирішення питань водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

- вирішення питань поводження з побутовими відходами, знешкодження та захоронення трупів тварин;

- здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;

- затвердження схем санітарного очищення населених пунктів та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів;

- затвердження норм надання послуг з вивезення побутових відходів;

- визначення одиниці виміру надання послуг з поводження з побутовими відходами;

- визначення на конкурсних засадах суб'єктів господарювання, що здійснюють у межах певної території надання послуг з вивезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами.

Відповідно до пункту «б» ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень виконавчих

органів сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства.

Відповідно до пункту «а» ст. 33 Закону до власних самоврядних повноважень виконавчих органів територіальних громад у галузі земельних правовідносин належить підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом.

Та до делегованих повноважень відповідно до пункту «б» ст. 33 Закону здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;
- визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства;

- створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації;

- здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи.

І до власних повноважень виконавчих органів, Законом відповідно до підпункту 5, пункту «а» частини першої ст. 36¹, віднесено утворення місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій для координації діяльності, пов'язаної із забезпеченням захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них.

На наше переконання, з такими повноваженнями рада громади (а також її виконавчі органи) є більш, ніж відповідальною перед жителями громади за екологічну безпеку громади, адже державою надана прерогатива з формування місцевої та регіональної екологічної політики на місцевому рівні. В цьому аспекті деякі вітчизняні вчені [4, с. 926] щодо питання вирішення місцевих екологічних проблем переконують, що місцева екологічна політика крім повноважень повинна мати і можливості для їх реалізації серед яких знаходити маловитратні та економічно ефективні рішення, спрямовані на охорону довкілля та підвищення рівня екологічної безпеки шляхом удосконалення управлінської практики;

окреслювати найефективніші шляхи прийняття рішень з урахуванням першочерговості відповідальності муніципалітету за вирішення екологічних проблем.

Таким чином, місцева рада, через кожного депутата може брати участь у формуванні та реалізації завдань з екологічної безпеки громади – від формування місцевих екологічних проектів до виконання програмних екологічних завдань в цілому по громаді, і місцевий депутат, в свою чергу, наділений правом використовувати відповідні інструменти своєї депутатської діяльності з екологічної безпеки громади. Відповідно до ч.ч. 7,8 статті 49 Закону депутат ради має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради - також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Відповідно, орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. І за результатами розгляду депутатського запиту рада приймає рішення.

Відповідно до Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [2], депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади, зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Ефективна реалізація представницьких повноважень через статус депутата місцевої ради передбачає досить активну діяльність, що потребує творчого підходу з особистим контактом на місцевості для вирішення того

чи іншого питання в інтересах жителів громади. Тому для здійснення депутатом своїх повноважень окрім пов'язаних з роботою у виборчому окрузі, Законом передбачено досить широке коло інструментів для ефективного їх здійснення, зокрема: право на депутатське звернення; право на депутатський запит; право на депутатське запитання; право на невідкладний прийом; право вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку. У своїй роботі на виборчому окрузі місцевого депутата уповноважено взаємодіяти з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, трудовими колективами, об'єднаннями громадян, а також він є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу та їм підзвітним.

Крім Конституції і законів України основним внутрішнім процедурно-організаційним документом у діяльності представницького органу місцевої влади і поточної роботи депутатського корпусу є регламент, який має відповідати їм. До прикладу, процедурні питання та вимоги щодо реалізації права депутата місцевої ради на депутатський запит передбачено п. 30 ч.4 ст.13 та ст. 21 Регламенту Київської міської ради [5].

Відповідно до ч.1 ст. 21 Закону, депутатський [запит](#) – це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

Наступними частинами означеної статті Закону врегульовуються і процедурні питання щодо права депутата на депутатський запит, за якими:

ч.2 ст.21 передбачено, депутатський [запит](#) може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на

пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. [Запит](#) підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради; депутатський [запит](#) обговорюється у разі необхідності на пленарному засіданні місцевої ради;

ч.3 ст.21 – рада може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення по [запиту](#) депутата місцевої ради; орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський [запит](#), зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату місцевої ради;

ч.4 ст.21 – якщо [запит](#) з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутатам місцевої ради, який вніс [запит](#), і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання [запиту](#); відповідь на [запит](#) у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради;

ч.5 ст.21 – депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський [запит](#); за результатами відповіді на депутатський [запит](#) може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради; посадових осіб, до яких звернуто [запит](#), своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на [запит](#) радою; вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради; за результатами розгляду відповіді на депутатський [запит](#) рада приймає відповідне рішення.

Отже, депутатський запит – це форма роботи депутата в місцевій раді та її органах та одне з наданих прав Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», яким може користуватись будь-який з місцевих депутатів, не зважаючи ще на такі права, як депутатське звернення та депутатське запитання, та є дієвим інструментом забезпечення екологічної

безпеки громади. Тобто, як слідує з аналізу норм Закону, депутатський запит як інструмент забезпечення екологічної безпеки громади може бути дієвим, хоча за регламентами кожна громада може встановлювати об'єктивну реалізацію такого права організаційно забюрократизованою, зокрема в питаннях екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища, які є непопулярними в порядку денному місцевого політикуму. Однак, депутат місцевої ради, на наш погляд, відповідально реалізуючи свої повноваження має вчасно і неупереджено вживати заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в конкретній громаді, одним з яких є депутатський запит.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6] з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, [місцеві](#) програми. І відповідальною за реалізацію тієї чи іншої місцевої екологічної програми є сама громада в особі депутатського корпусу та голови громади. Щодо делегування державних повноважень в даній сфері ст. 16 Закону наголошується, що державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють [місцеві](#) ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, хоча абз. 1 ст. 15 Закону визначено, що безпосередньо місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції. Таким чином, з означеного висновується, що місцева громада несе екологічну відповідальність перед жителями села, селища або міста та перед державою в частині наданих повноважень виконавчим органам ради.

Як зазначають фахові дослідники, екологічна відповідальність згідно з Директивою 2004/35/ЄС – це зобов'язання оператора вжити заходи щодо запобігання настанню екологічної шкоди чи ліквідації наслідків екологічної шкоди для відновлення природних ресурсів до вихідного стану, що існував до її заподіяння, та покриття ним витрат на проведені заходи. Відновлення стану природних ресурсів здійснює особа, що заподіяла екологічну шкоду, у рамках конкретного плану ліквідації наслідків такої шкоди [7, с. 7].

Тому депутат місцевої ради реалізуючи право на депутатський запит не завжди може бути почутим громадою – так як, вимога щодо розгляду питання пов'язаного з екологічною безпекою громади з формальних причин може бути не включеною до порядку денного сесії ради або ризикує бути зтягнутою у регламентних перепонах розгляду питань, на які зорієнтований депутатський корпус ради громади.

Зважаючи на викладені досліджувані позиції, на наш погляд, слід відзначити разом з юридичною і політичну складову депутатського запиту як інструменту забезпечення екологічної безпеки громади, коли депутатами місцевої ради направляються депутатські запити, за розглядом яких слідує дієвий результат [8], однак існують і такі запити, які через формальні або процедурні причини розглядаються неналежним чином (неповно) або ігноруються адресатами, зокрема у питаннях екології, екологічної безпеки, охорони навколишнього середовища, запобігання або попередження нанесення екологічної шкоди в межах громади. Також, за означених причин, депутатські запити для реалізації своєї мети проходять через численні судові процеси і іноді доходять до вищої касаційної адміністративної інстанції [9] без гарантування процедури майбутнього розгляду.

Висновки. В даному дослідженні ми мали можливість переконатись у дієвості та недоліках депутатського запиту як одного з інструментів

забезпечення екологічної безпеки громади. Адже екологічна безпека громади та охорона навколишнього природного середовища досить чутлива тема для порядку денного сесійної роботи депутатського корпусу чи виконавчого комітету громади. І депутатський запит як інструмент у діяльності депутата місцевої ради, як нами вже наголошувалось, має забезпечувати депутата можливістю реалізації через свої повноваження отримання найшвидшого результату у вирішенні певного значущого питання, яким є екологічна безпека громади. Як нами вже зазначалось в даному дослідженні, і Конституцією, і Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачені досить об'ємні повноваження та можливості для здійснення місцевими радами та їх органами, депутатами місцевих рад своєї діяльності із захисту прав та інтересів жителів та виборців громади щодо екологічної безпеки територіальної громади. Більше того, ст. 11 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» переконливо відзначено, що [місцеві](#) ради, органи державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Однак, навіть за таких умов на місцевому рівні для топових фігур керівництва громадою можуть бути побудовані особливі умови здійснення їх повноважень, а для інших членів представницького органу встановлюються ледве помітні обмеження, що застосовуються у процедурних питаннях поточної або організаційної роботи органу місцевого самоврядування – наприклад, через норми регламенту чи

положення про роботу певного структурного підрозділу ради громади, що опікується екологічними чи дотичними до них питаннями. Слід також зазначити, що наведені нами приклади звернення до суду в порядку адміністративного провадження не завжди можуть надати дієвий результат для просування питань, що стосуються екологічної безпеки громади, адже через зазначені внутрішні нормативні запобіжники відбуваються маніпулювання процесом руху депутатського запиту, а іноді й використання даного інструменту не за призначенням і, відповідно, – не в інтересах жителів громади. Тому подальші наукові пошуки з урахуванням сучасного досвіду застосування депутатського запиту в практичній діяльності депутатів місцевих рад саме в галузі екологічної безпеки громад потребуватимуть розширення меж наукового пізнання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення: 01.10.2022).
2. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № № 93-IV URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (Дата звернення: 01.10.2022).
3. Ladychenko,V., Golovko, L. (2017). Implementation of European Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects. *European Journal of Sustainable Development*, Volume 6, № 3, 333-339.
4. Патока І. В. Економічні механізми формування місцевої екологічної політики та напрями її реалізації в умовах реформування владних повноважень в Україні. / І. В. Патока. *Економіка і суспільство. Мукачівський державний університет. Випуск 13.2017.* С. 924-929.
5. Про Регламент Київської міської ради : Рішення Київської міської ради ІХ скликання від 04.11.2021. №3135/3176 URL.:

<https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuyivrady> (Дата звернення: 01.10.2022).

6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991. № 1264-ХІІ.
URL.:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12?find=1&text=%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%96#w1_18 (Дата звернення: 01.10.2022).
7. Екологічна відповідальність: досвід ЄС та можливості для України. Аналітичний документ. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2018. URL: <https://www.rac.org.ua/uploads/content/447/files/webenvironmentalliabilityua2018.pdf> (Дата звернення: 01.10.2022).
8. Про підтримання депутатського запиту депутата Бича П.Д. до міського голови та голови постійної комісії міської ради з питань житлово-комунального господарства, екології, надзвичайних ситуацій, енергозабезпечення та енергоефективності Гевко Г.О. щодо облаштування місця для сміттєвих контейнерів за адресою: м. Тернопіль, вул. Мазепи, 2 від 08.04.2020 : Рішення Тернопільської міської ради № 7/п49/3 від 08.04.2020. URL.: <https://ternopilcity.gov.ua/deputy/deputati-vii-cklikannya-arhiv/deputatski-zapiti/> (Дата звернення: 01.10.2022).
9. Про визнання протиправною бездіяльності посадових осіб і зобов'язання вчинити дії, за касаційною скаргою Лиманської міської ради Донецької області (про визнання протиправною бездіяльність посадових осіб Лиманської міської ради Донецької області щодо не включення депутатського запиту від 9 червня 2017 року №17/33 до порядку денного пленарного засідання Лиманської міської ради Донецької області) від 23.04.2020: Постанова Верховного суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду. Справа № 236/1877/17. Адміністративне провадження № К/9901/22882/18. URL.:

01.10.2022).

Yemelianenko K. Deputy's request as a tool for ensuring environmental safety of the community

Summary. The article analyzes the general theoretical and practical bases of the deputy's request as a tool for the local deputy to carry out his activities regarding the ecological safety of the community. The author investigated the deputy's request as a representative tool operated by the deputy of the community, directed by the deputy to stabilize and improve the ecological situation on the territory of the community. In particular, the author of the article draws attention to the essence of the concept of a deputy's request, limits of powers and responsibilities, application and effectiveness of the using of a deputy's request by a deputy of the local council in sphere of environmental policy of the community. In the term of the thematic content of this article, the author notes the peculiarities of the vision of theoretical scientists in the application of the deputy's request in the parliamentary activity and the practice of using the parliamentary request by the deputies of local councils in order to create the necessary conditions for achieving a safe environment for the lives of residents, current control over the state of the environment and prevention of probable threats to the ecological safety of the community. However, the author also supports his own conviction regarding the effectiveness of using the deputy request by the deputy of the local council in ensuring the ecological safety of the community between the legal and political plane of this action. The research provides examples the using of a deputy's request with a positive and negative effect of the result of consideration by the council bodies of the community and probable reasons for political bias in the process of not considering it.

Key words: deputy's request, environmental preservation of community, deputy of the local council, instrument of deputy activity, local environmental policy

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ

Гулак О.,

*д.ю.н., доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

З огляду на імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС та його державами-членами, з іншої сторони необхідно враховувати, що регулювання ведення лісового господарства в Україні має здійснюватися у відповідності до законодавства країн-членів ЄС. Разом з тим, механізми застосування принципів сталого лісоуправління мають враховувати національні особливості. Необхідним вбачається й реалізація вимог ст. 364 Угоди про асоціацію України з ЄС щодо співробітництва держав-підписантів у сфері ЦЗ шляхом імплементації окремих угод, які мають бути укладені між Сторонами згідно їх повноважень й компетенції насамперед у питаннях: реалізації взаємодопомоги у НС; оцінці їх впливу на навколишнє середовище; обміну інформацією про НС, що мають транскордонний характер; формуванні запитів й пропозицій щодо міжнародної допомоги.

На сьогодні у світі існує три системи управління лісовим господарством: *Комплексна*. У цьому випадку орган управління лісовим господарством поєднує кілька функцій управління. Наприклад, у Польщі державна лісова компанія відповідає за ведення лісового господарства в державних лісах й здійснює контроль за його якістю у приватних. В Республіці Білорусь, для прикладу, Міністерство лісового господарства виконує всі три функції – нормативну, наглядову та функцію ведення

лісового господарства; *Роздільна*. У цьому випадку функції управління виконують різні державні органи. У більшості країн Європи діє така система управління; *Концесійна* – управління лісовим господарством віддане у концесію. Така система управління властива країнам з великими запасами лісових масивів та в яких держава не може забезпечити їх управління внаслідок віддаленості. Така модель у чистому використовується в Росії, Канаді та деяких африканських країнах. Потрібно зазначити, що жодна країна Європи з розвинутою економікою наразі не використовує концесійну модель управління. Крім того, останній досвід Російської Федерації із передачею повноважень довів лісове господарство країни практично до повного розвалу. Негативним також є досвід Болгарії, що на першій стадії реформування використовувала концесійну модель, яка довела свою неефективність в умовах та призвела до значущого погіршення якості ведення лісового господарства. У підсумку, держава повернула в управління лісгоспи й вимушена була робити інвестиції у лісгосподарську галузь [1].

Пожежна небезпека в лісах у значній мірі обумовлена географічними та кліматичними особливостями. Найбільш небезпечними регіонами у світі, у контексті пожежної безпеки в лісах, є Середземноморський басейн, площа північноамериканських соснових лісів та африканські савани. Слід констатувати, що останнім часом різко зросла кількість ЛП світі. Тільки в Європі щорічно відбувається від 30 000 до 40 000 пожеж, із загально спаленою площею лісів понад 500 000 га [2]. У Північній Америці збиток набагато більший.

Прогресуюча статистика ЛП у світі робить їх глобальною проблемою людства. Зокрема, за даними Держдоповіді РФ у 2012 р., основною (63.1 %) причиною загибелі лісів постали саме ЛП (230,764 га знищених лісів, станом на 1 січня 2013 року) [3]. *Втім, такі природні чинники як*

самозаймання сухої трави, хмизу, торфовища, значно рідше викликають пожежі, аніж людська необережність чи недбалість.

Послугуючись статистичними даними, поданими на сайті Insurance Information Institute, ми відобразили «лінію», яка досить яскраво відображає динаміку збільшення лісових пожеж на території США (Рис. 4.1), що є абсолютно транспарентною у цілому для більшості держав світу.

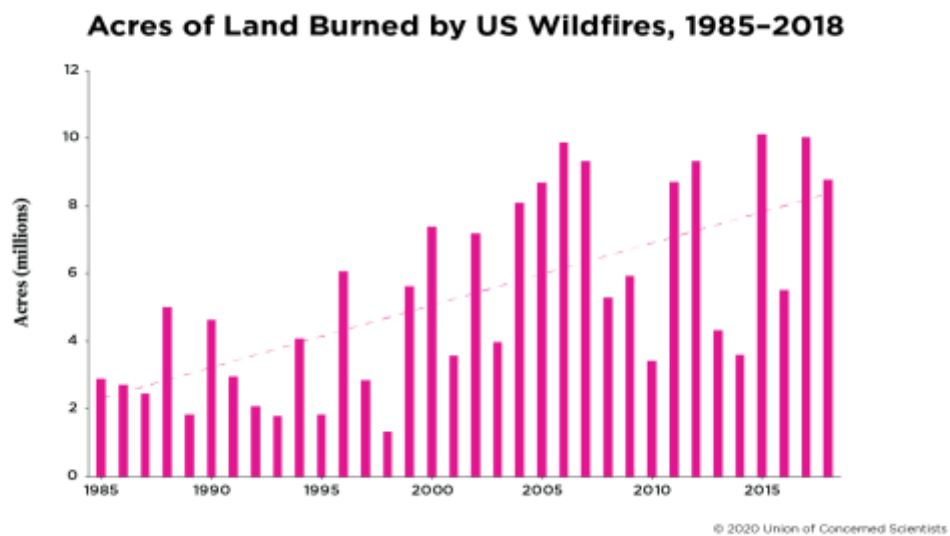


Рис. 4.1. Динаміка площі лісових пожеж в США (1985-2018 рр.)
(інформація сайту *Insurance Information Institute*)

Окрім того, статистика природних катастроф світового рівня, частиною яких є й ЛП, зображена зокрема на Рис. 4.2, також відображає як вражаючу криву стрімкого збільшення таких явищ у цілому за доволі незначний час, так і їх частини – ЛП.

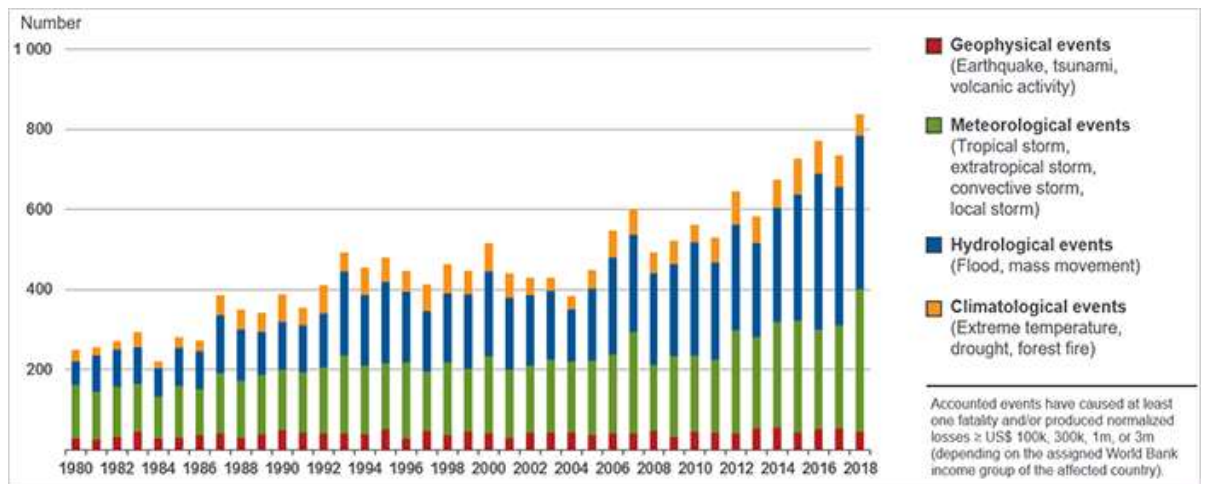


Рис. 4.2. Динаміка кількості надзвичайних ситуацій природного характеру у світі у 1980-2018 рр. [4]

Найбільш катастрофічні ЛП в Греції, що стались у середині літа 2018 року, завдали збитків на суму приблизно 7 мільярдів доларів, разом з тим, призвівши до чисельних жертв, які за офіційними даними, складають 91 особу та 25 зниклих безвісти. Масштабні та тривалі ЛП в Португалії літа 2017 р. призвели до загибелі декількох десятків людей, завдаючи ще й значного збитку майну та шкоди навколишньому середовищу. Від ЛП в Японії загинуло 119 осіб, в Південній Кореї жертвами стихії стало 29 осіб і дев'ять – в Каліфорнії (США). Іспанія – країна, що кожного літнього сезону потерпає від масштабних ЛП. У США так само кожного року вирують масштабні ЛП зі значними матеріальними збитками та жертвами. Не є винятком і австралійський континент. Останні роки, особливо 2018 та 2019 показали загрозливу світову тенденцію: значне збільшення кількості природних НС, навіть в нехарактерних для них регіонах, з домінуванням серед таких саме масштабних ЛП, яскравим прикладом яких є масштабні ЛП у Швеції та Фінляндії – країнах, де ЛП як явище ставались напрочуд рідко [5]. Від шаленої спеки ЛП охопили навіть регіони, розташовані за Північним полярним колом [6, с. 130].

Масштаб впливу ЛП на біосферу Землі належить до глобальних явищ. Вони значно впливають на біорізноманіття, вікову структуру деревостоїв, співвідношення видів, потоки енергії та біогеохімічні цикли в лісових екосистемах. Ще десять років тому, С. С. Малимон зазначав, що в екстремальні роки пожежі в бореальних лісах Євразії охоплюють до 10 млн га і більше. На території Росії, де знаходиться половина світової площі бореальних лісів – 600 млн га, щорічно реєструється більше 30 тис. ЛП, при цьому пошкоджуються ліси на площі 2-3 млн га [7, с. 130]. Наразі можемо констатувати як «екстремальний» кожний рік у сенсі підвищених ризиків виникнення та розповсюдження ЛП.

Більшість фахівців, які аналізують лісопожежну ситуацію на глобальному рівні вказують на те, що на найближчу перспективу слід очікувати збільшення кількості великих ЛП [8]. Матеріальні збитки від масових ЛП у світі перевищують сотні мільярдів доларів на рік. Відтак, природні небезпеки повинні обов'язково враховуватися при державному плануванні. Світовий досвід показує, що витрати на прогнозування і забезпечення готовності до природних подій надзвичайного характеру в 15 разів менші у порівнянні із можливими збитками [9].

А оскільки деякі держави все ж таки показують вищий рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах, насамперед роблячи акцент на превентивних заходах, то обмін подібним досвідом, організаційно-правовими, технологічними та науковими напрацюваннями є на сьогодні дуже важливим і щодо підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки у вітчизняних лісових масивах. Це стосується і низки європейських держав у цілому, і США, і, зокрема, досвіду Білорусії – щодо протидії лісовим пожежам в зоні ураження ЧАЕС тощо [10].

Так, для прикладу, щільність пожеж у Білорусії та Польщі в рази менша ніж в Україні при однаковому надзвичайному рівні пожежної

небезпеки за умов погоди, що вказує на незадовільну координацію роботи міжвідомчих протипожежних служб в Україні [11].

Разом з тим, масштабні ЛП, які охопили низку країн Європи в останні роки показали і суттєві недоліки у питаннях забезпечення пожежної безпеки в екосистемах у цілому навіть у високорозвинених європейських країнах. Відповідно, питання організаційно-правового характеру координації та злагодженості роботи, зокрема, при гасінні масштабних ЛП перебувають у площині не лише локальної, регіональної та державної співпраці, але і, що важливо, міждержавної координації спільних зусиль. В цьому ж контексті важливими вбачаються спільні, не лише міжвідомчі, але і міждержавні навчання, круглі столи тощо, де є змога визначити найбільш проблемні питання як щодо запобігання, так і безпосередньо гасіння ЛП (особливо якщо ліси знаходяться поблизу прикордонних територій), обміняти досвідом, практикою застосування новітніх технологій та запропонувати шляхи вирішення низки проблемних аспектів.

Нині на рівні як окремого відомства, організації, так і держави у цілому можуть бути юридично оформлені документи про співпрацю, взаємодію на випадок НС та щодо напрацювання певного досвіду, зокрема, для гасіння масштабних ЛП. Особливо важливою така співпраця є у випадках, коли ЛП носять транскордонний характер. Наразі найбільші занепокоєння у міжнародній спільноті викликають можливі ризики загоряння у зоні відчуження. Відтак, транскордонне співробітництво та відповідне нормативне забезпечення цієї діяльності є вкрай важливим. У межах зазначеного, зокрема, між Білорусією та Україною є низка унормованих домовленостей і щодо гасіння транскордонних ЛП, найважливішою серед яких є «Угода між Урядом Республіки Білорусь і КМУ про співробітництво щодо попередження НС та ліквідації їх наслідків», ратифікована обома країнами у 2002 р. Так,

зазначена Угода при НС, у тому числі ЛП, регламентує узгоджену діяльність обох держав, зокрема МНС Республіки Білорусь та ДСНС України щодо: оцінення наслідків НС, реалізації заходів щодо їх попередження; допомоги під час ліквідації надзвичайних лісопожежних ситуацій; надання технічної допомоги тощо.

Слід відмітити, що відповідно до означеної Угоди, у 2013 р. в Білорусії, у межах транскордонної співпраці, була прийнята «Угода з профілактики та гасіння природних пожеж на прикордонних територіях держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав» щодо регламентування взаємного обміну досвідом та допомоги у протидії природним пожежам. Так, в Угоді встановлена 10 кілометрова межа від лінії державного кордону між сусідніми державами, що є спільно охоронюваною із застосуванням комплексу відповідних заходів: спеціалізовані диспетчерські служби, міждержавні навчання із взаємодії, обмін інформацією, роз'яснювальна робота серед населення тощо. Україна як держава не є долученою саме до цієї Угоди, втім є підписантом «Плану взаємодії підрозділів ДСП «Північна Пуща» й ДПНДУ «Поліський державний радіаційно-екологічний заповідник» Республіки Білорусь під час гасіння ЛП й ліквідації наслідків НС у прикордонній смузі на прилеглих територіях на 2016 р.» та «Плану взаємодії установи «Гомельське обласне управління МНС Республіки Білорусь» й ГУ ДСНС України в Київській області щодо попередження та ліквідації наслідків НС транскордонного характеру» [12, с. 13-15].

Недоліки вітчизняного законодавства, які ускладнюють, зокрема, гасіння ЛП у вітчизняній частині зони відчуження, негативно впливають і на організацію транскордонної взаємодії при гасінні ЛП, яка перетинає межі державного кордону, оскільки до процесу залучаються додаткові іноземні відомства. Так, профільні науковці до факторів, що негативно впливають на таку взаємодію, відносять: «Відсутність спільно адаптованої

термінології, яка повинна використовуватися під час спільних операцій із гасіння ЛП і керівництва, де описано порядок спільних дій; чітко визначеної межі транскордонної зони; відсутність в Україні нормативів лісопожежного районування, що зумовлює ситуацію, коли лісгоспи самі визначають протяжність та розташування протипожежних розривів тощо» [12, с. 16].

За даними наукових досліджень, зміна клімату призводить до масштабних ЛП, які знищують усе на своєму шляху. За даними аерокосмічного агенства NASA близько 30 тисяч ЛП відбувається у світі за тиждень, що підтверджено знімками з космосу. Аномальна спека і ЛП, якими супроводжується останні роки, нарешті показали, що світ стоїть перед загрозою глобального потепління. Як повідомляє провідний кліматолог Ханс Йоахим Шелльнхубер, високі температури повітря призвели до небувалого інтересу до причин, що стоять за ними. Такої зацікавленості до теми не було з 2007 року, коли американський політик Ал Гор і міжурядовий комітет з питань зміни клімату були удостоєні Нобелівської премії. Тільки одна робота Ханса Йоахіма Шелльнхубера по глобальному потеплінню була завантажена понад 270 тисяч разів [13]. Кліматологи ж прогнозують, що тривалі періоди аномально високих температур, по мірі зміни клімату, стануть більш частими і більш суворими. Ніколи ще середня температура планети не змінювалася з такою неймовірною швидкістю: 0,7 градуси за 100 років, з них 0,5 – за останні 50. А 11 з останніх 12 років були найжаркішими за весь інструментальний період метеорологічних спостережень. Така безпрецедентна швидкість не характерна для природних циклічних процесів і залишає мало шансів біологічним видам та екосистемам на пристосування до таких швидких кліматичних змін [14]. Останні дослідження показали ще більш загрозливу динаміку, і те, що Україна є одним з її світових лідерів. Загалом, забезпечення пожежної безпеки в лісах є надзвичайно актуальним

питанням для цілого світу, зокрема, враховуючи проблематику зміни клімату та їх наслідки.

Черговим підтвердженням цього являються наукові дослідження, опубліковані у 2015 році в журналі Nature Geoscience. Так, Йос Лелівелд і його колеги зіставили дані за хімічним складом атмосфери по всьому світу зі статистикою з народонаселення, здоров'я та смертності. Виявилося, що на передчасну смертність найбільше впливає забруднення атмосферного повітря, яке, як стверджують вчені, щорічно призводить до трьох мільйонів передчасних смертей по всьому світу, а до 2050 року подвоїться і дійде до шести мільйонів [15]. Втім, саме ЛП суттєво впливають на забруднення атмосферного повітря, виділяючи при горінні шкідливі речовини в атмосферу. Про надзвичайну вагу питання та неабияку його актуальність і свідчить виступ першого заступника Генерального секретаря ООН Аміні Мохаммед 11 липня 2018 р. на засіданні Ради Безпеки. За словами заступника Генерального секретаря ООН Аміні Мохаммед, з часом наслідки зміни клімату відчують жителі всіх регіонів планети. При цьому, в першу чергу страждають найбільш вразливі категорії населення. Вона закликала всіх членів ООН об'єднати зусилля, щоб знайти «ефективні і стійкі» вирішення виникаючих проблем [16]. Однак, що є найбільш суттєвим у розрізі нашого дослідження, автори нової статті в журналі Nature Geoscience, здійснивши певні прогностичні розрахунки, дійшли висновку, що від 400 до 1700 смертей на рік вдалося запобігти завдяки скороченню пожеж, пов'язаних з вирубкою лісів в бразильській селві. Зокрема, реформа лісового законодавства в країні допомогла знизити концентрацію зважених часток в повітрі на 30 відсотків [17]. Суть цієї реформи ґрунтувалась на серйозних наукових дослідженнях та полягала у необхідності зменшення вирубки лісів у зазначеному регіоні задля, насамперед, збереження агропромислової спроможності даних земель, яким сприяють саме лісові насадження, і по-друге, – нівелювання

антропогенного фактору, який є ключовим у виникненні ЛП, у результаті яких атмосферне повітря насичується надшкідливими речовинами.

Проблема ЛП в останні роки привертає до себе особливу увагу в контексті зростання впливу таких глобальних процесів, як зменшення площ лісів світу, втрата біорізноманіття, глобальні зміни клімату та зміни у землекористуванні. Це пов'язано з комплексністю й неоднозначністю впливу лісових пожеж на ліси, довкілля та громади, що живуть навколо лісів. Характерні особливості взаємодії в тріаді «вогонь – екосистема – суспільство» в кожній країні формують певне відношення до ЛП у суспільства. Це виражається у принципах лісопожежної політики, що регулюють лісове господарство, охорону довкілля, безпеку людей та інфраструктури [18].

Враховуючи загрозову світову динаміку ЛП, ще у рішенні 5-ї Всесвітньої конференції з лісових пожеж «Wildfire 2011» учасники констатували, що лісопожежна проблема в світі виходить на якісно новий, більш небезпечний рівень. Сьогодні стає зрозумілим, що всупереч оптимістичним прогнозам, які висловлювались у середині ХХ сторіччя, «проблема ЛП» не має готового й ефективного розв'язання ні в найбільш розвинених країнах, ні в країнах з перехідною економікою і потребує постійної уваги, співпраці та координації зусиль на глобальному рівні. Так, звертаючись до учасників цієї конференції, Генеральний Секретарь ООН Бан Гі Муна, зазначив: «Надзвичайні ЛП останніх років показали, якими незахищеними є наші міста, селища та їх мешканці і які значні додаткові зусилля необхідні для зменшення небезпеки» [18].

ЛП у 2018 р. охопили і північну півкулю. Зокрема, на території канадської провінції Онтаріо вирувало 39 ЛП, з масштабними негативними наслідками, у тому числі, і жертвами [19]. Було знищено близько 190 тис га лісів в Онтаріо, що на 75% більше, ніж за такий самий час минулого року [20]. Управління ЛП Британської Колумбії (Канада) здійснюється

провідним координаційним агентством провінції щодо усіх видів діяльності з управління НС, включаючи планування, навчання, тестування й безпосередню реалізацію такої діяльності. Ця робота проводиться у співпраці з ОМС, федеральними відомствами, промисловістю, неурядовими організаціями й волонтерами.

Щорічних тяжких наслідків від лісових пожеж зазнають США, особливо штат Каліфорнія. Втім, в останні роки, по темпу і масштабу знищення всього на своєму шляху такі природні лиха є безпрецедентними [21]. Майже щороку президент США оголошує НС через ЛП. Рівень загрози та небезпек від ЛП в цій країні оцінюється дуже високо. Лишень назва структурного підрозділу лісового відомства одного зі штатів свідчить про це: «Управління захисту лісових угідь і протипожежної охорони Каліфорнії». Втім, маємо зауважити, що універсального і надзвичайно дієвого способу запобігання цим природним явищам не має навіть досить потужна держава, яка витрачає численні кошти на боротьбу з ЛП та, все ж, щороку потерпає від цього природного лиха.

Зважаючи на гостроту досліджуваної проблематики, нині низка країн у рамках двосторонньої співпраці з Лісовою службою США почала підготовку до переходу на універсальну систему гасіння пожеж – Incident Command System (ICS). Зокрема, підрозділ боротьби з природними пожежами SDS13 (Марсель, Франція) в рамках проекту із США інтегрував систему ICS до національної системи мобілізації на випадок великих пожеж. Така інтеграція передбачала розробку та адаптацію нормативної документації, проходження підготовки французьких інструкторів у навчальних лісопожежних центрах США, а згодом – у Франції, адаптацію обладнання й техніки. Зокрема, учасникам конференції WILDFIRE-2011 було продемонстровано гасіння ЛП в савані з використанням системи ICS пожежними підрозділами Південно-Африканської Республіки, оскільки ця країна також використовує систему як базову [22].

Після масштабної ЛП у Греції влітку 2018 р., в результаті якої було знищено близько 3000 будівель, спалено 1300 га та ідентифіковано близько 100 жертв, Уряд цієї держави створив Незалежний Комітет (у складі науковців та профільних фахівців) з метою з'ясування основних причин погіршення лісової пожежної ситуації у Греції й формування плану оптимізації рівня забезпечення пожежної безпеки в природних ландшафтах шляхом розробки відповідної державної політики реформування національної системи управління ЛП [23; 142, с. 29]. У підсумку, цим допоміжним органом було визначено низку пріоритетів: переміщення акценту у питаннях запобігання ЛП до їх попередження шляхом своєчасного ведення лісового господарства та координації діяльності відповідних суб'єктів; складання місцевих планів щодо запобігання ЛП; проведення навчальних евакуацій та необхідність своєчасного інформування всіх жителів про загрози чи факти виникнення ЛП; своєчасне виділення необхідних фінансових ресурсів лісовим господарствам та ОМС задля ефективної реалізації заходів, спрямованих на попередження ЛП; повноцінне впровадження реформи ЦЗ із залученням тисяч добровільних лісових пожежних; проведення обов'язкових навчань щодо опанування навичками самозахисту при виникненні пожеж.

Зважаючи на масштабні, з кожним роком зростаючі, ЛП, що все активніше ширяться по всьому світі, та значні негативні наслідки на тривалий період для усієї світової екосистеми, перед фахівцями та науковим співтовариством постає відповідальне завдання щодо формування ефективної системи протидії ЛП, яку, на нашу думку, можна представити у вигляді трьох складових: організаційної, правової та інституційної. Ефективність такої роботи лежить, насамперед, у розрізі імплементації вдалого зарубіжного досвіду, міждержавної співпраці, та злагодженої міжінституційної взаємодії. У контексті зазначеного, у своєму

досліджені зупинимось на деяких особливостях зарубіжного досвіду у межах досліджуваного нами питання.

Розглянемо досвід правового забезпечення пожежної безпеки в лісовому фонді сусідньої держави Білорусії. Відповідно до ЛК Республіки Білорусь, «єдину державну політику у сфері охорони лісів від пожеж» визначає Президент держави, Рада Міністрів – забезпечує її втілення, а Міністерство лісового господарства – безпосередню реалізацію, управляючи, при цьому, 86 % земель лісового фонду. На Міністерство лісового господарства Республіки Білорусь покладено функції реалізації та контролю за «охороною лісів від пожеж» щодо усіх лісокористувачів [24].

Основними НПА у сфері забезпечення пожежної безпеки в лісах Республіки Білорусь є Закони Республіки Білорусь: «О пожарной безопасности» і «Лесной Кодекс Республики Беларусь» та низка підзаконних НПА: «Методические указания по проектированию противопожарных профилактических мероприятий в лесах СССР», «Стандарт «Устойчивое лесопользование и лесопользование. Требования к мероприятиям по охране леса»», «Правила противопожарного обустройства лесов Республики Беларусь», «Стандарт «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование лесных пожаров»», «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности в сфере лесного хозяйства» та «Правила пожарной безопасности в лесах Республики Беларусь» [25]. Підзаконні НПА подані нами у порядку прийняття. Зауважимо, що найбільш важливі з огляду тематики дослідження, є прийнятими нещодавно. Так, ЛК – з 2015 р., а ППБВЛ Республіки Білорусь – з кінця 2016 р.

По аналогії з вітчизняним законодавством, забезпечення пожежної безпеки в лісах реалізують як лісгоспи, так і постійні лісокористувачі. Втім, відмінність полягає у тому, що, на противагу вітчизняному

законодавству, протипожежне облаштування лісового фонду Республіки Білорусь реалізується на підставі лісопожежного районування [26].

ППБвЛ Республіки Білорусь, у порівнянні з вітчизняними, є такими, що більше відповідають сучасному стану суспільних відносин у досліджуваній сфері, оскільки є прийнятими декілька років тому. Ці правила є обов'язковими для усіх лісокористувачів. Окрім того, на відміну вітчизняного НПА, вони затверджені на рівні профільного Міністерства у відповідності до Указу Президента Республіки Білорусь від 9 листопада 2010 р. № 575 «Про затвердження Концепції національної безпеки Республіки Білорусь» [26] та мають значно відмінну від вітчизняних Правил структуру: 4 розділи: Загальні положення, Організаційно-технічні заходи, Загальні вимоги пожежної безпеки, Загальні вимоги до охорони лісу від пожеж, Специфічні вимоги пожежної безпеки; 4 Глави: Загальні положення, Організаційно-технічні заходи, Вимоги пожежної безпеки при проведенні лісових рубок, Вимоги пожежної безпеки у лісах при здійсненні заготівлі живиці, другорядних лісових ресурсів; Додатки: 1. Роботи юридичних осіб, які ведуть лісове господарство, з охорони лісового фонду від пожеж; 2. Положення про пожежно-хімічні станції; 3. Мінімальний перелік засобів пожежогасіння, що закріплюються за пожежно-хімічними станціями і пунктами протипожежного інвентарю; 4. Типова програма проведення занять; 5. Паспорт пожежно-хімічної станції; 6. Перелік обов'язкових протипожежних заходів [27].

У відповідності до Закону Білорусії «Про пожежну безпеку» гасіння ЛП, у тому числі, здійснюється підрозділами з НС та аварійно-рятувальними службами. Разом з тим, організація гасіння ЛП покладається на Міністерство лісового господарства цієї країни, його структурні підрозділи, місцеву виконавчу владу та безпосередньо суб'єктів, які здійснюють лісове господарство. Такі суб'єкти, у свою чергу, складають щорічні Мобілізаційні плани щодо залучення додаткових сил і засобів та

порядку їх взаємодії під час гасіння ЛП. Функція з державного обліку ЛП покладена на Національний статистичний комітет Республіки Білорусь, після закінчення гасіння ЛП складається «Акт про пожежу у лісовому фонді», який і покладено в основу відповідного обліку [28, с. 3].

Забезпечення пожежної безпеки в лісах у зоні радіоактивного забруднення Білорусії реалізується на підставі як норм лісового, законодавства, законодавства про пожежну безпеку, так і – «радіаційну безпеку, про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення в результаті катастрофи на Чорнобильській АЕС й чинних у лісогосподарській галузі Республіки Білорусь технічних НПА із урахуванням «Правил ведення лісового господарства в зонах радіоактивного забруднення»» [29; 553].

Більш детально розглянемо деякі особливості забезпечення пожежної безпеки в Греції. Ця країна складається з 13 провінцій, в кожній з яких діють департаменти пожежно-рятувальної служби. Після НС 2005 року, пов'язаної з масштабними ЛП у Греції, широкого поширення набула система добровільної пожежної охорони, яка і нині продовжує ефективно взаємодіяти спільно з професійною пожежною охороною. Зокрема, добровільна пожежна охорона Греції створена на підставі національного закону Греції «Про Добровільну пожежну охорону», відповідно до якого розроблено закони про Добровільну пожежну охорону в провінціях Греції [30].

Слід зауважити, що система суб'єктів пожежної охорони Греції поділяється на 2 види: державну і приватну. Окрім того, інтенсивно розвивається добровільна пожежна охорона, яка налічує в своїх рядах понад 25000 добровольців. Принцип змішаного комплектування в пожежних частинах визначено тільки в межах складної оперативної ситуації (в період особливого протипожежного режиму).

Рівень підготовки добровольців Греції знаходиться на рівні професійних пожежних. Для навчання, як для добровільних, так і для професійних пожежних Греції впроваджена 300-годинна програма підготовки. Якісний відбір здійснюється після медичного і спеціального тестування і так само – процедури прийняття *Кодексу честі добровільного пожежного Греції*. Добровольці Греції проходять також спеціальну підготовку, після чого здають іспити, і тільки після цього, з ними укладають контракт. Після навчання добровольця включають в графік чергувань, який в попередньому порядку погоджують з його начальством за основним місцем роботи. Графіки чергувань всіх добровольців (з урахуванням постійної, 20-хвилинної та годинної готовності) викладаються в електронному вигляді для диспетчерських пунктів професійної пожежної охорони, Координаційного центру та громадської організації «Спай» [30]. У найбільш пожежонебезпечний період організуються патрулі на автомобілях, обладнаних мотопомпами та ємностями з водою. Маршрути руху патрулів погоджуються з усіма службами взаємодії завчасно.

Найбільш підготовлені добровольці беруть участь в міжнародних місіях. Так, влітку 2011 року 24 грецькі добровольці брали участь в гасінні великих ЛП в Албанії. У 2011 році підписано спільні угоди щодо взаємодії та надання допомоги при гасінні масштабних ЛП між професійними та добровільними пожежними підрозділами Греції, Франції, Іспанії та Італії [30].

Як професійні так і добровольці-пожежні Греції повністю забезпечені єдиною формою одягу, за винятком головних уборів, спеціальним захисним взуттям, нарукавниками та нагрудними шевронами. Часової норми приїзду пожежників на загоряння не встановлено, а мінімальна кількість чергувань пожежників-добровольців не має

перевищує 1800 годин на рік і, як правило, це складає не більше трьох діб в місяць.

Надалі розглянемо досвід Німеччини у боротьбі з ЛП. Відповідно до Конституції Німеччини, завдання пожежної безпеки входять до компетенції земель. Керівництво пожежною службою здійснюють земельні міністерства внутрішніх справ, а за організацію та підтримку боєготовності пожежної охорони безпосередньо відповідає адміністрація конкретної громади (чи міста). Форма організації та чисельність співробітників та технічна оснащеність визначається конкретними можливостями кожної громади. Завдання протипожежної служби Німеччини включають в себе гасіння та попередження пожеж, надання технічної допомоги, протирадіаційний захист та охорону навколишнього середовища, контроль за безпекою під час катастроф, рятувальні операції, надання невідкладної медичної допомоги й транспортування постраждалих.

В Німеччині існує три види пожежної охорони: професійна (чисельністю 40 тис. чол.); добровільна (1,3 млн. чол.); об'єктова (що створюється та фінансується великими підприємствами) [30].

Не оминають масштабні ЛП і Португалію, які в останні роки набули особливо загрозливого характеру. Але саме в 2018 р., після масштабних ЛП, на адресу організації системи забезпечення пожежної безпеки Португалії почали надходити різноманітні негативні відгуки та звинувачення як щодо самої побудови цієї системи, так і щодо недоліків у її фінансуванні.

Таким чином, *цікавим є аналіз особливостей забезпечення системи пожежної безпеки Португалії у цілому.* У контексті зазначеного, привертає увагу напис на пожежних машинах: «Bombeiros Voluntários» («Пожежні-добровольці»), що пояснюється тим, що більше 85 % працівників португальських пожежних служб працюють на громадських

засадах. Зокрема, співвідношення таких працівників до професіоналів в середньому становить 7:1 (42592 проти 6363 професіоналів). До речі, саме цей аспект виявився основним претензійним аспектом після масштабних ЛП в Португалії 2018 р. Втім, це доволі давня традиція для цієї країни. Асоціація пожежників-волонтерів працює в Лісабоні з 1868 року, але ще в 1612 році мерія Порту прийняла положення про залучення представників деяких робітничих професій до гасіння пожеж [31].

Пожежний в Португалії – шанована професія. Щоб стати професійним пожежним, спершу потрібно пройти доволі суворий відбір. Крім вимог до фізичної підготовки, він включає і психологічне тестування, вимоги за віком (від 20 до 45 років), досить високий рівень освіти (не нижче бакалавра). Особи, які змогли успішно пройти конкурс, протягом року мають відвідувати фахові професійні теоретичні та практичні курси.

Відмінність між пожежними-добровольцями і професіоналами в Португалії полягає в рівні залучення. Волонтер лише іноді приділяє цій справі вільний час, а професіонал залучений на 100 %. Для прикладу, професійний пожежник регулярно проходить різноманітні фізичні тести. Волонтери-пожежники теж можуть реалізовувати пожежну кар'єру, проходячи відповідні курси, набираючись досвіду і посідаючи керівні посади серед добровільних пожежних, наприклад – начальниками бригад. Багато хто з громадських активістів залишається пожежними десятиліттями.

Стати пожежником-добровольцем набагато простіше, оскільки беруть усіх бажаючих віком до 45 років, потрібно тільки пройти безкоштовний початковий курс, обсягом 250 годин. Втім, до такого працівника також висувається низка вимог у процесі залучення. Зокрема, пожежний-волонтер повинен прибути за першим викликом по SMS або звуку сирени, але тільки у вільний від основної роботи час. Як правило, добровольці нічого не заробляють і самі купують собі одяг та

спорядження. Проте, якщо є потреба довготривалої участі пожежників-добровольців на гасінні пожеж (як часто буває, наприклад, під час ЛП), то рішенням ОМС йому може виплачуватися певна винагорода. Іноді місцева влада організовує невеликі щомісячні грошові заохочення для добровольців та допомагає їм з екіпіровкою [31].

Із аналізу зазначеного, можемо зробити декілька висновків: 1. Переважне залучення волонтерів-пожежників притаманне багатьом європейським державам і є важливим досвідом для України у тому числі, оскільки ґрунтується на високій свідомій позиції населення та формує імідж хазяїна на своїй території, від дій якого залежить безпека його родини, близьких та сусідів. Така додаткова діяльність формує позитивним й імідж добровольців, в чому значна заслуга належить і державі; 2. Втім, організація залучення добровольців-пожежних до гасіння пожеж, зокрема, в Португалії та Греції (на прикладі масштабних ЛП 2018 р. з трагічними наслідками), яскраво окреслила цілу низку її недоліків, що полягають в особливостях фінансування, сповіщення, організації відселення тощо. Самі ж «пожежники на громадських засадах» після трагічних пожеж 2018 р. закликали публічні органи звернути увагу на непропорційність існування професійних та добровільних пожежних підрозділів, відсутність фінансування, а відтак, і мотивації останніх.

Варто зауважити, що загалом зарубіжний досвід демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація ефективною місцевою добровільною пожежною охороною. Втім, досвід окремих держав окреслив необхідність приділення уваги ОМС рівню фінансування таких підрозділів та формуванню їх матеріально-технічної бази. Таким чином, реформа ДСНС, яка поетапно наразі проваджується в межах нашої держави, спрямована так само на максимальне залучення добровільних пожежних, втілюється з метою імплементації позитивного зарубіжного досвіду, втім, з урахуванням змін, пов'язаних з формуванням нових ОТГ.

У цілому ж, добровільна пожежна охорона у більшості розвинених країн організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці). Діяльність інших членів ДПО стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці за виконання роботи з гасіння пожеж або за час чергування в пожежному депо. Наголосимо, що практично в усіх країнах ЄС і США широко застосовується стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород, відзнак і суспільної подяки. Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежники створюють громадські об'єднання (союзи, асоціації тощо) поряд із професійними пожежними й науково-технічними організаціями, що спеціалізуються у сфері розробки, виробництва та впровадження пожежної техніки і пожежно-технічного озброєння [32]. Для прикладу, у Німеччині відсутній федеральний орган управління союзами добровільних пожежних. У кожному територіальному утворенні розроблено й затверджено законодавчими органами свої закони щодо ДПО. Визначено порядок організації пожежної охорони та концепції захисту від техногенних катастроф. Зазначені документи можуть істотно відрізнятися за змістом залежно від фінансового стану тієї чи іншої землі Німеччини, разом з тим, принципи організації ДПО приблизно однакові [33].

Відповідно до нормативних вимог Німеччини, кожна громада зобов'язана створити пожежну охорону. У містах з населенням понад 90 тис. жителів створюються професійні пожежні команди поряд із ДПО. У містах з населенням менше 90 тис. жителів організується ДПО, склад якої доповнюється штатними працівниками для обслуговування центрального диспетчерського пункту зв'язку та забезпечення виїзду першого пожежного автомобіля. Із всіх членів ДПО 80 % мешкають у сільській місцевості. Так, для прикладу, у землі Райнланд-Пфальц загальний склад пожежної охорони становить 62 тис. (у т. ч.: 60 тис. – добровільні пожежні, 1000 – професійні пожежні та 1000 – пожежні в об'єктових підрозділах)

при загальній чисельності населення землі 3,5 млн чол. Чисельність кожного підрозділу ДПО становить у середньому близько 100 чол. Кількість підрозділів визначається зі встановленої законом вимоги про те, що час прибуття оперативного підрозділу ДПО на місце виклику не повинен перевищувати 8 хвилин. Слід наголосити, що створення та утримання оперативних підрозділів ДПО є обов'язком саме ОМС. Статті витрат на утримання оперативних підрозділів ДПО визначаються кошторисом, що складається керівництвом підрозділу й затверджується бургомістром. Оперативні підрозділи ДПО не мають штатних працівників й не наділені правами юридичної особи; несення постійних варт у пожежному депо не передбачено. При надходженні виклику про пожежу до поліцейської дільниці черговим диспетчером надсилається інформація до ДПО. Добровільні пожежні за час, що був проведений на оперативній роботі з гасіння пожеж, та за період навчання отримують заробітну плату за основним місцем роботи. Надалі фінансові витрати роботодавців на виплату зарплати добровільним пожежним за час їх відсутності на основній роботі компенсуються із коштів ОМС. Усі добровільні пожежні в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності при виконанні оперативної роботи. До 30 % чисельності оперативних підрозділів пожежної охорони становлять жінки, які виконують ту ж роботу, що й чоловіки. Крім того, добровільним пожежним Німеччини надається низка соціальних гарантій і пільг, а саме: звільнення від служби в армії при наявності шестирічного стажу служби у ДПО; страхування на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності; включення служби у ДПО до загального трудового стажу при призначені пенсії; одержання зарплати за основним місцем роботи за час, що був проведений на оперативній роботі й за десятитижневий період навчання; повна або часткова оплата праці; стимулювання у вигляді нагород (наприклад: «за 25 років бездоганної

служби», «за особливі заслуги», «за 40 років бездоганної служби»), відзначати суспільної подяки; оплата членства в різних організаціях; доплата до пенсії заслуженим добровільним пожежним; безкоштовна видача обмундирування, забезпечення харчування в період служби тощо [33].

Відтак, досвід організації місцевих добровільних пожежних формувань в Німеччині є високоефективним. І принаймні, окремі його елементи, мають бути враховані під час нинішнього реформування вітчизняної системи пожежної безпеки, зокрема, у питаннях фінансування ОМС добровільних пожежних формувань; їх забезпечення обмундируванням, харчуванням в період служби тощо; формування престижності такої діяльності та високого авторитету добровольців-пожежників; наданні цілої низки пільг.

Надзвичайно цікавим є досвід відповідної діяльності в США, оскільки це одна з найбільш прогресивних держав у питаннях інноваційного розвитку, яка, окрім того, щороку потерпаючи від наслідків масштабних ЛП, фінансує проведення цілої низки наукових розвідок, міжнародної співпраці, навчальних тренінгів та практичного обміну досвідом у питаннях, зокрема, і забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах.

Так, у США загальна чисельність пожежних становить 1 148 850 чоловік. 321 700 чи 28 % – це професійні пожежні та 827 150 чи 72 % – пожежні-добровольці. При цьому, наявність підрозділів ДПО характерна саме для сільських та заміських населених пунктів. Тобто, територія, заповнена лісовими площами, охороняється переважно пожежниками-добровольцями. 94 % підрозділів ДПО існують у населених пунктах із чисельністю більше 2500 чоловік. Близько 61 % професійних пожежних працюють у пожежних частинах, що обслуговують населені пункти з населенням 50 тис. і більше. При цьому 87 % ДПО обслуговують райони з населенням 10 тис. осіб і менше [34].

У США добровільні пожежні формування виїжджають на чергування за викликом. Добровольці гасять пожежі безкоштовно, вважаючи, що в такий спосіб допомагають своєму місту або селищу. Втім, кошти на їх екіпірування та навчання надходять із місцевих бюджетів. ОМС це вигідно, адже вони заощаджують ресурси, які б могли бути витрачені на зарплати професійним пожежним. Необхідна техніка та спорядження здобувається пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок різноманітних акцій. Крім того, Федеральний уряд передбачає субсидії у випадку дій на пожежі для підтримки підрозділів пожежної охорони (як професійної, так і добровільної) на підготовку, забезпечення устаткуванням та спеціальними програмами. В основному, пожежні департаменти готують та оснащують спорядженням відповідно до конкретних ризиків, що прораховуються заздалегідь для кожного округу окремо. Форма одягу та відзнаки визначаються місцевим пожежним округом і варіюються в різних населених пунктах. У США немає федеральних законів, що регулюють діяльність підрозділів ДПО. Кожний підрозділ ДПО контролюється на місцевому рівні. Колегія довірених осіб установлює правила роботи таких підрозділів [34]. Представники ДПО виходять на пенсію після 20 років служби або після п'яти років служби й досягненні п'ятдесятирічного віку. Добровільним пожежним у США надається щорічна додаткова відпустка. У країні створено Національну раду пожежних добровольців, що розгорнула активну діяльність із вдосконалення національної системи ДПО та наближення її за рівнем підготовки і технічної оснащеності до професійної [34].

Досвід США у забезпеченні пожежної безпеки сільських та позаміських територій свідчить про високу правосвідомість громадян, які працюють пожежними-добровольцями безкоштовно на благо округу, та віднесення питань регламентування діяльності суб'єктів пожежної безпеки на місцях до юрисдикції ОМС. З метою залучення кожного мешканця

країни до процесів забезпечення пожежної безпеки у цілому, у США було впроваджено *програму залучення громадськості до роботи із запобігання пожежам*, яка на досить високому організаційному рівні розгорнула свою діяльність із залученням спеціальних представників від адміністрації пожежної охорони та створенням відповідного координаційного комітету, склад якого формувався із представників місцевої влади, органів пожежної охорони та місцевих добровільних пожежних формувань. А сформована Національна рада пожежних добровольців США надзвичайно активно спрямовує свої зусилля на підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки країни у цілому та забезпечує функціонування ДПО на рівні з професійною, повсякчас підтримуючи її підготовку та технічне оснащення.

У Франції з 250 тис. борців з вогнем лише 50 тис. (20 %) – професіонали. Інші – добровольці. У великих містах, на які доводиться найбільша кількість надзвичайних ситуацій, у тому числі пожеж, їх ліквідація покладається саме на професійні пожежні підрозділи. У Парижі та Марселі функція гасіння пожеж покладена на воєнізовані формування, що перебувають у підпорядкуванні префектури. А от у провінціях, на землях яких переважно і розташовані лісові площі, гасіння пожеж покладається на пожежників-добровольців. Місцеві пожежні, крім гасіння пожеж, виконують і функції рятувальників. Надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо. Віковий ценз французьких добровільних пожежних складає 16-55 років. Рівень їх здоров'я та придатність до такої небезпечної діяльності перевіряє спеціальна медична комісія, вони не повинні мати судимості. Зокрема, В. Кіченіна підкреслює, що добровольці проходять спеціальну підготовку – відповідне навчання обсягом мінімум 250–260 годин, здають іспити і тільки після цього з ними укладають контракт на п'ять років. У подальшому такого добровольця-пожежника включають у графік чергувань, що попередньо погоджують із його

керівництвом за основним місцем роботи. Своєрідною пільгою для цієї категорії вогнеборців є право на відпустку в будь-який час року [35]. На відміну від США та деяких інших країн Європи, робота добровільних пожежних формувань у Франції є оплачуваною [34]. Для них, в залежності від посади, визначена погодинна ставка винагороди та підвищення до основної пенсії, сума якого залежить від вислуги пожежника-добровольця.

У Чехії основний законодавчий акт, що регулює пожежне волонтерство в країні, – закон про протипожежний захист від 1985 р. Пожежні добровольці організовані в цивільні асоціації, які є аполітичними. Їх діяльність фінансується з муніципального бюджету та урядових грантів через МВС. Основна мета ДПО Чехії – співробітництво в різних видах діяльності зі створення умов для ефективного захисту життя і здоров'я громадян та власності від пожеж, допомога при природних НС та інших подіях, які загрожують життю, здоров'ю або власності [34].

Кількість професійних пожежних Чехії становить 10000 чоловік, а добровільних – більше 350000. Таке співвідношення вражає, оскільки складає 1 до 35. Пожежні добровольці повністю застраховані як при виїздах на гасіння пожеж, так і у випадках, коли беруть участь в організованих заходах. Пожежні добровольці як компенсацію отримують тільки відшкодування заробітної плати. Навіть при гасінні пожежі ніяких спеціальних привілеїв вони не мають. Проходженням навчання, а також забезпеченням необхідними засобами для навчання добровольців опікується Протипожежна і рятувальна служба країни. Технікою, майном і спорядженням ДПО найчастіше забезпечують муніципалітети, іноді за рахунок грантів уряду, та частіше всього, власними засобами. Вони використовують форму Протипожежної і рятувальної служби країни, яка одягається тільки при виїздах на пожежі [36].

Отже, аналіз досвіду формування системи суб'єктів пожежної безпеки в переважній більшості країни Європи та США дозволяє

стверджувати, що основу таких суб'єктів складають добровільні пожежні формування, які подеколи в десятки разів кількісно переважають професійні формування, фінансуються в різній мірі, а в деяких країнах – здійснюють свою діяльність лише на основі високої громадянської позиції, та створюються, переважно, в сільських та малочисельних міських населених пунктах, а відтак, є суб'єктами, які найперше залучаються до забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах. Таким чином, подальший розвиток системи забезпечення пожежної безпеки в лісах, ми вбачаємо, має ґрунтуватись на формуванні системи місцевих добровільних пожежних підрозділів, підготовкою яких, на наш погляд, має опікуватись ДСНС, а матеріально-технічним забезпеченням, розробкою системи пільг та формуванням авторитету відповідної діяльності – місцева влада, а саме, новосформовані ОТГ.

Зауважимо й те, що в межах Міжнародного співробітництва було напрацьовано низку Рішень та Рекомендацій, що мають прямий чи опосередкований вплив на вирішення проблематики підвищення рівня пожежної безпеки в лісах загалом та мінімізації ризиків НС як національного, так і транскордонного характеру. До таких насамперед слід віднести: «Сендайські рамки» для зменшення ризику катастроф, прийняті на 2015-2030 роки; Рекомендації Регіонального форуму з прикордонного управління ЄЕК ООН «Міжнародний механізм готовності до пожеж» (2013 р.); Угода Ради Європи відносно мінімізації масштабних загроз (EUR-OPA); Рішення Ради Міністрів ОБСЄ 6/2014 (щодо посилення обміну знаннями й досвідом щодо зменшення ризику стихійних лих та управління пожежами у тому числі).

Означені керівні положення в межах міжнародної співпраці на найвищому рівні обумовлені, у тому числі, стрімко зростаючими ризиками переростання природних пожеж у надзвичайні явища й катастрофи транскордонного характеру та необхідність формування узгоджених

підходів та критеріїв саме щодо «управління такими ризиками та масштабними природними пожежами», які з року в рік демонструють все більші масштаби та тяжкі наслідки. Позаяк, спостереження ОБСЄ протягом 2000-2010 рр. показало, що в країнах, де зазвичай проблематика лісових пожеж не поставала гострою взагалі, спостерігалось значне підвищення таких випадків. Щодо 2010-2020 рр. – ця тенденція нажаль ще більше загострилась. Спостереження ОБСЄ протягом 2009-2014 рр. додали ще низку загрозливих факторів у межах досліджуваної проблематики, які є притаманними і для України: ризики масштабних ЛП у зонах збройного конфлікту й постконфліктних ситуацій та загрози від ЛП на радіоактивно забруднених землях. Саме ці фактори викликають особливе занепокоєння у світової спільноти і переважно наукові дослідження та відповідний аналіз відбувається навколо означеної проблематики на виділені міжнародними фондами кошти.

Значний вклад у проблематику оптимізації забезпечення пожежної безпеки в лісах здійснює Глобальний Центр Моніторингу Пожеж (Фрайбург, Німеччина), який має 6 регіональних осередків, у тому числі і Східноєвропейський, що окрім аналізу, розробки та відповідних досліджень технічної та інноваційної складової, свої зусилля спрямовує на вироблення нової системи для управління ландшафтними пожежами, якою б опікувалась окрема організація, відіграючи дорадчу, контролюючу та координаційну роль у співпраці з усіма зацікавленими суб'єктами у межах розробки, впровадження та контролю за Міжвідомчим Національним Планом з Управління Ландшафтними Пожежами [37].

Україна ж, у свою чергу, постійно підтримує контакти з провідними фахівцями та установами в галузі лісопірологічних досліджень. Досі нашу країну вважали відносно благополучною в лісопожежному сенсі. За даними ФАО, ще років десять тому, річна площа пожеж в Україні в перерахунку на один гектар лісових земель, була серед найнижчих у

Східній Європі, що свідчило про належний рівень забезпечення пожежної безпеки в лісах. Щоправда, річна кількість лісопожеж останніми роками в країні значно зросла, що є загальносвітовою тенденцією, відображає посилення антропогенного впливу на ліси та є результатом насамперед глобальних змін клімату. Водночас, за оцінками фахівців інших держав, зокрема, США, Німеччини, Франції, які знайомилися із системою забезпечення пожежної безпеки в лісах України, технологічне забезпечення гасіння ЛП часто не відповідає сучасному рівню. Відмічається ними і низький рівень співпраці та ефективності взаємодії між лісовою пожежною охороною та регіональними підрозділами ДСНС України. Проте, нині під егідою ООН, розробляється світова система раннього виявлення пожеж, яка ґрунтується на супутникових спостереженнях, прогнозуванні та моделюванні лісопожежних ризиків і централізованій інформаційній системі оповіщення. Науковий супровід цих розробок здійснюють вчені Канади і США у співпраці з Глобальним центром моніторингу пожеж. Україна задіяна в цьому процесі в частині наукової підтримки «запобігання масштабним ЛП у зоні відчуження ЧАЕС» [38], що фінансово підтримується відповідними грантовими програмами, позаяк міжнародна наукова спільнота розглядає зону ЧАЕС і ймовірні ЛП на цій території, як такі, що становлять найбільші ризики та загрози для території, що значно ширше ніж межі нашої держави, та є надзвичайно цікавою для наукових розвідок з метою попередження подібних лих у майбутньому.

Зокрема, у межах проекту між Лісовою Службою США та Регіональним Східноєвропейським центром моніторингу пожеж, влітку 2017 р. українська делегація мала змогу відвідати Національний міжвідомчий координаційний центр у місті Бойсі, штат Айдахо, Регіональний координаційний центр, лабораторію лісових пожеж Лісової Служби США, Центр розвитку технологій та базу пожежних-десантників

у Мізулі. Делегація також провела один день у польовому таборі, який було розгорнуто на пожежі Sunrise найвищого, 1-го рівня складності, та мала можливість ознайомитися з організацією робіт та взаємодією усіх відомств під час організації гасіння. Щоденні витрати на гасіння даної пожежі сягали 800-900 тис. доларів США [39]. Зокрема, відзначено надзвичайно високий рівень міжвідомчої координації та взаємодії при реалізації завдань щодо забезпечення пожежної безпеки в лісах на всіх рівнях [39].

Варто зауважити, що забезпечення пожежної безпеки в лісах на території США є надважливим завданням для держави. З цією метою, проводиться ціла низка наукових розвідок, міжвідомчих та міжнародних досліджень, тренінгів, навчань тощо. Одним з таких проектів є діяльність Workforce Development and Training – своєрідного Центру розвитку і навчання найвищого світового рівня, що функціонує задля підготовки працівників Лісової служби США такого рівня, щоб вони здатні були успішно виконувати свою місію у контексті забезпечення протипожежного захисту лісів із залученням авіаційних та інших високотехнологічних можливостей. Національний інститут підготовки пожежних в США (NAFRI) є національним центром, що обслуговує міжвідомчу спільноту «лісівників-пожежних» шляхом впровадження власних навчальних програм та інновацій у контексті управління вогнем, ресурсами та надзвичайними ситуаціями. Зазначений Національний центр повсякчас модернізується за допомогою впровадження нових технологій. З часом своєї діяльності, NAFRI розширив свій підготовчий курс до трьох днів, до якого залучає усю професійну спільноту та небайдужу громадськість, пропонуючи окремо розроблені освітньо-тренінгові кейси. Програма учнівської підготовки забезпечує працівникам-початківцям базові знання та навички, необхідні для роботи в якості лісівника-пожежника. Вона

нещодавно перейшла зі стандартів 2010 до 2016 року та увібрала в себе відповідні стандарти національної програми управління НС [40].

Значна увага в даному навчальному центрі приділяється особі працівника Лісової служби. Визначальною для нашого наукового дослідження є ініціатива «Працездатність людини», запропонована окремою програмою Workforce Development and Training, яка спрямована на покращення здоров'я, безпеки, продуктивності та стійкості персоналу Лісової служби. Цей проект продовжує працювати в трьох напрямках: 1) побудові розуміння людської діяльності, стійкості та навчання; 2) визначенні найоптимальнішого способу підвищення різноманітних навичок; 3) сприянні інтеграції ефективних практик в розрізі трансформації культурних процесів.

Відтак, досвід не лише практичної, але і підготовчої роботи працівників-пожежників для Лісової служби США має стати взірцевим у контексті ставлення до підготовки працівників, забезпеченні їх необхідним теоретичним рівнем знань, навичками та вмінням працювати з технологічними інноваціями задля попередження масштабних ЛП. Окремої уваги заслуговує високий рівень міжвідомчої взаємодії, швидкість реагування на інциденти, пов'язані з ЛП та увага, яка приділяється безпосередньо особі працівника Лісової служби США.

Разом з тим, ні світова наука, ні світова практика боротьби з ЛП, особливо в державах, які повсякчас потерпають від цих природних явищ, не стоять на місці. Світова спільнота прикладає чималі зусиль задля підвищення рівня обговорення даної проблематики, а відтак і пошуків оптимального інструментарію протидії ЛП. Так, у Каліфорнії суб'єкти енергопостачання приймають рішення у відповідності до адаптації до пожежонебезпечних ситуацій, за необхідності, відключаючи споживачів від енергомережі; активізують роботу з населенням в пожежонебезпечних районах; за рахунок державних програм, фінансуються заходи щодо

оздоровлення лісів й запобігання виникненню ЛП. В Іспанії, для прикладу, з метою попередження ЛП, спецпідрозділи спалюють лісові хащі; в Австралії – за потреби, навіть змінюють національні будівельні норми. В США акцентують увагу на насамперед на підвищенні ефективності взаємодії різних служб у випадку виникнення ЛП. «Ще до появи пожежної авіації було розроблено систему погодинного контролю, якою передбачено підвищення ефективності протипожежних заходів на всіх етапах виконання ліквідації пожеж з метою недопущення на ділянках понад 4 га більше 15% пожеж. Сутність нових напрямків у межах лісопожежного планування полягає не лише в акцентуванні уваги на питаннях пожежогасіння як процесу боротьби з пожежами, а також і в розширенні сфери пожежної охорони в цілому за рахунок асиміляції в рамках планування землеуправління та включення в цю сферу профілактичних заходів» [41].

Зокрема, у світі все більшого поширення набуває гнучкий підхід до вогню в лісі, який називають *«інтегроване управління вогнем в природних екосистемах»*, що вже протягом кількох десятиріч впроваджується у США та низці інших провідних країн світу, зміст якого полягає у поєднанні традиційних методів забезпечення пожежної безпеки в лісах із залученням до вирішення цього завдання населення, місцевих органів влади, різного роду організацій з використанням новітніх технологій, чітких принципів та цілей лісопожежної політики [42, с. 27]. Суть такого «управління» полягає в тому, що національне законодавство може визначати різний пірологічний режим: від повної заборони (наприклад: Чорнобильська зона відчуження; ліси з високим класом пожежної небезпеки; цінні ліси, нестійкі до пожеж тощо) до обмеженого та контрольованого використання вогню для цілей зменшення накопичення ЛГМ або збільшення біорізноманіття чи сприяння природному відновленню старовікових лісів. Передувати цьому повинні

комплексні лісівничо-пірологічні дослідження та лісопірологічне зонування лісів України [134].

Зарубіжний досвід останніх десятиліть дозволяє виділити два напрями «управління лісовими пожежами»: перший, при якому слід уникати так званих «поганих» пожеж: руйнівних верхових пожеж, пожеж на відкритих радіаційно-забруднених територіях (зона відчуження ЧАЕС), у зонах воєнних конфліктів, масових сільськогосподарських палів. Запобігання такого роду пожежам може бути досягнуто шляхом залучення громадськості до профілактичної роботи, відповідною навчально-методичною діяльністю, ознайомленням з сучасними методами боротьби з пожежами лісівниками, пожежниками та волонтерами; другий – при якому можна використовувати так звані «корисні» пожежі («контрольовані пали»), що дозволяють знизити природну пожежну небезпеку, сприяють природному відновленню лісів, утриманню або відновленню на заповідних територіях зникаючих видів рослин і тварин [43].

Надзвичайно важливим за своєю суттю для нашої роботи є наукове дослідження С. Сана і Б. Толвера під назвою «Оцінка адміністративних законів для лісового господарства, пов'язаних з процесами горіння на півдні США: підхід до регулювання на основі управління», опубліковане у авторитетному міжнародному виданні, виходячи навіть з того, що у вітчизняній науці відповідні формулювання та подібна тематика не була ще предметом дослідження у розрізі правової галузі. Ціль вказаного дослідження полягає в аналізі адміністративно-правової реформи лісового господарства, пов'язаної з процесами горіння, здійснюваної на основі управління. Ключовим висновком є те, що досліджувані авторами існуючі нормативні документи стосуються організаційних та управлінських засад у контексті реалізації процесів контрольованого горіння задля виявлення та зменшення ризику ЛП. Позаяк, відповідні НПА вимагають поміркованих ресурсних зобов'язань, й багато з них пов'язані саме з етапом планування, а

не з етапом реалізації. Результати дослідження С. Сана і Б. Толвера допоможуть фахівцям та громадськості зрозуміти обґрунтування й тенденції впровадження адміністративно-правових реформ для реалізації контрольованих палів. Країни, що стикаються з подібними проблемами у досягненні сталого зростання лісових ресурсів, також можуть ознайомитись з досвідом такої реформи, проведеної у межах лісового господарства й пов'язаної з процесами контрольованих палів в США [44].

Виходячи із зазначеного, маємо вивчати та аналізувати передовий зарубіжний досвід, який пропонує суттєві змістовні та правові інновації, однією з яких і є запровадження новітніх технологій застосування вогню у контексті підходу «інтегрованого управління вогнем» задля попередження виникнення масштабних ЛП. Важливою є й імплементація міжнародного досвіду та оновлення нормативної бази, виходячи з необхідності реалізації норм, передбачених *підписанням Україною Угоди про асоціацію з ЄС*. Зокрема, як зазначають Карпук А. та Дзюбенко О., підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС вимагає перегляду стратегічних пріоритетів розвитку окремих секторів національного господарства, особливо тих, які базуються на використанні природних ресурсів й впливають на формування асиміляційного потенціалу територій. Репрезентативним у цьому плані є лісовий сектор й особливо його структуроутворююча ланка – лісове господарство. Існуюча на сьогодні модель управління лісовим господарством, яка побудована на відомчому принципі й передбачає жорстку вертикаль управління та охорони лісоресурсного потенціалу, вже неповною мірою відповідає сучасним вимогам невиснажливого лісокористування [45].

Враховуючи вищенаведене, варто зазначити, що, задля подальшого невиснажливого розвитку національного лісового господарства, необхідно гармонізувати вітчизняне законодавство до принципів європейського. Метою наближення (апроксимації) законодавства є приведення його у

повну відповідність до вимог права ЄС як «на папері», так і у практиці застосування [46]. Це процес постійний, який відбувався і відбувається як в «асоційованих» державах, державах, що є кандидатами на вступ до Європейського Союзу, так і в державах – членах ЄС. Тому процес апроксимації, який має пройти Україна, дає можливість організувати інститути, виробити процедури та підготувати персонал (кадри) для виконання процесів і обов'язків ЄС з розроблення правових норм, їх реалізації та контролю дотримання. Разом з тим, імплементація будь-якого міжнародного досвіду має бути максимально виваженою та адаптованою до вітчизняних умов.

Міжгалузевий характер дослідження, проведений зокрема у межах нашої проблематики, свідчить про необхідність міжвідомчої співпраці між органами виконавчої влади та ОМС, відповідальними за управління землями лісового фонду, та пожежної безпеки загалом. Відтак, формування ефективного адміністративно-правового апарату у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України має здійснюватись на міжвідомчому рівні, з урахуванням пропозицій та рекомендацій місцевої ланки та нормативним закріпленням на найвищому державному рівні.

Література:

1. Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України на період до 2022 року.

URL: <https://drive.google.com/file/d/0B9CGEXC5v0a9MWZNbWZfY3BsdTg/view>.

2. Jurjevic P., Vuletic D., Gracan J., Seletkovic G. Forest fires in the republic of croatia (1992-2007). URL: [https://apps.webofknowledge.com/full_record.do?](https://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=3&SID=D3g2o3emV7XASJB1IAf&page=2&doc=14)

[product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=3&SID=D3g2o3emV7XASJB1IAf&page=2&doc=14](https://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=3&SID=D3g2o3emV7XASJB1IAf&page=2&doc=14).

3. Таланов Е. В. Лесные и торфяные пожары. URL:

<http://www.myshared.ru/slide/983082/>.

4. World Natural Catastrophes By Overall And Insured Losses, 1980-2018. URL: <https://www.iii.org/fact-statistic/facts-statistics-global-catastrophes>.

5. Лісові пожежі лютують в Європі: постраждали країни просять допомоги в ЄС. URL: <https://resource.com.ua/lisovi-pozhezhi-lyutuyut-v-evropi-postrazhdali-krayiny-prosyat-dopomogy-v-yes/>.

6. Бондарук Р. Жара и лесные пожары заставляют задуматься о глобальном потеплении. URL: <https://offshoreview.eu/2018/08/21/zhara-i-lesnyie-pozharyi-zastavlyayut-zadumatsya-o-globalnom-poteplenii/>.

7. Малимон С. С. Основи екології: підручник. Вінниця: Нова Книга, 2009. 240 с.

8. Зібцев С. Проблема лісових пожеж у світі виходить на новий, більш небезпечний рівень. Урядовий кур'єр від 4 липня 2012 р. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/sergij-zibcev-problema-lisovih-pozhezh-u-sviti-vih/>.

9. Работкина О. Е., Хаустов С. Н. Проблемы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-obespecheniya-pozharnoy-bezopasnosti-v-rossiyskoj-federatsii>.

10. Гулак О. В. Ризики та загрози від лісових пожеж: вітчизняні виміри. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». 2015. № 218. С. 179–183. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=43286>

11. Зібцев С. Регіональний Східноєвропейський центр моніторингу пожеж (REEFMC) інформує про задимлення м. Києва. URL: <http://nubip.edu.ua/node/16230>.

12. Усеня В. В., Зібцев С. В., Сошенський О. М., Корень В. А. Аналіз законодавства республіки Білорусь і України, що регламентує охорону лісів від пожеж у зоні відчуження. URL:

<https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/12641-28912-1-pb.pdf>.

13. Бондарук Р. Жара и лесные пожары заставляют задуматься о глобальном потеплении. URL: <https://offshoreview.eu/2018/08/21/zhara-i-lesnyie-pozharyi-zastavlyayut-zadumatsya-o-globalnom-poteplenii/>.

14. Участь України у виконанні Рамочної Конвенції ООН по зміні клімату. «Киотський протокол»: навч.-метод. зб. Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Чернігів: ЦППК, 2010. 55 с. URL: https://sivertraining.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/Kiotskii_protokol.pdf.

15. Ученые подсчитали случаи преждевременной смерти от загрязнения атмосферы. URL: <http://meta.kz/novosti/science/1002845-uchenye-podschitali-sluchai-prezhdevremennoy-smerti-tnbspzagryazneniya-atmosfery.html>.

16. ЖООН: боротьба зі зміною клімату допоможе запобігти конфліктам. Міжнародне публічне право. URL: http://www.ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/oon-borotba-zi-zminoyu-klimatu-dopomozhe-zapobigty-konfliktam/.

17. Фермеры и глобальное потепление. URL: <http://www.mirprognozov.ru/prognosis/climate/fermeryi-i-globalnoe-poteplenie/ru>.

18. Зібцев С. В., Борсук О. А. Охорона лісів від пожеж у світі та в Україні – виклики XXI сторіччя та перспективи розвитку. URL: http://lesovod.blogspot.com/2016/09/blog-post_712.html.

19. У Канаді – майже сорок лісових пожеж, 14 не можуть взяти під контроль. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2508405-u-kanadi-majze-sorok-lisovih-pozhez-14-ne-mozut-vzati-pid-kontrol.html>.

20. У Канаді продовжують палати десятки лісових пожеж. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2507730-u-kanadi-prodovzuut-palati>.

desatki-lisovih-pozez.html.

21. Власти назвали природный пожар в Калифорнии «беспрецедентным в истории штата». URL: <https://www.newsru.com/world/30jul2018/calfrniafires.html>.

22. Зібцев С. Проблема лісових пожеж у світі виходить на новий, більш небезпечний рівень. Урядовий кур'єр від 4 липня 2012 р. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/sergij-zibcev-problema-lisovih-pozhezh-u-sviti-vih/>.

23. Усеня В. В., Зібцев С. В., Сошенський О. М., Корень В. А. Аналіз законодавства республіки Білорусь і України, що регламентує охорону лісів від пожеж у зоні відчуження. URL: <https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/12641-28912-1-pb.pdf>.

24. Лесной Кодекс Республики Беларусь: Пинят Советом Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-3. URL: <http://kodeksy.by/lesnoy-kodeks>.

25. О пожарной безопасности: Закон Республики Беларусь. 1993. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1927.

26. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575. URL: <http://kgb.by/ru/ukaz575/>.

27. Правила пожарной безопасности в лесах Республики Беларусь: Постановление Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 19 декабря 2016 г. № 70. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/W21631562p_1486155600.pdf.

28. Усеня В. В., Зібцев С. В., Сошенський О. М., Корень В. А. Аналіз законодавства республіки Білорусь і України, що регламентує охорону лісів від пожеж у зоні відчуження. URL: <https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/12641-28912-1-pb.pdf>.

29. Правила ведения лесного хозяйства на территориях,

подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС: Постановление Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 27 декабря 2016 г. № 86. URL: http://pravo.by/upload/docs/op/W21731754_1486414800.pdf.

30. Опыт добровольной пожарной охраны зарубежных стран на примере Греции. URL: <http://75.mchs.gov.ru/document/1615909>.

31. Португальская пожарная служба: больше 85 % – добровольцы. URL: <https://pereulki.com/2015/08/portugalskaya-pozharnaya-sluzhba/>.

32. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України. Теорія та практика державного управління, 2013. Вип. 2 (41). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/07.pdf>.

33. Добровольная пожарная охрана Германии: история ДПО Германии. URL: <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.

34. Беседа о Добровольной пожарной охране. URL: <http://www.23.mchs.gov.ru/press/detail.php?ID=7670>.

35. Киченина В. С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции. Технологии техносферной безопасности, 2013. Вып. № 1 (47). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.

36. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України. Теорія та практика державного управління, 2013. Вип. 2 (41). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/07.pdf>.

37. Голдаммер Й. Г. Глобальний Центр Моніторингу Пожеж, Фрайбург, Німеччина. Останні виклики та тенденції розвитку цілісного підходу до управління ландшафтним вогнем в Європі: II Національний

круглий стіл щодо управління пожежами, м. Київ, 9 квітня 2019 року: тези доповіді. URL:

https://tlu.kiev.ua/fileadmin/user_upload/Goldammer_NKS_090419.pdf.

38. Зібцев С. Проблема лісових пожеж у світі виходить на новий, більш небезпечний рівень. Урядовий кур'єр від 4 липня 2012 р. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/sergij-zibcev-problema-lisovih-pozhezh-u-sviti-vih/>.

39. Сошенський О. У рамках міжнародного проекту між НУБіП України та Лісовою Службою США представники урядових організацій України вивчали досвід охорони лісів від пожеж у США. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/green_line_summer_2017.pdf.

40. Workforce Development and Training Reaches All Facets Of The Fire and Aviation Organization. The Green Line. Summer 2017.

41. National Fire Protection Association. URL: <https://www.nfpa.org/>.

42. Зібцев С. В., Сошенський О. М., Гуменюк В. В., Корень В. А. Багаторічна динаміка лісових пожеж в Україні. Ukrainian journal of forest and wood science. Vol. 10. № 3, 2019. С. 27–40. URL: <https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u184/13113-29360-1-sm1.pdf>

43. Голдаммер Й. Управління пожежами на природоохоронних територіях, біорізноманіття, управління ландшафтами і лісове господарство в Європі. Центр глобального моніторингу пожеж. URL: http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=151%3A2015-05-27-15-13-40&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru.

44. Sun C., Tolver B. Assessing administrative laws for forestry prescribed burning in the southern United States: a management-based regulation approach. URL:

http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=

GeneralSearch&qid=8&SID=E2Un2qBpKwpqIGI7WyT&page=1&doc=10.

45. Лісове господарство України в умовах євроінтеграційних викликів: інституціональне підґрунтя модернізації. 2016. URL: http://lesovod.blogspot.com/2016/01/blog-post_70.html.

46. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. URL: <http://old.menr.gov.ua/adaptation/3133-natsionalna-stratehiia-nablyzhennia-aproksymatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-yes-v-haluzi-okhorony-dovkillia>.

ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Головко Л.О.,

*Доцент кафедри міжнародного права та порівняльного
правознавства Національного університету біоресурсів і
природокористування України*

Протягом останніх 30 років в ЄС була запроваджена дуже амбітна політика та законодавство у сфері відходів. При цьому слід відмітити відхід від традиційного мислення про відходи як небажаного тягаря. Відходи в ЄС тепер сприймаються як цінний ресурс. Довгострокова мета політики ЄС у сфері поводження з відходами – перетворити ЄС на суспільство, у якому відходи максимально переробляються, уникаючи відходів і використовуючи немінучі відходи як ресурс, де це можливо. Метою є досягнення набагато більш високих рівнів утилізації та мінімізація видобутку додаткових природних ресурсів. Підхід ЄС до управління відходами ґрунтується на ієрархії відходів. Законодавство ЄС встановлює пріоритетний порядок поводження з відходами. Було запроваджено п'ятиступеневу ієрархію управління відходами, яку можна зобразити наступним чином у порядку убутання:

- запобігання утворенню відходів. Має зменшуватися кількість утворюваних відходів, а також їх небезпечність. Запобігання виникненню відходів є пріоритетом. Країни-члени ЄС повинні були розробити програми запобігання утворенню відходів до кінця грудня 2013 року, беручи до уваги весь життєвий цикл продукції, тобто включаючи

проектування, виробництво та розповсюдження, а також використання та закінчення терміну експлуатації продукції;

- повторне використання, утилізація та відновлення. В ЄС було визначено декілька видів відходів, які потребують першочергової уваги і окремого правового регулювання з метою зменшення впливу цих видів відходів на навколишнє середовище. До таких відходів належать: електричні та електронні відходи, відходи упаковки, транспортні засоби, батарейки та відходи гірничої діяльності. Директиви прийняті з метою правового регулювання управління відходами сприяють ефективному використанню ресурсів протягом багатьох років, поліпшенню збору відходів та управління відходами, покращенню дизайну продукції (з використанням менш небезпечних речовин і більшим вмістом вторинної сировини) і безперервному зростанню показників переробки;

- утилізація: якщо це можливо, відходи, які не можуть бути перероблені або повторно використані, повинні бути безпечно спалені, а екологічно безпечні полігони використовуються лише як крайній засіб.

Структуру законодавства ЄС у сфері поводження з відходами можна зобразити наступним чином:

1. горизонтальне екологічне законодавство (наприклад, директиви, спрямовані на комплексне запобігання нанесення шкоди навколишньому природному середовищу та контроль над забрудненням);
2. законодавство, яке регулює поводження з відходами (Рамкова директива про відходи та інші директиви та регламенти);
3. Тематична стратегія щодо запобігання та перероблення відходів;
4. Стратегія сталого розвитку ЄС та програми дій з охорони навколишнього середовища.

Рамковою директивою про відходи є Директива 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи. Ця Директива скасувала Директиву 2006/12/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 квітня 2006 року про відходи, Директиву про небезпечні відходи 91/689/ЄЕС, та Директиву про відпрацьовані масла 75/439/ЄЕС. Вона встановлює загальні вимоги щодо поводження з відходами та встановлює основні визначення у сфері поводження з відходами для ЄС.

Директива 2008/98/ЄС про відходи забезпечує рамки для координації управління відходами в членських країнах ЄС з метою обмеження утворення відходів та оптимізації організації поводження з відходами та їх утилізації. «Відходи» відповідно до статті 3 Рамкової директиви про відходи – це «будь-яка речовина або об'єкт, який власник вики [1] дає, має намір викинути або який потребує викинути». «Власник відходів» у цьому сенсі є «виробником відходів або фізичною або юридичною особою, що володіє відходами». Директива містить також і інші визначення, такі як «збір», «роздільний збір», «поводження з відходами». Стаття 2 виключає певні речовини, такі як газоподібні стоки та радіоактивні відходи зі сфери застосування Директиви. В основному, мова йде про відходи, які регулюються окремими директивами.

Власники відходів повинні поводитися з відходами та розпоряджатися ними у відповідності з положеннями Рамкової директиви про відходи. Директива вимагає створення адекватної мережі установок поводження з відходами з метою запобігання нелегальному поводженню з відходами і надає власникам відходів можливість діяти у відповідності з ієрархією поводження з відходами та принципами просторової близькості та самодостатності. Директива сприяє ефективному використанню ресурсів,

вимагає, щоб товари повторно використовувалися. Відходи розглядаються як сировина для виробництва.

Держави-члени ЄС повинні регулярно розробляти плани управління відходами та розробляти програми запобігання утворенню відходів. Здійснюється контроль за підприємствами, які розпоряджаються відходами та їх утилізують. Витрати на утилізацію відходів повинен нести власник відходів (застосування принципу забруднювач платить).

Аналіз законодавства ЄС підтверджує, що довгостроковою метою політики ЄС у сфері поводження з відходами є перетворити Європейський Союз на суспільство, де відходи максимально переробляються і не наносять шкоди навколишньому природному середовищу. При цьому ЄС має розвинуте законодавство у сфері поводження з відходами.

Література:

1. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance), OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30

ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТАНДАРТІВ ЄС У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ ШКОДИ, НАНЕСЕНОЇ НАВКОЛИШНЬОМУ ПРИРОДНОМУ СЕРЕДОВИЩУ В УКРАЇНІ

Головко Л.О.

*доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

В країнах ЄС найпопулярнішою формою фінансового забезпечення у випадку нанесення шкоди навколишньому природному середовищу є інститут екологічного страхування через його комплексність і набір послуг, які надаються клієнтам, у порівнянні з іншими формами фінансового забезпечення (банківськими гарантіями, цільовими фондами тощо). На все ширше використання інституту банківського страхування має вплив прийняття в окремих країнах більш жорсткого законодавства щодо встановлення відповідальності за нанесення шкоди навколишньому природному середовищу, а також зростаюче усвідомлення суспільством небезпеки потенційного забруднення.

Зобов'язання здійснювати екологічне страхування в країнах ЄС впливає з Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 року [1], яка зобов'язує операторів особливо екологічно небезпечних видів діяльності гарантувати фінансове забезпечення запобігання і подолання наслідків шкоди навколишньому природному середовищу. Згідно Директиви, оператор зобов'язаний запобігти виникненню шкоди навколишньому природному середовищу і безпосередній загрозі нанесення шкоди навколишньому природному середовищу. Директива ЄС «Про

екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» має на меті встановити для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди рамки екологічної відповідальності, що ґрунтуються на принципі «забруднювач-платник».

Певна робота в сфері нормативного регулювання обов'язкового екологічного страхування ведеться й в Україні. Зокрема, на розгляд Верховної Ради України винесено проект Закону «Про обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку» від 09.07.2015 р. № 2327а [3].

Проект Закону «Про обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку» від 09.07.2015 р. № 2327а встановлює єдині умови та порядок проведення обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку, і спрямований на відшкодування шкоди, заподіяної майновим інтересам фізичних та юридичних осіб внаслідок аварійного забруднення довкілля. Згідно Пояснювальної записки до Проекту закону цивільно-правова відповідальність підприємств полягає в відшкодуванні шкоди, яка спричинена екологічним правопорушенням конкретними особами третім особам [2]. Натомість метою Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 року є встановити для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди рамки екологічної відповідальності, що ґрунтуються на принципі «забруднювач-платник». Директива не застосовується ні до тілесних ушкоджень та шкоди, завданої приватному майну, ні до економічних втрат, а також не впливає на права, що походять з таких категорій шкоди. Таким чином, основною метою Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради є захист

навколишнього природного середовища, а Проекту закону України «Про обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку» – захист майнових прав фізичних та юридичних осіб.

На нашу думку, положення Проекту Закону «Про обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку» від 09.07.2015 р. № 2327а є недостатніми для забезпечення попередження і ліквідації шкоди, нанесеної навколишньому природному середовищу. З метою адаптації вітчизняного законодавства до вимог європейського законодавства щодо охорони навколишнього середовища пропонуємо прийняти Закон «Про попередження і ліквідацію шкоди, нанесеної навколишньому природному середовищу», який має містити положення Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запобіжні заходи і відновлювальні заходи.

На нашу думку, до Закону України «Про попередження і ліквідацію шкоди, нанесеної навколишньому природному середовищу» також необхідно включити положення про можливість громадськості впливати на прийняття рішень про необхідні запобіжні заходи в наступній редакції: «Недержавні організації, що працюють на захист навколишнього середовища, та особи, що зазнали несприятливого впливу або здатні зазнати останній від екологічної шкоди, мають право вимагати від компетентного органу вжити необхідні запобіжні заходи». Вищезазначене положення є необхідним, оскільки в Україні фактично відсутній реальний вплив громадськості на прийняття екологічно значущих рішень.

На нашу думку, Закон України «Про попередження і ліквідацію шкоди, нанесеної навколишньому природному середовищу» має також передбачити створення загальнодержавної автоматизованої інформаційної системи попередження та ліквідації наслідків завданої навколишньому

середовищу шкоди. Інформаційна система попередження та ліквідації наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди має містити наступну інформацію: а) тип шкоди, завданої навколишньому середовищу або її безпосередньої загрози, місце і дату виникнення цієї шкоди або загрози, її обсягу, дати початку і закінчення провадження у випадку виявлення правопорушення; б) назву або ім'я і прізвище, адресу суб'єкта господарювання; в) прийняті і здійснені превентивні і відновлювальні заходи, у тому числі заходи щодо пом'якшення наслідків нанесення шкоди навколишньому середовищу, результати відновлювальних заходів, г) розмір видатків на превентивні заходи і розмір видатків на відновлювальні заходи.

Висновки. Пропонуємо в Україні прийняти Закон «Про попередження і ліквідацію шкоди, нанесеної навколишньому природному середовищу» і запровадити обов'язкове екологічне страхування.

Література:

1. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage // OJ L 143, 30.4.2004, p. 56–75
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH1SN68A.html
3. Проект Закону «Про обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку» від 09.07.2015 р. № 2327а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1SN68A.html

АДАПТАЦІЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ЗМІНИ КЛІМАТУ

Зозуля Н.,

*магістр Національного університету біоресурсів і природокористування
України*

Основи двостороннього співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері навколишнього середовища визначені у главі 6 «Навколишнє середовище» Угоди про асоціацію 2014 р. Відповідно до ст. 361 Угоди про асоціацію, співробітництво між Україною та Європейським Союзом має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища.

Поступове наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері навколишнього природного середовища здійснюється згідно з Додатком ХХХ до Угоди про асоціацію, відповідного до якого Україна має адаптувати своє законодавство до 26 директив та 3 регламентів Європейського Союзу, у тому числі у сфері зміни клімату та охороні озонного шару.

З метою практичного виконання завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, в Україні була прийнята ціла низка нормативно-правових актів, спрямованих на організаційно-правове забезпечення цього процесу. Основним нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон України «Про Загальнодержавну програму

адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. [1, с. 67].

Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 р., адаптація законодавства України у сфері навколишнього середовища відповідно до вимог директив Європейського Союзу передбачена як стратегічна ціль. Наприкінці 2012 р. наказом Міністерством екології та природних ресурсів України від 17 грудня 2012 р. № 659 затверджено «Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації)», що передбачив перелік директив Європейського Союзу у сфері навколишнього середовища, до яких повинно адаптуватися українське законодавство [1, С. 67].

Крім того, у 2015 р. Міністерством екології та природних ресурсів України представлено Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права Європейського Союзу у сфері охорони довкілля («Національна стратегія наближення...», 2015). Зазначеними нормативно-правовими актами «Зміна клімату та захист озонового шару» визначено як один з основних напрямів наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері навколишнього середовища.

Європейський Союз бере активну участь у міжнародному процесі боротьби зі зміною клімату – однією з глобальних екологічних проблем. На міжнародному рівні це полягає у ратифікації Рамкової конвенції ООН про зміну клімату від 9 травня 1992 р. (набрання чинності – 21 березня 1994 р.) та підписанні Кіотського протоколу від 11 грудня 1997 р. (набрання чинності – 16 лютого 2005 р.) і Паризької угоди від 12 грудня 2015 р. (набрання чинності – 4 листопада 2016 р.) до неї.

Основною метою Конвенції є досягнення стабілізації концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би

небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему. Такий рівень має бути досягнутий у строки, необхідні для природної адаптації екосистем до зміни клімату, що дасть можливість не ставити під загрозу виробництво продовольства і сприятиме забезпеченню подальшого економічного розвитку на стійкій основі (ст. 2. Рамкової конвенції ООН про зміну клімату). Одним з перших завдань, поставлених Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату, було створення національних кадастрів викидів й абсорбції парникових газів. У 1997 р. був укладений Кіотський протокол, тобто юридично оформлене зобов'язання для розвинених країн зі скорочення викидів парникових газів. Протокол зобов'язує розвинуті країни та країни з перехідною економікою скоротити або стабілізувати викиди парникових газів.

Наступним документом у межах Рамкової конвенції ООН про зміну клімату стала Паризька угода 2015 р. щодо регулювання заходів зі зменшення викидів діоксиду вуглецю з 2020 р. На рівні Європейського Союзу боротьба із зміною клімату полягає у виробленні власної стратегії, що містить зобов'язання, взяті на себе Європейським Союзом згідно з міжнародно-правовими документами, та імплементації її на практиці як на рівні держав-членів, так і на рівні самого Співтовариства.

Європейська стратегія зі зміни клімату передбачає дії Європейського Союзу у таких основних напрямках: скорочення викидів парникових газів; ефективне використання енергії; використання альтернативних джерел енергії; «поглинювачі» парникових газів.

Відповідно до Сьомої програми дій з навколишнього середовища «Жити добре, в межах можливостей нашої планети», яка є керівною для екологічної політики Європейського Союзу на період до 2020 р. («Пріоритетна мета 2: перетворення Європейського Союзу на ресурсозберігаючу, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку»), Європейський Союз ставить за мету домогтися скорочення

викидів парникових газів не менш ніж на 20 % до 2020 р. (30 %, за умови, що інші розвинені країни візьмуть на себе зобов'язання щодо відповідного скорочення викидів, а країни, що розвиваються забезпечать належний внесок в залежності від своїх зобов'язань та відповідних можливостей), забезпечення надходження 20 % споживаної енергії з відновлюваних джерел енергії до 2020 р., скорочення на 20 % споживання первинної енергії порівняно з прогнозованим рівнем, які повинні бути досягнуті за рахунок підвищення енергоефективності, створення низьковуглецевої економіки.

Такі кліматичні ініціативи Європейського Союзу, відомі як цілі «20–20–20», включають у себе чотири взаємодоповнюючі елементи правового регулювання, спрямовані на їх забезпечення: реформа схеми торгівлі викидами Європейського Союзу (Директива 2003/87/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 13 жовтня 2003 р. про встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів у рамках Співтовариства); національні цілі щодо викидів (Рішення № 406/2009/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 р. про зусилля держав-членів зі скорочення викидів парникових газів для виконання зобов'язань Співтовариства зі скорочення викидів парникових газів на період до 2020 р. (т.зв. Рішення про спільні зусилля); національні цілі у галузі відновлюваної енергетики (Директива 2009/28/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 р. про сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел та внесення змін і доповнень і подальше скасування Директив 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС (Директиви з відновлюваної енергетики); уловлювання та зберігання вуглецю (Директива 2009/31/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 квітня 2009 р. про геологічне зберігання вуглекислого газу та внесення змін і доповнень до Директиви Ради 85/337/ЄС, Директив Європейського Парламенту і Ради 2000/60/ЄС, 2001/80/ЄС, 2004/35/ЄС, 2006/12/ЄС,

2008/1/ЄС та Регламенту (ЄС) № 1013/2006 (Директиви про УЗВ) [1, с. 115].

Крім того, правове регулювання кліматичних ініціатив Європейського Союзу забезпечується Планом підвищення енергоефективності Європейського Союзу 2011 р. та Директивою 2012/27/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 25 жовтня 2012 р. про енергоефективність та внесення змін і доповнень до Директиви 2009/125/ЄС і скасування Директиви 2004/8/ЄС та 2006/32/ЄС (Директива з енергоефективності), Регламентом (ЄС) № 842/2006 Європейського Парламенту і Ради від 17 травня 2006 р. про окремі фторовані парникові гази, а також Регламентом (ЄС) № 1005/2009 Європейського Парламенту і Ради від 16 вересня 2009 р. про речовини, що руйнують озоновий шар, який встановлює правила щодо виробництва, використання, утилізації та знищення речовин, що руйнують озоновий шар, щодо подання інформації про ці речовини і використання продуктів та обладнання, які містять або використовують ці речовини.

Забезпечення адаптації природоресурсного законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері зміни клімату є невід'ємною складовою зобов'язань України, що впливають з ратифікованої Рамкової Конвенції ООН про зміни клімату та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Однак, нажаль, в Україні вкрай повільно відбувається імплементація положень директив Європейського Союзу у сфері зміни клімату та захисту озонового шару, що не дозволяє повною мірою використовувати можливості Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом для поліпшення стану довкілля [1, с. 167].

Це стосується, насамперед, прийняття національного законодавства у рамках впровадження положень Директива 2003/87/ЄС про встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів, Регламенту (ЄС) № 842/2006 про окремі фторовані парникові гази, Регламенту (ЄС) № 2037/2000 про

речовини, що руйнують озоновий шар. Важливе значення у регулюванні сфери зміни клімату в Україні належить підзаконним нормативно-правовим актам, яких, на відміну від наявних законів, є велика кількість та які глибше регулюють актуальні у цій сфері питання.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про кліматичну програму України» від 28 червня 1997 р. № 650, клімат визнано одним із основних природних ресурсів, від якого залежать умови життя і діяльності людини, напрями і рівень розвитку економіки.

У Кліматичній програмі, яка є складовою частиною Всесвітньої кліматичної програми, також зазначено, що незначні зміни клімату на фоні складної екологічної ситуації в Україні можуть викликати значні соціально-економічні збитки, якщо не вживати комплексу заходів до запобігання їм. Кліматична програма визначає, що коливання клімату є наслідком не лише природних процесів, але й результатом господарської діяльності людини, в першу чергу через викиди в атмосферу парникових газів, головні з яких діоксид вуглецю та метан [2, С. 327].

У Преамбулі йдеться про те, що підвищення середньої глобальної температури приземного шару атмосфери призведе до значних змін клімату в багатьох регіонах світу, у тому числі в Україні. Це суттєво вплине на всі сфери діяльності людини, а також на біологічну різноманітність, поверхневі та підземні води, земельні ресурси, тощо. Однак, виконання Кліматичної програми, в якій передбачено низку важливих заходів і робіт, наукових досліджень, було розраховано лише на 1998–2002 рр. Розпорядженням Кабінету Міністрів України був затверджений Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату від 18 серпня 2005 р. № 346- р. Національний план містить низку заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань зі зміни клімату, перелік виконавців цих заходів (відповідні органи державної влади) та строки,

протягом яких вони повинні бути виконані. Станом на сьогодні більшість із цих заходів не виконано у зазначені в Національному плані строки, а тому залишаються не реалізованими.

Велика кількість прийнятих підзаконних нормативно-правових актів переважно регулюють окремі питання у сфері зміни клімату: постанова Кабінету Міністрів України: «Про формування і ведення Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів» від 28 травня 2008 р № 504; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» від 22 лютого 2008 р. № 221 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2010 р. № 807); постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо підготовки і реалізації у закладах освіти та охорони здоров'я проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій, що спрямовані на зменшення обсягу викидів парникових газів» від 16 вересня 2009 р. № 1036; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар» від 21 квітня 2006 р. № 554; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення бюджетної установи «Національний центр обліку викидів парникових газів» від 7 листопада 2011 р. № 1194-р та інші [3, С. 218].

Останнім часом спостерігається активізація роботи щодо удосконалення законодавства України у сфері зміни клімату. Зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р

схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р. і План заходів щодо її виконання.

Метою Концепції визначено вдосконалення державної політики у сфері зміни клімату для досягнення сталого розвитку держави, створення правових та інституційних передумов для забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку за умови економічної, енергетичної та екологічної безпеки і підвищення добробуту громадян. Концепція визначає підстави для розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів, стратегій та планів заходів щодо їх реалізації для різних складових державної політики у сфері зміни клімату.

Основними напрямками реалізації Концепції є: зміцнення інституційної спроможності щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері зміни клімату; запобігання зміні клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбції парникових газів та забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку держави; адаптація до зміни клімату, підвищення опірності та зниження ризиків, пов'язаних із зміною клімату. Крім того, 16 лютого 2018 р. рішенням Міжвідомчої комісії із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату схвалено Стратегію низьковуглецевого розвитку України до 2050 р.

Цілями Стратегії визначено: перехід до енергосистеми, яка передбачає використання джерел енергії із низьким вмістом вуглецю, розбудову джерел чистої електричної та теплової енергії, підвищення енергоефективності та енергозбереження в усіх секторах економіки та на об'єктах житлово-комунальної інфраструктури, стимулювання використання альтернативних нафтопродуктам моторних палив та перехід вантажних та пасажирських перевезень за рахунок більш екологічно чистих видів транспорту; збільшення обсягів поглинання та утримання вуглецю завдяки застосуванню кращих практик ведення сільського і

лісового господарств, адаптованих до зміни клімату; скорочення викидів парникових газів, таких як метан та оксид азоту, пов'язаних переважно з виробництвом викопного палива, сільським господарством та відходами.

Одним із засобів боротьби зі зміною клімату є регулювання питань, пов'язаних зі зміною клімату, у різних галузях, зокрема у сільському господарстві, промисловості, транспорті, енергетиці та ін. Нині в Європейському Союзі спостерігається стійка тенденція до розвитку відновлюваних джерел енергії, оскільки на сучасному етапі розвитку людства проблема взаємодії енергетики і довкілля набуває нових ознак, негативно впливаючи на стан навколишнього природного середовища в цілому та окремих природних ресурсів зокрема. Чим більші масштаби розвитку постачання й споживання енергії, тим інтенсивніший вплив на усі компоненти довкілля [4, с. 187].

У 1996 р. в Європейському Союзі була прийнята Біла книга про політику у сфері енергії, яка, зокрема, передбачила стратегію Європейського Союзу щодо використання відновлюваної енергії. Книга закликала держави-члени та Співтовариство вживати заходів і створювати програми для розвитку альтернативних видів енергії на національному рівні й на рівні Співтовариства. Зелена книга про безпеку енергопостачання, прийнята у 2000 р., визначила, що відновлювані джерела енергії зараз неефективно використовуються і необхідно розвивати менш забруднюючі джерела енергії [5, С. 142].

У сфері використання альтернативних джерел енергії та підвищення енергоефективності в Європейському Союзі прийнята низка нормативно-правових актів, зокрема, Директива 2009/28/ЄС Європейського Парламенту та Ради про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел від 23 квітня 2009 р. та інші. Використання природних ресурсів як відновлюваних джерел енергії в Україні є одним із найбільш важливих напрямів екологічної та енергетичної політики нашої

держави, спрямованої на заощадження традиційних паливно-енергетичних ресурсів і поліпшення стану навколишнього природного середовища.

Протягом останніх чотирьох років в Україні спостерігається поступове зростання використання відновлюваних джерел енергії, але складна економічна ситуація в країні не сприяє їх розвитку. У 1994 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про енергозбереження» від 1 липня 1994 р., який визначив правові, економічні, соціальні та екологічні основи енергозбереження для всіх суб'єктів господарювання, а також для громадян, і передбачив використання відновлювальних джерел енергії для забезпечення енергетичної безпеки держави [6, с. 19].

Подальшого правового врегулювання суспільні відносини у сфері використання відновлювальних джерел енергії та сприяння їх розширенню в енергетичному комплексі набули з прийняттям Закону України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 р., в якому передбачено, що відновлювані джерела енергії – це джерела, що постійно існують або періодично з'являються у навколишньому природному середовищі, а саме: енергія сонячна, вітрова, аеротермальна, геотермальна, гідротермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів.

У 2017 р. Кабінет Міністрів України розпорядженням від 18 серпня 2017 р. № 605-р схвалив Енергетичну стратегію України на період до 2035 р. «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», якою визначено, що освоєння відновлюваних джерел енергії є важливим фактором підвищення рівня енергетичної безпеки та зниження антропогенного впливу енергетики на навколишнє природне середовище.

Масштабне використання потенціалу відновлюваних джерел енергії в Україні має не тільки внутрішнє, а і значне міжнародне значення як вагомий чинник протидії глобальним змінам клімату в цілому, покращення

загального стану енергетичної безпеки Європи. В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначено взаємне співробітництво у сфері розвитку та підтримки відновлювальної енергетики з урахуванням принципів економічної доцільності та охорони навколишнього природного середовища (ст. 338).

На виконання положень Угоди про асоціацію 1 жовтня 2014 р. Кабінетом Міністрів України прийнято Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 р., в якому передбачено, що розвиток відновлюваної енергетики має стати результатом послідовної та виваженої державної політики, що забезпечить підвищення екологічної та енергетичної безпеки, розвиток промисловості та диверсифікацію джерел енергії. Для стимулювання розвитку відновлюваної енергетики і використання відновлюваних джерел енергії в Україні у Податковому і Митному кодексах України містяться положення, якими передбачається: зниження податку на землю для підприємств відновлюваної енергетики; звільнення від оподаткування: прибутку від основної діяльності підприємств у сфері енергетики, що виробляють електроенергію з відновлюваних джерел; прибутку виробників біопалива, отриманого від продажу біопалива; звільнення від обкладення податком на додану вартість операцій із ввезення на митну територію України устаткування, яке працює на відновлюваних джерелах енергії, обладнання і матеріалів для виробництва альтернативних видів палива або для виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії, а також звільнення від сплати ввізного мита зазначеного устаткування, обладнання і матеріалів тощо.

Крім того, Законом України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 р. (наразі втратив чинність) було передбачено встановлення «зеленого» тарифу, за яким закуповується електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики, з альтернативних джерел енергії. Незважаючи на значний потенціал майже всіх видів відновлюваних джерел

енергії в Україні, велику кількість прийнятих нормативно-правових актів, частка відновлювальної енергетики в енергетичному балансі країни залишається незначною – менше 5 % .

Галузь відновлюваної енергетики України працює у загалом несприятливому кліматі, на який впливають політичні ризики, нестабільність економіки, загрози воєнного характеру, недостатній рівень захисту інвестицій. З огляду на це, зміни в енергетичному секторі можуть розпочатися лише завдяки внутрішнім реформам.

Наявна нормативна база України не є достатньою та потребує значного вдосконалення, особливо врегулювання питання зміни клімату на рівні законів. Позитивний досвід європейської спільноти не може не стати прикладом для України. Саме тому, слід рівнятися та запозичувати такий досвід країн-членів Європейського Союзу і Співтовариства в цілому, що стосується раціонального використання і збереження природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення права на безпечне для життя та здорове довкілля. Для України успішне здійснення інтеграції в загальноєвропейський простір представляє собою не тільки економічний, але загальносоціальний і політичний інтерес, заснований не тільки на прагматичних інтересах, а й на загальноєвропейській ідентичності та культурі [7].

Гармонізація законодавства є необхідною на цьому шляху і неминучою, в силу як значущості самого права у житті суспільства, так і його взаємозв'язків з іншими сферами суспільного життя. Як зазначає В.І. Лозо, бажання зближувати правове регулювання екологічних відносин України з правовим регулюванням в Європейському Союзі є не просто вимогою часу у зв'язку з формуванням нових відносин на геополітичній карті світу, але й необхідною закономірністю розвитку внутрішньої і зовнішньої функцій екологічної політики України. При цьому, питання інтеграції природоресурсного законодавства України до законодавства

Європейського Союзу набуває нині особливої актуальності у силу того, що проблема адаптації складається вже не тільки зі створення нових нормативно-правових актів національного законодавства, які враховують досвід Європейського Союзу, але і в упорядкуванні та гармонізації існуючих та в усуненні протиріч і правових прогалин, що виникли вже на новітньому етапі.

Література

1. Бізек В. Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля: посібник. Київ: Проект ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки», 2013. 168 с.
2. Качурінер В.Л. Становлення та розвиток політики Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічних стандартів виробництва. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2013. № 5. С. 326–331.
3. Кишко-Єрлі О.Б. Адаптація екологічного законодавства України до права навколишнього середовища Європейського Союзу. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 215–219.
4. Кишко-Єрлі О.Б. Правове регулювання використання відновлюваних джерел енергії: дис. ... к.ю.н.: 12.00.06. Київ, 2010. 231 с.
5. Комарницький В.М. Правові питання використання альтернативних джерел енергії. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 138–145.
6. Лозо В.І. Правові основи екологічної політики Європейського Союзу: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.06. Харків, 2010. 34 с.

7. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2015.
URL: <https://menr.gov.ua/files/docs.> (дата звернення 12.06.2020).

