

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2025-2-6>

Пилипенко П. Д.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Ващишин М. Я.,

*докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ ЕКОЛОГІЧНОГО ІНСПЕКТУВАННЯ: ВИКЛИКИ У ФОРМУВАННІ НАДНАЦІОНАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ

EUROPEAN MODEL OF ENVIRONMENTAL INSPECTION: CHALLENGES IN ESTABLISHING A SUPRANATIONAL ENVIRONMENTAL CONTROL MECHANISM

У статті досліджуються інституційні виклики у формуванні наднаціонального механізму екологічного контролю в межах правової системи Європейського Союзу. Проаналізовано сучасний стан екологічного інспектування в ЄС, підкреслюючи відсутність єдиної централізованої системи екологічного контролю, що ускладнює імплементацію природоохоронного законодавства. Розглянуто обмеженість повноважень Європейської комісії у цій сфері, зокрема відсутність у неї власного інспекційного апарату, і залежність від повідомлень заявників та співпраці з державами-членами. У зв'язку з цим у статті висвітлюється роль неформальних горизонтальних механізмів, таких як мережа IMPEL, яка сприяє обміну досвідом, формуванню єдиних стандартів та координації екологічного контролю між національними інспекційними органами.

Особлива увага приділена участі України в IMPEL, яка у 2023 році приєдналась до мережі, що стало значним кроком у посиленні її інституційної спроможності у сфері екологічного контролю. У статті представлено аналіз співпраці України з IMPEL, зокрема участь у проєктах IRI, проведення навчальних візитів та створення Координаційної групи підтримки України. Автор зазначає, що участь у таких ініціативах є важливим елементом євроінтеграційного процесу, який дозволяє Державній екологічній інспекції України переймати найкращі європейські практики.

У підсумку, особливо підкреслюється важливість поєднання наднаціонального аудиту та горизонтальної між-державної співпраці як ключових елементів для формування ефективної системи екологічного інспектування в межах ЄС та для адаптації національних систем держав-кандидатів до європейських стандартів.

Ключові слова: *Європейський Союз, екологічна політика, збалансований розвиток, охорона довкілля, екологічні обмеження, право ЄС, IMPEL, євроінтеграція.*

The article explores institutional challenges in the development of a supranational environmental inspection mechanism within the legal framework of the European Union. It analyzes the current system of environmental inspection in the EU, emphasizing the absence of a centralized inspection system, which complicates the effective implementation of environmental legislation. The study highlights the limited competences of the European Commission in this domain, particularly its lack of a dedicated inspection body and its reliance on complaints from individuals and cooperation with Member States. Against this backdrop, the article examines the role of informal horizontal mechanisms, such as the IMPEL network, which facilitates knowledge exchange, the development of common standards, and coordination of environmental control activities among national inspection authorities.

Special attention is given to Ukraine's accession to IMPEL in 2023, which marked a significant step in strengthening the institutional capacity of the State Environmental Inspectorate of Ukraine in the field of environmental control. The article presents an analysis of Ukraine's cooperation with IMPEL, including participation in IRI projects, the organi-

zation of training visits, and the establishment of the Coordination Support Group for Ukraine. The author argues that such engagement represents a critical component of Ukraine's European integration efforts, enabling the adoption of best practices in environmental enforcement.

In conclusion, the article underscores the importance of combining supranational audit mechanisms with horizontal intergovernmental cooperation as essential elements for building an effective EU-wide environmental inspection system and for aligning national systems of candidate countries with EU environmental standards.

Key words: *European Union, environmental policy, sustainable development, environmental protection, environmental restrictions, EU law, IMPEL, European integration.*

Постановка проблеми. У контексті імплементації положень довкілєвого законодавства Європейського Союзу значне місце займає питання ефективного функціонування механізмів екологічного контролю. Попри наявність численних рекомендацій, стратегічних документів та інституційних ініціатив, на рівні ЄС відсутня єдина наднаціональна система екологічного інспектування, що ускладнює належну координацію та моніторинг дотримання природоохоронного законодавства в державах-членах. Залишається дискусійним і питання про доцільність розширення інституційних повноважень Європейської комісії у сфері екологічного інспектування, оскільки значна частина держав-членів скептично ставиться до ідеї централізованого контролю. Водночас функціонування мережевих ініціатив, зокрема Мережі Європейського Союзу з імплементації та правозастосування екологічного права (IMPEL), демонструє альтернативні підходи до уніфікації та вдосконалення національних практик здійснення екологічного контролю. У цьому контексті особливої уваги потребує аналіз потенціалу співпраці з такими мережами для країн-кандидатів, зокрема України, яка перебуває у процесі адаптації своєї системи екологічного контролю до стандартів ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика здійснення екологічного інспектування наднаціонального рівня на території Європейського Союзу тривалий час широко обговорювалась як на експертному рівні, так і на політичному рівні. Такі дослідники, як Л. Борсак, П. Девіз, М. Гедеман-Робінсон, Л. Кремер, П. Веннерос, у своїх працях досліджують правові та інституційні аспекти ефективності екологічного контролю та інспектування в ЄС, зокрема через призму співвідношення між повноваженнями Європейської комісії та держав-членів. Втім, на рівні наукових розвідок питання горизонтальних моделей співпраці

та потенціалу Мережі Європейського Союзу з імплементації та правозастосування екологічного права (IMPEL) не перебувало у фокусі та потребує більшого вивчення з огляду на залученість України до таких моделей співпраці.

До тематики державного екологічного контролю та адаптації національного законодавства до стандартів ЄС звертались О. В. Головкін, Д. Д. Іваненко, М. М. Сірант, О. М. Рим, Л. Р. Данилюк, В. Л. Бредіхіна та інші. Своєю чергою, в Україні проблематика залученості країн-кандидатів до горизонтальної моделі співпраці ще не перебувала у фокусі українських вчених-правознавців. Враховуючи наведене, актуальним є поглиблене вивчення горизонтальних підходів ЄС до здійснення екологічного інспектування через вивчення інституційної ролі Європейської комісії, а також практик співпраці в межах мережі IMPEL.

Метою статті є дослідження інституційних підходів до екологічного інспектування в Європейському Союзі, зокрема, ролі Європейської комісії та мережі IMPEL, а також оцінка перспектив інтеграції європейських механізмів екологічного контролю у національну систему України в контексті євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. До нині мають місце дискусії щодо необхідності розвивати спроможність екологічного інспектування на інституційному рівні ЄС. Незважаючи на те, що Європейський парламент неодноразово звертав увагу на наявність та розвиток інспекційного потенціалу на рівні ЄС, більшість країн-членів ЄС скептично ставилися до ідеї надання інституціям ЄС інспекційних повноважень у екологічній сфері [10].

Додатково про опір у прийнятті системи наднаціонального екологічного контролю свідчать положення преамбули до Рекомендацій 2001/331/ЕС, що передбачають мінімальні критерії екологічних інспекцій у державах-членах (RMCEI) [8]. Втім, Сьома програма дій

в галузі охорони навколишнього природного середовища (ЕАР7) відродила політичний інтерес до цієї сфери, демонструючи більш відкритий підхід до ідеї інституційної участі ЄС у перевірках. Параграф 65(iii) Додатку до Рішення ЕАР7 передбачає, що програма екологічної політики Союзу вимагає «подальшого розвитку інспекційної підтримки на рівні Союзу, спираючись на існуючі структури» [2]. Профільний Директорат Європейської комісії – Директорат з довкілля (DG ENV) – виявив свою зацікавленість у цій сфері, вивчивши варіанти посилення ролі ЄС у екологічному інспектуванні і зміцнення спроможності Європейської комісії проводити ефективні розслідування передбачуваних порушень екологічного законодавства ЄС [1].

На основі дослідження DG ENV було визначено декілька варіантів, що демонструють напрями посилення ролі Європейської комісії в частині екологічного інспектування: 1) надання Комісії повноважень з аудиту для нагляду за національними системами інспекції; 2) надання Комісії повноважень з проведення перевірок; 3) надання експертної оцінки щодо перевірок (на основі підходу IMPEL з потенційно посиленням наглядом Комісії) [1].

Важливо зауважити, що Європейська комісія вже має низку повноважень щодо аудиту та перевірок в окремих сферах як екологічної політики (озоноруйнівні речовини, цивільна ядерна енергетика та наукові експерименти на тваринах), так і в інших політиках. Однак, Європейська комісія не має власних екологічних інспекторів або регіональних підрозділів для моніторингу виконання довір'я законодавства державами-членами ЄС. Основним джерелом інформації про можливі порушення є дані, що надходять від зовнішніх джерел, зокрема від громадян ЄС, екологічних та професійних організацій, депутатів різних рівнів, місцевих адміністрацій, політичних партій, послів і, іноді, міністрів довкілля [6, с. 402–403].

Європейська комісія зазвичай намагається отримати максимальну кількість фактичних даних від заявника, що часто призводить до надмірного навантаження на особу, яка подала скаргу. Щодо інших аспектів справи, Комісія звертається за інформацією до центральних органів держав-членів, проти яких подано

скаргу. Екологічні перевірки в державах-членах також не здійснюються Комісією, за винятком надзвичайно рідкісних випадків, коли організовуються місії для встановлення фактів на місцях, де зафіксовано ймовірне забруднення, що не відбувається частіше ніж раз на рік [6, с. 402–403].

До кінця 2024 року DG ENV не мала в пріоритетах відновлення наднаціональної системи інспекційного нагляду (*Community environmental inspection*), про що свідчить аналіз стратегічних документів ЄС у сфері охорони довкілля [9]. Разом із цим, фокус змістився на виконання вже існуючих нормативно-правових актів ЄС у сфері охорони довкілля¹.

На думку М. Гедермана-Робінсона, ініціати́ва щодо надання повноважень розслідування та аудиту на наднаціональному рівні з метою підвищення рівня імплементації права ЄС була б корисною. Це сприяло би посиленню дії процедури порушення згідно зі статтею 258 ДФЄС щодо оцінки випадків неналежного застосування та забезпечить основу для проведення більш ефективного моніторингу ефективності систем екологічної інспекції національних органів [7, с. 38].

На наше переконання, у контексті пошуку оптимальних моделей посилення інспекційної діяльності на рівні Європейського Союзу важливим аспектом залишається не лише розгляд повноважень та інституційної ролі Європейської комісії, а й оцінка ефективності співпраці між інституціями ЄС та державами-членами.

В умовах відсутності наднаціонального інструменту екологічного інспектування, ключовим стає формування гнучких механізмів взаємодії, які дозволяють забезпечити належне впровадження екологічного законодавства та моніторинг його дотримання. Одним із найбільш усталених та ефективних інструментів у цій площині є Мережа Європейського Союзу з імплементації та правозастосування екологічного права (IMPEL), яка є неформальним об'єднанням компетентних органів держав-членів, фактично виконує функцію платформи для координації, обміну найкращими практиками та формування спільних стандартів у сфері екологічного інспектування [4]. Розгляд діяль-

¹ Станом на березень 2025 рік DG ENV ще не презентувала новий стратегічний план на наступні 5 років.

ності IMPEL дозволяє простежити альтернативний, горизонтальний підхід до вирішення проблеми екологічного контролю, який полягає у взаємному навчанні, узгодженості підходів та поступовій гармонізації інспекційної практики в межах ЄС.

Дослідження, проведені Європейською комісією та Мережею Європейського Союзу з імплементації та застосування права навколишнього середовища (IMPEL), підтверджують існування різних типів систем екологічних інспекцій в державах-членах з різним рівнем якості проведення контрольних заходів [12].

Як правило, членство в IMPEL набувають інспекційні органи, дозвольні агентства та міністерства [5, с. 117]. IMPEL підтримує також і країни-кандидати у вирішенні питань, пов'язаних із впровадженням та дотриманням законодавства ЄС про охорону навколишнього середовища, та здійснення інспекційних заходів протягом періоду підготовки до вступу [5, с. 118].

IMPEL реалізував значну кількість проєктів, спрямованих на зміцнення співпраці та заохочення обміну інформацією між державами-членами щодо екологічних перевірок. Одним із проєктів IMPEL є організація перевірок, які полягають у скеруванні групи старших інспекторів з різних країн для вивчення системи регулювання інспекторату-кандидата шляхом порівняння практики в інспектораті-кандидата з домовленостями в інспекторатах членів команди з перевірки (IMPEL Review Initiative (IRI)) [17]. Проєкти IRI були здійснені у більш ніж 20 державах-членах ЄС та інших країнах, серед яких Німеччина, Ірландія, Нідерланди, Чеська республіка, Ісландія, Італія, Швеція, Австрія тощо [13].

У квітні 2023 року Державна екологічна інспекція України оголосила про приєднання до Мережі Європейського Союзу з імплементації та правозастосування екологічного права (IMPEL), що стало важливим кроком у напрямку підвищення ефективності екологічного контролю на національному рівні. Членство в IMPEL сприятиме активнішій взаємодії з інспекційними органами країн-членів ЄС, обміну досвідом, а також розробці спільних підходів і стратегій у сфері охорони довкілля [12].

Важливо зауважити, що інтеграція України до мережі IMPEL відкриває нові горизонти для розвитку інституційної спроможності Державної екологічної інспекції України, зокрема у сфері налагодження практичної взаємодії з контролюючими органами держав-членів ЄС. Яскравим прикладом цього стало проведення конференції IMPEL у Празі у грудні 2024 року, присвяченої підтримці України в умовах збройної агресії росії. Важливим результатом конференції стало ухвалення рішення про створення в структурі IMPEL спеціальної Координаційної робочої групи з підтримки Державної екологічної інспекції України (Coordination Support Group for Ukraine, CSGU), що свідчить про формалізовану та довгострокову підтримку з боку мережі [16].

Крім того, було погоджено проведення серії навчальних візитів працівників Державної екологічної інспекції до установ держав-членів ЄС з метою ознайомлення з практиками екологічного інспектування, реалізації екологічного законодавства та забезпечення його дотримання. Це рішення ґрунтується, зокрема, на висновках експертів IMPEL за результатами IRI for Ukraine, що відбулася у серпні 2024 року [16].

Отже, партнерство між IMPEL та Державною екологічною інспекцією є важливим елементом підготовки України до вступу в ЄС, що не лише сприяє гармонізації законодавства, а й забезпечує практичну підтримку у формуванні сучасної, ефективної та європейсько-орієнтованої системи екологічного контролю. Так, про необхідність навчання інспекторів з охорони навколишнього природного середовища задля отримання ними необхідних навичок щодо здійснення належного державного екологічного контролю та уніфікації підходів до проведення інспекційних заходів свідчить і проаналізована судовою практикою, де стороною виступає Державна екологічна інспекція України, її територіальні та міжрегіональні територіальні органи [15, с. 41].

Водночас ефективність як наднаціонального, так і горизонтального екологічного контролю в межах ЄС значною мірою залежить від дотримання положень довкіллевих директив і стратегічних документів Європейського Союзу. Такі документи, як План дій ЄС щодо нульового забруднення, Європейський зелений

курс, Сьома програма дій з охорони довкілля (ЕАР7), а також регламенти у сфері управління відходами, водними ресурсами та промисловими викидами, створюють нормативне підґрунтя, яке має обов'язково враховуватись як у діяльності Європейської комісії, так і в межах IMPEL. Це особливо актуально в умовах розширення участі країн-кандидатів, зокрема України, в європейських механізмах правозастосування. У цьому контексті важливо, щоб держави-члени та країни, які перебувають у процесі імплементації *acquis communautaire*, забезпечували виконання директив не лише формально, а й через удосконалення інституційної спроможності контролюючих органів, використання стандартів моніторингу, а також створення умов для обміну даними. Дотримання стратегічного курсу на збалансований розвиток і адаптацію до змін клімату передбачає інтеграцію екологічних цілей у всі сектори політики, зокрема через механізми екологічного інспектування [14, с. 41].

Висновки. Відсутність уніфікованого наднаціонального механізму екологічного інспектування в ЄС залишається однією з ключових інституційних прогалин у сфері екологічного контролю, попри неодноразові заклики з боку Європейського парламенту щодо необхідності посилення спроможностей ЄС в цій сфері.

Попри наявні обмеження, Європейська комісія продовжує шукати варіанти розширення своєї ролі у сфері інспекційної діяльності, зокрема, через аудит, перевірки та експертні оцінки відповідно до моделі IMPEL. На сьогодні, “тягар” виявлення порушень довкілльового законодавства в ЄС переважно покладено на громадянське суспільство та заявників.

Незважаючи на це, мережа IMPEL відіграє ключову роль у побудові горизонтального механізму здійснення екологічного контролю та у неформальному зміцненні інституційної спроможності держав-членів ЄС, зокрема шляхом обміну досвідом, спільних перевірок та формування спільних стандартів інспекційної діяльності та уніфікації інспекційних практик. Членство Державної екологічної інспекції України в IMPEL відкриває нові можливості для її інституційного розвитку, професійного навчання інспекторів, обміну досвідом і гармонізації практик із вимогами *acquis* ЄС. Таким чином, участь України в проєктах IMPEL стосовно залучення інспекторів з охорони навколишнього природного середовища до проведення перевірок в інших державах-членах є важливим кроком у процесі євроінтеграції, який дозволяє сформувати базу для ефективного трансферу найкращих європейських практик у національну систему екологічного контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. BIO Intelligence Service et al., ‘Study on Possible Options for Strengthening the EU Level Role in Environmental Inspections and Strengthening the Commission’s Capacity to Undertake Effective Investigations of Alleged Breaches in EU Environmental Law’, Final Report for the European Commission – DG ENV, 14 Jan. 2013. URL: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/inspections.htm> (date of access: 26.03.2025).
2. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’, n. 8. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386> (date of access: 23.03.2025).
3. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. URL: <http://impel.eu/cluster-2> (date of access: 08.02.2025).
4. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law: About IMPEL. URL: <https://www.impel.eu/en/about-impel/becoming-a-member> (date of access: 26.03.2025).
5. Implementation and Enforcement of International Environmental Law. Front Cover. Pavel Šturma ... Vodnář, 2002 – Environmental Law, International, 120 p.
6. Ludwig Kramer. EU Environmental Law. Sweet & Maxwell; 7th edition (January 1, 2012), 566 p.
7. Martin Hedemann-Robinson, Transnational Environmental Law, Cambridge University Press, Environmental Inspections and the EU: Securing an Effective Role for a Supranational Union Legal Framework, 6:1 (2017), pp. 31–58.
8. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001H0331> (date of access: 26.03.2025).
9. Strategic plan 2020–2024 – Environment. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/publications/strategic-plan-2020-2024-environment_en (date of access: 25.03.2025).

10. The European Parliament Resolution on the review of Recommendation 2001/331/EC, P6_TA(2008)0568, 10 Oct. 2008, para. 5. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0568+0+DOC+XML+V0//EN> (date of access: 26.03.2025).

11. Державну екологічну інспекцію України прийняли до Мережі Європейського Союзу з імплементації та правозастосування екологічного права (IMPEL). Державна екологічна інспекція України: вебсайт. URL: <https://www.dei.gov.ua/post/2604> (дата звернення: 23.03.2025).

12. Звіти IRI. Інструмент Ініціативи IMPEL Review Initiative (IRI). URL: <https://www.impel.eu/uk/guidance/impel-review-initiative-iri/iri-reports> (дата звернення: 23.03.2025).

13. Пилипенко П. Д., Рим О. М., Шпарик Н. Я. Правові аспекти Європейського зеленого курсу та його роль у трансформації підходів до екологічного контролю та землекористування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Том 36 (75). № 1. 2025. С. 36–41. URL: https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2025/1_2025/8.pdf (дата звернення: 30.04.2025).

14. Росохата Д. І. Реформування державного екологічного контролю в Україні у контексті євроінтеграційного вектору розвитку. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матеріали ХХІХ звітної науково-практичної конференції (2–3 лютого 2023 року): у 2-ох ч. Ч. 2. Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2023. С. 40–42.

15. У Празі відбулася конференція на підтримку України, організована IMPEL Network. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/u-prazi-vidbulasya-konferentsiya-na-pidtrymku-ukrayiny-organizovana-impel-network/> (дата звернення: 23.03.2025).

16. Що таке IPI? Інструмент Ініціативи IMPEL Review Initiative (IRI). URL: <https://www.impel.eu/uk/guidance/impel-review-initiative-iri/what-is-an-iri> (дата звернення: 23.03.2025).