

РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

РОЗВИТОК ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ У СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL LAW IN THE LIGHT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESS FOR UKRAINE

Бондар В.В.,

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано пріоритети на шляху до приведення екологічного права України у відповідність з екологічним правом Європейського Союзу. Визначено основні зобов'язання, які бере на себе Україна у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки в межах євроінтеграційного процесу. Констатується, що подальший розвиток екологічного права України потребує розуміння принципів, на яких ґрунтується екологічне право Європейського Союзу.

Ключові слова: екологічне право України, екологічне право Європейського Союзу, євроінтеграційний процес, принципи екологічного права, імплементація.

В статье проанализированы приоритеты на пути к приведению экологического права Украины в соответствие с экологическим правом Европейского Союза. Определяются основные обязательства, которые берет на себя Украина в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности в рамках евроинтеграционного процесса. Констатируется, что дальнейшее развитие экологического права Украины требует понимания того, на каких принципах основано экологическое право Европейского Союза, каким закономерностям подчиняется его развитие и какой круг источников оно охватывает.

Ключевые слова: экологическое право Украины, экологическое право Европейского Союза, евроинтеграционный процесс, принципы экологического права, имплементация.

The article analyzes the main priorities on the way to bring environmental law in Ukraine in line with EU environmental law. The author defines the basic obligations assumed by Ukraine in the field of environmental protection, natural resource management and environmental security in the framework of the European integration process. He states that further development of environmental law in Ukraine requires an understanding of the principles on which the EU environmental law is based.

Key words: environmental law of Ukraine, the EU environmental law, the European integration process, principles of environmental law, implementation.

Актуальність теми. Інтеграційні процеси, що відбуваються в різних регіонах і на різних континентах, між країнами з різними правовими традиціями, відрізняються за темпами, змістом і глибиною. Обов'язковою умовою цих інтеграційних процесів є сумісність правової, економічної та політико-правової систем і відповідна синхронність правової, економічної та соціально-політичної трансформації держав, що об'єднуються [1, с. 338].

Крім того, прискорення й поглиблення інтеграційних процесів ставлять перед сучасними державами питання про необхідність вироблення оптимальної моделі міжнародно-правової взаємодії, яка надасть змогу найбільш ефективно впровадити зарубіжний досвід до національної правової

системи. Саме в галузі регулювання відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки необхідність взаємоузгодженості набуває першочергового характеру через єдність природних процесів і явищ і необхідність скоординованих заходів для їх регулювання. Негативні зміни в навколишньому природному середовищі спонукають суспільство надавати перевагу заходам, спрямованим на правове регулювання екологічно збалансованого використання природних ресурсів. Саме тому на сучасному етапі розвитку набуває все більшої актуальності пошук шляхів гармонійного співіснування суспільства та живої природи, установа балансу між економічними й екологічними інтересами людей. З огляду на це проблеми зближення

екологічного законодавства України та Європейського Союзу (далі – ЄС) і забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері охорони навколишнього природного середовища є важливими й актуальними напрямками наукового дослідження.

Для України членство в Європейському Союзі є стратегічною метою. Це шлях до модернізації економіки, можливість широкого залучення інвестицій, вихід на ринок Європейських спільнот і світові ринки тощо. У політичній сфері послідовна європейська інтеграція є запорукою стабільності демократичної політичної системи, поглиблення культури демократії, поваги до прав людини, зміцнення національної безпеки й безпеки громадян. Варто зазначити, що Україна стала першою країною СНД, яка уклала Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом (16 червня 1994 р.), у якій окреслено механізм взаємодії між нашою країною та ЄС. ЄС ухвалив Спільну позицію щодо України (28 листопада 1994 р.) і План дій (06 грудня 1996 р.), де висловлюється підтримка демократичних і економічних перетворень в Україні. 11 червня 1998 р. Указом Президента України було затверджено «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу», розраховану на період 2007 р.

Інтеграція держави до ЄС, безумовно, вимагає змін у різних сферах суспільного життя – політичній, економічній, культурній тощо. Однак потрібно визнати, право є центральним елементом механізму євроінтеграції. За висловом окремих західних дослідників, правова інтеграція є першою важливою формою євроінтеграції [2, р. 2]. Саме тому ключовим елементом успішної інтеграції України до ЄС є досягнення певного рівня узгодженості законодавства нашої країни і практики його реалізації з правом ЄС. Власне, наближення або зміну національних законодавчих актів, що регулюють використання природних ресурсів і охорону природи, у такий спосіб, щоб вимоги відповідних правових актів ЄС були повністю введені до системи законодавства України, першим кроком на шляху інтеграції України до ЄС у сфері екологічно-правових відносин називають і вітчизняні вчені [3].

Серед цілей, які перед собою ставить ЄС і до яких має прагнути кожна держава, що має намір стати державою-членом, – високий рівень охорони й підвищення якості навколишнього середовища. Відповідно, розвиток екологічного права України на сучасному його етапі має відбуватися саме у світлі євроінтеграційних процесів. Метою статті є визначення головних пріоритетів на шляху до приведення екологічного права України у відповідність з екологічним правом ЄС, а також окреслення основних напрямів подальшого формування останнього, для того щоб уже на сьогодні

ні мати можливість їх урахування Україною. Вирішення зазначеного наукового завдання не може бути успішним не тільки без визначення основних зобов'язань, які бере на себе Україна у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки в межах євроінтеграційного процесу, а й без розуміння того, на яких принципах базується екологічне право ЄС, яким закономірностям підпорядковується його розвиток і яке коло джерел воно охоплює.

Виклад основного матеріалу. Загальні засади, на яких має ґрунтуватися в тому числі регулювання відносин у сфері реалізації екологічної політики ЄС, закріплено в Договорі про Європейський Союз, Договорі про функціонування Європейського Союзу, Хартії основних прав і в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Таке широке коло договірних зобов'язань сприяє забезпеченню балансу між економічними основами розвитку ЄС і охороною природного середовища. Для України є важливим установлення вказаних закономірностей реалізації відповідних політик і практик у ЄС для їх перенесення до національної правової системи, оскільки питання екологічного права – це далеко не тільки питання правової форми та юридичних процедур. Це насамперед субстантивне питання – питання великою мірою ціннісного вибору. Крім того, екологічне право ЄС, окрім базових засад функціонування правового порядку ЄС загалом, має свою систему цілей, принципів, специфічних процедур прийняття рішень із широкого кола питань – забруднення навколишнього природного середовища й кліматичні зміни, управління відходами й опарними речовинами, охорона природи й дикого життя. Важливе місце в правовому регулюванні екологічних відносин у ЄС поряд із директивами посідає прецедентна практика Європейського суду справедливості, який часто стикається з необхідністю вирішення екологічних питань, доповнюючи та розвиваючи екологічне право ЄС.

Варто зазначити, що початком відліку часу формування та розвитку екологічного права Європейського Співтовариства можна вважати Стокгольмську конференцію ООН 1972 р., на якій державами-членами Європейського Економічного Співтовариства було прийнято Декларацію щодо програми дій із навколишнього середовища. Було ухвалено кілька послідовних програм, оснований на вертикальному й галузевому підходах до вирішення екологічних проблем. Так, у 1973 і 1977 рр. прийнято Першу та Другу програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища, які містили основні цілі політики Європейського

Співтовариства, зокрема запобігання забрудненню, зменшення використання природних ресурсів і природи, що може суттєво вплинути на екологічний баланс, запровадження принципу «забруднювач платить», урахування впливу на довкілля на різних етапах прийняття рішень, уникнення трансграничного впливу, визначення довготермінової концепції європейської екологічної політики тощо [4, с. 43]. У 70-х рр. XX ст. формувалася європейська концепція екологічного права як непрямий результат компромісу двох підходів, на перший погляд, несумісних один із одним. Один із цих підходів базується на об'єктивних показниках, що, у свою чергу, мають у своїй основі наукові критерії стану охорони природи, порогових рівнів забруднення, екосистемного підходу, стійких урожаїв, загальних допустимих уловів тощо. Ці критерії спрямовані на захист біосфери як такої й виробляються на підставі наукового аналізу видів екологічного ризику. Такий науковий підхід перебуває в опозиції до суб'єктивного бачення відносин між людством і навколишнім природним середовищем (у тому числі з позиції економічних, естетичних, культурних і рекреаційних аспектів), за яким основна увага здебільшого приділяється виміру якості життя. Відповідно, ті чи інші аспекти навколишнього середовища мають бути захищені не в силу тієї ролі, яку вони відіграють в екосистемі, а з огляду на їхню роль у житті людини або економічну вартість. У результаті, захист біосфери залежить від інтересів людства. Балансування конкуруючих соціальних, економічних і природоохоронних інтересів стало елементом концепції стійкого розвитку, що є основою європейської політики [5, р. 23].

Варто зазначити, що екологічне право ЄС на сучасному етапі є всебічно розвиненим і передовим на протигагу позиції інших економічно розвинених держав (зокрема США та Японії). Позиція Співтовариства є орієнтиром в екологічній сфері для світового співтовариства. ЄС діє у межах тієї компетенції, яка надана йому установчими договорами. У них визначена сфера його повноважень, а також сфери, у яких ЄС і його держави-члени мають змішану компетенцію. Отже, довкілля є тією сферою, де повноваження поділені між державами-членами та Співтовариством. Якщо в законодавстві ЄС відсутні норми, що регулюють дії в окремій сфері охорони довкілля, тоді країни-члени можуть самостійно приймати відповідні закони. Утім, у врегульованих сферах правові акти ЄС мають верховенство, вони є обов'язковими для виконання державами-членами. ЄС є учасником багатьох міжнародних угод і конвенцій, повноваження для укладання яких випливають зі ст. 228 Договору про Європейське Співтова-

риство. Вимогою для прямої дії міжнародно-договірних норм є чіткість і ясність формулювань, відсутність необхідності прийняття спеціального акта й визначеність адресата. Правові норми ЄС загалом і екологічні правові норми зокрема, які зобов'язують країни-члени вживати природоохоронних заходів, складаються з чотирьох основних груп правових актів: директиви, рішення, регламенти, рекомендації та резолюції. До них належать також численні опубліковані інформаційні матеріали й документи програмного характеру, які є вагомим інструментом регулювання екологічної політики ЄС. Варто зазначити, що директиви є основним і найдієвішим видом правових актів, оскільки зобов'язують країни-члени ЄС привести національні правові системи, тобто змінити їх або доповнити, відповідно до прийнятих директив упродовж визначеного часового терміну. Вони охоплюють собою такі питання: моніторинг рівнів забруднення й оцінювання стану природного довкілля; систему інформації про стан довкілля; боротьбу із локальним, регіональним і трансграничним забрудненням атмосферного повітря та води; стале, ефективне й екологічно безпечне виробництво та використання енергії; безпека підприємств; зменшення обсягів, утилізація й безпечне знищення відходів; захист лісів; збереження біологічної розмаїтості, раціональне використання біологічних ресурсів та управління ними; застосування економічних і фінансових важелів; глобальні кліматичні зміни; екологічна освіта й виховання тощо [6, с. 112].

На сучасному етапі євроінтеграційного процесу головним орієнтиром є 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 про ратифікацію від 16.09.2014 р. № 1678-VII). Загалом та частина Угоди про асоціацію, яка стосується природоохоронних законодавчих документів, охоплює широкий спектр проблем, і серед них такі «важковаговики», як директиви про всеохопне запобігання й контроль забруднень, про захоронення відходів, про якість води, про очистку міських стічних вод і деякі інші [7, с. 8]. Угода визначає основні напрями подальшого розвитку двосторонньої співпраці України та ЄС у сфері охорони довкілля й передбачає, серед іншого, зміну клімату, екологічне врядування, якість повітря і води, відходи, охорону природи, забруднення й хімічні речовини, ГМО, шумове забруднення, цивільний захист населення, екологічні збори тощо.

21 серпня 2014 р. Мінприроди представило «Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері

охорони довкілля». Її сфокусовано на положеннях ст. 363 Глави 6 «Навколишнє середовище» та Додатку XXX до Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом. Виконання цього міжнародно-правового зобов'язання України включає два етапи, а саме: (а) транспозицію, тобто перенесення, де це необхідно, положень відповідних джерел права ЄС (двадцяти дев'яти Директив і Регламентів ЄС, зазначених у Додатку XXX до Угоди про асоціацію) до законодавства України. Цьому повністю відповідає зобов'язання «прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого (компетентного) органу (органів)», установлене окремо для кожного джерела права ЄС, наведеного в Додатку XXX до Угоди про асоціацію, з визначенням контрольних строків. Механізмом реалізації заходів із транспозиції, у тому числі інституційним, є Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; (б) імплементацію, тобто впровадження транспонованих положень у повсякденну практику регулювання як невід'ємної складової реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Додатком XXX до Угоди про асоціацію визначено індивідуальні строки імплементації стосовно окремих положень джерел права ЄС (від 2–3-х до 5–6 років, а в окремих випадках до 8–10 років). Імплементація в цьому контексті ідентифікується зі створенням на національному ґрунті комплексу передумов – нормативно-правових, інституціональних і певною мірою організаційно-економіч-

них, що забезпечують постановку й реалізацію завдань із практичного виконання встановлених вимог [8, с. 69].

Висновки. На сьогодні ЄС виходить із того, що відповідна держава має забезпечити, щоб її чинне та майбутнє законодавство відповідало праву ЄС настільки, наскільки це є максимально можливим [9, с. 106; 10, с. 17]. Результатом гармонізації є те, що в різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі й завдання в зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин [1, с. 340]. Відповідно, тільки знання директив ЄС недостатньо. Передусім є необхідним розгляд екологічного права ЄС у більш широкому контексті завдань і зобов'язань, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку, високого рівня захисту, процесів інтеграції, реалізації загальних принципів функціонування європейського співтовариства, забезпечення основоположних прав людини. Варто відзначити, що західноєвропейські дослідники сьогодні абсолютно справедливо підкреслюють, що екологічні питання не можуть зводитися суто до технічних стандартів: вони тісно переплетені із проблематикою прав людини й не можуть розглядатися в сучасному світі поза зв'язком із нею, в нейтральному, суто формальному аспекті [11, р. 6]. Хоча доктрина прав людини й теорія екологічного права тривалий час розвивалися ніби паралельно, у наші часи вони все більше й більше перетинаються. Загалом ми маємо визначити: навколишнє природне середовище не є абстракцією, воно є простором людського життя, який визначає якість існування і стан здоров'я людей, включаючи ненароджені покоління [12, р. 294].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види / Н.М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 338–342.
2. Lange B. Implementing EU Pollution Control : Law and Integration / Bettina Lange. – Cambridge University Press, 2008. – 344 p.
3. Фонарюк Д.В. Адаптація українського законодавства ЄС як фактор швидкого розвитку євроінтеграції / Д.В. Фонарюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=58284>.
4. Адаптація вітчизняного законодавства до норм права Європейського Союзу : [навч. посіб.] / [авт. кол. : І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, К.К. Баранцева та ін.] ; за заг. ред. І.А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 60 с.
5. Cordonier Segger M.-C. Sustainable Development Law. Principles, Practices, and Prospects / Marie-Claire Cordonier Segger, Ashfaq Khalfan. – Oxford : Oxford University Press, 2004. – 496 p.
6. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / під ред. Н. Андрусевич. – Львів, 2013 – 202 с.
7. Міщенко В. Методологія вартісних оцінок імплементації екологічних директив ЄС в Україні / В. Міщенко // Економіка природокористування і охорони довкілля. – 2014. – № 1. – С. 6–9.
8. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. – К., 2014. – 93 с.
9. Кравчук І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І.В. Кравчук, М.В. Парапан. – К. : Вид. дім «Слово», 2005. – 319 с.
10. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики / І.В. Яковюк // Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Х. : Оберіг, 2012. – Розд. 1. – С. 5–47.
11. De Sadeleer N. EU Environmental Law and the Internal Market / N. de Sadeleer. – Oxford : Oxford University Press, 2014. – 499 p.
12. Glazebrook S. Human Rights and the Environment / S. Glazebrook // Victoria University of Wellington Law Review. – 2009. – Vol. 40. – P. 293–355.