

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

БОНДАР В.В.

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ**

У статті розкрито європейські стандарти регулювання правових відносин у сфері встановлення і реалізації екологічних обов'язків. Вказані стандарти мають враховуватись під час здійснення нормотворчої, правозастосовної і інтерпретаційної діяльності українськими уповноваженими суб'єктами з метою їх імплементації до національної правової системи.

Ключові слова: *європейські стандарти, право ЄС, екологічні обов'язки, гармонізація права, охорона навколишнього природного середовища.*

В статье раскрыты европейские стандарты регулирования правовых отношений в области установления и реализации экологических обязанностей. Указанные стандарты должны учитываться при осуществлении нормотворческой, правоприменительной и интерпретационной деятельности украинскими уполномоченными субъектами с целью их имплементации в национальную правовую систему.

Ключевые слова: *европейские стандарты, право ЕС, экологические обязанности, гармонизация права, охрана окружающей среды.*

The article discloses the European standards for regulating legal relations in the field of establishing and implementing environmental responsibilities. These standards should be taken into account in the implementation of normative, law enforcement and interpretation activities by Ukrainian authorized entities with a view to their implementation in the national legal system.

Key words: *European standards, EU law, environmental responsibilities, harmonization of law, environmental protection.*

Вступ. Прискорення і поглиблення інтеграційних процесів ставлять перед сучасними державами питання про необхідність вироблення оптимальної моделі міжнародно-правової взаємодії, яка дасть змогу найбільш ефективно впровадити зарубіжний досвід до національної правової системи. У 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 віддавати перевагу заходам, спрямованим на правове регулювання екологічно-збалансованого використання природних ресурсів. Саме тому на сучасному етапі розвитку набуває дедалі більшої актуальності пошук шляхів гармонійного співіснування суспільства та живої природи, встановлення балансу між економічними й екологічними інтересами людей. З огляду на це проблеми зближення екологічного законодавства України та ЄС і забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері забезпечення права людини на сприятливе навколишнє середовище є важливими і актуальними напрямками наукового дослідження.

Серед цілей, які перед собою ставить Європейський Союз і до яких має прагнути кожна держава, що має намір стати державою-членом, – високий рівень охорони і підвищення якості

навколишнього середовища. Відповідно, розвиток екологічного права України на сучасному його етапі має відбуватися саме у світлі євроінтеграційних процесів.

Загальні засади, на яких має ґрунтуватися, зокрема, 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. Такий широкий круг договірних зобов'язань сприяє забезпеченню балансу між економічними основами розвитку ЄС і охороною природного середовища. Для України є важливим встановлення вказаних закономірностей реалізації відповідних політик і практик в ЄС для їх перенесення до національної правової системи, оскільки питання екологічного права – це далеко не тільки питання правової форми й юридичних процедур. Це, в першу чергу, 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 в ЄС поряд із директивами займає прецедентна практика Європейського суду справедливості, який часто стикається з необхідністю вирішення екологічних питань, доповнюючи і розвиваючи екологічне право ЄС.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення стандартів ЄС у сфері правового регулювання екологічних обов'язків громадян для їх подальшого використання в національній правовій системі України.

Результати дослідження. Екологічне право ЄС на сучасному етапі є всебічно розвиненим і передовим, на противагу до позиції інших економічно розвинених держав (зокрема, США та Японії). Позиція Співтовариства є орієнтиром в екологічній сфері для світового співтовариства. Європейський Союз діє у межах тієї компетенції, яка надана йому установчими договорами. У них визначена сфера його повноважень, а також сфери, в яких ЄС і його держави-члени мають змішану компетенцію. Отже, довкілля є тією сферою, в якій повноваження поділені між державами-членами і Співтовариством. У разі, коли в законодавстві ЄС відсутні норми, що регулюють дії в окремій сфері охорони довкілля, країни-члени можуть самостійно приймати відповідні закони. Утім, у врегульованих сферах правові акти ЄС мають верховенство, вони є обов'язковими для виконання державами-членами. Європейський Союз є учасником багатьох міжнародних угод і конвенцій, повноваження для укладання яких випливають зі ст. 228 Договору про Європейське Співтовариство. Вимогою для прямої дії міжнародно-договірних норм є чіткість і ясність формулювань, відсутність необхідності прийняття спеціального акта і 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 та 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 узгодити національні правові системи, тобто змінити їх або доповнити, з прийнятими директивами упродовж визначеного часового терміну. Вони охоплюють собою такі питання: моніторинг рівнів забруднення та оцінка стану природного довкілля; система інформації про стан довкілля; боротьба з локальним, регіональним і трансграничним забрудненням атмосферного повітря та води; стає, ефективне та екологічно безпечне виробництво та використання енергії; безпека підприємств; зменшення обсягів, утилізація та безпечне знищення відходів; захист лісів; збереження біологічної різноманітності, раціональне використання біологічних ресурсів та управління ними; застосування економічних і фінансових важелів; глобальні кліматичні зміни; екологічна освіта і виховання тощо.

Нині ЄС зважає на те, що відповідна держава має забезпечити, щоб її чинне та майбутнє законодавство відповідало праву ЄС настільки, наскільки це є максимально можливим. Результатом гармонізації є те, що у різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі та завдання у зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин. Відповідно, тільки знання директив ЄС замало. Перш за все, 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. Західноєвропейські дослідники нині 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. Хоча доктрина прав людини і теорія екологічного права тривалий час розвивалися ніби паралельно, в наш час вони дедалі 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.

Варто зауважити, 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, заснованих на вертикальному та галузевому підходах до вирішення екологічних проблем. Так, в 1973 та 1977 рр. прийнято Першу і 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», врахування впливу на довкілля на ранніх етапах прийняття рішень, уникнення трансграничного впливу, визначення довготермінової концепції європейської екологічної політики тощо [4, с. 43]. Тоді, у 70-х рр. XX ст. формувалася європейська концепція екологічного права як непрямий результат компромісу двох підходів, на перший погляд, несумісних один з одним. Один із цих підходів заснований на об'єктивних показниках, що, в свою чергу, мають в 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 (зокрема з точки зору економічних, естетичних, культурних і рекреаційних аспектів), за яким увага здебільшого приділяється виміру якості життя. Відповідно, ті чи інші аспекти навколишнього середовища мають бути захищені не з огляду на ту роль, яку вони відіграють в екосистемі, а з огляду на їх роль у житті людини або їх економічну вартість. Зрештою, захист біосфери залежить від інтересів людства. Балансування конкуруючих соціальних, економічних і природоохоронних інтересів стало елементом концепції стійкого розвитку, що є основною європейської політики [5, р. 23].

На сучасному етапі євроінтеграційного процесу головним орієнтиром виступає Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого (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 всеохоплююче запобігання і контроль забруднень, захоронення відходів, якість води, очищення міських стічних вод і деякі інші [7, с. 8]. Угода визначає основні напрями подальшого розвитку двосторонньої співпраці України та ЄС у сфері охорони довкілля і включає, зокрема, зміну клімату, екологічне врядування, якість повітря і води, відходи, охорону природи, забруднення і 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 та 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) «прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого (компетентного) органу (органів)», встановлене окремо для кожного джерела права ЄС, наведеного у Додатку XXX до Угоди про асоціацію, з визначенням контрольних строків. Механізмом реалізації заходів з транспозиції, зокрема 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 частини реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Додатком ХХХ до Угоди про асоціацію визначено індивідуальні строки імплементації стосовно окремих положень джерел права ЄС (від 2–3 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-економічних, що забезпечують постановку і реалізацію завдань із практичного виконання встановлених вимог [8, с. 69].

Висновки. Нині ЄС зважає на те, 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 у різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі та завдання у зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин [1, с. 340]. Відповідно, тільки знання директив ЄС замало. Перш за все, 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 зазначити, що західноєвропейські дослідники нині абсолютно справедливо підкреслюють, що екологічні питання не можуть зводитися суто до технічних стандартів: вони тісно переплетені з 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, в наш час вони дедалі 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 ненародженні покоління [12, р. 294].

Список використаних джерел:

1. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 338–342.
2. Lange B. Implementing EU Pollution Control: Law and Integration. Cambridge University Press, 2008. 344 p.
3. Фонарюк Д.В. Адаптація українського законодавства ЄС як фактор швидкого розвитку євроінтеграції. URL: <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., 2011. 60 с.
5. Cordonier Segger M.C. Sustainable Development Law. Principles, Practices, and Prospects / M.C. Cordonier Segger, Ashfaq Khalfan. Oxford, 2004. 496 p.
6. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / Під ред. Андрусевич Н. Львів, 2013. 202 с.
7. Міщенко В. Методологія вартісних оцінок імплементації екологічних директив ЄС в Україні. Економіка природокористування і охорони довкілля. 2014. № 1. С. 6–9.
8. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2014. 93 с.
9. Кравчук І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І.В. Кравчук, М.В. Парапан. К., 2005. 319 с.
10. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики / Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі. Х., 2012. Розд. 1. С. 5–47.
11. de Sadeleer N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford, 2014. 499 p.
12. Glazebrook S. Human Rights and the Environment. Victoria University of Wellington Law Review. 2009. Vol. 40. P. 293–355.