

УДК 342.98+349.41+349.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.5.24>

ШУЛЬГА О. В.

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА
НА ЗДОРОВЕ ДОВКІЛЛЯ****INTERNATIONAL EXPERIENCE IN LEGAL REGULATION OF THE RIGHT
TO A HEALTHY ENVIRONMENT**

У статті проаналізовано міжнародний досвід нормативно-правового регулювання права на здорове довкілля. Зазначено, що право на здорове довкілля, незалежно від його точного формулювання, захищає елементи природного середовища, які забезпечують гідне життя. Вона передбачає збереження основних прав людини, таких як право на життя, чисту воду, їжу тощо. Вказано, що на національному рівні першою країною, яка закріпила право на безпечне довкілля у своїй конституції в 1976 році була Португалія. З тих пір право на здорове навколишнє середовище знайшло своє закріплення й в інших нормативно-правових актах.

Акцентовано увагу, що національними системами активно розробляється нормативна база екологічного законодавства. Прикладом наведеного може бути Великобританія. Велика Британія бере участь у кількох основних ініціативах з охорони природного середовища та зміни клімату на національному, європейському, регіональному та міжнародному рівнях. Зокрема вона є учасником схеми торгівлі викидами ЄС (EU ETS) та Паризької угоди за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату тощо. Вихід Великобританії з Європейського Союзу (Brexit) 31 січня 2020 року не вплинув на ці ініціативи в короткостроковій перспективі. Протягом усього «перехідного періоду», який розпочався на наступний день після дня Brexit і завершився 31 грудня 2020 року, Сполучене Королівство продовжувало дотримуватися законодавства ЄС і залишалося як у митному союзі ЄС, так і на єдиному ринку.

Підкреслено, що чинна законодавча база регулювання природного середовища та зміни клімату у Сполученому Королівстві складається з суміші внутрішнього та європейського права. У багатьох сферах екологічне регулювання Великобританії походить в основному від Європейського Союзу, оскільки уряд визначив, що понад 1,100 частин безпосередньо чинного законодавства ЄС «належать Департаменту навколишнього середовища, продовольства та сільських справ».

Ключові слова: *здорове довкілля, міжнародний досвід, нормативне регулювання, публічний інтерес.*

The article analyzes the international experience of normative and legal regulation of the right to a healthy environment. It is noted that the right to a healthy environment, regardless of its exact wording, protects the elements of the natural environment that ensure a decent life. It provides for the preservation of basic human rights, such as the right to life, clean water, food, etc. It is indicated that at the national level, Portugal was the first country to enshrine the right to a safe environment in its constitution in 1976. Since then, the right to a healthy environment has been enshrined in other legal acts.

It is emphasized that national systems are actively developing the normative base of environmental legislation. Great Britain can be an example of this. The UK is involved in several major environmental and climate change initiatives at national, European, regional and international levels. In particular, it is a member of the EU Emissions Trading Scheme (EU ETS) and the Paris Agreement under the United Nations Framework

Convention on Climate Change, etc. The withdrawal of Great Britain from the European Union (Brexit) on January 31, 2020 did not affect these initiatives in the short term. Throughout the "transition period", which began the day after Brexit day and ended on 31 December 2020, the United Kingdom continued to comply with EU law and remained in both the EU customs union and the single market.

It is emphasized that the current legislative framework for regulating the natural environment and climate change in the United Kingdom consists of a mixture of domestic and European law. In many areas, UK environmental regulation derives mainly from the European Union, as the government has identified more than 1,100 pieces of directly applicable EU law "to be the responsibility of the Department for Environment, Food and Rural Affairs".

Key words: *healthy environment, international experience, normative regulation, public interest.*

За визначенням, право на здорове довкілля, незалежно від його точного формулювання, захищає елементи природного середовища, які забезпечують гідне життя. Вона передбачає збереження основних прав людини, таких як право на життя, чисту воду, їжу тощо. Наприклад, Французький екологічний кодекс визнає «право всіх дихати повітрям, яке не завдає шкоди їхньому здоров'ю» [1]. У тому ж ключі Конституція Південної Африки стверджує, що «everyone має право: (а) На навколишнє середовище, яке не завдає шкоди їхньому здоров'ю чи благополуччю» [2].

На національному рівні першою країною, яка закріпила право на безпечне довкілля у своїй конституції в 1976 році була Португалія [3]. З тих пір право на здорове навколишнє середовище знайшло своє закріплення й в інших нормативно-правових актах. Наприклад, Африканська хартія прав людини і народів (1981) передбачає, що «всі народи мають право на здорове природне середовище, сприятливе для їхнього розвитку» [4]. Варто зазначити, що Африканська хартія прав людини і народів відрізняється від інших текстів тим, що надає це право не окремим особам, а групі. Аналогічно, стаття 38 Арабської хартії прав людини (2004) захищає право кожної людини «на здорове довкілля». У Латинській Америці Протокол Сан-Сальвадору до Американської конвенції з прав людини (1998) визнає право кожного «жити в здоровому середовищі», а Угода Ескасу (2018) надалі прагне сприяти «захисту права кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь на життя в здоровому середовищі».

Крім того національними системами активно розробляється нормативна база екологічного законодавства. Прикладом наведеного може бути Великобританія.

Велика Британія бере участь у кількох основних ініціативах з охорони природного середовища та зміни клімату на національному, європейському, регіональному та міжнародному рівнях. Зокрема вона є учасником схеми торгівлі викидами ЄС (EU ETS) [5] та Паризької угоди за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [6] тощо.

Вихід Великобританії з Європейського Союзу (Brexit) 31 січня 2020 року не вплинув на ці ініціативи в короткостроковій перспективі. Протягом усього «перехідного періоду», який розпочався на наступний день після Brexit і завершився 31 грудня 2020 року, Сполучене Королівство продовжувало дотримуватися законодавства ЄС і залишалося як у митному союзі ЄС, так і на єдиному ринку. Однак, дотримуючись угоди, яка була досягнута Сполученим Королівством та Європейським Союзом наприкінці перехідного періоду, уряд Великобританії може бути зобов'язаний замінити певні екологічні гарантії, які випливають із законодавства ЄС.

На Асамблеї ООН з навколишнього середовища 2017 року в Найробі Велика Британія разом з іншими державами-членами ООН підписала резолюцію щодо вирішення проблеми пластикового сміття в Світовому океані [7]. З тих пір уряд Великобританії зробив ряд кроків для зменшення пластикових відходів. Зокрема, у листопаді 2020 року уряд Великобританії випустив Аналітичний документ щодо податку на пластикову упаковку (PPT), в якому викладено детальні пропозиції щодо оподаткування та надано гарантії, що пропозиція буде предметом більш детальних консультацій [8].

3 липня 2020 року уряд повідомив, що ведуться дискусії щодо створення нового підтримуваного державою наступника колишнього Банку зелених інвестицій, щоб допомогти кліматичним амбіціям Сполученого Королівства побудувати економіку з нульовим викидом вуглецю до 2050 року [9].

У серпні 2020 року Департамент з питань бізнесу, енергетики та промислової стратегії (BEIS) опублікував відповідь Сполученого Королівства на консультацію зацікавлених сторін

2019 року на тему «Бізнес-моделі уловлювання, використання та зберігання вуглецю (CCUS)». У своїй відповіді BEIS виклав бажані бізнес-моделі для стимулювання технології CCUS у Сполученому Королівстві. Ключові елементи включають наявність двох кластерів CCUS в експлуатації до 2030 року та газової електростанції уловлювання та зберігання вуглецю (CCS), також до 2030 року [10].

Варто підкреслити, що чинна законодавча база регулювання природного середовища та зміни клімату у Сполученому Королівстві складається з суміші внутрішнього та європейського права. У багатьох сферах екологічне регулювання Великої Британії походить в основному від Європейського Союзу, оскільки уряд визначив, що понад 1,100 частин безпосередньо чинного законодавства ЄС «належать Департаменту навколишнього середовища, продовольства та сільських справ» [11]. Однак Сполучене Королівство вже давно має свої власні екологічні закони, зокрема, у 2021 році було прийнято Environment Act 2021 [12].

Основними цілями згідно Закону про навколишнє середовище визначено:

- зупинення скорочення популяцій видів до 2030 року та збільшення популяції щонайменше на 10%, щоб перевищити поточний рівень до 2042 року;
- відновлення забруднених водойм до природного стану шляхом очищення від шкідливих забруднень з каналізаційних колекторів і шахт, а також поліпшення водокористування в домашніх господарствах;
- сприяння відновленню природи шляхом збільшення лісовий покриву до 16,5% від загальної площі землі в Англії до 2050 року;
- зменшення вдвічі до 2042 року відходів на одну людину, які направляються на залишкову обробку;
- зменшення впливу найбільш шкідливого для здоров'я людини забруднювача повітря – PM_{2,5};
- відновлення 70% позначених об'єктів у морських заповідних зонах до сприятливого стану до 2042 року тощо.

В Конституції Французької Республіки, а саме у ст. 69 закріплені повноваження Екологічної ради, яка має право розробляти проекти нормативно-правових актів у сфері екології, ордонансів або декретів, а також висувати законодавчі пропозиції. У повноваження Ради входить призначення одного зі своїх членів для представлення в палатах Парламенту висновку Ради по представленням йому проектам або пропозиціями. При цьому склад Ради, число членів якої не може перевищувати 233, і порядок її діяльності встановлюються законодавчо.

Варто підкреслити, що для всіх європейських держав характерно наявність окремого органу екологічного адміністрування, але конституційне закріплення правового становища особливого спеціального органу управління в цій сфері не є типовим і свідчить про наявність особливих правових гарантій екологічних прав.

Вперше єдиний орган екологічного управління Франції було створено у 1971 році. Це було Міністерство з питань навколишнього природного середовища, діяльність якого була спрямована на розробку екологічної політики та вдосконалення законодавства про охорону навколишнього середовища. Саме тому у 1970-1990 рр. екологічна політика Франції була спрямована на розробку еколого-правових актів та створення спеціалізованих установ щодо збору і знищення відходів, контролю за якістю повітря і раціонального використання енергії.

Згодом було утворено новий орган екологічного управління – Агентство з питань захисту навколишнього природного середовища та використання енергоресурсів (ADEME) і 26 його регіональних дирекцій щодо захисту навколишнього середовища (DIREN).

Варто вказати, що Франція весь час комплексно і концептуально підходить до розробки і вдосконалення екологічної політики, про що свідчить наявність і якість таких правових актів французького екологічного законодавства, як Національний план з охорони навколишнього середовища та Кодекс з охорони навколишнього середовища (Екологічний кодекс Франції), який закріплює вимоги щодо охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, ґрунтів та правила поводження з відходами тощо.

Крім того доцільно зазначити, що Франція зробила певний прорив у сфері екологічного страхування й на сучасному етапі є визнаним європейським лідером у сфері страхування екологічних ризиків, на частку якої припадає 42,1% європейського страхового ринку.

Причиною такого лідерства є найбільша кількість особливо небезпечних об'єктів в енергетиці, якими володіє держава. Саме тому в головним принципом, який реалізується в ході реалізації екологічної політики Франції є попередження і максимальне скорочення потенційного збитку навколишньому природному середовищу в процесі господарської діяльності.

Наведений підхід знайшов своє нормативне закріплення у Законі 1993 року «Про превентивні заходи щодо технологічних і природних ризиків та відшкодування збитків». Поряд з цим були внесені поправки до Кодексу страхування Франції в частині технологічних катастроф, відповідно французьке екологічне законодавство закріпило перелік обов'язкових вимог щодо створення спеціалізованих гарантійних фондів для відшкодування збитків потерпілим від техногенних катастроф, а також включення в договори майнового страхування фізичних осіб покриття збитків в разі техногенних катастроф.

Незважаючи на те що екологічне страхування носить добровільний характер, цей захід акцентував увагу на потребах у страхових продуктах у сфері екологічних ризиків, оскільки окремі промислові підприємства мали створити додаткові фінансові резерви. Наведений закон передбачав можливість потерпілого від техногенних катастроф звернутися за відшкодуванням до страхових компаній, а не безпосередньо до осіб, відповідальних за збиток. Крім того у цьому нормативному акті було сформульовано вимоги щодо проведення експертизи ризиків та потенційного збитку.

Німеччина є представником унікального типу державного регулювання щодо формування екологічного законодавства та реалізації екологічної політики. Одним із найважливіших завдань держави у ст. 20а Конституції Німеччини закріплено право охорони навколишнього середовища, яке засновано виключно на еколого-орієнтованих принципах, а саме: принципі мінімального втручання, принципі збереження навколишнього природного середовища, принципі кооперації тощо.

Федеральний закон про охорону природи і ландшафтному плануванні від 20 грудня 1976 року є комплексним еколого-правовим актом, який був логічною частиною, а подекуди основою для еколого орієнтованої нормативної бази, наприклад: Закону про емісії 1974 року, Закону про захист від авіашуму від 30 березня 1971 року, Закону про хімікалії 1990 року, Закону про генну техніку від 22 грудня 1993 року, Закону про включення в усі плани економічного розвитку питань охорони навколишнього природного середовища від 31 липня 1981 року, Закону про рециркуляцію у виробничій сфері від 27 вересня 1994 року тощо.

Досвід Іспанії щодо правотворчості у сфері екології так само є цінним. Право на сприятливе навколишнє середовище вперше було проголошено в Конституції Іспанії 1978 року і набуло широкого поширення в 1980-1990 рр.. Зокрема статтею 45 Конституції Іспанії гарантовано право на сприятливе для розвитку людини довкілля, яке всі зобов'язані охороняти та зберігати. Держава має дотримуватися принципу раціонального використання всіх природних ресурсів з метою захисту і поліпшення якості життя громадян, а також для охорони і відновлення навколишнього природного середовища, спираючись при цьому на необхідну колективну солідарність. Особи, які порушили право інших осіб на сприятливе навколишнє природне середовище, можуть бути притягнуті, відповідно до закону, до кримінальної або адміністративної відповідальності, з обов'язковою умовою – повним відшкодуванням завданих збитків.

Щодо спеціальних органів екологічного адміністрування варто вказати, що в Іспанії з 1965 року центральним органом є Наукова комісія з охорони природи.

У формуванні екологічного законодавства та права США велике значення мають судові роз'яснення та доктрини, серед яких варто відмітити, наприклад, Public Trust Doctrine, згідно якої в державі визнається пріоритет публічного інтересу перед приватним. Ця доктрина – принцип американського екологічного права і застосовується не лише для вирішення спорів екологічно-правового характеру, а й для реалізації природоохоронних заходів.

Джерелами екологічного права США є акти статутного права та акти загального (прецедентного) права. Крім того вагоме значення у системі екологічного законодавства США надано федеральним законам, які діють на території всієї країни та відповідно мають пріоритет перед актами окремих штатів.

Центральним природоохоронним документом в США є Закон про національну екологічну політику 1969 року, який діє з 1 січня 1970 року, в якому закріплені основні напрямки американської екологічної політики, у тому числі механізми екологічної стандартизації. Згаданий нормативний акт став основою для оптимального розвитку екологічного права США.

Серед інших чинних нормативних актів екологічного законодавства варто виділити: Закон про чисту воду 1977 року, Закон про контроль за пестицидами 1972 року, Закон про дику природу 1964 року; Закон про чисте повітря 1955 року, Закон про вимираючі види 1973 року, Закон про земельну політику та управління 1976 року.

Всі нормативні акти екологічного законодавства США слід класифікувати, в залежності від їх цільової спрямованості, а саме:

1. Закони, які націлені на запобігання забрудненню окремих природних середовищ.
 2. Закони, що забезпечують раціональне використання природних ресурсів для цілей, не пов'язаних з розміщенням твердих відходів.

3. Закони, спрямовані на збереження особливо цінних природних об'єктів.

Висновки. Підводячи підсумок, варто вказати, що на сучасному етапі спостерігається досить стрімкий та стабільний розвиток національного екологічного законодавства у багатьох державах світу. Саме наведене має стати первинною ланкою, так би мовити передумовою та запорукою оптимальної реалізації права на здорове довкілля, як на національному рівні так й в цілому на міжнародному.

Список використаних джерел:

1. French Environmental Code, art. L220-1. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjmj76669H9AhWpBxA1-Hb5zDmEQFnoEAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.wipo.int%2Fwipolex%2Ffr%2Ftext%2F493035&usq=AOvVaw3fmT3RgGrAl_T83tQu0NeT

2. Constitution of South Africa (1996), sec. 24 URL: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwJTvffD69H9AhXWu4sKHanW-CfcQFnoEAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.za%2Fdocuments%2Fconstitution%2Fchapter-2-bill-rights&usq=AOvVaw1Hsa7q0eDz4MrLu5WxSNJJ>

3. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 19 July 2018. URL: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiwganN69H9AhVWvYsKHXXMBZAQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fen%2Fspecial-procedures%2Fsr-environment&usq=AOvVaw2t20C74LomqnkHpnXnM36->

4. African Charter on Human and Peoples' Rights URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011 - african charter on human and peoples rights_e.pdf

5. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance) URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

6. The Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was adopted on 12 December 2015 and entered into force on 4 November 2016 URL: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

7. GOV.UK, Global commitment at United Nations Assembly to reduce pollution URL: <http://www.gov.uk/government/news/global-commitment-at-united-nations-assembly-to-reduce-pollution>

8. GOV.UK, Policy Paper, Introduction of a new plastic packaging tax URL: <http://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-a-new-plastic-packaging-tax/introduction-of-a-new-plastic-packaging-tax>

9. Jillian Ambrose, UK government planning new green investment bank URL: <http://www.theguardian.com/environment/2020/jul/15/uk-government-planning-new-green-investment-bank>

10. BEIS, Carbon capture, usage and storage. A government response on potential business models for Carbon Capture, Usage and Storage URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/909706/CCUS-government-response-business-models.pdf

11. Defra, Supplementary (ECB0016) URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-energy-and-environment-subcommittee/brexit-environment-and-climate-change/written/45974.pdf>

12. Environment Act 2021 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>