

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.4.22>

Данилюк С. М.,

викладач

Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА ЄС

Анотація. Статтю присвячено дослідженню екологічного законодавства України і країн Європейського Союзу. Надзвичайно важливими і глобальними проблемами як сьогодні, так і недалекого майбуття є екологічні проблеми, про актуальність яких сказано вже немало. Екологічні стандарти є важливим засобом збереження природного середовища, добробуту і безпеки людини.

У статті розглянуто законодавче закріплення екологічних норм в Україні та за кордоном – у країнах Європейського союзу, зокрема Франції, Швеції, Італії, де екологічне законодавство кодифіковано і врегульовано екологічними кодексами, та Німеччини, екологічне законодавство якої засновано тільки на еколого-орієнтованих принципах. На основі аналізу екологічного законодавства зазначених країн зроблено висновок, що завдяки кодифікації природоохоронних норм недоліки старих правових структур було усунено, скасовано неактивні або не досить ефективні стандарти, екологічні стандарти приведено у відповідність зі стандартами інших галузей права, а зменшення кількості загальних норм дозволило спростити застосування екологічного права.

Вивчено проблеми системи і структури екологічного законодавства, проблему кодифікації екологічного законодавства, надано пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у галузі охорони навколишнього природного середовища, управління природними ресурсами та екологічної безпеки, аналізу доцільності кодифікації екологічного законодавства в Україні.

Юридичне закріплення системного економічного підходу до екологічних питань є важливою операцією. Цей підхід має поєднувати не лише суворі та придатні до виконання покарання за звичну недбалість до навколишнього середовища, але і заохочувати розсудливу поведінку щодо охорони довкілля.

Галузь екологічного права є не досить урегульованою в українському законодавстві, проте надзвичайно важливою для забезпечення реалізації прав громадян України на чисте навколишнє середовище та, врешті-решт, здоров'я, тому тема статті все ж потребує подальшого наукового дослідження і вдосконалення аспектів практичної реалізації наукових пропозицій.

Ключові слова: екологічне право, екологічне законодавство, кодифікація, порівняння законодавства.

Danyliuk S. M. Ecological legislation of Ukraine and the EU

Abstract. The article is devoted to the study of environmental legislation of Ukraine and the European Union. Extremely important and global problems both today and in the near future are environmental problems, the urgency of which has not been said much. Environmental standards are an important means of preserving the natural environment, human well-being and safety.

The article examines the legal consolidation of environmental standards in Ukraine and abroad – in the European Union, including France, Sweden, Italy, where environmental legislation is codified and regulated by environmental codes and Germany, whose environmental legislation is based solely on environmentally-oriented principles. Based on the analysis of environmental legislation of these countries, it was concluded that due to the codification of environmental regulations, the shortcomings of the old legal structures were eliminated, inactive or ineffective standards were abolished, environmental standards were brought into line with standards of other branches of law.

The problems of the system and structure of environmental legislation, the problem of codification of environmental legislation, proposals for improving the legislation of Ukraine in the field of environmental protection, natural resources management and environmental safety, analysis of the feasibility of codification of environmental legislation in Ukraine.

Legal consolidation of a systematic economic approach to environmental issues is an important operation. This approach should not only combine severe and enforceable penalties for habitual neglect of the environment, but also encourage prudent environmental behavior.

The field of environmental law is insufficiently regulated in Ukrainian legislation, but extremely important for ensuring the realization of the rights of Ukrainian citizens to a clean environment and, ultimately, health, and therefore the topic of the article still needs further research and improvement of practical implementation of scientific proposals..

Key words: *ecological law, ecological legislation, codification, comparison of legislation.*

Людина є невіддільною частиною природи, внаслідок чого добробут навколишнього середовища є невід'ємною частиною благополуччя людини. Неконтрольоване посилення антропогенного впливу на навколишнє середовище має наслідком певні економічні та соціальні втрати. Швидкі темпи промислового розвитку через неконтрольоване споживання природних ресурсів у ХХ столітті спричинили розвиток екологічних проблем і привернення до них все більшої уваги громадськості в усьому світі. Шляхом аналізу причин і джерел екологічних проблем та формулювання засобів їх вирішення стало зрозуміло, що уникнути екологічної кризи можна лише за допомогою централізованої зміни не лише технологічних інструментів, але і державних інституцій, соціальних цінностей та законів. Основною метою є мінімізація впливу на навколишнє середовище, а його відновлення може бути здійснено лише шляхом установлення суворих стандартів щодо всіх видів викидів та застосування суттєвих заходів відповідальності для порушників, поряд зі значними економічними стимулами для використання відновлювальних та екологічно чистих технологій.

Кожна держава самостійно обирає екологічні механізми та інструменти на основі особливостей економіки, промисловості, національного менталітету.

Кодифікація екологічного законодавства є явищем непоширеним. В Україні немає єдиного кодифікованого акту, який би врегулював екологічні відносини у державі, хоч ідею створення українського Екологічного кодексу підтримують чимало науковців, зокрема Ю. Шемшученко, Г. Балюк, С. Кузнєцова, О. Панченко, Т. Проскура та інші [10]. В Україні відбуваються активні дискусії щодо змісту і структури кодифікаційного акту, об'єму кодифікації; існують деякі теоретичні напрацювання і конкретні пропозиції щодо проектів Екологічного кодексу. Один із таких проектів ще у 2004 році було внесено до Верховної Ради, але він залишився нерозглянутим [8, с. 550]. В. В. Костицький

зазначає, що під його керівництвом у 2009 році робочою групою на замовлення тоді ще Міністерства охорони навколишнього природного середовища України також було підготовлено проект Екологічного кодексу України, який складався із загальної та особливої частин, 14 розділів, 65 глав та 418 статей [5, с. 79].

Деякі держави, такі як Франція, Швеція, Італія, Колумбія, Казахстан, Таджикистан, відповідно до тенденцій історичного розвитку правової системи здійснили кодифікацію екологічного права.

16 листопада 2006 року Постановою Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД № 27-8 був затверджений Модельний екологічний кодекс для держав-членів СНД [6].

Деякі країни Європи прийняли спеціальні закони, що регулюють основні сфери впливу людини на навколишнє середовище (Німеччина, Норвегія, Іспанія).

Загалом законодавство європейських країн орієнтоване на сприяння екологічній безпеці. У преамбулі 6-ї Програми дій із охорони навколишнього середовища ЄС зазначається, що законодавство є основним стрижнем вирішення екологічних проблем, а повна і правильна реалізація чинного законодавства є пріоритетом. Важливо зазначити, що європейське законодавство про охорону навколишнього середовища спрямоване насамперед на захист навколишнього середовища в усьому його біологічному різноманітті, у воді та ґрунті [11].

Як свідчить Загальна програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети», затверджена рішенням № 1386/2013/EU Європейського парламенту та Ради 20 листопада 2013 року, повна та одноманітна імплементація законодавчої бази щодо навколишнього середовища на всьому просторі Союзу є раціональною інвестицією у стан навколишнього середовища і здоров'я населення, а також в економіку [11].

На сучасному етапі розвитку екологічної діяльності та компетенції ЄС правову основу

здійснення політики спільноти у сфері навколишнього середовища закладають положення Договору про Європейське Співтовариство 1957 року.

Захист навколишнього середовища є однією із найважливіших цілей європейського співтовариства. Амстердамський договір 1997 року, який вніс чергові зміни до змісту установчого договору спільноти, закріпив у тексті Договору про ЄС також принцип екологічної орієнтованості її діяльності (ст. 6). У ньому йдеться про інтеграцію цілей (ст. 174, п. 1) і принципів екологічної політики ЄС (ст. 174, п. 2) у здійсненні інших політик співтовариства (сільське господарство, транспорт, загальний ринок, регіональна політика та інші).

Згідно з цим принципом («принципом екологічної орієнтованості») будь-яка діяльність організації має здійснюватися з урахуванням потреб навколишнього середовища і сприяти сталому розвитку. Таким чином, Європейське співтовариство підкреслює прихильність до концепції сталого розвитку, яка є офіційною стратегією ООН, проголошеною на Конференції із навколишнього середовища і розвитку 1992 року у Ріо-де-Жанейро. Найважливішими джерелами міжнародного екологічного права є Декларація ООН із навколишнього середовища (Всесвітня конференція ООН із проблем навколишнього середовища, 1972 рік), Всесвітня стратегія охорони природи 1980 року і зазначена «Декларація Ріо-де-Жанейро» [7, с. 101].

Важливу роль у становленні та розвитку екологічного права має Суд ЄС. Починаючи із кінця 70-х років ХХ століття, рішення Суду Європейського співтовариства почали сприяти утвердженню екологічного спрямування як одного з основних у діяльності ЄЕС. Можна відзначити два прецедентних рішення у справах, порушених Комісією проти Італії, через те, що остання не прийняла заходів щодо реалізації положень директиви, які стосуються засобів для очищення, і директиви про вміст сірки у певних видах рідкого палива, тим самим порушуючи ст. 100 Римського Договору. Істотним внеском Суду ЄС у формування екологічної політики доцільно визнати його рішення дозволяти державам-членам зберігати чинними ті закони, які за своїми вимогами перевищують загальносоюзні стандарти [9, с. 201].

Близько 40 років послідовного системного підходу уряду Франції до екологічних питань призвело до безумовного визнання авторитету екологічної галузі цієї країни. Першим природоохоронним актом є закон від 2 травня 1930 року «Про охорону пам'яток природи» (La loi sur la protection des monument naturels). Ураховуючи ставлення споживачів до природи та з метою запобігання неконтрольованому марнотратству природних ресурсів, у 80-90-х роках ХХ століття прийнято Закон від 10 липня 1976 року «Про охорону природи» (La loi sur la protection de la nature), Гірський закон 1985 року (La loi Montagne), закон про набережну 1986 року (La loi Littoral), закон про ландшафт 1993 року (La loi Paysage) та закон про Захист навколишнього середовища 1995 року (La loi sur le renforcement de la protection de l'environnement). Окрім того, екологічні норми окремо вводяться у Кодекси лісового господарства, розвитку міст, сільського господарства (Le code de l'urbanisme, Le code forestier, Le code rural) тощо. Екологічні норми імплементовано у багатьох міжнародних договорах та угодах, які були підписані Францією. Отже, довгострокове природоохоронне законодавство Франції складається із безлічі різних видів нормативних актів, які стосуються захисту навколишнього середовища.

Однак суперечності та прогалини вимагали комплексного вирішення проблеми екологічного законодавства. Тому 18 вересня 2000 року видано Указ 2000-914 про прийняття Екологічного кодексу (Code de l'Environnement № 2000-914). Прийняття кодексу дозволило систематизувати екологічні стандарти і спростити застосування закону. Екологічний кодекс складається із семи книг: Загальні положення, що встановлює загальні положення і принципи екологічного права, головні економічні принципи природокористування; Фізичне середовище, що регулює повітряні та водні ресурси; Природні території; Фауна і флора; Запобігання забрудненню, Оцінка ризику, Компенсація збитків. Ураховуючи особливий статус заморських територій Франції, шоста книга містить положення, що стосуються екологічних стандартів, які застосовуються у Новій Каледонії, Французькій Полінезії, Валлісі та Футуні, у південних та антарктичних французьких землях і Майотті. Захист навколишнього середовища

Антарктики встановлено у заключній книзі Екологічного кодексу [1].

Слід відмітити значну роль громадськості у збереженні екологічної рівноваги, встановленої Екологічним кодексом Франції. Відповідно до екологічного кодексу всі проекти промислового або міського розвитку, які впливають на навколишнє середовище і землю, мають пройти через публічне обговорення. Крім того, можуть проводитися дискусії із загальних питань навколишнього середовища.

Екологічний Кодекс Швеції був прийнятий у 1998 році та набрав чинності 1 січня 1999 року. Він замінив 15 правових актів, основні положення яких об'єднано у Кодексі. Під час розроблення Екологічного Кодексу Швеції поставлено такі завдання: модернізація та оновлення екологічного законодавства, його систематизація, врахування судової практики і посилення ролі центрального (не місцевого) законодавства [4, с. 218].

У квітні 2006 року Екологічний кодекс також було прийнято в Італії (Кодекс навколишнього середовища). Його метою є підвищення якості людського життя шляхом охорони і покращення екологічних умов, а також бережливого та раціонального використання природних ресурсів. Документ регулює відносини щодо оцінки впливу на навколишнє середовище, інтеграційного попереджувального контролю за забрудненням, захисту води і ґрунтів, захисту атмосферного повітря і зменшення викидів, управління відходами та рекультивації забруднених територій, претензій щодо екологічної шкоди [4, с. 218].

Чимало розвинених країн використовують низку окремих нормативно-правових актів, які регулюють те чи інше питання у сфері використання природних ресурсів і захисту екології. Проте (як видно із досвіду країн, які все ж надали перевагу кодифікованому акту) використання єдиного нормативного документа у сфері екології значно спрощує процедуру врегулювання відповідних правовідносин.

Екологічне законодавство Німеччини засноване тільки на еколого-орієнтованих принципах, а саме на «принципі мінімального втручання, принципі збереження навколишнього середовища, принципі заподіювача шкоди, принципі кооперації» [2, с. 7].

Комплексним еколого-правовим актом ФРН є Федеральний закон про охорону природи і ландшафтне планування від 20 грудня 1976 року, який продовжує діяти із численними змінами і доповненнями.

Особливістю німецької правової системи є особливе ставлення до екологічного навчання виробничого персоналу. У законодавстві встановлено обов'язкові вимоги у сфері атестації співробітників, задіяних під час промислового і сільськогосподарського виробництва.

Таким чином, завдяки кодифікації природоохоронних норм недоліки старих правових структур усунуто, скасовано неактивні або не досить ефективні стандарти, екологічні стандарти приведено у відповідність зі стандартами інших галузей права. Зменшення кількості загальних норм дозволило спростити застосування екологічного права.

Вивчення європейського екологічного законодавства ставить питання: наскільки реально здійснити реформування і кодифікацію екологічного законодавства в Україні?

Звичайно, нині українському законодавству у сфері охорони навколишнього середовища бракує послідовного і системного підходу до регуляторного контролю екологічних відносин. Прийняття Екологічного кодексу як єдиного правового акту може забезпечити узгодженість екологічних правових норм. Суперечності та подвійне тлумачення, міжгалузеві колізії законодавства, які нині перебувають у законодавстві, не лише перешкоджають розвитку економіки, але і створюють умови для деградації навколишнього середовища у країні. Відсутність комплексного підходу до розвитку екологічних відносин без урахування цивільного, адміністративного права створює плутанину в українській правовій системі та правовий нігілізм у громадян.

Закон України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 року став значним кроком у правовому регулюванні екологічних відносин на той період. Однак вирішити проблему системного підходу до екологічного законодавства все ще не вдалось. Окрім того, наявність великої кількості норм дає владі право самостійно регулювати ті чи інші правовідносини, надаючи широкі можливості для зловживань. Роздробленість пра-

вових норм призводить до того, що однакові правові відносини регулюються декількома законодавчими актами.

На нашу думку, головним недоліком українського законодавства є відсутність юридичної консолідації системного економічного підходу до управління навколишнім середовищем. Слід зазначити, що нині не існує ефективних економічних стимулів для використання екологічної ділової практики та екологічно відповідальної поведінки громадян. Наявні правові механізми є фіскально-каральними та не забезпечують балансу державних і приватних інтересів. Тим часом, як зазначалось, єдиний збалансований еколого-економічний механізм природокористування, що поєднує економічний інтерес, адміністративне просування позитивної екологічної поведінки і всебічну відповідальність за дозволени порушення, може створити ефективну систему взаємодії із навколишнім середовищем.

Як зазначає І. Каракаш, причини уникнення розгляду і прийняття парламентом Екологічного кодексу України протягом майже 20 років є більш суттєвими і глибинними [3, с. 65]. Основні з них, на нашу думку, полягають у такому: по-перше, нині дійсно відсутня досить обґрунтована науково-методологічна концепція його змістової структури, зокрема щодо співвідношення регулювання природно-ресурсних, природоохоронних і середовищезахисних відносин; по-друге, невирішеною на доктринальному рівні залишається проблема визначення правового «втручання» у закономірності природного функціонування навколишнього середовища; по-третє, об'єктивно неможливим є охоплення надзвичайно різноманітних, розгалужених і специфічних природно-ресурсних, природоохоронних і середовищезахисних відносин одним, навіть кодифікованим законодавчим актом; по-четверте, незважаючи на більш ніж півстолітній досвід правового регулювання зазначе-

них суспільних відносин вітчизняним законодавством, накопичений правотворчий досвід усе ж є недостатнім для їх урегулювання єдиним кодифікованим законом; по-п'яте, нині не спостерігається досить сформований рівень суспільної волі, як наслідок, політичної волі та зацікавленості держави у всеосяжному та ефективному правовому регулюванні взаємодії суспільства зі своїм природним оточенням.

На цьому етапі слід визнати, що чинне українське законодавство не може забезпечити повноцінні права громадян України на здорове довкілля, не вирішує вже наявні екологічні проблеми та не запобігає появі нових. Реформа законодавства про охорону навколишнього середовища є обов'язковою умовою. Систематичний та інтегрований підхід до законодавчого посилення екологічних стандартів має сприяти розвитку нових екологічно чистих способів виробництва, зростанню правосвідомості громадян, забезпечувати вдосконалення методів цивільного контролю за екологічними відносинами, заохочувати зменшення негативного впливу на навколишнє середовище та допомагати подолати наявні проблеми.

Велика кількість загальних декларативних норм не забезпечує належного захисту суспільних і державних екологічних інтересів. Відсутність ефективного механізму впровадження цих стандартів полягає у захисті навколишнього середовища лише на папері.

Щоб уникнути правової невизначеності та подвійного тлумачення закону, слід закріпити на законодавчому рівні концептуальні межі у галузі екологічного права.

Юридичне закріплення системного економічного підходу до екологічних питань є важливою операцією. Цей підхід має поєднувати не лише суворі та придатні до виконання покарання за звичну недбалість до навколишнього середовища, але і заохочувати розсудливу поведінку довілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Commission nationale du débat public. URL: www.debatpublic.fr (дата звернення: 14.12.2020).
2. Вуколова Т. В. Конституционно-правовые основы охраны окружающей среды в России и Германии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 75 с.
3. Каракаш І. І. Актуальні проблеми систематизації сучасного екологічного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2018. С. 63-71.
4. Кишко-Єрлі О. Б. Адаптація екологічного законодавства України до права навколишнього середовища Європейського Союзу. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 215-219.

5. Костицький В. В. Методологічні проблеми кодифікації екологічного законодавства. Філософські, методологічні та психологічні проблеми права: матеріали II Всеукраїнська науково-теоретична конференція (Київ, 31 січня 2009 р.). Ред. кол. Є. М. Моїсеєв, О. М. Джужа, М. В. Костицький; Всеукраїнська асоціація філософії права і соціальної філософії. Асоціація психологів України. Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. 78-81 с.

6. Модельний екологічний кодекс для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 16.11.2006. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/997_g03 (дата звернення: 13.12.2020).

7. Мороз П.І., Косенко І.С. Екологічні проблеми раціонального природокористування : навчальний посібник. Львів : Престиж Інформ, 1999. 282 с.

8. Панченко О. В., Проскура Т.Б. Кодифікація екологічного законодавства: світовий досвід та українські перспективи. *Молодий вчений*. 2017. № 3 (43). 549-554 с.

9. Право Европейского Союза: учебник. Под. ред. А. Я. Капустина. Москва : Юрайт, 2013. 387 с.

10. Проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України: науковий погляд. *Щотижнева інформаційно-правова газета «Правовий тиждень»*. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&&newsid=122649> (дата звернення: 11.12.2020).

11. Рішення № 1386/2013/EU ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 20 листопада 2013 року про Загальну програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року. URL: <https://merg.gov.ua/files/docs/N13862013EU.docx> (дата звернення: 13.12.2020).