

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

GENERAL PRINCIPLES OF LEGAL REGULATION OF RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES IN UKRAINE AND EUROPEAN UNION

Бондар В.В.,
*кандидат юридичних наук ,
докторант кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого*

У статті проведено аналіз пріоритетів на шляху до приведення екологічного права України у відповідність з екологічним правом ЄС. Автором визначено основні зобов'язання, які бере на себе Україна у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки у межах євроінтеграційного процесу. Констатується, що подальший розвиток екологічного права України потребує розуміння принципів, на яких засновано екологічне право ЄС.

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

В статье проанализированы главные приоритеты на пути к приведению экологического права Украины в соответствие с экологическим правом ЕС. Автор определяет 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 ЕС, каким закономерностям подчиняется его развитие и какой круг источников оно охватывает.

Ключевые слова: экологическое право Украины, экологическое право ЕС, 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, EU environmental law, European integration process, principles of environmental law, implementation.

Постановка проблеми. Прискорення і 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 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 [1, с. 338]. Негативні зміни у навколишньому природному середовищі спонукають суспільство віддавати 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, встановлення балансу між

економічними й екологічними інтересами людей. Саме тому проблеми зближення екологічного законодавства України та ЄС і забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері охорони навколишнього природного середовища є важливими і 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 і безпеки громадян. Слід зазначити, що Україна стала першою країною СНД, яка уклала Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом (16 червня 1994 р.), в якій окреслено механізм взаємодії між нашою країною і ЄС. Європей-

ський Союз ухвалив Спільну позицію щодо України (28 листопада 1994 р.) і План дій (6 грудня 1996 р.), в яких висловлюється підтримка демократичних і економічних перетворень в Україні. 11 червня 1998 року Указом Президента України було затверджено «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу», розраховану на період до 2007 року.

Інтеграція держави до ЄС, безумовно, вимагає змін у різних сферах суспільного життя – політичній, економічній, культурній тощо. Однак слід визнати, право виступає 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 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.

Метою цієї статті є визначення загальних засад правового регулювання раціонального використання природних ресурсів в Україні та Європейському союзі, і окреслення на підставі цього пріоритетів на шляху до приведення екологічного права України у відповідність з екологічним правом ЄС, а також аналіз основних напрямів подальшого формування останнього для того, щоб уже сьогодні мати можливість їх врахування Україною. Вирішення названого 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 у межах євроінтеграційного процесу, але й без розуміння того, на яких принципах засновано екологічне право ЄС, яким закономірностям підпорядковується його розвиток і яке коло джерел воно охоплює.

Виклад основного матеріалу. Загальні засади, на яких має ґрунтуватися у тому числі і регулювання відносин у сфері реалізації екологічної політики ЄС, закріплено у 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 і юридичних процедур. Це насамперед субстантивне питання: питання великою мірою ціннісного вибору. Крім того, екологічне право ЄС, окрім базових засад функціонування правового порядку ЄС у цілому, має свою систему цілей, принципів, специфічних процедур прийняття рішень з широкого кола питань – забруднення навколишнього природного середовища й кліматичні зміни, управління відходами й опарними речовинами, охорона природи й дикого життя. Важливе місце у правовому регулюванні екологічних відносин в ЄС, поряд із директивами, займає прецедентна практика Європейського суду справедливості, який часто стикається із необхідністю вирішення екологічних питань, доповнюючи і розвиваючи екологічне право ЄС.

Слід 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 декілька послідовних програм, заснованих на вертикальному та галузевому підходах до вирішення екологічних проблем. Так, у 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 роках ХХ ст. формувалася європейська концепція екологічного права як непрямого результату компромісу двох підходів, на перший погляд, несумісних один з одним. Один із цих підходів заснований 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 точки зору 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 у силу тієї ролі, яку вони відіграють в екосистемі, а з огляду на їх роль у житті людини або їх економічну вартість. У результаті, захист біосфери ставиться у залежність від інтересів людства. Балансування конкуруючих

соціальних, економічних і природоохоронних інтересів стало елементом концепції стійкого розвитку, що є основою європейської політики [5, р. 23].

Слід зазначити, що екологічне право ЄС на сучасному етапі є всебічно розвиненим і передовим на порівняння 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 у 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.

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 акту 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 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 та оцінку стану природного довкілля; систему інформації про стан довкілля; боротьбу із локальним, регіональним і транскордонним забрудненням атмосферного повітря та води; стале, ефективне та екологічно безпечне виробництво та використання енергії; безпека підприємств; зменшення обсягів, утилізація та безпечне знищення відходів; захист лісів; збереження біологічної розмаїтості, раціональне використання біологічних ресурсів та управління ними; застосування економічних і фінансових важелів; глобальні кліматичні зміни; екологічну освіту і виховання тощо [6, с. 112].

На сучасному етапі євроінтеграційного процесу головним орієнтиром виступає 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). У цілому та частина Угоди про асоці-

ацію, яка стосується природоохоронних законодавчих документів, охоплює широкий спектр проблем, і серед них такі «важковаговики», як директиви про всеохоплююче запобігання і контроль забруднень, про захоронення відходів, про якість води, про очищення міських стічних вод і деякі інші [7, с. 8]. Угода визначає основні напрямки подальшого розвитку двосторонньої співпраці України та ЄС у сфері охорони довкілля і включає, серед іншого, зміну клімату, екологічне врядування, якість повітря і води, відходи, охорону природи, забруднення і хімічні речовини, ГМО, шумове забруднення, цивільний захист населення, екологічні збори та ін.

21 серпня 2014 року Мінприроди представило «Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля». Її сфокусовано на положеннях статті 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, 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 невіддільної 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 у цьому контексті ідентифікується зі створенням на національному ґрунті комплексу передумов – нормативно-правових, інституціональних і, певною мірою, організаційно-економічних, що забезпечують постановку і реалізацію завдань з практичного виконання встановлених вимог [8, с. 69].

Висновки. 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 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 від-

носин [1, с. 340]. Відповідно, тільки знання директив ЄС недостатньо. Насамперед, 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. Слід зазначити, 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 у сучасному світі поза зв'язком із нею, у нейтральному, суто формальному аспекті [11, р. 6]. Хоча доктрина прав людини й теорія екологічного права довгий час розвивалися ніби паралельно, у наші часи вони все більше й більше перетинаються. У цілому 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.] / [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. – Київ, 2014. – 93 с.
9. Кравчук І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І.В. Кравчук, М.В. Парапан. – К.: 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 / Nicolas de Sadeleer. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – 499 p.
12. Glazebrook S. Human Rights and the Environment / Susan Glazebrook // Victoria University of Wellington Law Review. – 2009. – Vol. 40. – P. 293–355.