

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.10.15>**Марина Хоменко,**

студентка IV курсу

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

У статті приділено увагу сутності змісту міжнародного екологічного законодавства, а також виокремлені його особливості. Окрема увага приділяється проблемам розуміння змісту національного законодавства у контексті адаптації до світових норм, а також формулюванню висновків, спрямованих на вдосконалення екологічного законодавства в зазначеній сфері.

Зокрема, розглянуто нормативну базу, перспективні напрями розвитку та подальшого програмування української нормативної бази, оскільки питання екологічного регулювання на етапі сьогодення вийшло за межі кордонів окремих держав і потребує узгоджених дій задля підтримання світового порядку в даній сфері. Згідно з виходом України на істотно новий рівень міжнародних відносин, а саме глибоких змін у ринковій економіці, постає питання про пошук шляхів, якими крокують держави, котрі мають більш розвинуті ринкові відносини та, як не парадоксально, більш високий рівень екологічної безпеки населення. Міжнародне екологічне законодавство нині є тією глобальною системою, тим механізмом, кожний складник якого повинен працювати злагоджено, а для України це означає необхідність детального аналізу чинного законодавства з метою виявлення прогалин та невідповідностей, які перешкоджають повноцінному та гармонічному розвитку економічної діяльності поряд із додержанням міжнародних норм екологічного законодавства. Певною мірою таке становище пов'язане з тим, що нині до діяльності з приведення у відповідність законодавства України з європейським правом здебільшого залучаються особи, що мають досить віддалене відношення до необхідних системних знань. Законотворчі роботи відповідної спрямованості значною мірою виконуються за рахунок іноземних інвестицій, проте виконання всередині країни не відповідає висунутим вимогам, оскільки науковці екологічного профілю залучаються до таких робіт вже на етапі погодження проєктів, розроблених без урахування його поточного стану. Таке становище не може бути визнане задовільним і потребує системних змін, а для початку – виявлення та достатнього аналізу виникнення та існування даної проблеми.

Ключові слова: екологія, глобалізація, міжнародні відносини, Європейський Союз, Угода про Асоціацію з ЄС, Організація Об'єднаних Націй.

Постановка проблеми. Питання екологічного регулювання на етапі сьогодення вийшло за межі кордонів окремих держав і потребує узгоджених дій задля підтримання світового порядку в даній сфері. Згідно з виходом України на істотно новий рівень міжнародних відносин, а саме глибоких змін у ринковій економіці, постає питання про пошук шляхів, якими крокують держави, котрі мають більш розвинуті ринкові відносини та, як не парадоксально, більш високий рівень екологічної безпеки населення.

Мета статті – аналіз чинного законодавства України в аспекті його відповідності європейському екологічному праву.

Виклад основного матеріалу. Правовий механізм екологічного законодавства складається з таких компонентів:

1. Конституційне регулювання екологічних відносин.
2. Екологічне регулювання, яке ґрунтується на нормах законів та кодексів вітчизняного законодавства.
3. Регулювання екологічних правовідносин екологічними нормами різних галузей законодавства.
4. Регулювання міжнародно-правовими актами.
5. Регулювання екологічних правовідносин нормами підзаконних актів.

Відповідно до норм чинної Конституції України, яка була прийнята 28 червня 1996 року, було закладено фундамент ефективного природокористування, утвердження екологічної безпеки та охорони довкілля. Для кожного громадянина України було закріплено право на екологічну безпеку

та відшкодування збитків, завданих порушенням цього права, право громадян на вільний доступ до екологічної інформації, в тому числі про якість харчових продуктів і предметів ужитку, та можливість її подальшого поширення.

Конституція України закріпила форми права власності на природні ресурси, передбачаючи, що земля, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться у межах території України, є об'єктами права власності українського народу. Конституція України надає кожному громадянину право користуватися природними об'єктами відповідно до вимог законодавства [1].

Визначаючи найбільш важливі для людини і громадянина екологічні права, Конституція України закріплює водночас їхні обов'язки.

Конституція України проголошує, що обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, особливо після Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу є головною метою екологічного законодавства України [2].

Правове регулювання ґрунтується на нормах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Цей Закон визначає соціальні, правові та економічні основи охорони навколишнього природного середовища в інтересах поколінь. Даний закон закріплює екологічні права та обов'язки громадян України [3].

Відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються цим Законом, а також розробленими відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством.

Охорона і використання окремих природних ресурсів регулюються відповідними кодексами: Земельним кодексом України, Кодексом про надра України, Водним кодексом, Лісовим кодексом України.

Підзаконними актами є ті нормативно-правові акти, які приймаються органами державної влади України. Вони розробляються на основі законодавчих актів. Насамперед це постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію», «Про порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря», «Про затвердження положень

про територіальні органи Держекоінспекції України» та ін.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що екологічне право в Україні ґрунтується на законодавчих та інших актах, в яких містяться, як відгомони минулого, норми, що прийняті за часів СРСР, але вітчизняне екологічне законодавство активно розвивається для подолання радянських прогалин. Велика роль у розвитку сучасного екологічного права в Україні належить міжнародному законодавству, яке поступово імплементується у вітчизняне законодавство. Найбільш важливими джерелами міжнародного екологічного права є Декларація ООН з навколишнього середовища, яку було прийнято в 1972 році на Всесвітній конференції ООН з проблем навколишнього середовища, Всесвітня стратегія охорони природи, яку було прийнято у 1980 році, «Декларація Ріо-де-Жанейро», яку схвалили на міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку в 1992 році [4].

Велику роль в реалізації екологічних прав відносин між цими документами та іншими міжнародними конвенціями відіграє організація під назвою «Програма ООН з навколишнього середовища», а також інші структурні підрозділи ООН.

Вирішення екологічних проблем в Україні можливе тільки в умовах активного й широкого співробітництва всіх країн у цій сфері. Здебільшого це зумовлено насамперед такими обставинами, як: вихід екологічних проблем за межі держави; зобов'язання України перед міжнародною спільнотою щодо охорони навколишнього середовища; необхідність обміну досвідом і технологіями між країнами [5].

Україна є учасницею більше 20 міжнародних конвенцій та багатосторонніх угод, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

Участь України у міжнародних зобов'язаннях, що випливають із зазначених угод, потребує покращення вітчизняного законодавства згідно з нормами міжнародного права, а також з урахуванням сталої міжнародної практики під час розроблення нових нормативно-правових актів. Але лише одним виконанням зобов'язань, що випливають із міжнародних договорів, не обійтись. Для України в перспективі має велике значення подальше розширення міжнародного співробітництва за такими напрямками: співробітництво з міжнародними організаціями системи ООН у галузі охорони навколишнього

природного середовища (Програма ООН щодо навколишнього середовища, Європейська Економічна комісія ООН, Програма розвитку ООН; Міжнародне агентство з атомної енергетики ООН, Організація з продовольства й сільського господарства та ін.); участь у регіональних природоохоронних заходах (Чорне море, Дунай, Карпати, Донбас та ін.); участь у міжнародних програмах з поліпшення екологічної ситуації після наслідків Чорнобильської аварії. Виконуючи умови міжнародних договорів, Україна отримує допомогу в галузі охорони навколишнього природного середовища від міжнародного співтовариства [6].

Процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність розвитку екологічного законодавства, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів. Протягом тривалого часу економічний розвиток держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів. Упровадження екологічного підходу в правову галузь та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління, обов'язкове врахування екологічного складника під час розроблення та затвердження документів державного планування та у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, зокрема екологічна модернізація промислових підприємств шляхом зниження ставки екологічного податку або у формі фіксованої річної суми компенсації (відшкодування податку) у поєднанні з поліпшенням екологічних характеристик продукції, є шляхом до сучасної системної екологічної політики, що реалізується у країнах – членах Європейського Союзу.

На початку XXI століття світовою спільнотою визнано, що зміна клімату є однією з основних проблем світового розвитку з потенційно серйозними загрозами для глобальної економіки та міжнародної безпеки внаслідок підвищення прямих і непрямих ризиків, пов'язаних з енергетичною безпекою, забезпеченням продовольством і питною водою, стабільним існуванням екосистем, ризиками для здоров'я і життя людей.

Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату визначено основи для розв'язання зазначеної проблеми. Кіотським протоколом до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, ратифікованим Законом України «Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату», визначено кількісні цілі зі скорочення викидів парникових газів на період до 2020 року для

країн розвинених та з перехідною економікою, до яких належить Україна.

У грудні 2015 року в Парижі була прийнята нова глобальна кліматична Паризька угода до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Паризької угоди». Відповідно до положень Паризької угоди Україна, як сторона угоди, зобов'язана зробити свій національно визначений внесок для досягнення цілей сталого низьковуглецевого розвитку всіх галузей економіки та підвищення здатності адаптуватися до несприятливих наслідків зміни клімату, зокрема, шляхом скорочення обсягу викидів парникових газів. Основними джерелами викидів парникових газів в Україні є промисловість, енергетика і транспорт.

Законом України від 07.02. 2019 до преамбули Конституції України були внесені зміни, якими на рівні Основного закону держави було закріплено незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. І хоча протягом багатьох років посліп відповідна ідея офіційно була домінуючою на всіх державних рівнях, у національній правовій доктрині й у вітчизняній інституційно-організаційній практиці саме це конституційне положення можна вважати логічним завершенням, певною «крапкою» у виборі стратегічного курсу держави. Тепер всляке намагання поставити під сумнів євроінтеграційні орієнтири нашої держави можна буде вважати неконституційним і таким, що суперечить засадничим державотворчим канонам. Етапним на шляху євроінтеграції України стало набрання чинності в повному обсязі 01.09.2017 Угодою про асоціацію Україна – ЄС. Водночас незворотність євроінтеграційних устремлінь України робить безальтернативним необхідність приведення національного законодавства у відповідність до європейського права. Це повною мірою стосується екологічного законодавства України. Але яким шляхом йти, щоб забезпечити таку відповідність? Як узгодити еколого-правову систему України з правом Європейського Союзу, маючи на увазі найближчі потреби правового розвитку? Проблема ця є багаторівневою і різноаспектною. Слід констатувати, що сьогоднішні законотворчі зусилля у справі екологічного законодавства України з європейським правом спрямовані виключно на виконання вимог Угоди про асоціацію [7]. На мою думку, сучасний стан і перспективний розвиток відповідного законодавства ЄС слід тримати в полі зору і враховувати на макрорівні вже сьогодні, в процесі виконання вимог Угоди про асоціацію. Звичайно, це суттєво

ускладнить законотворчий процес, з'явиться необхідність залучення до нього фахівців, які володіють знаннями як права ЄС, так і екологічного законодавства України. Як приклад нехтування такою умовою можна навести те, що загальною тенденцією сучасного етапу розвитку права навколишнього середовища ЄС є систематизація правових актів певної спрямованості, їх укрупнення шляхом об'єднання правового регулювання споріднених суспільних відносин. Прикладом є водне право Європейського Союзу, коли розрізнені раніше директиви та регламенти поступово замінюються систематизованими укрупненими актами європейського права, більш доступними у правозастосуванні. В юридичному вимірі слід взяти до уваги відповідну тенденцію і намагатися слідувати їй в процесі законотворчої роботи з приведення у відповідність екологічного законодавства України до права Європейського Союзу. В умовах сучасності вітчизняне екологічне законодавство за своїм масштабом обійшло вже такі галузі, як адміністративне, господарське, цивільне та інші, але для нашого законотворця це не є перешкодою, і замість того, щоб об'єднати та доповнити старі, ми створюємо сире, але нове. Ще однією важливою умовою, яку слід враховувати, адаптуючи еколого-правову систему України до права ЄС, є необхідність у процесі законотворчих реформ не вдаватися до сліпого копіювання нормативних приписів ЄС, а вписувати необхідні положення до загальної системи чинного в Україні законодавства, враховуючи вітчизняні засади його будови, системні зв'язки, які заклалися у його структуру та зміст ще на початку 90-х років ХХ століття. Ті правові акти, що розробляються під гаслом приведення у відповідність до вимог Угоди про асоціацію, дуже часто нехтують сутність нормативно-правового акта, на базі якого слід адаптувати ті чи інші норми права ЄС. Зовсім свіжим прикладом такого становища може слугувати нещодавно розроблений під егідою Мінприроди України із залученням іноземних експертів проект Закону «Про території Смарагдової мережі України». Метою його розроблення визначено забезпечення належного виконання Україною зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію з Європейським Союзом, Бернською 1979 року Конвенцією про охорону дикої флори і фауни і природних середовищ існування в Європі (Україна приєдналась у 1996 р.) та іншими міжнародними договорами України з питань збереження природи, що не можна не вітати. Водночас цей Закон розробляли, абстрагуючись від наявної в Україні системи правового

регулювання, відокремлено від відповідних норм законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про Червону книгу України», «Про екологічну мережу України», відповідних норм природоресурсного законодавства, законодавства про Червону книгу України, про містобудування та просторове планування, моніторинг, оцінку впливу на довкілля та інших. При цьому у пояснювальній записці до законопроекту безпідставно стверджується, що принцип збереження біорізноманіття на рівні природних оселищ (біотопів) не впроваджений у національне законодавство України. Є підстави для висновку, що пропонується до запровадження в Україні «Смарагдова мережа» не враховує вже існуючої екологічної мережі України, не дає орієнтирів щодо того, як ці дві мережі будуть співіснувати: замінять одна другу, чи новостворена мережа якимось чином доповнить вже існуючу. Вважаю, що в цьому разі достатнім для приведення у відповідність екологічного законодавства України до правової системи ЄС було б не розроблення самостійного законопроекту, а внесення певних змін до Законів України «Про природно-заповідний фонд» і «Про екологічну мережу України». І таких прикладів можна навести чимало. Певною мірою таке становище пов'язане з тим, що нині до діяльності з приведення у відповідність законодавства України до європейського права здебільшого залучаються особи, що мають досить віддалене відношення до необхідних системних знань. Законотворчі роботи відповідної спрямованості значною мірою виконуються за рахунок грантів, що надходять від інституцій ЄС чи його держав-членів. Основною вимогою до участі в конкурсі на отримання відповідних грантів є характер суб'єктів, що на них претендують: перевага тут віддається громадським організаціям, які, працюючи в кооперації з європейськими консультантами, розробляють законопроекти без урахування українських реалій. Практика в цьому зв'язку йде шляхом спеціального створення «під гранти» відповідних громадських організацій. Науковці екологічного профілю залучаються до таких робіт вже на етапі погодження розроблених проектів, які дуже часто не відповідають критеріям науковості, комплексності, суперечать загальним засадам українського законодавства і не враховують його поточного стану [8]. Таке становище не може бути визнане задовільним і потребує системних змін. Роль науки в законотворчому процесі повинна бути визнана і підтримана державою на найвищому рівні. Це, серед іншого, могло б

сприяти підняттю на належний рівень робіт із приведення у відповідність екологічного законодавства України до вимог Угоди про асоціацію та до права ЄС загалом.

Висновки

Таким чином, ми бачимо, що вітчизняне екологічне законодавство нерозривно пов'язане з міжнародним правом, оскільки проблеми забезпечення екологічної безпеки з регіональних та національних перетворились на глобальні. Про це свідчать усі згадані вище угоди, прийняті міжнародними організаціями. Україна лише будує свою екологічну правову систему, але в неї є гарні «вчителі».

Список використаних джерел:

6. Сухарев С.М., Чудак С.Ю., Сухарева О.Ю. Техноекоекологія та охорона навколишнього середовища : навчальний посібник. Львів : Новий Світ-2000, 2004. 256 с.

7. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.08.2019).

8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1264-12> (дата звернення: 02.08.2019).

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

10. Туниця Т.Ж. Збалансоване природокористування: національний і міжнародний контекст. Київ : Знання, 2006. 300 с.

11. Малишева Н. Р. Євроінтеграція: догма чи дороговказ для розвитку екологічного права України. *Сучасний стан та перспективи розвитку 73 екологічного, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції* : матеріали «круглого столу» (Харків, 8 грудня 2017 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2017. 322 с.

12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Офіційний портал Верховної Ради України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_011 (дата звернення: 02.08.2019).

13. Мінприроди виносить на громадське обговорення законопроект «Про території Смарагдової мережі». URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minprirodi-vinosit-na-gromadskozakonoproekt-pro-teritoriyi-smaragdovoyi-merezhi> (дата звернення: 02.08.2019).

The article focuses on the essence of the content of international environmental legislation, as well as its specific features. Particular attention is paid to the problems of understanding the content of national legislation in the context of adaptation to world norms, as well as formulating conclusions aimed at improving environmental legislation in this field. In particular, the regulatory framework, promising directions of development and further programming of the Ukrainian regulatory framework are considered, since the issue of environmental regulation at the present stage has transcended the borders of individual states and requires concerted action to maintain world order in this field. In view of Ukraine's entry into a substantially new level of international relations, namely profound changes in the market economy, the question arises of finding ways for countries that have more developed market relations and, paradoxically, a higher level of environmental security of the population. International environmental law is now the global system, the mechanism, each component of which must work in harmony, and for Ukraine, this means the need for a detailed analysis of existing legislation in order to identify gaps and inconsistencies that impede the full and harmonious development of economic activity, while adhering to international norms legislation. To a certain extent, this situation is due to the fact that at present, in order to align Ukrainian legislation with European law, persons who are quite remote from the required systemic knowledge are involved. Legislative work in this area is largely done at the expense of foreign investment, but domestic implementation does not meet the requirements, as environmental scientists are involved in such works already at the stage of approval of developed projects, developed without taking into account its current state. This situation can not be considered satisfactory and requires systematic changes, and first - to identify and sufficiently analyze the occurrence and existence of this problem.

Key words: ecology, globalization, international relations, European Union, Association Agreement with the EU, United Nations.