

*АНІСІМОВА Ганна Валеріївна,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри екологічного права,  
Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого*

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАБЛИЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄС**

Наближення екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу повинно відбивати об'єктивні та першочергові потреби суспільства в комплексному правовому урегулюванні екологічних відносин, що ґрунтується на поєднанні внутрішньодержавних публічних та приватних екологічних інтересів і інтеграційної необхідності нормативного регламентування відповідних галузей, які забезпечують стабільність життєдіяльності соціуму. З огляду на це формування єдиного правового простору та правової системи ЄС – це складний, тривалий і поступовий процес, при цьому слід брати до уваги той факт, що відповідно до міжнародних зобов'язань незмінними залишаються спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права.

Зрозуміло, що може вестися довготривала наукова дискусія щодо можливості застосування терміна «конвергенція» в еколого-правовій науці й законодавстві, ґрунтуючись на висновках, розроблених у різних сферах наукових знань, а також юридичною наукою в галузі теорії права, міжнародного, цивільного права та інших. Загальновідомо, що термін «конвергенція» (від лат. – «наближатися, сходження, зближення») у суспільних науках означає концепцію, відповідно до якої визначальною особливістю сучасного розвитку суспільства є зближення протилежних соціально-політичних систем.

Передусім слід зазначити, що в більшості наукових праць, предметом вивчення яких було зближення правових систем в умовах глобалізації, поняття «конвергенція» відсутнє. Характеризуючи різні аспекти процесу такого зближення, автори використовують різноманітний, у тому числі суперечливий, понятійно-термінологічний апарат, покликаний, ймовірно, виявити хоча і взаємозв'язані, але все-таки специфічні аспекти вказаних процесів. Науковці, які зупиняються на їх змістовній характеристиці, акцентують на правовій інтеграції, трансформації, універсалізації, рецепції, уніфікації, інтернаціоналізації, експансії, когеренції та інші прояви зближення правових систем. Наприклад, відзначається, що для процесу впливу глобалізації на право характерна інтеграція ідей, принципів, зв'язків і відносин у сфері права, результатом якої є інтернаціоналізація права у вигляді його інтеграції, трансформації, рецепції, уніфікації, універсалізації, стандартизації та ін.

В українському законодавстві при визначенні основ для приведення законодавства України у відповідність до стандартів права ЄС термін

«конвергенція», частіше, або як правило, перекладається в угодах як зближення (наближення). Підтримуємо висновки, отримані І. В. Яковюком на підставі аналізу перекладів тексту Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.) (далі – УПС), що не в останню чергу певна термінологічна плутанина відбувається через неякісний переклад текстів міжнародно-правових актів українською мовою [9, с. 21]. В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами – з іншої сторони (від 27.06.2014 р.), ратифікованою згідно із заявою Законом від 16.09.2014 р. № 1678-VII, також вживається термін «зближення». Наприклад, «бажаючи досягнути дедалі тіснішого зближення позицій з двосторонніх, регіональних та міжнародних питань, які становлять взаємний інтерес, урахувавши Спільну зовнішню та безпекову політику ЄС (СЗБП), у тому числі Спільну політику безпеки та оборони (СПБО)», провідною ціллю асоціації визнано: «сприяти поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах» тощо[8]. Отже, наша держава в умовах сьогодення активно включається в процес реформ та адаптації законодавства, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації.

Додамо, що разом із конвергенцією ще для позначення цього процесу використовують й інші терміни, а саме: «зближення законодавства», «адаптація», «апроксимація», «гармонізація». Однак доводиться констатувати, що в Україні процес наближення до законодавства ЄС носить швидше односторонній характер, адже вона не є державою-членом Європейського Союзу і не бере участі у нормотворчих процесах на рівні ЄС. Питання правильності застосування терміна для позначення процесу, пов'язаного з реформуванням екологічного законодавства, що відбувається в нашій країні, розглядалося Центром європейського і порівняльного права при Міністерстві юстиції України. Зокрема експерти зробили висновок, що у процесі досягнення принципової адекватності законодавства України законодавству Європейського Союзу слід вживати термін «адаптація», оскільки він має ширше значення, ніж гармонізація, і, що найголовніше, включає в себе процес гармонізації. Термін «гармонізація» використовується в європейському праві для позначення процесу зближення законодавств держав-членів, коли узгоджуються спільні підходи, концепції розвитку національного законодавства, виробляються спільні для застосування правові норми. У той же час останні (норми) доцільно розглядати як самостійні і такі, що проникають один в одного, елементи права. Таке проникнення відбувається за допомогою прийняття міжнародних норм, які виступають зобов'язаннями держав – членів ЄС.

Крім того, І. В. Яковюк робить висновок, що визначення правопорядку ЄС є результатом взаємодії, з одного боку, національних правових систем і міжнародної правової системи, а з другого – конвергенції романо-германської і англо-саксонської правових сімей. Такий правопорядок передбачає формування

правових стандартів, що створені на основі спільної системи цінностей і відповідно до потреб політико-правового і соціально-економічного розвитку держав-членів і ЄС в цілому [11, с. 12]. Однак, фахівці разом із цим вважають, що процес конвергенції законодавств в ЄС має два складники, тобто в екологічній сфері для України необхідно враховувати: (а) наближення законодавства ЄС та держав-членів ЄС; (б) наближення законодавств держав-членів. Таким чином, доцільно виокремити й конвергенцію екологічного права (як галузі) як процес взаємодії та наближення механізму правового регулювання суспільних відносин, що виникають між суб'єктами у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках захисту людини, довкілля від шкідливого впливу, що належать різним національним правовим системам. У ході конвергенції відбувається дуже помітна трансформація національного права, модернізація правотворчого і правозастосовного процесів.

Додамо, що правові методи конвергенції – інкорпорація або прийняття в державах певних правил і положень як національних правових норм або ідентичних (уніфікованих), або схожих (гармонізованих) за змістом, а її об'єктом в екологічній сфері мають стати: правові інститути та норми, державна екологічна політика, еколого-правова доктрина. Конвергенції екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу істотно вплине на еколого-правову термінологію, норми, правозастосовну практику, державну інтеграційну екологічну політику тощо.

Процес проведення конвергенції ускладнюється відсутністю Державної концепції розвитку екологічного законодавства, внаслідок того можуть виникати еколого-правові колізії, пов'язані з розмежуванням та дублюванням повноважень органів державного управління у сфері екології, право- та законотворчі суперечки, проблеми вживання правової термінології (речової об'єктивації еколого-правових приписів) тощо.

Аналіз чинного екологічного законодавства країн ЄС підтверджує, що сучасний понятійно-термінологічний апарат, що сформувався в юридичній науці, не став ще єдиним, ефективним інструментом створення теоретичної моделі конвергенції норм, які повинні забезпечувати захист екологічних прав громадян, екологічну безпеку цих держав, як складника їх національної безпеки. Правники й автор доповіді неодноразово наголошували на необхідності використання низки однорідних термінів (загальновизнаних правових засобів – норм-дефініцій, норм-принципів, норм-цілей), оскільки вони є частиною загальної правової системи інтеграції в екологічній сфері.

У рамках наближення екологічного законодавства до законодавства ЄС суттєво мають бути переглянуті наукові підходи щодо: загальних еколого-правових принципів та їх ролі в екологічному праві, структурних елементів системи екологічного права, еколого-правового методу впливу на відповідні відносини, що призводить до виникнення якісно нових або оновлених підгалузей та інститутів екологічного права. Наприклад, А. П. Гетьман та В. А. Зуєв, порушуючи питання щодо віднесення енергетичного права до блоку

природоресурсних галузей, визнають його доволі дискусійним [2, с. 107-108]. Науковці вважають, що етап відносно самостійного існування природоресурсного права, його автономії поза межами комплексної еколого-правової науки вже минув, а отже, деструктивно впливає як на її розвиток у цілому, так і на розвиток її елементів, уповільнює її методологічний розвиток, створює передумови для наукової експансії фахівців інших галузей права, котрі використовують внутрішні наукові дискусії та суперечності як підтвердження власних висновків щодо штучності, синтезованого характеру екологічного права, надуманості наукових проблем тощо. Один із шляхів інтеграції та узгодження природоресурсної складової в межах екологічного права полягає у зміні її орієнтованості з виключно такої, що має прив'язку до традиційних природних об'єктів, на користь більш прогресивної та перспективної теорії ресурсного або еколого-ресурсного права, які можуть гармонійно увібрати в себе як традиційні (усталені), так й інноваційні підходи до змісту еколого-правових відносин, їх розширення та дифузії в межах єдиних методологічного підходу та правової доктрини, де основоположною буде мета еколого-правової науки, визначена як охорона навколишнього природного середовища, використання екологічних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки людства [2, с. 117-118]. Так, В. І. Андрейцев пропонує прийняти Ландшафтний кодекс України, а також наполягає на тому, що в Україні сформувалися умови для ландшафтного права [1, с. 69-87].

Не лише Україна, а й ЄС вживає певних заходів. Зокрема, Європейський Союз започаткував новий проект «Підтримка України в апроксимації напрацьованого законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища» міжнародної технічної допомоги, покликаний зміцнити інституційну та правову спроможність Міністерства екології та природних ресурсів, громадянського суспільства та інших зацікавлених осіб України на підтримку виконання Україною вимог законодавства ЄС у сфері охорони довкілля. Його бюджет складає 2,6 млн євро [4], який проводитиметься за трьома основними напрямками: екологічне врядування та інтеграція екологічної політики, якість води й управління водними ресурсами та захист навколишнього природного середовища. Проект буде фокусуватися на трьох секторах. Перший – це горизонтальні директиви, а саме: система управління довкіллям, інтеграція екологічної політики та інших галузевих політик; другий – якість води та управління водними ресурсами; третій – охорона довкілля (Директива про захист диких птахів, Директива про збереження природного середовища існування дикої флори та фауни) [3]. Безумовно, кожен з них буде пов'язаний з питаннями забезпечення безпеки в екологічних правовідносинах, а також включатиме просвіту й інформування громадськості про важливі екологічні питання. Метою екологізації системи освіти є трансформації сучасних екологічних ідей і цінностей у всі сфери суспільних відносин, формування екологічної свідомості та грамотності населення, екологічної культури, розуміння власних екологічних прав, інтересів та обов'язків.

Слід зупинитися ще на одному моменті. Дискусійним також залишається питання щодо визнання джерелом екологічного права прецеденту в процесі

конвергенції. З нашої точки зору, цей процес проникнення в українську правову систему є все ж таки позитивним.

Однак, незважаючи на суперечки і суперечності, існують питання, в яких держави єдині, – попередження екологічних правопорушень, формування екологічної культури та свідомості. Щодо рівня екологічної правосвідомості, то при євроінтеграційному процесі відбувається й конвергенція правосвідомості суспільств держав-членів, що характеризується високою правовою культурою, загальною орієнтацією на спілкування із зовнішнім світом і до певного ступеня готовністю до природної асиміляції в плані соціокультурної взаємодії [7, с. 70].

Україна визначила примат державної екологічної політики – боротьбу зі зміною клімату, яка є спільною проблемою всього людства. Зокрема, наша держава стала третьою європейською країною, котра ратифікувала Законом від 14.07.2016 р. № 1469-VIII Паризьку Угоду (від 12.12.2015 р.) [5], відповідно до якої Україні необхідно буде скороти викиди приблизно на 70%. Наша країна виявила готовність здійснювати всі необхідні заходи щодо виконання вимог звітності за Кіотським протоколом, у серпні 2016 р. була відновлена робота Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів. Згодом, 7 вересня 2016 р. українська делегація взяла участь у 29-му засіданні Комітету з відповідності Кіотському протоколу, РКЗК ООН. Водночас під час засідання було підтверджено попередні висновки Комітету щодо невиконання Україною вимог звітності у рамках першого періоду зобов'язань Кіотського протоколу (який закінчився в 2012 році) у повному обсязі. Секретаріату Кіотського протоколу спільно з українською стороною рекомендовано актуалізувати План щодо виконання зазначених вимог [10].

Щодо подальшого вдосконалення національного екологічного законодавства зауважимо, що повною мірою підтримуємо прийняття законопроектів «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку» (зазначені два проекти законів 4 жовтня 2016 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому), підвищення штрафів за шкоду, завдану навколишньому природному середовищу (при цьому необхідно чітко визначитися з поняттям «екологічна шкода»), «Національну стратегію поводження з відходами» та ін., як того вимагають взяті Україною зобов'язання згідно з імплементацією Угоди про асоціацію з ЄС.

Пріоритетне завдання при реформуванні екологічного законодавства – забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами – з іншої сторони (від 27.06.2014 р.), та забезпечувати ефективне її виконання. Для цього можливо запропонувати наступні напрями забезпечення наближення (конвергенції) системи екологічного законодавства у сфері екологічної інтеграції до ЄС: (а) формування якісно нового рівня екологічної свідомості та культури громадян завдяки екологізації освіти; (б) залучення громадськості для обговорення стратегічних питань щодо державної екологічної політики; (в) усунення юридичних дефектів та їх проявів у еколого-правових відносинах та

законодавстві; (г) приведення завдань сучасної екологічної політики, вимог національного екологічного законодавства до стандартів ЄС у відповідних секторах (внесення відповідних змін до Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [6]); (д) створення соціальних, економічних, політичних, культурних, ідеологічних та інших передумов на національному рівні для проведення наближення екологічного законодавства України до законодавства ЄС; (е) узгодження вимог правових норм, зведення їх у майбутньому в єдине ціле, наприклад. Екологічний кодекс країн-учасниць Європейського Союзу; (є) створення єдиного правового простору в екологічній сфері тощо.

### Список використаних джерел:

1. Андрейцев В. І. Актуальні проблеми екологічного права: новітні доктрини: ретроспективний аналіз та погляди у майбутнє / Володимир Іванович Андрейцев / Матеріали доповіді Міжнародного круглого столу «Актуальні проблеми екологічного права». – Дніпропетровськ: Національний гірничий університет, 2010. – 125 с.
2. Гетьман А. П., Зуєв В. А. Формування еколого-правової науки: ресурсний аспект та проблеми його інтеграції / А. П. Гетьман, В. А. Зуєв // Проблеми законності : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. – Вип. 132. – С. 104-123.
3. Європейські експерти допоможуть Україні адаптувати екологічне законодавство до норм ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3452-yevropeiski-eksperty-dopomozhut-ukraini-adaptuvaty-ekolohichne-zakonodavstvo-do-norm-yes>
4. Новий проект сприятиме наближенню екологічного та природоохоронного секторів України до стандартів ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://menr.gov.ua/press-center/news/150-news28/4264-yes-rozpochav-novy-vseukrainskyi-proekt-pidtrymky-zakonodavchoi-reformy-u-sferi-ekolohii-ta-navkolyshnoho-seredovyshcha>
5. Паризька угода від 12.12.2015 р. Угоду ратифіковано Законом від 14.07.2016 р. № 1469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_161](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_161)
6. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
7. Скурко Е. В. Некоторые аспекты проблемы взаимодействия правовых систем в условиях глобализации / Е. В. Скурко // Гос-во и право. – 2008. – № 8. – С. 69–72.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (від 27.06.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Find](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Find)
9. Угода про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012)
10. Україна готує план щодо виконання вимог звітності у рамках першого періоду зобов'язань кіотського протоколу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/150-news28/5269-ukraina-hotuie-plan-shchodo-vykonannia-vymoh-zvitnosti-u-ramkakh-pershoho-periodu-zobov-iazan-kiotskoho-protokolu>
11. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Яковюк Іван Васильович ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2014. – 474 с.