

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

THE LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Сіваш А.А., студентка ІV курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Шерстюк К.Д., студентка ІV курсу факультету юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Останніми роками у світлі невинного розвитку життя суспільства особлива увага приділяється охороні та захисту довкілля. Не останнє місце в розробленні екологічної політики займає правове регулювання. Стаття присвячена дослідженню правового регулювання захисту довкілля в контексті невинних процесів євроінтеграції. Висвітлено норми актів ЄС в окресленій сфері з посиланнями на Установчі договори цього наднаціонального об'єднання. Зокрема, визначено, що тривалий час правовому регулюванню у сфері захисту довкілля ЄС приділялася незначна увага, однак з посиленням необхідності втручання та виправлення екологічних криз встановлення стандартів у цій сфері набуває все більшої актуальності. У зв'язку з цим в окресленій сфері розроблено чимало актів «вторинного права» ЄС, зокрема директив. У статті також згадано про роль Суду ЄС у формуванні прецедентів у сфері захисту довкілля, незважаючи на обмежений характер таких справ у практиці цієї інстанції. Окрім того, розглянуто справу, що стосується порушення приписів Оселищної директиви Німеччиною, як державою-членом ЄС. Зазначено, що наведене рішення має значення з точки зору ролі суду ЄС у встановленні порушень зобов'язань державою-членом Союзу та їх наслідків в контексті перспективи вступу та подальшої ролі України вже як держави-члена Союзу.

У світлі підписання нашою державою Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 році наближення національної правової системи до *acquis* ЄС є пріоритетним зобов'язанням України. Визначено, що співробітництво в сфері охорони навколишнього природного середовища стосується перш за все посилення природоохоронних заходів для досягнення цілей сталого розвитку та зеленої економіки. Проаналізовано національне законодавство та впровадження змін шляхом прийняття нових законів та інших нормативно-правових актів в контексті виконання імплементаційних заходів, що передбачені Угодою. Зокрема, проведено аналіз таких Законів України: «Про управління відходами», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку». Наостанок у статті визначено прогрес виконання заходів станом на жовтень 2023 року.

Ключові слова: довкілля, захист навколишнього природного середовища, Європейський Союз, екологічна політика, адаптація законодавства.

In recent years, in light of the continuous development of society, special attention is paid to the protection of the environment. Not the last place in the development of environmental policy is taken by legal regulation. The article is devoted to the study of legal regulation of environmental protection in the context of the ongoing processes of European integration. The norms of EU acts in the defined area are highlighted with references to the Constituent Treaties of this supranational association. In particular, it was determined that for a long time, little attention was paid to legal regulation in the field of EU environmental protection, however, with the increasing need for resolving environmental crises through intervention and correction, setting standards in this area is becoming more and more relevant. In this regard, many acts of "secondary law" of the EU, in particular directives, have been developed in the defined area. The article also mentions the role of the EU Court in setting precedents in the field of environmental protection, despite the limited nature of such cases in the practice of this instance. In addition, the case related to the violation of the provisions of the Housing Directive by Germany, as an EU member state, was considered. It is noted that the given decision is important from the point of view of the role of the EU court in establishing violations of obligations by a member State of the Union and their consequences in the context of the prospect of accession and the further role of Ukraine already as a member State of the Union.

Considering that our state signed the Association Agreement with the European Union in 2014, bringing the national legal system closer to the EU *acquis* is a priority obligation of Ukraine. It was determined that cooperation in the field of environmental protection concerns primarily the strengthening of environmental protection measures to achieve the goals of sustainable development and green economy. The national legislation and implementation of changes through the adoption of new laws and other normative legal acts in the context of performing the implementation measures provided by the Agreement are analyzed. In particular, the following Laws of Ukraine were analyzed: "On Waste Management", "On Environmental Impact Assessment", "On Strategic Environmental Assessment". Finally, the article defines the progress of the implementation of measures as of October 2023.

Key words: environment, natural environment protection, European Union, environmental policy, adaptation of legislation.

Вступ. Останніми роками невинний розвиток суспільного життя безпосередньо впливає на життя людини та призводить до часом непоправної деградації навколишнього природного середовища. У зв'язку з наведеним суспільство зіткнулося з гострою необхідністю приділяти значну увагу формуванню екологічної політики шляхом запровадження правового регулювання, яке могло б радикально покращити стан довкілля.

Актуальність досліджуваної теми. Проблема погіршення стану довкілля є актуальною як для країн Європейського Союзу (далі – ЄС або Союз), так і для України. Беззаперечно кожна держава характеризується власним специфічним набором екологічних проблем, спричинених різними факторами, та механізмів їх вирішення. Але при цьому єдина проблема, що стосується розроблення нормативних правил для вре-

гулювання відносин в сфері захисту навколишнього природного середовища. В рамках діяльності ЄС розроблено ряд таких актів та варто констатувати, що для України це має визначне значення з огляду на закріплені в преамбулі Конституції України європейський вектор розвитку. Ще більшої актуальності ця проблематика набуває в контексті набуття нашою державою статусу держави-кандидата на вступ в ЄС від 23 червня 2022 року, бо ряд заходів, які наша держава має виконати шляхом імплементації законодавства для скорішого набуття статусу повноправного члена ЄС, залишаються актуальними й до сьогодні.

Метою статті є висвітлення основних аспектів правового регулювання захисту довкілля в ЄС та проведення аналізу поточного стану законодавства України в контексті адаптації до стандартів ЄС в окресленій сфері.

Виклад основного матеріалу. На початку створення ЄС його Установчий договір 1957 року не закріплював суттєвих повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища та діяльність цього наднаціонального об'єднання в окресленій галузі реалізовувалася факультативно. Однак до початку 70-х років у зв'язку із загостренням екологічної кризи на європейському континенті виникла потреба здійснення власних екологічних заходів на рівні Співтовариства.

Станом на сьогодні відповідно до положень Договору про функціонування Європейського Союзу питанням довкілля присвячений Розділ XX. Зокрема, визначено політику Союзу в окресленій сфері та ряд цінностей, які мають бути досягнуті: збереження, захист та покращення якості довкілля; захист здоров'я людей; виважене та раціональне використання природних ресурсів; заходи зі сприяння на міжнародному рівні для вирішення регіональних та всесвітніх проблем довкілля та, зокрема, боротьба зі зміною клімату. Беручи до уваги відмінності екологічної ситуації в різних регіонах ЄС політика щодо охорони довкілля має за мету високий рівень захисту. При цьому хоча Союз і розробив певні заходи спільної екологічної політики, не виключається введення більш суворих запобіжних заходів державами-членами, що не суперечать вимогам Установчих договорів. Про такі заходи має бути повідомлена Європейська Комісія [1].

Зрозуміло, що положення Установчих договорів ЄС не є вичерпними в контексті окресленої проблематики та варто згадати про чималу кількість актів «вторинного права» ЄС, а переважно директив, які врегульовують питання діяльності Союзу у сфері захисту довкілля. Наприклад, про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків шкоди, завданої довкіллю (Директива 2004/35); доступ громадськості до екологічної інформації (Директива 2004/4/ЄС); про якість атмосферного повітря (Директива 2008/50/ЄС); про відходи (Директива 2008/98/ЄС) тощо.

Розглядаючи окреслену проблему, не можна оминути увагою роль практики Суду ЄС (далі – Суд). Суд ЄС є досить впливовою інституцією, що створена в рамках цього наднаціонального об'єднання і його рішення мають прецедентний характер. При цьому специфікою прецедентного права ЄС є те, що Установчі договори (про які було згадано раніше) не містять положень, які б надавали судам повноваження встановлювати нові правові норми. В той же час діяльність судових інстанцій ЄС полягає у тлумаченні чинних правових норм в процесі розгляду конкретних правових конфліктів.

Варто зауважити, що хоча розгляд питань, що стосуються галузі екологічного права та, зокрема, захисту довкілля достатньо нерозповсюджене явище у практиці Суду, при цьому можна навести декілька вирішальних прецедентних положень, що стосуються окресленої нами проблематики.

Зокрема, Суд неодноразово звертав увагу, що допустимим є встановлення обмежень, що стосуються вільного обігу товарів у разі необхідності захисту навколишнього природного середовища, як однією з пріоритетних цілей Союзу.

Варто зауважити, що акти, що розробляються ЄС спрямовуються в першу чергу на правове регулювання держав-членів, які в силу взятих на себе зобов'язань, повинні неухильно їх дотримуватися. Зобов'язання, взяті державами містяться у загаданих установчих договорах, «вторинному» праві ЄС тощо. В такому контексті серед категорій справ, що стосуються захисту довкілля слід звернути особливу увагу на спори, суб'єктами в яких виступає Європейська комісія (далі – ЄК) та держави-члени. Зокрема, 21 вересня 2023 року Суд виніс рішення, що стосувалося невиконання зобов'язань у сфері захисту довкілля Німеччиною, яка є державою-засновником

об'єднання-попередника Союзу – Європейського економічного співтовариства ще з 1950-х років, та залишається і до сьогодні державою-членом ЄС у його сучасному вигляді. По цій справі ЄК було констатовано, що в Німеччині нараховується приблизно 4600 територій, які мали бути занесені в перелік, що потребують захисту з метою збереження важливих екосистем (передусім стосувалося рівнин та гірських районів). В результаті розгляду окресленої справи Суд встановив порушення «вторинних» актів Союзу (однієї з засадничих директив в сфері захисту довкілля – Директива 92/43/ЄС про збереження природних середовищ існування та дикої флори та фауни або Оселищна директива), а саме не було визначено захисний статус 88 ділянок всупереч вимогам Директиви [2].

Наведене рішення має значення з точки зору ролі суду ЄС у встановленні порушень зобов'язань державою-членом Союзу та їх наслідків. Як було вказано, Україна від червня 2022 року є державою-кандидатом ЄС, а тому для перспективи вступу та подальшої ролі України вже як держави-члена Союзу є важливим дотримання взятих зобов'язань, в тому числі пов'язаних з питаннями регулювання захисту та охорони довкілля та адаптації національного законодавства в цій сфері.

Виходячи з наведеного, доречним убачається перейти безпосередньо до розгляду питання щодо гармонізації національного права у сфері захисту навколишнього природного середовища відповідно до норм актів ЄС.

16 вересня 2014 року було ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода або Угода про асоціацію з ЄС) [3]. Таким чином, Україна взяла на себе ряд зобов'язань, які певним чином містяться у Главі 6 Розділу V Угоди, та відповідно приступила до їх виконання.

Зокрема, сторони передбачили, що співробітництво в сфері охорони навколишнього природного середовища стосується перш за все посилення природоохоронних заходів для досягнення цілей сталого розвитку та зеленої економіки. Дані цілі мають бути реалізовані шляхом реформування та поліпшення роботи системи органів охорони здоров'я, регулювання збереження природно-ресурсного фонду, впровадження процесів злиття та узгодження інших сфер життєдіяльності, які безпосередньо або опосередковано мають зв'язок з екологічною політикою. Усі ці заходи в першу чергу мають бути реалізовані шляхом удосконалення національного законодавства – імплементації нормативних вимог ЄС.

У преамбулі Угоди про асоціацію з ЄС сторони визнали бажання нашої держави просувати процес реформ та адаптації національного законодавства до *acquis communautaire* (або *acquis ЄС*). Таке наближення національних законодавчих актів до нормативних вимог вироблених Союзом вбачається переважним елементом євроінтеграційних процесів та є одним із критеріїв членства в ЄС. Сфера охорони навколишнього природного середовища не є винятком та правотворча діяльність України має за мету послідовну адаптацію до права та політики ЄС, що має здійснюватися відповідно до Додатка XXX та Додатку XXXI до цієї Угоди стосовно питань імплементації зобов'язань в цій сфері на універсальному рівні.

З метою виконання вимог Угоди було внесено зміни до правового регулювання у сфері управління відходами в Україні. Замість Закону України «Про відходи», який був прийнятий 5 березня 1998 року, був ухвалений новий Закон України «Про управління відходами», який набрав чинності з 9 липня 2023 року. Ця зміна законодавства була обумовлена тим, що ситуація в Україні з управлінням відходами на даний момент створює реальну загрозу для навколишнього середовища, а також в цілому спричиняє негативний вплив на можливість розвитку держави.

Ця потреба в удосконаленні національного законодавства шляхом імплементації нормативних вимог ЄС підтверджується даними Національного інституту стратегічних досліджень, які демонструють, що щороку в Україні утворюється приблизно 10 тон відходів на душу населення, у той час як в країнах ЄС цей показник сягає приблизно 5 тон [4]. Ці показники наочно демонструють, що минулий закон від 1998 року не відповідає сучасним вимогам. Багато переробних підприємств в Україні зупинили свою діяльність, що призвело до екологічної кризи. Ситуація стала ще складнішою через повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України від 24 лютого 2022 року, яке спричинило ще більше накопичення відходів та необхідність переміщення виробничих потужностей (станом на кінець листопада 2022 р. підприємства переробної промисловості становлять 30,2%) [5]. Вирішення проблеми у сфері управління відходами потребує значних ресурсів, зокрема ефективного правового регулювання, яке надає новий ЗУ «Про управління відходами».

Відповідно до вже загаданого Додатка ХХХ до Угоди про асоціацію з ЄС серед пріоритетних завдань у покращенні національного правового регулювання у галузі захисту довкілля визначено сферу управління відходами. Зокрема, але не виключно, визначено такі завдання:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);
- підготовка планів щодо управління відходами згідно із 5-етапною ієрархією відходів та програм щодо попередження утворення відходів;
- встановлення дозвільної системи для установ/підприємств, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, з особливими зобов'язаннями щодо управління небезпечними відходами [6].

Таким чином, шляхом виконання наведених завдань можемо констатувати важливі нововведення у новому законодавстві, що включають в себе поступове впровадження поступовості управління відходами, яке передбачає, зокрема, запобігання утворенню відходів та їх повторне використання (відповідно до ст. 4 цього Закону), розширену відповідальність виробників (ст. 10 Закону) та оновлену інфраструктуру збирання та оброблення відходів [7]. Ці зміни відповідають вимогам Директиви 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року. На виконання закону вже прийнято низку підзаконних актів, приміром такі постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ): «Деякі питання оголошення припинення статусу відходів» (на виконання ч. 3 ст. 8 Закону), «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження регіональних планів управління відходами» (для досягнення однієї з провідних цілей державної політики у галузі управління відходами – територіальної наближеності), «Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами» (ч. 6 ст. 33 Закону передбачає, обов'язок укладання договорів між виконавцем послуг з управління побутовими відходами та суб'єктами господарювання, діяльність яких пов'язана з відновленням та видаленням побутових відходів).

Що стосується питань безпосередньо пов'язаних з проблемами у сфері зміни клімату, були прийняті наступні нормативно-правові акти: Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [8] та Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» [9]. Перший закон був прийнятий з метою встановлення організаційний та правових засад здійснення прозорої процедури оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД), з огляду на досвід країн ЄС з цього питання та забезпечення виконання Україною міжнародних зобов'язань у рамках Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Конвенція Еспоо) та Конвенції про доступ до

інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), стороною яких є Україна, а також імплементації у національне законодавство положень Директив 2003/4/ЄС та 2011/92/ЄС.

З метою імплементації Директив ЄС було розпочато проведення громадських обговорень у процесі оцінки впливу на довкілля, а також ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля. Проте нововведення піддаються критиці, оскільки залишається низка проблемних моментів, пов'язаних із функціонуванням Єдиного реєстру ОВД, розподілом сфери застосування ОВД, а також відсутністю визначеного розміру оплати за громадське обговорення в процесі ОВД.

Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» також мав на меті впровадження нових механізмів, оскільки в Україні були відсутні механізми урахування екологічних міркувань при розробці та прийнятті проектів документів державного планування. Впровадження стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО) дало можливість запровадити таку оцінку до моменту прийняття рішення про затвердження документів державного планування відповідно до вимог Директиви 2001/24/ЄС. Метою закону стало встановлення сфери застосування та порядку здійснення СЕО, механізмів проведення транскордонних консультацій та інформування про прийняте рішення, контроль за впливом реалізації документа державного планування на довкілля.

Закон про СЕО також має певні слабкі сторони, що призвели до недостатньої ефективності стратегічної екологічної оцінки. Через ігнорування зауважень Головного юридичного управління Верховної Ради України, які були висловлені ще на стадії розгляду законопроекту і, на жаль, так і не були враховані в прийнятому законі, є сумніви, що закон зможе забезпечити виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань, оскільки спосіб впровадження процедури СЕО в систему еколого-правових відносин носить формальний та вибірковий характер.

Для визначення стану виконання зобов'язань у сфері охорони довкілля передбачених Угодою про асоціацію з ЄС ми звернулися до інформаційної системи для відстеження впровадження Плану заходів виконання Угоди про асоціацію з ЄС в режимі реального часу, що була уведена в дію КМУ для більш результативної співпраці ЄС та нашої держави. Згідно з даними, що висвітлені на порталі «Пульс Угоди» загальний прогрес виконання заходів у сфері навколишнього природного середовища та цивільного захисту за період від 1 листопада 2014 року до 15 жовтня 2023 року (станом на сьогодні) становить 80%. Серед програмних завдань на 2023 рік простроченим є зобов'язання щодо забезпечення якості атмосферного повітря, а саме забезпечення контролю викидів летючих органічних сполук, що виникають із сховищ бензину та під час його транспортування з терміналів до сервісних станцій (ці стандарти ЄС встановлені у Директиві № 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій зі змінами та доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003). Відповідальним виконавцем визначений Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів [10].

Висновки. Робота над впровадженням норм ЄС у сфері захисту довкілля триває. Хоча варто констатувати й певні недоліки імплементаційної роботи та наявність низки заходів, що залишаються чинними на сьогодні за Угодою про асоціацію з ЄС, наша держава провела плідну роботу щодо імплементації нормативних вимог актів ЄС у сфері охорони та захисту навколишнього природного середовища, що сприяє загальній позитивній динаміці на шляху до набуття Україною якнайкращого статусу повноправної держави-члена Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями : Договір; Європейський Союз від 07.02.1992 / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_b06 (дата звернення: 22.10.2023)
2. Case C-116/22, Commission v Germany (Protection des zones spéciales de conservation). *European Court Reports*. 2023. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-116/22>
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода; Україна від 27.06.2014 / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_011 (дата звернення: 22.10.2023)
4. Проблеми державного регулювання у сфері поводження з відходами та шляхи їх вирішення : аналіт. записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/problemi-derzhavnogo-regulyuvannya-u-sferi-povodzhennya-z>
5. Підтримка промисловості під час війни: вчасна допомога. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/pidtrymka-promyslovo-sti-pid-chas-viynu-vchasna-dopomoha>
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Додатки) : Угода; Україна від 27.06.2014 / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_a11 (дата звернення: 27.10.2023)
7. Про управління відходами : Закон України; Перелік від 20.06.2022 № 2320-IX / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2320-20> (дата звернення: 27.10.2023)
8. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2059-19> (дата звернення: 22.10.2023)
9. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2354-19> (дата звернення: 22.10.2023)
10. Пульс Угоди. *Євроінтеграційний портал* : веб-сайт. URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/>