

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ТКАЧЕНКО О. М.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри екологічного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.6(477)

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДНОВЛЕННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ:
ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ**

Проведено аналіз організаційно-правового забезпечення процесу відновлення природних ресурсів в ЄС. Розкрито основні напрямки природоохоронної політики ЄС та її правове забезпечення. Здійснено аналіз основних напрямків правового регулювання відновлення природних ресурсів в країнах – членах ЄС. Розкриті основні шляхи підвищення ефективності правового забезпечення відновлення природних ресурсів в Україні засобами імплементації найкращого досвіду ЄС.

Ключові слова: відновлення природних ресурсів, природоохоронне законодавство, правове регулювання, імплементація, директиви ЄС.

Проведен анализ организационно-правового обеспечения процесса восстановления природных ресурсов в ЕС. Раскрыты основные направления природоохранной политики ЕС и ее правовое обеспечение. Проведен анализ основных направлений правового регулирования восстановления природных ресурсов в странах – членах ЕС. Раскрыты основные пути повышения эффективности правового обеспечения восстановления природных ресурсов в Украине средствами имплементации опыта ЕС.

Ключевые слова: восстановление природных ресурсов, природоохранное законодательство, правовое регулирование, имплементация, директивы ЕС.

The organizational and legal supports of the recovery process of natural resources in the EU were analyzed. The main areas of EU environmental policy and its legal support were disclosed. The analysis of the main areas of legal regulation of natural resources restoring in the EU member states was done. The main ways to increase the effectiveness of legal support restoration of natural resources in Ukraine, means the implementation of the EU experience were proposed.

Key words: restoration of natural resources, environmental legislation, legal adjusting, implementation, EU directive.

Вступ. У сучасному ЄС панує нова концепція соціально-економічного розвитку, що отримала назву «концепція сталого розвитку». Її сутність полягає в тому, що розвиток держави та суспільства повинен відбуватися не лише з точки зору орієнтації на досягнення державою високого рівня соціально-економічного становища та добробуту населення, а й на ефективне використання природних ресурсів. При цьому ефективне використання природ-



них ресурсів передбачає не лише раціональне використання (видобуток, розробка родовищ тощо) наявних природних ресурсів та копалин, а й відновлення екологічного балансу після їх видобутку та використання. Іншими словами, йдеться про створення таких умов розвитку видобувної промисловості, агропромислового комплексу, енергетичної сфери, за яких, окрім високої продуктивності економічних агентів, досягається й високий рівень відновлення екологічного балансу. Європейські країни дійшли висновку, що погіршення екологічних умов у глобальних масштабах призводить до катастрофічних неперворотних наслідків для всієї цивілізації. Тому країни ЄС прийшли до розуміння необхідності розробки єдиних, досить суворих принципів відновлення природних ресурсів та обмежень їхнього використання, що були належним чином закріплені в праві ЄС та імplementовані в національні законодавства країн – членів ЄС.

Проблема правового закріплення механізмів законодавчого регулювання відновлення природних ресурсів у країнах ЄС знайшла своє відображення в працях таких вчених, як Андрейцев В., Андруевич Н., Бізека Я., Будякова Т., Казанчук І., Мельник Р., Микієвич М., Тюн В. та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду країн – членів ЄС у правовому регулюванні відновлення природних ресурсів та пошук можливостей їх імplementації в природоохоронне законодавство України.

Результати дослідження. Природоохоронна політика та природоохоронне законодавство в різних країнах – членах ЄС, як і в самому праві ЄС, почало з'являтися лише з 1950-х років і стосувалося переважно подолання наслідків світової війни, що велася на європейському континенті, зокрема щодо відновлення ґрунтів та внутрішніх водойм європейських країн. Цілеспрямована політика в галузі охорони навколишнього середовища та захисту природних ресурсів почала формуватися в рамках самого ЄС наприкінці 1990-х р.р., хоча окремі нормативно-правові акти регіонального й загальноєвропейського характеру приймалися протягом всього існування ЄС.

У цьому контексті слушною є точка зору Казанчука І., який вказує, що європейські держави проводять величезну роботу по розробці стандартів у сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. Екологічна політика ЄС характеризується динамікою, врахуванням потреб суспільства та інтересів окремих його членів. Зазначається, що система стандартів в Європейському Союзі у сфері захисту навколишнього природного середовища закріплена передусім у директивах ЄС. Наприклад, на сьогодні прийнято більше 90 директив у природоохоронній сфері. Важливо, що директиви ЄС спрямовані на встановлення стандартів оцінки вартості контролю за забрудненням у промисловості; оцінки впливу певних державних та приватних проектів на навколишнє природне середовище; меж контролю й забезпечення інформацією тощо. Ці правові акти визначають окремі стандарти якості захисту природного середовища, якості води, якості повітря, промислових ризиків та біотехнологій, відходів, шумів. Так, директиви щодо води містять стандарти у сфері захисту річок, морів та інших водойм; якості питної води; скидання в водойми відходів деяких небезпечних речовин; якості прісної води, що потребує охорони з метою підтримання життя риб тощо [4].

Виходячи з цілей політики Співтовариства у сфері захисту навколишнього середовища, які закріплені Договором про заснування Європейського співтовариства, можна виділити такі групи питань, що регулюються на рівні ЄС: стан навколишнього середовища; здоров'я людей; природні ресурси; міжнародні екологічні питання регіонального та глобального масштабу. Такий поділ був впроваджений лише з прийняттям Єдиного європейського акта, до того часу предметні сфери регулювання визначалися Програмами дій Європейських співтовариств і формувалися відповідно до директив, регламентів та інших документів [6].

На сучасному етапі розвитку ЄС основні зусилля держав-членів у сфері охорони навколишнього природного середовища спрямовані на визначення відповідальності за завдання шкоди природному середовищу та боротьбу із забрудненням. Так, у разі недотримання європейських стандартів у сфері охорони навколишнього середовища при боротьбі із за-



брудненням Європейська комісія вповноважена застосовувати санкції щодо держав – членів ЄС, які не виконують свої зобов'язання. Генеральна екологічна політика ЄС пов'язана з прийняттям і реалізацією шести Програм дій, на основі яких підготовлені нормативно-правові акти Європейського співтовариства з охорони навколишнього природного середовища в різних сферах життєдіяльності країн-членів [3].

При цьому шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища ЄС є основним загальним документом з екологічної політики. У главі «Цілі та пріоритетні напрямки діяльності у сфері охорони природи та біорізноманіття» (ст. 6) зазначені такі цілі: припинення загрози біорізноманіття; охорона від шкідливих забруднень і належне відновлення природи та біорізноманіття; збереження, відновлення та стале використання морського середовища, прибережних районів і водно-болотних угідь; збереження та відновлення територій цінного ландшафту; збереження видів і природних середовищ існування з приділенням особливої уваги запобіганню фрагментації природних середовищ існування; сприяння сталому використанню ґрунту з приділенням особливої уваги запобіганню ерозії, деградації, забрудненню і опустелюванню. Наведені цілі досягаються за допомогою певних пріоритетних дій з урахуванням принципу субсидіарності на основі існуючих глобальних та регіональних конвенцій і стратегій, а також повного впровадження відповідних актів Співтовариства. Екосистемний підхід, прийнятий у Конвенції про біологічне різноманіття, повинен застосовуватися, коли це доречно, але пріоритетними напрямками залишаються [8]:

- стратегія охорони ґрунтів, яка стосується запобігання забрудненню, ерозії, опустелюванню, деградації, вилученню земель та гідрогеологічним ризикам з урахуванням регіонального різноманіття, включаючи особливості гірських і посушливих районів;
- сприяння сталому управлінню видобувними галузями з метою зменшення їхнього впливу на навколишнє середовище;
- сприяння інтеграції питань збереження й відновлення ландшафтів в інші галузеві політики, включаючи туризм, з урахуванням відповідних міжнародних документів;
- сприяння інтеграції питань збереження біорізноманіття у сільськогосподарську політику та стимулювання сталого розвитку сільських районів, багатофункціонального та сталого сільського господарства;
- сприяння сталому використанню морів та збереженню морських екосистем, включаючи морське дно, гирлові та прибережні райони, з приділенням особливої уваги цінним із точки зору біорізноманіття районам;
- реалізація та подальше розроблення стратегій та заходів у сфері лісництва.

Необхідно зазначити, що політика ЄС у сфері охорони навколишнього середовища та відновлення природних ресурсів є системною, оскільки передбачає поетапне впровадження та реалізацію стратегічних кроків, спрямованих не лише на усунення екологічних ризиків та подолання екологічних проблем, але й на створення умов для раціоналізації використання природних ресурсів. Країни – члени ЄС погоджуються із загальноєвропейськими стратегіями, але разом із тим існує певна протидія у вигляді потужних промислових транснаціональних компаній, які на сьогодні намагаються скорочувати витрати, хоча дотримання екологічних стандартів, навпаки, вимагає великих капіталовкладень не лише з боку держави.

На думку В. Андрейцева, компроміс між державою, суспільством та бізнесом знаходиться в площині правової регламентації основних заходів стосовно оптимізації природокористування, що досягається за рахунок прийняття відповідних директив ЄС. Зокрема, низка директив ЄС містить стандарти в сфері охорони навколишнього середовища від відходів виробництва та споживання. Такою є Директива ЄС про спалення небезпечних відходів (94/67/Е ЄС), у якій визначені заходи щодо попередження (а в разі неможливості – зниження негативного впливу на природне середовище та здоров'я людини) забруднення повітря, ґрунту і вод, що викликані спаленням небезпечних відходів. Визначені й умови нормування та здійснення викидів підприємствами. В ЄС акцент робиться передусім на різноманітті екологічних засобів боротьби із забрудненням природного середовища промисловими підприємствами. Значна увага приділяється таким організаційно-правовим заходам, як екологічне



нормування, ліцензування, екологічна експертиза, державний екологічний контроль, екологічний аудит, оцінка впливу потенційної діяльності на навколишнє середовище, екологічна сертифікація. Система екологічної сертифікації, що використовується в країнах ЄС, має на меті просувати на ринок продукцію промислових підприємств, під час виробництва якої не порушувалися екологічні вимоги. Вбачається, що й українське законодавство повинно бути спрямоване на досягнення саме такої мети. У цьому контексті важливе значення має Директива 2008/ 98/ЄС від 19 листопада 2008 р. про відходи [1].

З метою імплементації вказаної директиви Кабінетом Міністрів України було навіть розроблено відповідний спеціальний план. Метою розроблення плану імплементації Директиви є забезпечення наближення законодавства України до законодавства ЄС у частині інтеграції екологічної політики до інших документів, що містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку. Основними завданнями є впровадження положень Директиви щодо: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); підготовка планів щодо управління відходами згідно з п'ятиетапною ієрархією відходів та програмами щодо попередження утворення відходів; встановлення механізму повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника; встановлення дозвільної системи для установ / підприємств, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, з особливими зобов'язаннями щодо управління небезпечними відходами; запровадження реєстру установ і підприємств, які здійснюють збір та транспортування відходів [7].

Окремо слід звернути увагу на Директиву 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 р., яка має на меті встановити для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди рамки екологічної відповідальності, що ґрунтуються на принципі «забруднювач платить». У ст. 5 Директиви зазначається: якщо екологічна шкода ще не була завдана, але існує неминуча загроза її настання, експлуатант невідкладно вживає необхідних запобіжних заходів. При цьому держави-члени стежать за тим, щоб у разі необхідності або якщо неминуча загроза екологічної шкоди не зникне, незважаючи на вжиті експлуатантом запобіжні заходи, останній якомога швидше проінформував компетентний орган про всі аспекти ситуації. Зі свого боку компетентний орган у будь-який час може [2]:

- зобов'язати експлуатанта надавати відомості щоразу, коли з'являється неминуча загроза екологічної шкоди або у випадку підозри існування такої загрози;
- зобов'язати експлуатанта вжити необхідні запобіжні заходи;
- надати експлуатанту інструкції, яких належить дотримуватися, щодо необхідних запобіжних заходів, які належить вжити.

Наведена Директива визначає й відновлювальні заходи у випадку настання екологічних ризиків, а також детермінує порядок розподілу витрат на запобіжні та відновлювальні заходи. Важливим елементом, який відзначається в цьому нормативно-правовому акті, є регулювання порядку співробітництва між державами – членами ЄС у галузі відновлення природних ресурсів та механізму взаємозв'язку між природоохоронними директивами ЄС і національним правом країн-членів.

Отже, охорона навколишнього природного середовища, займаючи одне з провідних місць у політиці європейських держав, набуває особливого значення в умовах сьогодення. В Україні на шляху інтеграції в Європейський Союз пріоритетними напрямками підтримання екологічної рівноваги та забезпечення належного стану охорони навколишнього природного середовища на сьогодні є [4]:

- узгодження законодавства України, у тому числі й адміністративного, з правовими нормами і стандартами країн – членів ЄС згідно з етапами, які визначені у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- удосконалення основних процедур, необхідних для здійснення оцінки впливу на довкілля, та забезпечення розробки планів покращення охорони навколишнього природного



середовища, які визначені в основних напрямках державної політики України у сфері охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; виконання таких процедур;

- впровадження комунікаційної стратегії щодо підтримки політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;
- підтримка суб'єктів громадянського суспільства та місцевих органів влади у галузі управління природоохоронною сферою;
- розширення співробітництва, насамперед правоохоронних органів, із природоохоронними та правоохоронними органами країн – членів ЄС

Що стосується національних законодавств країн – членів ЄС, то, як зазначає В. Тюн, більшість сучасних конституцій європейських держав юридично закріплюють питання охорони природи через гарантування екологічних прав людини. Найважливішими з них є право на життя, право на сприятливе для життя довкілля, право на доступ до екологічної інформації та ін. Конституція Іспанії зобов'язує державні органи стежити за раціональним використанням усіх природних ресурсів, спираючись на необхідну в цьому випадку колективну солідарність (ст. 45). Обов'язок держави охороняти довкілля закріплюється й у Конституції Федеративної Республіки Німеччина (ст. 20-а). Згідно з цією статтею держава, усвідомлюючи свою відповідальність перед майбутніми поколіннями, охороняє навколишнє середовище як основу життя на Землі в рамках конституційного устрою й відповідно до закону і права за допомогою виконавчої влади і правосуддя. Один із найбільш «екологізованих» Основних Законів – у Португалії. У Конституції Португалії передбачається обов'язкове розроблення в державі планів економічного й соціального розвитку з метою збереження екологічної рівноваги, охорони довкілля (ст. 91). Основними напрямками здійснення екологічної функції держави в португальській Конституції визначено попередження й контроль забруднення довкілля, створення природно-заповідних територій, забезпечення раціонального природокористування, комплексний розвиток територій [9].

У Німеччині розроблена та реалізується стратегія екологічно орієнтованого менеджменту й екологічного підприємництва, що є важливим напрямом екологічної модернізації, підвищується роль екологічних характеристик товарів та продуктів, що виробляються й реалізуються. Обов'язковим для підприємств Німеччини є проходження екологічного аудиту на основі прийнятих національних стандартів. Сьогодні в Німеччині на федеральному рівні розроблено та прийнято загальну концепцію профілактичної роботи органів поліції окремих земель та федерації загалом. Згаданий документ визначив не тільки систему суб'єктів, відповідальних за здійснення профілактичної роботи, заклавши підґрунтя для їхньої ефективної взаємодії, але й окреслив форми цієї роботи [5].

В Австрії не існує єдиного екологічного закону, який би охоплював усі еколого-правові відносини, а законодавство будується за інституціональним принципом, тобто переважають закони, що регулюють тільки певний обсяг правовідносин. Водночас законодавство Австрії щодо охорони навколишнього природного середовища побудоване дуже специфічно. Структура законів не схожа на структурну побудову законів інших країн – членів ЄС (в законах відсутні загальні положення та поділ на статті). Усі нормативні акти, що стосуються охорони довкілля, чітко прописані, оскільки вони спрямовані на охорону конкретних правовідносин у царині екології (наприклад, гірничим правовідносинам присвячено окремий нормативний акт) [9].

Таким чином, можна зробити висновок, що на сучасному етапі розвитку природоохоронного законодавства ЄС та країн – членів ЄС досить чітко простежується певна тенденція. Вона полягає в тому, що більшість національних законодавств формуються на принципах і засадах міжнародно-правових актів, які регулюють відносини в сфері природокористування. При цьому законодавство ЄС не стільки деталізує, скільки доповнює та диференціює підходи, викладені в міжнародних конвенціях. Справа в тому, що економічний розвиток ЄС та спроможність окремих країн-членів забезпечити природоохоронну діяльність створюють належні умови для фінансування природоохоронних заходів таким чином та в таких обся-



гах, що здатні суттєво підвищити рівень раціонального використання та відновлення природних ресурсів.

Тому окрім інституційного та нормативно-правового забезпечення природоохоронної політики як ЄС, так і окремих країн – членів ЄС, її фінансове та матеріально-технічне забезпечення відіграє важливу роль у процесі досягнення цілей такої політики.

Висновки. Підводячи підсумки аналізу організаційно-правового забезпечення процесу відновлення природних ресурсів в ЄС та в окремих країнах-членах, доцільно звернути увагу на низку напрямків правового регулювання, імплементація яких у вітчизняне законодавство суттєво підвищить рівень та ефективність державної політики в галузі відновлення природних ресурсів.

По-перше, основні тенденції в правовому регулюванні природоохоронної діяльності в ЄС спрямовані на захист та відновлення природних ресурсів. Директиви ЄС та національне законодавство окремих країн побудовані таким чином, що вони створюють умови для розробки й затвердження поетапних національних стратегій охорони природного середовища за різними напрямками. Така деталізація та диверсифікація напрямків залежно від природних сфер (охорона ґрунтів, охорона вод, охорона лісів тощо) притаманна й вітчизняному законодавству. Але, на відміну від вітчизняного, яке має більшою мірою декларативний характер, законодавства країн – членів ЄС та власне ЄС тяжіє до процедурної визначеності й деталізації заходів щодо захисту та відновлення природних ресурсів.

По-друге, важливим напрямком загальноєвропейської політики в галузі охорони природного середовища є орієнтація на такі форми й способи господарювання, які забезпечують максимальну раціональність у використанні природних ресурсів. Ідеться про впровадження стратегій розвитку альтернативної енергетики, природноорієнтованих інфраструктурних проєктів тощо.

По-третє, досвід країн – членів ЄС демонструє успішність та результативність міждержавної співпраці в галузі охорони навколишнього середовища, яка, до речі, можлива й за участі країн, що не є членами ЄС. Для цього Україні необхідно не лише декларувати готовність імплементації норм Директив ЄС у галузі відновлення природних ресурсів, а й розробляти конкретні програми їхнього практичного втілення. Це дасть змогу суттєво підвищити ефективність законодавчого регулювання захисту природного середовища.

Список використаних джерел:

1. Андрейцев В. Право екологічної безпеки : Навч. та наук-практ. посіб. / В. Андрейцев. – К.: «Знання-Прес», 2006. – 332 с
2. Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_965.
3. Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Л. : Екоправо-Львів, 2008. – 192 с.
4. Казанчук І. Можливості використання в Україні європейського досвіду адміністративно-правового закріплення і реалізації стандартів якості охорони навколишнього природного середовища / І. Казанчук // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. Дідоренка. – 2012. – Вип. 4. – С. 3–11.
5. Мельник Р. Профілактика злочинів та правопорушень: німецький досвід та українські реалії / Р. Мельник // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5–6 червня 2009 р.). – Ч. II. – Івано-Франківськ : ПЮІ ЛьвДУВС, 2009. – 152 с. – С. 20–24.
6. Микієвич М. Європейське право навколишнього середовища: [навчальний посібник] / М. Микієвич, Н. Андрусевич, Т. Будякова. – Львів, 2004. – 256 с.
7. План імплементації Директиви 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради про відходи та скасування окремих Директив [Електронний ресурс]. – Режим доступу :



<http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/Table%20of%20Concordance%20Waste%20Framework.pdf>.

8. Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля : [посібник] ; за заг ред. Я. Бізека. – К. : Проект Європейського Союзу «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки», 2013 . – 167 с.]

9. Тюн В. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис.. к. ю. н. ; спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. Тюн. – Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2016. – 234 с.

