



УДК 349.6:330.15

В. І. Теремецький

ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розглянуто існуючу систему законодавчих актів у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які відображають основні тенденції розвитку цього напрямку, та звернуто увагу на вдосконалення механізмів їх реалізації у зв'язку з євроінтеграційними процесами. Підкреслено важливість співпраці між Європейським Союзом та Україною у сфері охорони довкілля. Надано конкретні рекомендації стосовно приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС.

Ключові слова: довкілля, охорона навколишнього природного середовища, законодавство, Європейський Союз, Україна, Угода про Асоціацію, Екологічний кодекс.

На сьогодні охорона навколишнього природного середовища є одним із пріоритетних питань державної політики в Україні. Згідно зі ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1]. При цьому існуюче законодавче забезпечення у сфері довкілля свідчить про відсутність ефективних механізмів та необхідність удосконалення правового регулювання у цьому напрямі.

Охорона навколишнього природного середовища належить до одного з важливих напрямів політики будь-якої держави, сутність якої, зокрема, полягає у забезпеченні належних механізмів правового регулювання в цій сфері для підтримання здоров'я нації. Окреслене

© Теремецький В. І., 2014

питання є предметом дослідження таких науковців, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, М. М. Бринчук, А. П. Гетьман, В. В. Костицький, В. І. Курило, Н. Р. Малишева, Ю. С. Шемшученко, О. М. Шуміло. У своїх працях вказані та інші вчені приділяють увагу розв'язанню проблем законодавчого забезпечення охорони навколишнього природного середовища, зумовлених недосконалістю вітчизняної нормативно-правової бази та необхідністю підвищення рівня її ефективності. Втім, у науковій літературі не всі аспекти зазначеної проблематики знайшли своє остаточне вирішення.

Метою статті є аналіз та виявлення проблем сучасного стану нормативно-правового регулювання у сфері охорони довкілля та формулювання пропозицій щодо його удосконалення.

Кожного року кількість вітчизняних учених, які займаються вирішенням наукових проблем у сфері охорони навколишнього природного середовища постійно збільшується. Зважаючи на те, що центральне місце у цьому питанні належить поняттю «навколишнє природне середовище», розглянемо його розуміння у працях провідних науковців. Так, В. В. Костицький вважає, що навколишнє природне середовище є сукупністю природних систем, природних об'єктів та природних ресурсів, включаючи повітря, воду, землю (ґрунти), надра, тваринний і рослинний світ, а також клімат та ближній космос у їх взаємозв'язку і взаємодії [2, с. 54]. Його думку підтримує Ю. С. Шемшученко, який під навколишнім природним середовищем розуміє складну екосистему, яка має природні та природно-антропогенні властивості [3, с. 11]. Отже, навколишнє природне середовище є сукупністю природних систем, природних об'єктів і природних ресурсів, які існують у взаємозв'язку та взаємодії. Саме тому його охорона є одним із найважливіших напрямів діяльності держави. При цьому процес вироблення ефективних механізмів правового регулювання для її реалізації триває досить *довго*. У цей період пошуку нових форм управління економічними та екологічними процесами, як зазначає С. О. Боголюбов, актуальними проблемами стають виявлення та законодавче закріплення ролі держави в організації використання прав і здійснення обов'язків у сфері охорони навколишнього середовища [4, с. 63].

Незважаючи на збільшення нормативно-правової бази, справедливо наголошує Н. Р. Малишева, в Україні, як і в більшості пострадянських держав, зберігається відокремленість правового регулювання відносин в екологічній сфері від регламентації економічних та соціальних процесів [5, с. 116]. Актуальність цієї проблеми посилюється зі збільшенням техногенного навантаження на природу внаслідок діяльності українського суспільства, що потребує врахування існуючих потреб в охороні навколишнього природного середовища шляхом внесення відповідних змін у законодавство.

Для вирішення проблем правового регулювання потрібно для початку охарактеризувати існуючу систему нормативно-правових актів

у сфері охорони довкілля. Вбачається, що така система є *багаторівневою (ієрархічною)* і складається з низки взаємопов'язаних нормативно-правових актів. Міжнародний рівень можна виділити як найважливіший. Це зумовлено тим, що загальновизнані норми та принципи міжнародного права мають більшу силу, ніж національне законодавство. Підтвердженням цієї позиції є положення ст. 9 Конституції України: «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України» [1]. При цьому міжнародні договори за участю України, які не потребують внесення змін у чинне законодавство, можуть застосовуватись безпосередньо (наприклад, Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища і розвитку від 14.06.1992 [6, с. 137], Керівні принципи щодо забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього середовища (Софія, 23–25.10.1995) [7]).

Міжнародне співробітництво у сфері охорони довкілля здійснюється на трьох рівнях: світовому (глобальному), регіональному (наприклад європейському, панамериканському, тихоокеанському тощо) та локальному (наприклад придунайському, карпатському, азово-чорноморському).

З метою врегулювання питань у зазначеній сфері також прийнято низку нормативно-правових актів. Основні засади охорони навколишнього природного середовища закріплено в Конституції України, яка має найвищу юридичну силу та пряму дію. У першу чергу йдеться про права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля й на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50), про права власності на природні ресурси (ст. 13, 14, 142), а також про обов'язок держави щодо охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки (ст. 16) та обов'язок кожного не заподіювати шкоду природі й відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66). В Основному Законі також закріплено повноваження щодо прийняття відповідних нормативно-правових актів Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України у сфері охорони навколишнього природного середовища. Отже, Конституція України визначає основоположні засади для врегулювання екологічних питань та встановлює напрями для подальшого законодавчого забезпечення у досліджуваній сфері.

Важливо зазначити, що за роки незалежності правотворчість у сфері охорони навколишнього природного середовища набула свого значного розвитку. Правове регулювання різних природних об'єктів забезпечує низка нормативно-правових актів, які формують певний рівень в ієрархії джерел. Серед них можна виділити Водний кодекс

України [8], Земельний кодекс України [9], Кодекс України про надра [10], Лісовий кодекс України [11], Закон України «Про тваринний світ» [12] та ін. Водночас залишається чимало питань, які мають неоднозначне тлумачення, та, як наслідок, виникають певні правові колізії з питань підпорядкованості різним відомствам і міністерствам природних об'єктів, наприклад у сфері лісокористування. Отже, на сучасному етапі правового регулювання необхідно узгодити чинне законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом унесення до нього відповідних змін. У науковій літературі висловлюється слушна думка щодо розробки нового проекту Екологічного кодексу, який би приділив значну увагу вдосконаленню понятійного апарату і компетенції органів державного управління.

Окреме місце займає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13]. Його положення у цілому відповідають Конституції України, хоча невіршеними залишається чимало питань. Так, потребує уточнення низка понять, зокрема розуміння терміна «навколишнє природне середовище», повноваження окремих органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які здійснюють свою діяльність у цій сфері, тощо. Зазначені вимоги стали вимогою часу, на яку впливають і наслідки Чорнобильської катастрофи, і збільшення техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, екологічні катастрофи, повені та інші фактори.

Наступний рівень формують підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються Урядом та іншими центральними органами виконавчої влади. Здебільшого вони стосуються конкретних питань, наприклад, наказ Державного агентства екологічних інвестицій України «Про затвердження Плану проведення у 2014–2015 роках заходів з підготовки Національного кадастру антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів в Україні за 1990–2013 рр.» [14].

Як останній рівень нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища можна виділити місцевий (локальний) рівень – рішення місцевих референдумів, акти органів місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, місцевих органів управління в цій сфері, які спрямовані на регулювання питань місцевого значення у межах компетенції правомочного органу. Отже, локальні нормативно-правові акти є джерелами правового регулювання у сфері охорони довкілля та застосовуються для врегулювання певного питання місцевого значення або стосуються діяльності певного об'єкта на обмеженій території. Прикладом є рішення виконавчого комітету Харківської міської ради «Про затвердження Правил приймання стічних вод споживачів у каналізаційну мережу м. Харкова» [15].

Зважаючи на значний арсенал нормативно-правової бази у сфері охорони навколишнього природного середовища, стає очевидним,

що існує чимало правових колізій та проблем, які потребують негайного вирішення. На сучасному етапі розвитку суспільства і з урахуванням існуючого рівня правової культури серед важливих пропозицій можна виділити необхідність підвищення верхньої межі штрафів та розширення їх видів у сфері охорони навколишнього природного середовища в Кодексі України про адміністративні правопорушення [16], збільшення розмірів ставок екологічного податку в Податковому кодексі України [17]. До речі, остання пропозиція набула свого поширення у розвинених країнах, наприклад серед держав – членів Європейського Союзу. Так, надходження від екологічних податків у 2013 р. становили близько 2,4 % ВВП у цілому по ЄС. Енергетичні податки складали 72 % від загальної суми екологічних податків в ЄС, транспортні – 23 %, а податки на забруднення навколишнього середовища та користування природними ресурсами – 5 %. При цьому державам дозволяють утримувати додаткові податкові збори. Наприклад, унаслідок загострення проблеми забруднення довкілля шумом у восьми державах – членах ЄС запроваджено такі податки: в Болгарії – плата за недотримання нормативів забруднення шумом; у Франції – податок на авіаційне шумове забруднення; в Угорщині – мито на зниження шуму тощо [18, с. 18].

На сьогодні пріоритетні завдання у сфері охорони навколишнього природного середовища визначено в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. [19]. Виходячи зі змісту цього Закону, першочерговими напрямами державної екологічної політики є: охорона вод, охорона земель і ґрунтів, охорона лісів, геологічне середовище та надра, відходи і небезпечні хімічні речовини, біобезпека, біологічне та ландшафтне різноманіття. Згодом Кабінетом Міністрів України було розроблено проект національного плану дій щодо реалізації зазначеної стратегії. Після тривалого обговорення з громадськістю та внесення змін у травні 2011 р. було видано Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» [20]. Удосконалення правового регулювання зазначеної сфери передбачало значний обсяг роботи, який полягав у внесенні змін до низки чинних нормативно-правових актів та розробці проектів нових законів. Утім, трирічний період дії Національного плану дій дає підстави стверджувати про недосконалість механізмів реалізації вимог законодавства, причинами чого, як правило, є неоднозначне тлумачення положень основних нормативно-правових актів, невизначеність компетенцій урядових органів і механізму їх розмежування, обмежене фінансування та нена належний рівень контролю у цій сфері тощо.

Водночас у березні 2014 р. представники Європейського Союзу та України підписали політичні положення, а в червні – економічну

і секторальну частини Угоди про Асоціацію між Європейським Союзом та Україною. Задекларовано, що у сфері охорони навколишнього природного середовища співпраця буде спрямована на збереження, захист, поліпшення й відновлення якості навколишнього середовища, охорону здоров'я людини, забезпечення розумного й раціонального використання природних ресурсів та сприяння прийняттю заходів на міжнародному рівні для вирішення регіональних або глобальних екологічних проблем. Співпраця відбуватиметься в таких галузях, як: зміна клімату, екологічне управління і питання горизонтальної співпраці, якість повітря, якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище, управління відходами і ресурсами, охорона природи, в тому числі збереження та захист біологічного й ландшафтного різноманіття (екомережі), промислове забруднення та шкідливі виробничі фактори, хімічні речовини, генетично-модифіковані організми, шумове забруднення, цивільний захист, у тому числі від природних і техногенних небезпек та ризиків, середовище міст і населених пунктів та екологічні збори [21, с. 102]. Це свідчить про необхідність подальшого удосконалення механізмів реалізації положень законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища.

На підставі проведеного дослідження можна запропонувати такі **висновки**:

1. На сьогодні законодавство України у сфері охорони довкілля являє собою розгалужену ієрархічну систему законодавчих актів різного рівня регулювання, різної юридичної сили, різних сфер застосування. Позитивом є те, що у вітчизняному законодавстві, що регулює відносини у цій сфері, фактично не залишилось прогальних предметних сфер. Недолік полягає в тому, що навіть фахівці не в змозі осмислити й проаналізувати весь наявний нормативно-правовий масив. Проблема ускладнюється складним характером зв'язків норм суто екологічного законодавства з нормами, що регулюють відносини щодо охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів, та їх розпорощенням по різних галузях законодавства України.

2. Необхідність прийняття Екологічного кодексу України обумовлена потребою у подальшій екологізації господарської діяльності, посиленні впливу державних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки в країні, в тому числі законодавчих, які мають надати екологічній політиці в Україні системного характеру, активізувати діяльність у цій сфері суспільних відносин всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

3. Серед конкретних рекомендацій щодо вдосконалення та приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС можна наголосити на необхідності розроблення програми із запобігання або зменшення утворення та переробки утворених відходів,

яка б визначала загальні положення щодо переробки відходів і механізм їх реалізації. Впровадження такої програми повинно зменшити забруднення навколишнього природного середовища (води, ґрунту) відходами. Також слід на підставі положень Орхуської Конвенції та з метою імплементації основних її принципів розробити і прийняти спеціальний єдиний консолідований нормативно-правовий акт (закон) щодо доступу громадськості до екологічної інформації, її участі в процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля, та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Вбачається, що перспективним у подальшому є наукове обґрунтування практичних заходів щодо імплементації положень конкретних законодавчих актів ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища у вітчизняне законодавство з метою його подальшої гармонізації.

Список використаних джерел: 1. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Костицький В. В. Екологічне право України : підручник / В. В. Костицький. – Дрогобич : Коло, 2012. – 360 с. 3. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид. – Київ : Юрид. літ., 2008. – 720 с. 4. Боголюбов С. Право та єдина державна політика в Росії / С. Боголюбов // Право України. – 2011. – № 2. – С. 52–65. 5. Малишева Н. Екологічне право: вектори розвитку у XXI сторіччі / Н. Малишева // Право України. – 2011. – № 2. – С. 114–122. 6. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. // Международное публичное право : сб. док. – Т. 2. – М. : БЕК, 1996. – С. 135–138. 7. Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды : София, 23–25 окт. 1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_810. 8. Водний кодекс України : закон України від 6 черв. 1995 р. № 213/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>. 9. Земельний кодекс України : закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. 10. Кодекс України про надра : закон України від 27 лип. 1994 р. № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр>. 11. Лісовий кодекс України : закон України від 21 січ. 1994 р. № 3852-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>. 12. Про тваринний світ : закон України від 13 груд. 2001 р. № 2894-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>. 13. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. 14. Про затвердження Плану проведення у 2014–2015 роках заходів з підготовки Національного кадастру антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів в Україні за 1990–2013 рр. [Електронний ресурс] : наказ Держ. агентства екол. інвестицій України від 19 черв. 2014 р. № 59. – Режим доступу: <http://www.seia.gov.ua/seia/control/main/uk/publish/article/637630>. 15. Про затвердження Правил приймання стічних вод споживачів у каналізаційну

мережу м. Харкова : рішення виконкому Харків. міськради Харків. обл. від 8 верес. 2010 р. № 321 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.city.kharkov.ua/ru/document/pro-zatverdzhennya-pravil-priymannya-stichnih-vod-spozvivachiv-u-kanalizatsiyu-merezhu-41590.html>. **16.** Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. **17.** Податковий кодекс України : закон від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112. **18.** Якимчук С. А. Зарубіжний досвід у сфері охорони навколишнього природного середовища / С. А. Якимчук // Економічний часопис – XXI. – 2013. – № 7–8. – С. 17–20. **19.** Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>. **20.** Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-r>. **21.** Економічна складова Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління / за заг. ред. І. Бураковського, В. Мовчан. – Київ : Ін-т екон. дослідж. і політ. консультацій, 2014. – 139 с.

Надійшла до редакції 14.10.2014



Теремецкий В. И. Охрана окружающей природной среды в Украине: проблемы законодательного обеспечения

Рассмотрена существующая система законодательных актов в сфере охраны окружающей природной среды в Украине. Проанализированы нормативно-правовые акты, отражающие основные тенденции развития этого направления, и обращено внимание на совершенствование механизмов реализации в связи с евроинтеграционными процессами. Подчёркнута важность сотрудничества между Европейским Союзом и Украиной в сфере охраны окружающей природной среды. Предложены конкретные рекомендации относительно введения законодательства Украины в соответствие с законодательством ЕС.

Ключевые слова: окружающая природная среда, охрана окружающей природной среды, законодательство, Европейский Союз, Украина, Соглашение об Ассоциации, Экологический кодекс.

Teremetskyi V. I. Environmental protection in Ukraine: legislative problems

The article reviews the existing system of legal acts in the field of environmental protection in Ukraine including its general characteristics. There is also given an analysis of scientific works about legal regulation in the field of environmental protection. It is concluded that the Ukrainian legislation in this sphere has a wide branched hierarchical system of legal acts regulating different levels, with legal effect and various scope of application. Our position stands on the adoption of the Ecological Code of Ukraine, due to the need for further ecologization of economic activity,

enhancing the impact of government measures aimed at ensuring the ecological security of the country, including legal sanctions.

The analysis of legal acts which reflect the major trends in this area and draws attention to the improvement of the mechanisms for their implementation in relation to eurointegration processes. It's also stated the importance of cooperation between the EU and Ukraine in the field of environmental protection which is aimed at the preservation, protection, improvement and restoration of environmental quality, human health, providing intelligent and sustainable use of natural resources and promotes the adoption of measures at international level to deal with regional or global ecology problems.

The author gives definitive recommendations regarding harmonization of the Ukrainian legislation to the EU legislation. In particular, paying attention to the development of the programs which prevent or reduce the formation and recycling of generated waste, and the development and adoption the law on public access to environmental information, participation in decision-making concerning the environment and access to justice issues relating to the environment.

Keywords: natural environment, protection of natural environment, legislation, European Union, Ukraine, Association Agreement, Ecological Code.

