

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-84>

УДК 349.6

Полехіна М.А., Одноколова О.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ, СТАН І ПРОБЛЕМИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Анотація. На сьогодні для України, як і для всього світового співтовариства, особливо гостру актуальність становлять питання правової охорони навколишнього природного середовища. Україна, підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, взяла на себе зобов'язання з імплементації ряду міжнародних та європейських стандартів до системи національного законодавства. Хоча проблеми дієвості правових норм досить часто були предметом дослідження ряду науковців, однак питання їх ефективності саме в галузі охорони навколишнього природного середовища так і не знайшло всебічного вивчення. У ході роботи було виявлено деякі проблеми, вирішення яких дозволить підвищити якість імплементації взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань, а також вказується на окремі зобов'язання, щодо яких варто внести зміни до існуючої системи нормативних актів. У висновках до статті надаються практичні рекомендації для удосконалення чинного українського законодавства з метою приведення його у відповідність до взятих на себе зобов'язань та заляд усування колізій між системою національного та міжнародного права.

Ключові слова: міжнародно-правові зобов'язання, імплементація, охорона навколишнього природного середовища, міжнародні стандарти, ефективність.

Polekhina Maria, Odnokolova Oleksandra

Yaroslav Mudryi National Law University

INTERNATIONAL AND EUROPEAN LEGAL ENVIRONMENTAL PROTECTION STANDARDS, THEIR IMPLEMENTATION PROBLEMS TO NATIONAL LEGISLATION

Summary. Today, for Ukraine, as well as for the whole world community, the issue of legal protection of the environment is of particular urgency. Ukraine, having signed the Association Agreement with the European Union, has undertaken to implement a number of international and European standards in the system of national legislation. The purpose of the work was to analyze some international legal acts in the field of environmental protection, as well as to consider the state of compliance with Ukraine's obligations to implement these acts in the Ukrainian system of legislation. Although the problems of the effectiveness of legal standards have often been the subject of research by a number of scientists, however, the question of their effectiveness in the field of environmental protection has not found a thorough and comprehensive study. The main results of this work are of great practical importance and considerable scientific interest, because its results have analyzed what exactly are the conditions for the effective implementation of international legal environmental acts in the system of national legislation. In the course of the work, some problems were identified, the solution of which will improve the quality of implementation of the international obligations undertaken by Ukraine, as well as the individual obligations, which should be amended in the existing system of legal acts. According to the results of the research, it was found that the fundamental reason for the slow progress in the implementation of the environmental component of international treaties is the lack of priority of environmental issues, their paramount importance in the activity of public authorities. The conclusions of the article provide practical recommendations for improving the current Ukrainian legislation in order to bring it into line with its obligations and to eliminate conflicts between the system of national and international law.

Keywords: international legal obligations, implementation, protection of the environment; international standards, efficiency.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть проблема погіршення стану навколишнього природного середовища стала болючим питанням для всього світового співтовариства через зростаючий ризик для життєдіяльності усіх живих істот. У зв'язку з ратифікацією Україною Угоди про асоціацію з ЄС, вона тим самим зобов'язалася здійснювати поетапну імплементацію до законодавства України міжнародних стандартів, утверджених в Угоді, а також встановити контроль за їх додержанням.

Ключові напрямки співпраці України та ЄС визначені в Угоді, зокрема у преамбулі Угоди про асоціацію, Главі 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», а на додаток – в Директивах, що є невіддільною складовою Угоди, що у своїй сукупності направлені на втілення довгострокових цілей безперервного розвитку.

Метою даної статті є аналіз чинних міжнародно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища, зобов'язання з дотримання яких Україна взяла на себе, а також розгляд сучасних європейських стандартів у цій сфері та дослідження відповідності ним українського законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання дієвості норм міжнародного права вивчалось такими загальновідомими науковцями, як Г.І. Курдюковим, І.І. Лукашук, С.Ю. Марочкіним, П. Барсумом, Л.Х. Мінгазовим, Д. Боданським, О. Янгом, Абрамом і Антонією Чейзами, Дж. Даунсом, Б. Чемберсом. Але разом з тим, проблема ефективності цих норм саме в сфері охорони навколишнього природного середовища не набула належного роз'яснення.

Виклад основного матеріалу. В межах європейського права було створено єдину взаємоуз-

годжену систему норм у сфері охорони навколишнього середовища, що має назву «європейське право навколишнього середовища». Воно складається з ряду окремих норм і принципів європейського права, які визначають взаємозв'язки між його учасниками з приводу охорони довкілля.

Угоди, підписані Співтовариствами з третіми державами та міжнародними організаціями, є зовнішніми джерелами, правове положення яких визначається, головним чином, нормами міжнародного права [1, с. 143].

Дієвість міжнародно-правових актів у сфері охорони природи характеризується мірою зміни поведінки його суб'єктів, подоланням екологічних проблем з урахуванням економічної результативності, внаслідок чого мета міжнародно-правового регулювання може бути реалізована.

Міжнародні зобов'язання що стосуються охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, а також забезпечення екологічної безпеки, які взяла на себе Україна, виникають з положень норм численних міжнародних конвенцій і двосторонніх угод. Міжнародні конвенції та угоди, які пройшли процедуру ратифікації в Україні, дають можливість затвердити основоположні вектори реформування вітчизняної системи законодавства та підготовки програм на загальнодержавному та регіональному рівнях у галузі екологічного моніторингу, його поступового прогресу з ціллю гарантування ефективної охорони навколишнього середовища.

Наша країна є учасником 26 природоохоронних конвенцій та протоколів до них, ключовими з яких є:

- Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (1973 р.);
- Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (Боннська конвенція 1979 р.);
- Конвенція про охорону дикої флори та фауни, а також природного середовища в Європі (Бернська конвенція 1979 р.);
- Конвенція з захисту Чорного моря від забруднення (1992 р.);
- Конвенція про охорону біологічного різноманіття (1992 р.);
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці (1996 р.);
- Європейська ландшафтна конвенція (2000 р.);
- Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (2004 р.) [2, с. 12].

Україна займається співробітництвом у цій сфері з визнаними міжнародними організаціями, як от Організація Об'єднаних Націй, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Глобальний Екологічний Фонд, Програма ООН по навколишньому середовищу, Програма розвитку ООН, Європейського Союзу, Світовий банк та інші.

Після підписання у 2014 році Україною «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», між ними поступово зміцнювалася співпраця в усіх сферах суспільного життя. Для нашої країни імплементація норм ЄС в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється в рамках восьми напрям-

ків. У сукупності, воно визначається 31 джерелами права, серед яких Регламенти та Директиви ЄС у галузі охорони довкілля, які утворюють загальнообов'язані норми і стандарти, що повинні бути імplementовані в національні системи права.

Слід зауважити, що у країнах з високим рівнем розвитку працює чітко визначений механізм втілення екологічного законодавства та контролю за його додержанням. Правові системи багатьох країн передбачають відповідальність для власників об'єктів, які є джерелами потенційної небезпеки та обов'язок з відшкодування шкоди особам, що зазнали шкідливого впливу від аварії чи катастрофи, які стали наслідком недотримання встановлених екологічних норм. Окрім цього, затвердження кожного закону у галузі охорони довкілля забезпечується виділенням із національних бюджетів значних коштів на його втілення.

Без імплементації у внутрішньодержавному праві багатосторонні природоохоронні угоди залишаються лише «м'яким» правом без будь-яких суттєвих результатів; національні закони є необхідними для перетворення цих угод у норми «твердого» права, оскільки вони втілюють цілі угод на практиці [3, с. 81]. Для підвищення ефективності імплементації міжнародно-правових стандартів в національному законодавстві, велике значення повинно надаватися підготовчим процесам, що відбуваються перед приєднанням держав до міжнародних конвенцій і двосторонніх угод, а також виступають важливим етапом у реалізації його втілення. До початку процедури приєднання до природоохоронної угоди, будь-яка держава-учасниця має здійснити об'єктивний аналіз своєї готовності з додержання взятих на себе обов'язків. У ситуації, якщо держава яка стала стороною угоди чи конвенції, виявить неможливість його належного здійснення, постане необхідність у розробленні національного плану дій із дотримання взятих на себе зобов'язань.

Одним з найголовніших недоліків, що стали причиною незначного прогресу в імплементації норм міжнародних договорів, залишається першочерговість проблем охорони навколишнього середовища в роботі Уряду та Парламенту. Не дивлячись на істотні проблеми в екологічній сфері, а також комплексний характер екологічних питань, у більшості випадків пріоритетнішим залишається розвиток інших сфер суспільного ладу.

Однією з наскрізних проблем імплементації міжнародних норм до вітчизняного законодавства є те, що директиви та регламенти приймаються в їх оригінальній формі, без урахування особливостей системи національного законодавства та без врахування істотних змін, що були внесені до міжнародно-правових актів органами ЄС в процесі їх діяльності. Це погіршує ефективність від здійснення заходів з їх впровадження в українське законодавство, так як не беруться до уваги ті необхідні зміни, що були визначені в ЄС під час їх застосування. Більш того, здійснюючи аналіз практики за останні десятиліття, науковці виокремлюють важливий аспект: впровадження на території Східної Європи системи заходів, що використовується в ЄС, у більшості випадків не є належним: «надмірна опора на західні моделі програм енергетичної ефективності є недоречною... Ці програми можуть допомогти, але повинні бути істотно адаптовані до місцевих ринків і умов» [4, с. 5562]. В законодавчому процесі потрібно

не звертатися до неусвідомленого копіювання міжнародних норм в національне законодавство, а належить втілювати необхідні положення до загальної правової системи, що діє на теренах України, з врахуванням принципів її побудови та наявних системних зв'язків, що були закладені в його основу.

На додаток до невтішного стану втілення міжнародно-правових норм до національного законодавства присутнє ще й ігнорування змісту його окремих правових положень. Прикладом такого ігнорування є прийняття у 1996 р. Україною однієї з найсучасніших європейських екологічних конвенцій, а саме Конвенція 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі, загальновідома ще й як Бернська конвенція. Україна ратифікувала надану Конвенцію, тим самим зобов'язуючись забезпечити охорону рідких видів рослин і тварин, перелік яких знаходиться у Додатках 1, 2, 3 до даної Конвенції. Відповідно до останньої, вовк є видом, що підлягає суворій охороні. Закон України «Про Приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі», має застереження щодо такої тварини як вовк, яке передбачено відповідною Конвенцією, де положення законодавчо допускає регулювання його чисельності в обмеженій кількості, але за умови дотримання контролю, який встановлюється відповідними нормативно-правовими актами.

Всупереч цьому вимоги, які встановлені у міжнародних документів і Законі України не приймаються на увазі в іншому Законі України – «Про мисливське господарство та полювання», де вовка занесли до переліку «шкідливих видів», що на нашу думку є необґрунтованим. Саме завдяки цьому здійснення полювання на вовків дозволяється протягом усього календарного року на території нашої держави, і що ще гірше, обмеження кількості відстріляних вовків не встановлюється майже ніколи. Їх виловлюють та відстрілюють на територіях загальновідомих заповідників та інших об'єктів природно-заповідного фонду, що не сприяє вирішенню цієї нагальної проблеми. У нашому розумінні, вирішенням може бути тільки адаптування Закону України «Про мисливське господарство та полювання» до відповідних міжнародних стандартів, зобов'язання про виконання яких взяла на себе Україна після проведення процедури приєднання до Конвенції.

Додатковим прикладом недотримання Україною зобов'язань з імплементації зобов'язань, які вона взяла на себе можна прогледіти в Конвенції з морського права 1982 року, що є основоположним міжнародно-правовим документом, яка покликана здійснювати регулювання міждержавних відносин

в контексті міжнародного морського права. Однією з перших ратифікувала дану угоду саме Україна шляхом прийняття Закону України про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 р. та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 р., прийнятого Верховною Радою України 3 червня 1999 р. Критика насамперед полягає у тому, що не дивлячись на цю ратифікацію на сьогоднішній день положення національного законодавства все ще не відповідають даній Конвенції з морського права 1982 року (прикладом може бути саме повна відсутність зазначення визначення та правової регламентації використання природних ресурсів континентального шельфу України на рівні окремого закону).

На додаток, прикладом недотримання Україною конвенційних норм є наступна ситуація. Не так давно в нашій країні виявився відносно новий і цілком небезпечний рух так званих «сіті-хантерів» («міських мисливців»), які займаються полюванням за допомогою пневматичної зброї калібром 4,5 і менше. Проблема в тому, що відповідна зброя не входить до переліку зброї, на який розповсюджуються обмеження, тому з неї «сіті-хантери» здійснюють масовий відстріл кажанів в межах населених пунктів, на яких розповсюджується охорона Бернської конвенції, а також птахів-хижаків, як от різних видів соколів. Непоодинокі випадки коли люди замість кажанів стають жертвами таких відстрілів. Саме через це було б доречно здійснити відповідні зміни шляхом внесення нового положення до ст. 23 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», згідно з яким дозволяється притягнення осіб до різних видів правової відповідальності, у разі виявлення діяльності, пов'язаної з стрільбою з пневматичної зброї у містах і населених пунктах.

Висновки і пропозиції. Враховуючи все вищезазначене, успішній імплементації Україною міжнародних зобов'язань в сфері охорони навколишнього природного середовища буде сприяти першочергове їх втілення в національному законодавстві, яке має здійснюватися при врахуванні особливостей загальної системи законодавства та керівних засад державотворення, яка діє в Україні, що у свої сукупності зможе гарантувати ефективну діяльність всередині української правової системи. Більш того, має здійснитися перегляд пріоритетних завдань охорони довкілля у діяльності законодавчої влади та має провести пристосування законодавства у відповідність до взятих на себе зобов'язань, під час якої потрібно усувати будь-які існуючі колізійні норми між національним та міжнародним правом.

Список літератури:

1. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии : учеб. пособие. Москва, 2002. 216 с.
2. Богачов В. Необхідність підвищення екологічної безпеки в Україні. *Економіст*. 2008. № 9. С. 12–14.
3. 9th International conference on environmental compliance and enforcement, Conference proceedings, 20–24 June 2011, Whistler, British Columbia, Canada. Washington : INECE Secretariat, 2011. 855 p.
4. Sarkar A., Singh J. Financing Energy Efficiency in Developing Countries – Lessons Learned and Remaining Challenges Energy Policy. 2010. No 38. P. 6864 p.

References:

1. Fundamentals of European Union Law: Schemes and Comments: Textbook. Benefit. Moscow, 2002. 216 p.
2. Bogachov, V. The need to improve environmental safety in Ukraine. *Economist*. 2008. № 9. P. 12–14.
3. 9th International conference on environmental compliance and enforcement, Conference proceedings, 20–24 June 2011, Whistler, British Columbia, Canada. Washington : INECE Secretariat, 2011. 855 p.
4. Sarkar, A., Singh, J. Financing Energy Efficiency in Developing Countries – Lessons Learned and Remaining Challenges Energy Policy. 2010. No 38. P. 6864 p.