



## ПРИВЕДЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА УКРАИНЫ В СООТВЕТСТВИЕ СО СТАНДАРТАМИ ЕС

**Виктор БОНДАР,**

кандидат юридических наук, докторант кафедры экологического права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

The article analyzes the main priorities on the way to bring environmental law in Ukraine in line with European Union environmental law. The author defines the basic obligations assumed by Ukraine in the field of environmental protection, natural resource management and environmental security in the framework of the European integration process. He states that further development of environmental law in Ukraine requires an understanding of the principles on which the EU environmental law is based.

**Key words:** environmental law of Ukraine, the EU environmental law, the European integration process, principles of environmental law, implementation.

### Аннотация

В статье проанализированы главные приоритеты на пути к приведению экологического права Украины в соответствие с экологическим правом Европейского Союза. Автор определяет основные обязательства, которые берет на себя Украина в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности в рамках евроинтеграционного процесса. Констатируется, что дальнейшее развитие экологического права Украины требует, в частности, понимания того, на каких принципах основано экологическое право ЕС, каким закономерностям подчиняется его развитие и какой круг источников оно охватывает.

**Ключевые слова:** экологическое право Украины, экологическое право ЕС, евроинтеграционный процесс, принципы экологического права, имплементация.

**Постановка проблемы.** Интеграционные процессы, происходящие в различных регионах и на разных континентах между странами с различными правовыми традициями, отличаются по темпам, содержанию и глубине. Обязательным условием интеграционных процессов, происходящих в мире, является совместимость правовой, экономической и политико-правовой систем и соответствующая синхронность правовой, экономической и социально-политической трансформации государств, которые объединяются [1, с. 338].

Кроме того, ускорение и углубление интеграционных процессов ставит перед современными государствами вопрос о необходимости выработки оптимальной модели международно-правового взаимодействия, которая позволит наиболее эффективно внедрить зарубежный опыт в национальную правовую систему. Именно в сфере регулирования отношений по обеспечению экологической безопасности необходима согласованность приобретает первостепенный характер в связи с единством природных процессов и явлений и по причине необходимости скоординированных мер по их регулированию. Негативные изменения в окружающей среде побуждают общество отдавать предпочтение мерам, направленным на правовое регулирование экологически

сбалансированного использования природных ресурсов. Именно поэтому на современном этапе развития получает все большую актуальность поиск путей гармоничного сосуществования общества и живой природы, установление баланса между экономическими и экологическими интересами людей. Учитывая это, проблемы сближения экологического права Украины и ЕС и обеспечения выполнения международных обязательств в сфере охраны окружающей природной среды являются важными и актуальными направлениями научного исследования.

Для Украины членство в Европейском Союзе является стратегической целью. Это путь к модернизации экономики, возможность широкого привлечения инвестиций, выход на рынок европейских сообществ и мировые рынки. В политической сфере последовательная европейская интеграция является залогом стабильности демократической политической системы, углубления культуры демократии, уважения прав человека, укрепления национальной безопасности и безопасности граждан. Следует отметить, что Украина стала первой страной СНГ, которая заключила Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом (16 июня 1994 г.), в котором установлен механизм взаимодействия между нашей страной и ЕС. Европейский Союз принял Общую

позицию по Украине (28 ноября 1994 г.) и План действий (6 декабря 1996 г.), в которых выразил поддержку демократических и экономических преобразований в Украине. 11 июня 1998 г. Указом Президента Украины была утверждена «Стратегия интеграции Украины в Европейский Союз», рассчитанная на период до 2007 г.

Интеграция государства в ЕС, безусловно, требует изменений в различных сферах общественной жизни: политической, экономической, культурной и т.п. Однако следует признать, что право выступает центральным элементом механизма евроинтеграции. По выражению отдельных западных исследователей, правовая интеграция является первой важной формой евроинтеграции [2, с. 2]. Именно поэтому ключевым элементом успешной интеграции Украины в ЕС является достижение определенного уровня согласованности законодательства нашей страны и практики его реализации с правом ЕС. Собственно, приближение или изменение национальных законодательных актов, регулирующих использование природных ресурсов и охрану природы таким образом, чтобы требования соответствующих правовых актов ЕС были полностью введены в систему законодательства Украины, первым шагом на пути интеграции Украины в ЕС в сфере эколого-правовых отношений называют и отечественные ученые [3].



Среди целей, которые перед собой ставит Европейский Союз и к которым должно стремиться каждое государство, имеющее намерения стать государством-членом, – высокий уровень охраны и повышения качества окружающей среды. Соответственно, развитие экологического права Украины на современном его этапе должно происходить именно в свете евроинтеграционных процессов. **Целью статьи** является определение главных приоритетов на пути к приведению экологического права Украины в соответствие с экологическим правом ЕС, а также определение основных направлений дальнейшего формирования последнего для того, чтобы уже сегодня иметь возможность их учета для Украины. Решение названной научной задачи не может быть успешным не только без определения основных обязательств, которые берет на себя Украина в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности в рамках евроинтеграционного процесса, но и без понимания того, на каких принципах основано экологическое право ЕС, каким закономерностям подчиняется его развитие и какой круг источников оно охватывает.

**Изложение основного материала исследования.** Общие принципы, на которых должно основываться, среди прочего, регулирование отношений в сфере реализации экологической политики ЕС, закреплены в Договоре о Европейском Союзе, Договоре о функционировании Европейского Союза, Хартии основных прав и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Такой широкий круг договорных обязательств способствует обеспечению баланса между экономическими основами развития ЕС и охраной окружающей природной среды. Для Украины является важным установить указанные закономерности реализации соответствующих политик и практик в ЕС для их переноса в национальную правовую систему, поскольку вопросы экологического права – это далеко не только правовые формы и юридические процедуры. Это в первую очередь субстантивный вопрос: вопрос, во многом, ценностного выбора. Кроме того, экологическое право ЕС, кроме базовых принципов функционирования право-

вого порядка ЕС в целом, имеет свою систему целей, принципов, специфических процедур принятия решений по широкому кругу вопросов: загрязнение окружающей природной среды и климата, управление отходами и опасными веществами, охрана природы и дикой жизни. Важное место в правовом регулировании экологических отношений в ЕС наряду с директивами занимает прецедентная практика Европейского суда справедливости, которая часто сталкивается с необходимостью решения экологических вопросов, дополняя и развивая экологическое право ЕС.

Следует отметить, что началом отсчета момента формирования и развития экологического права Европейского сообщества можно считать Стокгольмскую конференцию ООН 1972 г., на которой государствами-членами Европейского экономического сообщества была принята Декларация о программе действий по окружающей среде. Было принято несколько последовательных программ, основанных на вертикальном и отраслевом подходах к решению экологических проблем. Так, в 1973 и 1977 гг. приняты Первая и Вторая программы действий Сообщества в области окружающей среды, содержащие основные цели политики Европейского сообщества, среди которых, в частности, предотвращение загрязнения, уменьшение использования природных ресурсов и природы, что может существенно повлиять на экологический баланс, введение принципа «загрязнитель платит», учет влияния на окружающую среду на ранних этапах принятия решений, предупреждение трансграничного воздействия, определение долгосрочной концепции европейской экологической политики и т.д. [4, с. 43].

Тогда, в 70-х гг. XX в., формировалась европейская концепция экологического права как косвенный результат компромисса двух подходов, на первый взгляд, несовместимых друг с другом. Один из этих подходов основан на объективных показателях, в свою очередь имеющих в своей основе научные критерии состояния охраны природы, пороговых уровней загрязнения, экосистемного подхода, устойчивых урожаев, общих допустимых уровней и т.п. Эти критерии направлены на защиту биосферы как таковой и формируются они на основании научного анализа видов

экологического риска. Такой научный подход находится в оппозиции к субъективному видению отношений между человеком и окружающей средой (в том числе с точки зрения экономических, эстетических, культурных и рекреационных качеств), согласно которому основное внимание уделяется измерению качества жизни. Соответственно, те или иные аспекты окружающей среды должны быть защищены не в силу той роли, которую они играют в экосистеме, а учитывая их роль в жизни человека или их экономическую стоимость. В результате, защита биосферы ставится в зависимость от интересов человечества. Балансировка конкурирующих социальных, экономических и природоохранных интересов становится элементом концепции устойчивого развития, выступает основой европейской политики [5, с. 23].

Следует отметить, что экологическое право ЕС на современном этапе является всесторонне развитым и передовым в противовес позиции других экономически развитых государств (в частности США и Японии). Позиция Сообщества является ориентиром в экологической сфере для мирового сообщества. Европейский Союз действует в пределах той компетенции, которая предоставлена ему учредительными договорами. В них определена сфера его полномочий, а также сферы, в которых ЕС и его государства-члены имеют смешанную компетенцию. Так, окружающая среда является той сферой, в которой полномочия разделены между государствами-членами и Сообществом. В случае, когда в праве ЕС отсутствуют нормы, регулирующие действия в отдельной сфере охраны окружающей среды, тогда страны-члены могут самостоятельно принимать соответствующие акты. В урегулированных сферах правовые акты ЕС имеют верховенство, они являются обязательными для выполнения государствами-членами. Европейский Союз является участником многих международных соглашений и конвенций, полномочия для заключения которых вытекают из ст. 228 Договора о Европейском сообществе. Требованием для прямого действия международно-договорных норм является четкость и ясность формулировок, отсутствие необходимости принятия специального акта и определенность адресата.



Правовые нормы ЕС в целом и экологические правовые нормы в частности, обязывающие страны-члены принимать природоохранные мероприятия, состоят из четырех основных групп правовых актов: директивы, решения, регламенты, рекомендации и резолюции. К ним относятся также многочисленные опубликованные информационные материалы и документы программного характера, которые являются весомым инструментом регулирования экологической политики ЕС. Стоит отметить, что директивы являются основным и самым действенным видом правовых актов, поскольку обязывают страны-члены ЕС привести в соответствие с ними национальные правовые системы, т.е. изменить или дополнить их в соответствии с принятыми директивами в течение определенного срока. Они охватывают собой такие вопросы: мониторинг уровня загрязнения и оценку состояния природной среды; систему информации о состоянии окружающей среды; борьбу с локальным, региональным и трансграничным загрязнением атмосферного воздуха и воды; устойчивое, эффективное и экологически безопасное производство и использование энергии; безопасность предприятий; уменьшение объемов, утилизация и безопасное уничтожение отходов; защиту лесов; сохранение биологического разнообразия, рациональное использование биологических ресурсов и управления ими; применение экономических и финансовых рычагов; глобальные климатические изменения; экологическое образование и воспитание и т.д. [6, с. 112].

На современном этапе евроинтеграционного процесса главным ориентиром выступает Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны (Закон Украины о ратификации от 16.09.2014 г. № 1678-VII). В целом, та часть Соглашения об ассоциации, которая касается природоохранных законодательных документов, охватывает широкий спектр проблем. Среди них такие «тяжеловесы», как директивы о всеобъемлющем предотвращении и контроле загрязнений, о захоронении отходов, о качестве воды, об очистке городских сточных вод и некоторые другие [7, с. 8].

Соглашение определяет основные направления дальнейшего развития двустороннего сотрудничества Украины и ЕС в сфере охраны окружающей среды и включает, среди прочего, изменение климата, экологическое управление, качество воздуха и воды, отходы, охрану природы, загрязнения и химические вещества, ГМО, шумовое загрязнение, гражданскую защиту населения, экологические сборы и др.

21 августа 2014 г. Минприроды представило «Национальную стратегию сближения (аппроксимации) законодательства Украины и права ЕС в сфере охраны окружающей среды». Она сфокусирована на положениях ст. 363 Главы 6 «Окружающая среда» и Приложении XXX к Соглашению об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Выполнение этого международно-правового обязательства Украины включает два этапа, а именно:

(а) транспозиция, т.е. перенос, где это необходимо, положений соответствующих источников права ЕС (двадцати девяти директив и регламентов ЕС, указанных в Приложении XXX к Соглашению об ассоциации) в законодательство Украины. Этому полностью соответствует обязательство по «принятию национального законодательства и определению уполномоченного (компетентного) органа (органов)», установленное отдельно для каждого источника права ЕС, приведенного в Приложении XXX к Соглашению об ассоциации с определенными контрольными сроками. Механизмом реализации мер по транспозиции, в том числе институциональным, является Общегосударственная программа адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, утвержденная Законом Украины от 18 марта 2004 г. № 1629-IV;

(б) имплементация, т.е. внедрение транспонированных положений в повседневную практику регулирования как неотъемлемой составляющей реализации государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды. Приложением XXX к Соглашению об ассоциации определены индивидуальные сроки имплементации относительно отдельных положений источников права ЕС (от 2–3 до 5–6 лет, а в отдельных случаях до 8–10 лет). Имплементация в этом контексте идентифицируется с созданием на национальной

почве комплекса предпосылок: нормативно-правовых, институциональных и, в определенной степени, организационно-экономических, обеспечивающих постановку и реализацию задач по практическому выполнению установленных требований [8, с. 69].

**Выводы.** Сегодня ЕС исходит из того, что соответствующее государство должно обеспечить, чтобы его действующее и будущее законодательство соответствовало праву ЕС настолько, насколько это максимально возможно [9, с. 106; 10 с. 17]. Результатом гармонизации является то, что у разных государств появляется единая система не только общих, но и отраслевых принципов права, общие цели и задачи во внешних политиках, единый механизм правового регулирования общественных отношений [1, с. 340]. Соответственно, только знания директив ЕС недостаточно. Прежде всего, необходимо рассмотрение экологического права ЕС в более широком контексте задач и обязательств, направленных на обеспечение устойчивого развития, высокого уровня защиты, процессов интеграции, реализации общих принципов функционирования европейского сообщества, обеспечения основных прав человека. Следует отметить, что западноевропейские исследователи сегодня совершенно справедливо подчеркивают, что экологические вопросы не могут сводиться исключительно к техническим стандартам: они тесно переплетены с проблематикой прав человека и не могут рассматриваться в современном мире вне связи с ней, в нейтральном, чисто формальном аспекте [11, с. 6]. Хотя доктрина прав человека и теория экологического права долгое время развивались как бы параллельно, в наше время они все больше и больше пересекаются. В целом, мы должны взять за исходную позицию: окружающая среда не является абстракцией, она является пространством человеческой жизни, которое определяет качество существования и состояние здоровья людей, включая нерожденные поколения [12, с. 294].

#### Список использованной литературы:

1. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом : методи, ета-



пи, види / Н.М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 338–342.

2. Lange B. Implementing EU Pollution Control : Law and Integration / B. Lange. – Cambridge University Press, 2008. – 344 p.

3. Фонарюк Д.В. Адаптація українського законодавства ЄС як фактор швидкого розвитку євроінтеграції / Д.В. Фонарюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=58284>.

4. Адаптація вітчизняного законодавства до норм права Європейського Союзу : [навч. посібник] / [І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, К.К. Баранцева та ін.] ; за заг. ред. І.А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 60 с.

5. Cordonier Segger M.-C. Sustainable Development Law. Principles, Practices, and Prospects / M.-C. Cordonier Segger, A. Khalfan. – Oxford : Oxford University Press, 2004. – 496 p.

6. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / під ред. Н. Андрусевич. – Львів, 2013 – 202 с.

7. Міщенко В. Методологія вартісних оцінок імплементації екологічних директив ЄС в Україні / В. Міщенко // Економіка природокористування і охорони довкілля. – 2014. – № 1. – С. 6–9.

8. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. – К., 2014. – 93 с.

9. Кравчук І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І.В. Кравчук, М.В. Парапан. – К. : Вид. дім «Слово», 2005. – 319 с.

10. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу : проблеми теорії і практики / І.В. Яковюк // Європейський Союз і Україна : особливості взаємовідносин на сучасному етапі. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 5–47.

11. Sadeleer N. de. EU Environmental Law and the Internal Market / N. de Sadeleer. – Oxford : Oxford University Press, 2014. – 499 p.

12. Glazebrook S. Human Rights and the Environment / S. Glazebrook // Victoria University of Wellington Law Review. – 2009. – Vol. 40. – P. 293–355.

## ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ЛОББИРОВАНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ТИПА

Максим БРИЗИЦКИЙ,

аспирант кафедры теории и философии права  
Львовского национального университета имени Ивана Франко

### Summary

The article investigates general theoretical characteristics of a legal mechanism of lobbying, identifies its main characteristics, the elemental composition. Legal mechanism of lobbying in France, Germany, Poland, Austria, Italy and several other civil law countries is examined. Features of their legal mechanism of lobbying are established. The conception of the civil law model of the legal mechanism of lobbying is formed, examples of the differences from the common law counterparts are given. The conclusion is made about the importance of the experience of formation and functioning of the legal mechanism of lobbying for the establishment of democracy in Ukraine.

**Key words:** lobbying, legal mechanism of lobbying, legal remedies of lobbying, civil law.

### Аннотация

Статья посвящена общетеоретической характеристике правового механизма лоббирования, выявлению основных его признаков, элементного состава. Исследуется правовой механизм лоббирования во Франции, Германии, Польше, Австрии, Италии и нескольких других государствах континентального типа. Устанавливаются особенности правового механизма лоббирования в них. Формируется представление о континентальной (романо-германской) модели правового механизма лоббирования, приводятся примеры ее отличий от англо-американских аналогов. Делается вывод о важности опыта формирования и функционирования правового механизма лоббирования для становления демократии в Украине.

**Ключевые слова:** лоббирование, правовой механизм лоббирования, правовые средства лоббирования, континентальный тип права.

**Постановка проблемы.** На функционировании нашего государства все более сказывается воздействие европейских правовых стандартов в целом и в контексте формирования демократического режима в частности. Важным в этом направлении представляется опыт государств континентального (романо-германского) типа в создании правового механизма лоббирования. Вопросы лоббирования, его сущности, правового обеспечения, правовых средств лоббирования исследовались в научной литературе, в частности в работах С. Васильевой, В. Джонсона, О. Дягилева, Л. Зеттера, Р. де Кария, Г. Мерфи, Л. Михут, В. Нестеровича, В. Федоренка, Дж. Хогана, Р. Чари и др. Но и ныне малоисследованными остаются вопросы природы правового механизма лоббирования, его особенностей в государствах континентального типа.

**Целью** статьи является выявление природы правового механизма лоббирования, его особенностей в государствах континентального (романо-германского) типа.

Методы и использованные материалы. При написании статьи были использованы логические приемы и общетеоретический метод, направленные на выявление общих закономерностей правового механизма лоббирования в государствах континентального типа, а также общетеоретическая литература и другие научные источники, законодательство и практика.

**Изложение основного материала исследования.** Понимая под лоббированием целенаправленное влияние на органы государственной власти и местного самоуправления (субъектов публичной власти) с целью решения и фиксации в юридических актах групповых интересов, следует обратить внимание на необходимость формирования модели правового механизма лоббирования, обеспечивающего эффективность лоббистской деятельности.

В то же время к основным признакам правового механизма лоббирования можно отнести то, что такой механизм: является системой правовых