

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРИНЦИПІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЄС ДО ПРАВОВОГО ПОЛЯ УКРАЇНИ

Швидченко І.Г., Галинський К.О.

Одеський державний екологічний університет

Актуальність дослідження. Сьогодні правовий інститут екологічної відповідальності України, перебуває на стадії власного оновлення, що обумовлено, перш за все, його неефективністю в існуючих еколого-правових реаліях. Так, за даними Національної поліції України, кількість виявлених кримінальних правопорушень проти довкілля у 2020 році становила майже 4 500 випадки, в той час, як лише за перші два місяці 2021 року, зазначена позначка сягнула вже 800 правопорушень. Більш ніж 2600 порушень посягали на суспільні відносини в сфері захисту рослин, лісового та природно заповідного фонду. Сума збитків, нанесених лише незаконною вирубкою дерев, становила 98 мільйонів гривень [1]. За даних обставин, в умовах євроінтеграційних прагнень України, вельми важливим є імплементація основоположних принципів, на яких ґрунтується інститут екологічної відповідальності ЄС, який за роки власного існування довів власну беззаперечну ефективність.

Аналіз останніх досліджень. Науковий аналіз основоположних принципів інституту екологічної відповідальності, функціонуючого в ЄС, відтворено у працях таких українських вчених, як: Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова, С.М. Кравченко, М.І. Краснова, Н.Р. Малишева, В.М. Савінова, С.М. Орехов, Ю.С. Шемшученко, О.Л. Яременко, та інших науковців. Разом з тим, постійні зміни правового поля ЄС, потребують перманентної актуалізації доктринального базисуданого питання.

Мета дослідження. Мета даного дослідження полягає у здійсненні аналізу умов та підґрунтя запровадження до законодавчого поля України основоположних принципів екологічної відповідальності, відтворених у праві ЄС.

Виклад основного матеріалу. Інститут екологічної відповідальності в Україні ґрунтується здебільшого на реалізації ретроспективної негативної відповідальності шляхом покладення на суб'єкта правопорушення фінансових стягнень. Підхід представників держав-членів ЄС до формалізації та практичної реалізації сутності екологічної відповідальності в контексті принципу «забруднювач платить», кардинальним чином відрізняється від України. ЄС концентрує увагу, перш за все, на усуненні нанесеної навколишньому середовищу шкоди, обмеженні її негативних наслідків та попередженні подальшого негативного впливу. Зазначений підхід до екологічної відповідальності реалізовано у Директиві 2004/35/ЄС «Про екологічну відповідальність, спрямовану на попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 року, положення якої є орієнтованими на визначення та оцінку екологічних ризиків і відновлення

екологічного стану довкілля [2]. Разом з тим, попри зобов'язання України в частині поступового наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, викладені в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 р., так і залишились в статусі проектів, законодавчі ініціативи нормативно-правових актів, спрямовані на імплементацію Директиви 2004/35/ЄС до національного правового поля України [3]. Зокрема, проект Закону України від 04.06.2020р. 2207-1-д «Про управління відходами», прийняття якого в новій редакції суб'єктом правотворчості створило б правове підґрунтя для впровадження механізму повного покриття витрат на управління відходами згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника, так і не отримав статусу чинного Закону України, хоча відповідно до Звіту про стан виконання плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони за III квартал 2020 року, зазначене нормативно-правове положення планувалось запровадити до національного законодавства не пізніше закінчення III кварталу 2019 р. [4]

Імплементація принципу «забруднювач платить» за шкоду, заподіяну довкіллю, створює правові підстави для нівелювання негативних зовнішніх ефектів своєї діяльності в повному обсязі. Однак, у зв'язку з цим, у суб'єкта правозастосування виникає зобов'язання визначення кількісно-вартісної оцінки нанесених екологічних збитків. Складання кількісно-вартісної оцінки спричиненої шкоди є вельми складним питанням в частині визначення вартості тих природних ресурсів або функцій екосистеми, які не підлягають відновленню або заміні після спричиненого негативного впливу.

Ефективність інституту екологічної відповідальності в частині відновлення екологічного стану довкілля залежить від платоспроможності потенційних суб'єктів забруднення. За даних умов, важливим аспектом імплементації принципу «забруднювач платить» є запровадження нормативно-правового підґрунтя для фінансового забезпечення екологічної відповідальності. Так, подібний правовий механізм може бути реалізованим в контексті розвитку інституту екологічного страхування, який сьогодні перебуває в межах українського нормативного поля на стадії власного генезису. Разом з тим, такі ключові законопроекти: «Про обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів господарювання, діяльність яких становить підвищену екологічну небезпеку» (проект Закону України від 09.07.2015 р. № 2327а, «Про екологічне страхування» (проект Закону України від 09.09.2021 р. № 6018) сьогодні так і не набули реалізації в конгломераті національних правових норм. Виправлення наявної правової прогалини, з одного боку, створить гарантії формування фінансового базису для усунення спричиненої негативної шкоди, а з іншого – дозволить здійснити максимально точну імплементацію зазначеного принципу шляхом покладення фінансової відповідальності саме на суб'єкта забруднення, винного у виникненні негативних екологічних наслідків, а не платників

податків, за кошти яких часто відбувається нівелювання негативного впливу, нанесеного довкіллю.

Інститут екологічної відповідальності ґрунтується перш за все на принципі своєчасності застосування відповідних заходів відносно правопорушника. Адже ефективність заходів з практичної реалізації принципів екологічної відповідальності залежить від оперативного реагування на правопорушення. Разом з тим, національні правові норми створюють певні процесуальні бар'єри, що уповільнюють припинення нанесення шкоди довкіллю. Так, відповідно до ч. 3 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. в останній редакції від 01.01.2021 р., діяльність фізичних та юридичних осіб, що спричиняє шкоду навколишньому природному середовищу, може бути припинена виключно за рішенням суду [4]. Розгляд судом подібних справ в Україні може відбуватись упродовж тривалих темпоральних періодів та досягати навіть декількох років, в той час, як негативна для довкілля діяльність триватиме і надалі в період судового розгляду справи.

Не можна оминати увагою принцип співмірності відповідальності обсягам нанесеної шкоди. Аналіз національного правового поля дозволяє зробити висновок про наявність бар'єрів з імплементації зазначеного принципу до законодавства України. Перш за все слід відзначити незначні штрафні санкції, передбачені за правопорушення проти довкілля в Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Так, санкція ч. 1 ст. 243 Кримінального кодексу України за забруднення моря в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя чи здоров'я людей або живих ресурсів моря чи могло перешкодити законним видам використання моря, а також незаконне скидання чи поховання в межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або у відкритому морі зазначених матеріалів, речовин і відходів, передбачає, серед іншого, фінансовий штраф у розмірі від трьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 5100 до 13600 гривень) [5]. За невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (стаття 188-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення) до громадян буде застосовано санкцію у формі штрафу від 153 до 255 гривень [6]. Подібні штрафні санкції прямо суперечать принципу співмірності екологічної відповідальності, створюючи, таким чином, підґрунтя до подальших триваючих правопорушень.

Превентивність екологічної відповідальності в ЄС, відтворена у тому числі у принципі «перестороги», не відповідає національним доктринально-правовим засадам відповідальності. Так, в Україні притягнення до відповідальності можливе лише за умови наявності ознак складу правопорушення, в той час, як принцип «перестороги» передбачає вжиття відповідних заходів, у тому числі

компенсаційних, навіть за умови виникнення підозри нанесення шкоди довкіллю.

Належна адаптація правової реальності України до нормативного поля ЄС в частині імплементації базових принципів екологічної відповідальності залежить від якісної інтеграції результатів Севільського процесу. Започаткований у 1997 році за конвенцією IPPC (International Plant Protection Convention), він отримав розвиток як BAT Implementing Decision у комісійно-імплементаційному рішенні 2012/119/EU від 10 лютого 2012 року (з урахуванням директиви відносно якості інформації 2010/75/EU) [8]. Наразі Севільський процес вийшов з площини доктринально-індикативної активності і формалізується в конкретизованих BREFs (BAT referenced documents – довідкова документація з найефективніших методів), що є обов'язковими до виконання. Можливість імплементації подібних передових рішень стикається з певним спектром перепон:

1) Практична інтеграція BREF завжди пов'язана з інклюзивною участю в їх формуванні представників таргетних територій;

2) Ефективність BREF критично залежить від якості вхідної інформації відносно самого широкого кола аспектів забруднення, що наразі є недоступним з огляду на відсутність адаптації відповідної школи національного екологічного моніторингу;

3) BREF завжди виходять з можливостей та технічного потенціалу наявного в ЄС та доступного Світу, що унеможливорює безадаптаційну імплементацію в умовах обмеженого бюджету України та сегментарного доступу до технологій;

4) BREF імплементація нерозривно пов'язана з компенсаторними заходами для бізнесу в межах правового поля ЄС, в той час, як Україна має значно менший сегмент подібних адаптаційних заходів.

Таким чином, ефективна інтеграція найбільш практичного елемента екологічного правового поля є значно складнішою та системною, ніж імплементація базових нормативних основ екологічного права ЄС.

Категорія екологічної відповідальності в межах права і політики ЄС є значно ширшою за регуляторні заходи санкційного характеру і в базисній своїй частині знаходиться в полі індикації та консолідаційної соціалізації. Саме впровадження мережі елементів екологічних цінностей в сферу шкільної та позашкільної освіти є тим чинником за яким формується базис нон-ретроспективної, а позитивної соціальної та бізнесової екологічної відповідальності на якій будується вся система превенції екологічних правопорушень. Еко-орієнтована ж індикація значно спрощує орієнтування суб'єктів господарювання в межах широкої палітри еко-ефективних рішень, створюючи умови для зменшення ризиків стохастичного розбалансування системи.

Висновки. Інститут екологічної відповідальності в Україні перебуває на стадії трансформаційних змін. Незважаючи на належність України та країн держав-членів ЄС до єдиної романо-германської системи права, основні засади функціонування інституту екологічної відповідальності, що сформовані в

межах ЄС, є відмінними від українських реалій. Поступова адаптація національного законодавства до еколого-правових норм ЄС, нівелює в майбутньому наявні сьогодні колізії, та створить умови до ефективного функціонування означеного інституту в правовій системі України.

Література

1. Офіційний сайт Національної Поліції України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/>

2. Директива 2004/35/ЄС «Про екологічну відповідальність, спрямовану на попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 року // Офіційний вісник Європейського Союзу. – 2004. - L143. - Ст. 56.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. - № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.

4. Звіт про стан виконання плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони за III квартал 2020 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://mepr.gov.ua/files/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%86%D0%86%D0%86%D0%BA%D0%B22020.PDF>

5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 41. – Ст. 546.

6. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25. – Ст. 131.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. - № 51. – Ст. 1122.

8. Commission implementing decision of 10 February 2012 laying down rules concerning guidance on the collection of data and on the drawing up of BAT reference documents and on their quality assurance referred to in Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions(notified under document C(2012) 613)(2012/119/EU) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32012D0119>