
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32846/2306-9716/2024.eco.6-57.37>

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ВИМОГАМИ ЄС

Якименко І.Л., Ничик О.В., Маджд С.М.

Національний університет харчових технологій

вул. Володимирська, 68, 01601, м. Київ

iyakymen@gmail.com, nychik@ukr.net, madzhd@ukr.net

Екологічне законодавство України є доволі розвиненим і базується на фундаментальних засадах сталого розвитку. Правові засади екологічної безпеки та захисту довкілля України визначено у відповідних статтях Конституції України, Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та багатьох інших. Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна почала процес імплементації ключових законодавчих норм ЄС у законодавче поле України. На даний момент Україна імплементувала в національне законодавство близько 80 % правових норм Європейського Союзу щодо охорони навколишнього природного середовища. Прикладом ефективної імплементації законодавчих норм ЄС у законодавство України став Закон України «Про управління відходами» (2023 р.), який запроваджує європейські принципи менеджменту відходів та європейську ієрархію поводження з відходами в українське законодавство. Водночас однією з важливих складових законодавства України, яка потребує невідкладного вдосконалення, є норми юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. Через застарілий Кодекс України про адміністративні правопорушення в Україні накладаються символічні штрафи за забруднення навколишнього середовища та завдання шкоди навколишньому середовищу. Ці юридичні норми скоріше провокують правопорушників порушувати закони щодо захисту довкілля, ніж дотримуватися закону. Важливо усвідомлювати, що і громадяни, і влада мають бути зацікавлені у збереженні та захисті довкілля. Тому роботу щодо вдосконалення екологічного законодавства в частині юридичної відповідальності потрібно виконувати невідкладно, навіть незважаючи на інші величезні виклики для країни в даний момент. *Ключові слова:* екологічне законодавство України, екологічне законодавство ЄС, євроінтеграція, юридична відповідальність.

Harmonization of Ukrainian environmental laws with EU requirements. Yakymenko I., Nychyk O., Madzhd S.

The environmental legislation of Ukraine is quite developed and based on the fundamental principles of sustainable development. The legal foundations of environmental protection in Ukraine are defined in the relevant articles of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On Environmental Protection”, the relevant articles of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Criminal Code of Ukraine, and many others. After signing the Association Agreement between the European Union and Ukraine, Ukraine began the process of implementation of key EU legislative norms into the national laws. At the moment, Ukraine has implemented about 80% of the legal norms of the European Union on environmental protection into national legislation. A recent example of the effective implementation of EU legislative norms into Ukrainian legislation is the Law of Ukraine “On Waste Management” (2023), which introduces European principles of waste management and the EU waste management hierarchy into Ukrainian legislation. At the same time, one of the important parts of Ukrainian legislation that needs urgent improvement is the norms of legal liability for environmental offenses. Due to the outdated Code of Ukraine on Administrative Offenses, symbolic fines are imposed in Ukraine for environmental pollution and harm to the environment. These legal norms provoke offenders to violate environmental protection laws rather than comply with the law. It is important to realize that both citizens and the authorities should be interested in preserving and protecting the environment. Therefore, work on improving environmental legislation in terms of legal liability should be carried out urgently, even despite other huge challenges for the country at the moment. *Key words:* environmental legislation of Ukraine, EU environmental legislation, European integration, legal liability.

Постановка проблеми. Упродовж останніх трьох років Україна перебуває у стані активної фази війни з терористичним російським режимом, найбільшої війни в Європі після Другої світової війни. Також Україна продовжує слідувати своїм євроінтеграційним амбіціями і зараз передуває на шляху до набуття повноправного членства у Європейському Союзі. Ці дві ключові складові сьогодення країни визначають сучасний стан усіх суспільних процесів в Україні, включно з трансформацією національного законодавства до норм і соціальних стандартів

Європейського Союзу. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1], Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати значну частину директив та регламентів ЄС у своє законодавство. Зокрема, у додатку XXX до розділу 6 «Довкілля» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС наведено перелік із понад 20 директив ЄС та регламентів ЄС щодо охорони навколишнього середовища, які мали бути імплементовані в українське законодавство. Вочевидь, для ефективного руху України до ЄС важливо розуміти поточний стан

імплементатії екологічного законодавства ЄС у законодавчому полі України, прогрес та викликів на цьому шляху.

Актуальність дослідження. У даній роботі ми аналізуємо правові засади екологічної безпеки та захисту довкілля в Україні та прогрес у гармонізації екологічного законодавства України із законодавством ЄС. Ефективне та дієве екологічне законодавство є обов'язковою складовою успішної природоохоронної діяльності та забезпечення сталого розвитку суспільства в цілому. Для України є вкрай позитивною можливістю використати кращі приклади ЄС для забезпечення прогресу у даному напрямку. Попри суттєвий прогрес у гармонізації екологічного законодавства України із законодавчими нормами ЄС, аналіз виявив серйозні прогалини у екологічному законодавстві країни, зокрема у частині юридичної відповідальності за правопорушення проти довкілля, що потребують негайного вирішення.

Правові засади екологічної безпеки в Україні.

Загалом Україна має розвинену систему екологічного законодавства, що базується на міжнародних принципах і нормах охорони навколишнього природного середовища. На офіційному веб-сайті Верховної Ради України (<https://zakon.rada.gov.ua>) наведено всі нормативно-правові акти України із зазначенням динаміки внесення до них змін. У Конституції України [2] чітко визначено, що обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України (стаття 16). Стаття 50 Конституції України гарантує кожному громадянину право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному також гарантується право вільного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища та право на її поширення. З іншого боку, відповідно до статті 66 Конституції кожен зобов'язаний не завдавати шкоди природі та відшкодувати завдану ним шкоду.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], охоплює всі ключові аспекти охорони навколишнього природного середовища в державі, включаючи цивільні права та обов'язки всіх сторін – громадян, усіх гілок державної влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, статтею 68 цього закону визначено, що порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність. Водночас цей закон не визначає обсяги покарань за правопорушення з питань охорони навколишнього природного середовища. Законодавство України має окремі закони у вигляді кодексів про різні види юридичної відповідальності за всі види правопорушень, включно з екологічними.

Зокрема, адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів регулюється главою 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4]. Близько 40 статей цього кодексу регулюють адміністративну відповідальність громадян і посадових осіб в галузі охорони довкілля, переважно у вигляді штрафів. Основним недоліком тут є те, що розрахунок штрафів здійснюється на основі застарілого так званого неоподаткованого мінімуму доходів громадян (НМДГ), що робить штрафи надзвичайно низькими, часто порядку 100 грн, тобто менше 3 євро (див. нижче).

Кримінальна відповідальність в Україні регулюється Кримінальним кодексом України [5]. Розділ VIII цього кодексу містить 18 статей про злочини проти довкілля. Покарання за кримінальні правопорушення є набагато суворішими порівняно з адміністративними правопорушеннями та зазвичай передбачають більші штрафи або позбавлення волі. Наприклад, стаття 236 Кримінального кодексу України про порушення правил екологічної безпеки визначає, що «порушення порядку здійснення оцінки впливу на довкілля, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів, якщо це спричинило загибель людей, екологічне забруднення значних територій або інші тяжкі наслідки, карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років».

Найсуровіше покарання у сфері охорони довкілля передбачене за екоцид (стаття 441 Кримінального кодексу України): караються масове знищення рослинного і тваринного світу, отруєння повітря чи водних ресурсів, а також будь-які інші дії, які можуть спричинити екологічну катастрофу. Позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років. Яскравим прикладом екоциду є військові злочини росіян з тотального руйнування довкілля України під час їхньої нинішньої агресії проти України, строго згідно з наведеним вище визначенням [6].

Цивільно-правова відповідальність регулюється в Україні Цивільним кодексом України [7] і передбачає повне відшкодування правопорушником шкоди, заподіяної довкіллю. Але цей закон визначає лише загальні принципи цивільно-правової відповідальності. Розміри стягнень за конкретні правопорушення визначаються відповідними підзаконними актами, наприклад, постановами уряду чи нормативно-правовими актами відповідних міністерств та відомств України. Наприклад, розмір плати за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про природно-заповідний фонд, регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2022 р. № 575 [8].

Загалом українське законодавство про охорону навколишнього природного середовища та природних ресурсів охоплює всі основні питання галузі.

Тим не менш, поточний процес імплементації правових норм ЄС в українське законодавство є надзвичайно важливим як для ефективного регулювання охорони навколишнього середовища, так і для подальшої євроінтеграції країни.

Прогрес України в імплементації екологічного законодавства ЄС. Починаючи з 2014 року, після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, розпочалася активна робота з імплементації екологічного законодавства ЄС в українське законодавство. Уряд України та Європейська Комісія постійно стежать за прогресом України в цьому процесі. Так, згідно з останнім звітом українського уряду [9], на кінець 2023 року Україна виконала 80 % своїх зобов'язань у сфері охорони навколишнього природного середовища порівняно з 77 % загального прогресу у виконанні зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію.

Навіть протягом останніх років, вже під час повномасштабної війни з Росією, Україна продовжує роботу з імплементації законодавчих норм Європейського Союзу в українське законодавство. Наприклад, у 2023 році в Україні було прийнято надзвичайно важливий для країни закон – Закон України «Про управління відходами» [10], який запроваджує ефективні механізми поводження з відходами як на етапі утворення та повторного використання компонентів ресурсної цінності, так і на етапі збору, переробки та утилізації. Закон базується на принципах та найкращих практиках європейського законодавства, визначених Директивою 2008/98/ЄС «Про відходи» [11]. У 2022 році також було прийнято Закон України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» [12]. Закон забезпечує імплементацію в національне законодавство вимог Регламенту ЄС № 1907/2006 щодо реєстрації, оцінки, авторизації та обмеження хімічних речовин / REACH [13] та Регламенту ЄС № 1272/2008 щодо класифікації, маркування та пакування речовин і сумішей [14].

У сфері водної політики у 2022 році український уряд прийняв Постанову про затвердження Водної стратегії України на період до 2050 року [15]. Стратегія покликана вирішити основні водні проблеми країни, зокрема забезпечити рівний доступ до якісної та безпечної для здоров'я людини питної води; досягнення «гарного» екологічного стану води; запобігання посухам, повеням та іншим шкідливим діям вод; стале управління водними ресурсами за басейновим принципом [11]. У 2023 році, дотримуючись стратегії та впроваджуючи вимоги Директиви 2000/60/ЄС (Водна Рамкова Директива ЄС) [16], в Україні розроблено дев'ять проектів планів управління річковими басейнами Дунаю, Дністра, Дніпра, Дону, Південного Бугу, Вісли, Азову, Чорного моря та Криму [9].

У лісовій політиці з метою створення правових та організаційних основ виробництва та обігу лісового

репродуктивного матеріалу в Україні, його імпорту та експорту на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону про лісові репродуктивні ресурси (реєстр. № 9116 від 17 березня 2023 р.). Цей закон узгоджується з Директивою ЄС 1999/105/ЄС [17] щодо продажу лісового репродуктивного матеріалу [9].

Таким чином, навіть в умовах воєнного стану з терористичною Росією, Україна продовжує роботу з гармонізації екологічного законодавства з вимогами екологічного законодавства Європейського Союзу [18].

Потреби подальшого оновлення екологічного законодавства України. Хоча Україна успішно рухається до законодавчих норм та соціальних стандартів Європейського Союзу, національне законодавство іноді навіть після оновлення не відповідає амбітним екологічним стратегіям Європейського Союзу. Наприклад, вищезазначений Закон України «Про управління відходами» робить значний прогрес у національному законодавстві, впроваджуючи ієрархію поводження з відходами ЄС (стаття 4) та європейську класифікацію відходів (стаття 7). Але згідно зі статтею 37 ухваленого закону, у 2035 році Україна має повторно використовувати чи переробляти лише 25 % побутових відходів, тобто 75 % відходів все ще можуть відправлятися на звалища. Водночас Директива (ЄС) 2018/850 [19] гарантує, що до 2035 року кількість побутових відходів, що вивозяться на звалищах у ЄС, не буде перевищувати 10 % від загальної кількості побутових відходів.

Іншим прикладом стратегічних розбіжностей між Україною та ЄС є перехід на відновлювану енергію. Відповідно до Директиви (ЄС) 2023/2413 (переглянута Директива про відновлювану енергію) [20], обов'язкова ціль ЄС щодо частки відновлюваної енергії у всій споживаній енергії на 2030 рік становить 42,5 %. Водночас, Кабінет міністрів України у 2024 р. затвердив Національний план дій з розвитку відновлюваної енергетики на період до 2030 року [21], в якому заплановано досягти частки відновлюваних джерел енергії у всій спожитій енергії в Україні у 2030 році на рівні 27 %.

Але одним із найгостріших питань екологічного законодавства України є норми юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. Більшість статей Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] щодо екологічних правопорушень передбачають застарілі та неефективні покарання. Однією з формальних причин цього правового нонсенсу є те, що у Податковому кодексі України [22] використовується застарілий НМДГ, який застосовується для нарахування штрафів у інших законах/кодексах. НМДГ, встановлений пунктом 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України ще у 2011 р., становить 17 гривень, що на грудень 2024 року становить близько 0,4 євро. Через це окремі статті Кодексу України про адміністративні

правопорушення звучать абсурдно. Так, згідно зі статтею 59 Кодексу України про адміністративні правопорушення, забруднення і засмічення природних вод тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до семи НМДГ (тобто до 119 грн або 2,8 євро) і на посадових осіб – від п'яти до восьми НМДГ (тобто до 136 грн або 3,2 євро). Крім того, цією статтею передбачено накладення штрафу на посадових осіб за введення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що запобігають забрудненню та засміченню природних вод, також у розмірі від п'яти до восьми НМДГ (ті ж 136 грн). Подібним чином у статті 78 цього Кодексу встановлено, що викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноваженого органу або перевищення допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами під час експлуатації технологічного обладнання, споруд та об'єктів тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'яти до восьми НМДГ (знову до 136 грн).

Очевидно, що такі покарання радше провокують порушення довілля, ніж запобігають їм. Для порівняння, відповідно до Федерального закону про контроль над викидами у Німеччині [23], адміністративні штрафи можуть становити до 50 000 євро за менш серйозні порушення навколишнього середовища та вищі за серйозні порушення проти довілля. У Польщі адміністративні штрафи за екологічні правопорушення можуть досягати 1 млн. злотих (близько 230 тис. євро) [24].

З іншого боку, статті Кримінального кодексу України про злочини проти довілля передбачають значно суворіші покарання, ніж адміністративні штрафи. Але визначення кримінальних правопорушень у багатьох випадках подібне до опису адміністративних правопорушень. Так, статтею 241 Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за забруднення або іншу зміну природних властивостей атмосферного повітря шкідливими речовинами, відходами чи іншими матеріалами, що утворюються в промисловому чи іншому виробництві, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо ці дії створили небезпеку для життя і здоров'я людей або довілля. Враховуючи, що будь-яке перевищення допустимих викидів та гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у атмосферному повітрі може бути небезпечним для здоров'я людини, це визначення по суті подібне до визначення правопорушення у згаданій вище статті 78 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Але згідно зі статтею Кримінального кодексу, правопорушення кара-

ється штрафом від тисячі восьмисот до трьох тисяч шестисот НМДГ (до 61200 грн або 1440 євро) або обмеженням волі на строк до трьох років. Тож, залежно від рішення суду те саме правопорушення може кваліфікуватися як адміністративне правопорушення зі штрафом у розмірі близько 3 євро або як кримінальне правопорушення з покаранням до трьох років обмеження волі.

Слід також зазначити, що більшість статей Кримінального кодексу України про екологічні злочини передбачають позбавлення волі у випадку, якщо забруднення навколишнього середовища спричинило загибель людей. Однак у цьому випадку покарання застосовуються фактично за загибель людей через екологічні порушення, а не за екологічні порушення як такі.

Отже, незважаючи на значний прогрес України в імplementації законодавчих норм ЄС у національне законодавство, Україна потребує подальшої модернізації екологічного законодавства в напрямку вимог Європейського Союзу, зокрема щодо належної юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.

Висновки. Україна має досить розвинену систему екологічного законодавства, яка базується на Конституції країни, екологічних законах та підзаконних нормативно-правових актах. Протягом останніх років Україна досягла значного прогресу в наближенні національного законодавства до правових норм Європейського Союзу. Останній аналіз українського уряду показує, що Україна імplementувала 80 % правових норм Європейського Союзу з охорони навколишнього природного середовища, зазначених в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Тим не менш, подальше вдосконалення національного природоохоронного законодавства є вкрай необхідним. Однією із вагомих складових екологічного законодавства України, яка потребує суттєвого і негайного реформування, є норми юридичної відповідальності за правопорушення проти довілля. Це особливо актуально для Кодексу України про адміністративні правопорушення, який у багатьох випадках передбачає абсурдно низькі покарання, біля ста грн (до 3 євро) за серйозні екологічні правопорушення. Вочевидь, належна юридична відповідальність матиме значний позитивний соціальний ефект і вагому користь для захисту довілля країни.

Подяка. За підтримки проєктів програми Erasmus+ #101085243-ProEU-ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCHRSCH та #101127449-EcoEurope-ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH. Автори вдячні Збройним Силам України за захист.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. 2014. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.

3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Відомості Верховної Ради України. 1991, № 41, ст.546.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984, додаток до № 51, ст.1122.
5. Кримінальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26, ст.131.
6. Kharchenko, V., A. Kotynsky, and I. Yakymenko Ecocide of the environment of Ukraine as a result of targeted Russia's war crimes, in Selected Papers of the VI International Conference on European Dimensions of Sustainable Development, 15-17 May, 2024, NUFT: Kyiv: 411-421.
7. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2003, №№ 40-44, ст.356.
8. Постанова КМУ «Про затвердження спеціальних такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд», 10 травня 2022 р. № 575.
9. КМУ: Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2023 р. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023_UA_2.pdf
10. Закон України «Про управління відходами». Відомості Верховної Ради, 2023, № 17, ст.75.
11. КМУ: Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2022 р. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit_pro_vykonannya_ugody_pro_asociaciyu_za_2022_rik.pdf
12. Закон України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією». Відомості Верховної Ради, 2023, № 55, ст.161.
13. Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, 2006.
14. Regulation (EC) No 1272/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006, 2008.
15. Розпорядження КМУ «Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року». 9 грудня 2022 р. № 1134-р.
16. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, 2008.
17. Council Directive 1999/105/EC of 22 December 1999 on the marketing of forest reproductive material, 1999.
18. Yakymenko I., Dotsenko O., Negretova V. et al. Environmental Legislation of Ukraine: Towards the European Union Norms. Selected Papers of the VI International Conference on European Dimensions of Sustainable Development, May 15-17, 2024. – Kyiv: NUFT: 61-69.
19. Directive (EU) 2018/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, 2018.
20. Directive (EU) 2023/2413 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652, 2023.
21. Розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року та плану заходів з його виконання». 13 серпня 2024 р. № 761-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2024-%D1%80#Text>
22. Податковий кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112.
23. Bundestag, Federal Immission Control Act. Germany, 2002. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC124330/>
24. Sejm, Environmental Protection Law. Poland. Act of 27 April 2001. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC060001/>