

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2024.1-2.3>

**Костицький В. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
академік Національної академії правових наук України,  
професор кафедри теорії права та держави  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0003-1692-9810

**Балацька О. Р.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,  
директор Навчально-наукового Інституту права ім. І. Малиновського  
Національного університету «Острозька академія»  
ORCID: 0000-0001-6439-5927

**Суходольська А. А.,**

кандидат юридичних наук, старший викладач  
Національного авіаційного університету  
ORCID: 0000-0002-5794-9167

## **ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

### **EUROPEAN GUIDELINES FOR LEGAL SUPPORT OF ENVIRONMENTAL POLICY FORMATION IN UKRAINE**

*Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечною для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів. Екологічна політика – один з напрямів діяльності держави, який має відповідні пріоритети та завдання як соціально-економічного, так і природно-соціального характеру, визначається обов'язком держави щодо забезпечення права людини на сприятливе для життя довкілля. Стратегія екологічної політики – обраний державою курс екологічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення масштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення екологічної безпеки держави, збереження і примноження її природного потенціалу і національного багатства, захист екологічних прав і свобод фізичних осіб, підвищення народного добробуту. Основи екологічної політики ЄС закладені в установчих актах Європейського Союзу, зокрема, у Прем'єр-амбулі Консолідованої версії Договору про ЄС, розділ XX Договору «Довкілля», які однією з цілей утворення цього співтовариства вважають принцип сталого розвитку та зміцнення єдності й захисту довкілля, досягнення таких цілей, як збереження, захист та покращення якості довкілля; захист здоров'я людей; виважене та раціональне використання природних ресурсів; боротьба зі зміною клімату. Такі заходи відповідно до статті 37 Хартії основних прав ЄС бути інтегровані в політику Союзу. У зв'язку із підписанням Угоди про Асоціацію між Україною, ЄС та державами-членами ЄС (надалі – Угода) наша держава зобов'язана гармонізувати національне законодавство із вимогами екологічного права ЄС. З цією метою були прийняті Закони України «Про оцінку впливу на довкілля» (2017 р.) та «Про стратегічну екологічну оцінку» (2018 р.), а Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII затверджено Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року (далі – Стратегія екополітики), який введено в дію з 1 січня 2020 року. Не дивлячись на те, що ряд завдань, які випливають із Угоди, ще не виконані, Україна продемонструвала незворотність формування та реалізації нової екологічної політики, яка будується на європейських принципах людиноцентризму, верховенства права та права людини на сприятливе для життя довкілля і екологічну безпеку, відповідальність держави перед людиною.*

**Ключові слова:** екологічна політика, права людини, екологічні права людини, права біженців, право людини на сприятливе довкілля, європейська інтеграція, екологічне право ЄС, екологічне законодавство, екологічна функція держави.

*Ukraine implements an environmental policy on its territory aimed at preserving the environment safe for the existence of living and non-living nature, protecting the life and health of the population from the negative impact caused by pollution of the natural environment, achieving a harmonious interaction of society and nature, protection, rational use and reproduction of natural resources. Environmental policy is one of the directions of the state's activity, which has*

*relevant priorities and tasks of both socio-economic and natural-social nature, determined by the state's obligation to ensure the human right to an environment conducive to life. Environmental policy strategy – the course of environmental policy chosen by the state, designed for a long-term perspective and aimed at solving large-scale economic and social tasks, tasks of cultural development, ensuring the ecological security of the state, preserving and increasing its natural potential and national wealth, protecting environmental rights and freedoms of physical and legal entities, improvement of public welfare. The foundations of the EU's environmental policy are laid down in the founding acts of the European Union, in particular, in the Preamble of the Consolidated version of the Treaty on the EU, Chapter XX of the Treaty "Environment", which consider the principle of sustainable development and strengthening unity and protection of the environment as one of the goals of the formation of this community, the achievement of such goals, how to preserve, protect and improve the quality of the environment; protection of people's health; balanced and rational use of natural resources; combating climate change. such measures in accordance with Article 37 of the Charter of Fundamental Rights of the EU to be integrated into the policy of the Union. In connection with the signing of the Association Agreement between Ukraine, the EU and EU member states (hereinafter – the Agreement), our state is obliged to harmonize national legislation with the requirements of EU environmental law. For this purpose, the Laws of Ukraine "On Environmental Impact Assessment" (2017) and "On Strategic Environmental Assessment" (2018) were adopted, and the Law of Ukraine dated February 28, 2019 No. 2697-VIII approved the Basic principles (strategy ) of the state environmental policy of Ukraine for the period up to 2030 (hereinafter referred to as the Ecopolitics Strategy), which came into effect on January 1, 2020. Despite the fact that a number of tasks arising from the Agreement have not yet been fulfilled, Ukraine has demonstrated the irreversibility of the formation and implementation of a new environmental policy, which is based on the European principles of people-centeredness, the rule of law and the human right to an environment conducive to life and environmental safety, responsibility state before man.*

**Key words:** *environmental policy, human rights, human environmental rights, refugee rights, human right to a favorable environment, European integration, EU environmental law, environmental legislation, environmental function of the state.*

Вже сталими у повсякденному вжитку є такі поняття, як «західна цивілізація», «європейська цивілізація», «європейські стандарти», «європейська якість», «євроінтеграція», які використовуються як синонімічні та означають передовсім орієнтацію суспільства, держави і людини на вищі якісні показники, вироблені на Європейському континенті, а також на загальнолюдські цінності.

Західна цивілізація в минулому була далека від тих стандартів, яких вона дотримується сьогодні, Європа завше була одним із найбільш войовничих континентів, її шлях до нинішнього світового домінування позначений драматичними сторінками історії народів. Цю сторону європейської історії використовувала кремлівська пропаганда для творення образу Заходу як вічної загрози для миру, а сьогоднішня російська влада обґрунтовує своє «монопольне» право на контроль над Східною Європою аргументом, що, мовляв, ніхто так добре не захистить місцеві народи від "західної загрози", як росія.

Не обходила своєю «критикою» комуністична пропаганда і природоохоронні питання, зображаючи Захід як зону суцільної екологічної катастрофи, зумовленою «невгамовною гонитвою капіталістів до наживи». Натомість радянське хижацьке поводження з природою призвело до катастрофічних екологічних наслідків. Достатньо згадати злочинне господарювання з вилову риби, яка гнила у портах, а риболовні флотилії у погоні за планом нарощували надалі вилов риби. Або проект повернення сибірських річок з Північного Льодовитого океану на південь. Доволі швидка урбанізація й індустріалізація, зростання кількості алергічних та виразкових захворювань серед населення, надміру інтенсивна

хімізація сільського господарства та поява у результаті цього кислотних дощів, посилення багатьох інших видів тиску радянської економіки на природу зумовили такі диспропорції, які вирішити в умовах радянської влади стало неможливо. Слово «еколог» розглядалося у негативному контексті, а вчені, які ставили питання про охорону довкілля, зазнавали переслідувань [1].

Наприкінці існування СРСР Україна виявилася найбільш екологічно забрудненою в екологічному плані союзною республікою: до наслідків чорнобильської катастрофи додалися проблеми промислового забруднення атмосферного повітря, земель та водних ресурсів, високі показники загальної захворюваності населення, відсталі та енергозатратні технології.

Євроінтеграція була визнана основним зовнішньополітичним напрямом розвитку України з моменту отримання незалежності у 1991 році, фінальною метою якої має бути вступ до Європейського Союзу. Визначений євроінтеграційний курс України ніколи не змінювався, навпаки, його «незворотність» набула конституційного характеру відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року [7].

Європейський вибір незалежної України дає можливість скористатися як досвідом, так і інвестиціями Європейського Союзу для вирішення проблем охорони довкілля в Україні та формування і реалізації нової екологічної політики держави. Україна здійснює на своїй території екологічну

політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Політикою є особлива діяльність по управлінню державою, суспільством, яка включає нормативну правову, програмну, інституційну, організаційну і контроль-координаційну складові, завдяки яким забезпечується управління економічною, правовою, соціальною, культурною, релігійною сферами та ін. [4]. Термін «політика» походить із Греції і дослівно означає те, що пов'язане з державою, бере свій початок з трактату Аристотеля про державу, правління і уряд – «Політика».

Екологічна політика – один з напрямів діяльності держави, який має відповідні пріоритети та завдання як соціально-економічного, так і природно-соціального характеру [2, с. 64–65]. Виходячи із обов'язку щодо забезпечення права людини на сприятливе для життя довкілля держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) екологічну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, суспільства у цілому. Стратегія екологічної політики – обраний державою курс екологічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення масштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення екологічної безпеки держави, збереження і примноження її природного потенціалу і національного багатства, захист екологічних прав і свобод фізичних і юридичних осіб, підвищення народного добробуту [2, с. 64–65].

Стратегія екологічної політики (або екологічна стратегія) включає в себе визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи із змісту об'єктивних процесів і тенденцій стану довкілля, змін у довкіллі та особливостей його охорони, що мають місце в національному та світовому господарстві, і з урахуванням законних інтересів суб'єктів екологічного права [3; 5, с. 121–126].

Реалізація заходів як екологічної стратегії, так і екологічної тактики відбувається, як правило, у правовій формі. Правове закріплення екологічної політики, зокрема, здійснюється: шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів; шляхом ухвалення відповідних законів, указів Президента України та інших нормативних правових актів, у програмах діяльності Кабінету Міністрів України, у цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку.

Нагадаємо, що основи екологічної політики ЄС закладені в установчих актах Європейського Союзу: у Преамбулі Консолідованої версії Договору про ЄС (далі – Договір) однією з цілей утворення цього співтовариства закріплено, зокрема, сприяння економічному й соціальному поступові своїх народів з огляду на принцип сталого розвитку та в контексті завершення формування внутрішнього ринку та зміцнення єдності й захисту довкілля в інтересах усіх мешканців ЄС, включаючи громадян ЄС, біженців та інших осіб, що знаходяться на території ЄС.

Розділ XX Договору має назву «Довкілля», в якому визначено досягнення таких цілей, як: збереження, захист та покращення якості довкілля; захист здоров'я людей; виважене та раціональне використання природних ресурсів; заходи зі сприяння на міжнародному рівні для вирішення регіональних та всесвітніх проблем довкілля та, зокрема, боротьба зі зміною клімату. Згідно з частиною 2 статті 191 цього Розділу політика Європейського Союзу щодо довкілля націлена на високий рівень захисту з урахуванням особливостей різних регіонів Співтовариства. Екологічна політика ЄС будується за засадах превентивності та здійснення запобіжних заходів, першочергового усунення екологічної шкоди, насамперед у її витокі, дотриманні принципу «забруднювач платить» та здійсненні екологічного контролю з дотриманням процедур ЄС [6, с. 699].

Охорона здоров'я людини є результатом наукових знань про те, що стан навколишнього середовища визначає стан здоров'я людини. Зміст низки загальноєвропейських стратегій, зокрема Європейського зеленого курсу (2019) або 8-ї Програми дій з охорони довкілля, відображає ці знання. Захист здоров'я людей у зв'язку зі станом довкілля є давньою метою ЄС, неодноразово включеною до Програм дій з охорони довкілля. Компетенція ЄС у сфері захисту здоров'я людей також розглядається у статті 168 ДФЄС.

Статтею 37 Хартії основних прав ЄС визначено, що високий рівень захисту навколишнього середовища та покращення якості навколишнього середовища мають бути інтегровані в політику Союзу та забезпечуватися відповідно до принципу сталого розвитку. Також політика Союзу повинна забезпечувати високий рівень захисту споживачів, що передбачає використання найкращих результатів знань і технічного прогресу. У вторинному законодавстві ЄС він також відомий як принцип використання найкращих доступних технологій, який має досягатися шляхом інтеграції в інші політики ЄС, що фактично є ще одним принципом – принципом інтеграції екологічної політики [6, с. 1668].

Ці екологічні пріоритети ЄС стали обов'язковими для України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС як відданість його сторін посиленню співробітництва у сфері захисту навколишнього

середовища та принципам сталого розвитку і зеленої економіки. У главі 6 Угоди зазначено, що співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у таких сферах:

- a) зміна клімату;
- b) екологічне управління та аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень;
- c) якість атмосферного повітря;
- d) якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище;
- f) охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі);
- g) промислове забруднення і промислові загрози;
- h) хімічні речовини;
- i) генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві;
- j) шумове забруднення;
- k) цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози;
- l) міське середовище;
- m) екологічні збори.

Поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатку XXX до Угоди, в якому зазначені нормативні акти ЄС (регламенти, директиви, рішення) у сфері довкілля за відповідними напрямками та строки впровадження Україною їхніх положень з дати набрання чинності Угоди – у повному обсязі з 1 вересня 2017 р. після тривалого процесу її ратифікації усіма державами-членами, а також є правовими джерелами вторинного права ЄС як вся сукупність правових актів, прийнятих інституціями ЄС у галузі охорони довкілля на основі установчих документів ЄС, що становлять первинне право ЄС.

Отже, до вторинного права ЄС відносять такі акти, як регламенти, директиви, рамкові рішення. Регламент – акт найвищої юридичної сили, що прирівнюється до закону, приймається Європейським парламентом або спільно Європейським парламентом і Радою, має пріоритет перед національними законодавствами при вирішенні питань однієї сфери, а всі наступні національні закони мають прийматися з урахуванням положень регламентів. Директиви – акти, що приймаються або Європейським парламентом, або Радою, або Єврокомісією, і називаються «рамковими законами» та впроваджуються у практику держав-членів ЄС через національне законодавство. Якщо якась країна не запровадила вчасно

відповідну директиву до національного законодавства, вона однаково має силу закону в цій країні, і її порушення може бути оскаржено в Суді ЄС. Рішення ЄС – акт індивідуальної, але обов'язкової дії, що приймається Радою Європейського Союзу, і може бути адресований як державам-членам, так і окремими юридичним і фізичним особам.

У зв'язку із підписанням Угоди Україна зобов'язана гармонізувати національне законодавство із вимогами екологічного права ЄС.

З цією метою були прийняті два основних закони – «Про оцінку впливу на довкілля» (2017 р.) та «Про стратегічну екологічну оцінку» (2018 р.), Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII затверджено Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року (далі – Стратегія екополітики), який введено в дію з 1 січня 2020 року. Цілі і завдання Стратегії екополітики спрямовані на досягнення стабілізації екологічної ситуації та досягнення істотних зрушень щодо покращення стану навколишнього природного середовища.

Варто також відзначити нормативні акти Кабінету Міністрів України, ухвалені з метою реалізації механізму оцінки впливу на довкілля в Україні. З метою реалізації Стратегії екополітики розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.03.2022 № 276-р затверджено Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2021-2025 роки (далі – Національний план), виконання якого дозволить стабілізувати і поліпшити стан довкілля та створити природне середовище, екологічно безпечне для життя і здоров'я населення. Національний план складається зі 190 заходів природоохоронного спрямування, запропонованими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами самоврядування, громадськістю. До них входять заходи з метою збереження природних екосистем, підтримки їх цілісності, поліпшення якості життя і здоров'я населення, забезпечення екологічної безпеки, впровадження збалансованої системи природокористування для сталого розвитку суспільства.

Зазначені заходи передбачають забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України а також формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва. У цих заходах визначено завдання щодо зниження екологічних ризиків для екосистем та здоров'я населення до соціально прийняттого рівня, передбачено шляхи удосконалення та розвиток державної управління у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів.

З врахуванням статті 17 Конституції України, яка визначає питання безпеки як основну функцію держави та справу усього Українського народу, проведено парламентські слухання на тему «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на

наступні п'ять років», Рекомендації яких схвалено Постановою Верховної Ради України від 14.01.2020 № 457-IX.

Відзначимо, що екологічні пріоритети політики України задекларував Президент України Володимир Зеленський, який, зокрема, на Саміті G-20 в Індонезії включив до 10 стратегічних завдань для України подолання наслідків екоциду як масштабного руйнування у результаті російської воєнної агресії довкілля, у якому живе Український народ. Одним з найважливіших стратегічних документів в реалізації екологічної політики став Указ Президента України № 111/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації».

Важливим кроком у формуванні та реалізації нової екологічної політики України стало запровадження у 2017 році Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля (ОВД), в якому (<https://eia.menr.gov.ua/>) можна знайти інформацію про те, яка господарська діяльність буде проводитись у місці проживання конкретних людей, має запрацювати загальнодержавна автоматизована система «Відкрите довкілля», де можна буде знайти різноманітну екологічну інформацію у зручному для користування форматі.

Перші досягнення у формуванні нової еколого-правової політики України у контексті європейської інтеграції були проаналізовані у Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2021 році, підготовленій Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України, у розділі 15.1 «Національна та регіональна екологічна політика» якої зазначено, що усталена практика країн ЄС та міжнародних організацій

природоохоронного спрямування передбачає перегляд (коригування) кожні п'ять-шість років стратегічних цілей екологічних політик за результатами аналізу ефективності їх впровадження.

Певні кроки зроблено і щодо формування нової регіональної екологічної політики, зокрема, вдосконалення екологічного управління на місцях, розроблення методології та підготовки місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища, розроблення або перегляду і схвалення регіональних природоохоронних програм, впровадження екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, розроблення відповідної нормативної бази та екологічних паспортів регіонів, у яких мають бути наведені дані про стан навколишнього природного середовища та природних ресурсів і природно-заповідний фонд, стан поводження з відходами, ядерну та радіаційну безпеку. Також визначено найважливіші екологічні проблеми кожної області, які потребують вирішення.

Згідно з Оцінкою виконання Україною Угоди про асоціацію із ЄС у сфері охорони довкілля за 2021 рік ряд завдань органами державної влади та місцевого самоврядування не виконано. Це стосується питань екологічного контролю, моніторингу та управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, промислових аварій та поводження з упаковкою, інформування громадян про проблеми охорони довкілля. Однак наведені вище аргументи свідчать про незворотність формування та реалізації нової екологічної політики України, яка будується на європейських принципах людиноцентризму, верховенства права та права людини на сприятливе для життя довкілля і екологічну безпеку, відповідальність держави перед людиною та забезпечення ефективності реалізації державою своєї екологічної функції.

#### Список використаних джерел:

1. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи. Київ: УСП МСБ «Eusmeu», 2003. 772 с. Серія «Екологічна бібліотечка». № 5. Бібліотечка журналу «Малий та середній бізнес».
2. Костицький В. В. Екологічне право України: [підручник] Перша книга Василя Костицького. Дрогобич: Коло, 2012. 360 с.
3. Стратегія розвитку України: виклики часу та вибір. Базовкін Є., Білоук А., Валецький О. та ін. Київ: НІСД, 1994. 177 с.
4. Політологія. Підручник / За загальною редакцією проф. Кременя В.Г., проф. Горпача М.І. Харків: Друкарський центр «Єдінороз», 2001. 640 с.
5. Валецький О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження. Київ: НІСД, 2001. С.121–126.
6. Tomasek M., Šmekajklal V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага: Wolters Kluwer ČR, 2024, 1780 с.
7. Закон України Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) від 07.02.2019, № 2680. VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>