

РОЗДІЛ II

Конституційне, адміністративне, інформаційне та міжнародне право

УДК 349.6

В. Сидор

Апроксимація екологічного законодавства України до права ЄС: аналіз міжнародної та національної правової бази

В публікації проведено комплексний аналіз актів, що становлять правову основу процесу апроксимації екологічного законодавства України до права ЄС. Встановлено, що поступове приведення національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС у галузі охорони навколишнього середовища та природокористування є однією з 16 пріоритетних сфер апроксимації. Досліджено юридичну природу основних етапів апроксимація екологічного законодавства: транспозицію, імплементацію та забезпечення впровадження.

Ключові слова: екологічне законодавства, навколишнє середовище, апроксимація, транспозиція, імплементація, впровадження.

Постановка наукової проблеми та її значення. Актуальність обраної теми дослідження обумовлена взятим Україною курсом наближення екологічного законодавства шляхом приведення його у повну відповідність до вимог права ЄС. Апроксимація постійно відбувається не лише в країнах, що є членами Європейського Союзу, але й у державах, що є кандидатами на вступ до ЄС. Україна є не виключенням, саме процес апроксимації екологічного законодавства дозволить розробити процедури та підготуватись до розробки та впровадження необхідних правових норм з метою впровадження європейських директив з охорони довкілля та природокористування.

Аналіз досліджень цієї проблеми. В науці екологічного права дослідженню проблем апроксимації, гармонізації та адаптації екологічного законодавства відповідно до регламентів та директив Європейського Союзу присвячено праці А. П. Гетьмана, Г. І. Балюк, І. І. Каракаша, Н. Р. Кобецької, В. В. Костицького, М. В. Краснової, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученка та ін. Проте, враховуючи той факт, що процедура апроксимації передбачає проходження державою різних етапів, особливого значення набуває дослідження юридичної природи транспозиції, імплементації та забезпечення впровадження європейських вимог в галузі охорони довкілля та природокористування.

Метою статті є вивчення міжнародних та правових основ приведення екологічного законодавства України у відповідність до права ЄС з метою усунення суперечностей та неоднозначного тлумачення правових приписів.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Переходячи до викладення основного матеріалу, варто зазначити, що міжнародно-правову основу процесу апроксимації екологічного законодавства України до права ЄС насамперед становили: Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 року [1] (вже втратила юридичну силу), План дій Україна – Європейський Союз 2005 року [2], Порядок денний асоціації Україна – Європейський Союз 2009 року [3] та Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 року [4].

Національну правову базу апроксимації екологічного законодавства України до права ЄС в різні періоди становили:

1) Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98, яким було виділено такі етапи апроксимації: імплементацію Угоди про партнерство і співробітництво, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС [5] (вже втратив юридичну силу);

2) Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072, відповідно до якої Кабінет Міністрів України у 2001-2004 роках щорічно затверджував План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу та План роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [6] (вже втратила юридичну силу);

3) Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-І, яким було визначено механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі, що передбачає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування [7];

4) Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС» від 15 жовтня 2004 р. № 1365. Цією постановою утворено Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС [8];

5) Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікований Законом України від 15 грудня 2010 р. № 2787-VI, яким для досягнення відповідності вимогам Розділу II Договору про заснування Енергетичного Співтовариства й пов'язаним із ним додаткам визначено графік імплементації *acquis communautaire* [9].

6) Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI, яким закріплено вимоги наближення екологічного законодавства до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність. Також даним законом було закріплено необхідність гнучкого застосування відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні [10].

В країнах ЄС традиційно апроксимація екологічного законодавства передбачає транспозицію, імплементацію та забезпечення впровадження. В нашій державі транспозиція екологічного законодавства розпочалась з 2004 р. з набранням юридичної сили Угодою про асоціацію, в якій було визначено конкретні терміни транспозиції для кожного з 29 джерел права ЄС, які наведені в ньому. Зовнішньою формою транспозиції стала адаптація законодавства України до права ЄС. Необхідно підкреслити, що транспозиція екологічного законодавства є обмеженим у часі етапом приведення законодавства у відповідність з європейським правом, що триває як правило близько 2-3 років.

Наступним етапом апроксимації екологічного законодавства імплементація, що здійснюється шляхом практичного впровадження директив та стандартів ЄС. Передумовами успішної імплементації є створення в державі фінансового, інвестиційного та інституційного підґрунтя, тому процес імплементації триває як правило до 10 років. Кожна директивна чи регламент ЄС має свої особливості застосування, які необхідно враховувати в процесі імплементації.

Правові підстави та вимоги до процесу наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у секторі охорони довкілля визначено як базовими міжнародно-правовими нормами двосторонньої співпраці України з ЄС, так і нормами національного законодавства України. Відповідно до п. 4.8 Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні [10].

Згідно зі статтею 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. Україна взяла на себе зобов'язання

вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу у 16 пріоритетних сферах, зокрема й у сфері «навколишнє середовище». Крім того, стаття 63 Угоди про партнерство і співробітництво передбачала, що «Сторони розвивають та зміцнюють співробітництво між ними в галузі охорони навколишнього середовища», зокрема шляхом «удосконалення законодавства в напрямку стандартів Співтовариства» [1]. Угода про партнерство і співробітництво була укладена на десять років і передбачала можливість автоматичного подовження на один рік. Тому на основі Угоди про партнерство і співробітництво у лютому 2005 р. в рамках Європейської політики сусідства було прийнято План дій Україна – ЄС.

У Плані дій Україна – ЄС питанням охорони навколишнього середовища присвячено окремий розділ, у якому виокремлено три групи заходів:

По-перше, забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування їхнього впровадження (це передбачає, серед іншого, забезпечення стратегічного планування, процедури на виконання Орхуської конвенції, процедури для здійснення оцінки впливу на довкілля, у тому числі транскордонні питання).

По-друге, запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, захист здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів відповідно до зобов'язань Йоганнесбурзького саміту (законодавство, плани і програми в ключових підсекторах навколишнього середовища та їх виконання).

По-третє, розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища (впровадження положень Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, участь у Робочій групі Дунай – Чорне море, у діяльності Європейського агентства з охорони навколишнього середовища, Робочої групи Україна – ЄС з питань зміни клімату).

Очікувалося, що «імплементация Плану дій значно наблизить українське законодавство, норми та стандарти до законодавства Європейського Союзу». Так, План дій розширення рамок і поглиблення політичного співробітництва передбачав підтримку в адаптації законодавства до норм і стандартів ЄС, зокрема через надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними службовцями (twinning) та цільові консультації і підтримку через механізм обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX). План дій установив комплексний перелік пріоритетів, всі з яких мають важливе значення, особливу увагу варто приділити поступовому наближенню (апроксимації) законодавства, норм і стандартів України до законодавства, норм і стандартів Європейського Союзу [2]. План дій охоплював часові рамки у три роки.

У березні 2007 р. було розпочато переговори щодо укладення нової угоди на заміну Угоди про асоціацію між Україною. До її підписання та набрання нею чинності Сторони уклали новий практичний інструмент на заміну Плану дій Україна – ЄС, який покликаний «підготувати до та сприяти процесові набрання чинності Угодою про асоціацію»: Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементції Угоди про асоціацію набрав чинності 23 листопада 2009 р.

Обидві Сторони розглядали Угоду про асоціацію як найбільш сучасний та амбіційний підхід до бачення асоціації в рамках програми Східного партнерства разом із розділом про глибоку та всебічну зону вільної торгівлі та комплексною програмою наближення (апроксимації) до *acquis communautaire* ЄС. Порядок денний асоціації передбачає співпрацю України та ЄС щодо підготовки до імплементції актів *acquis communautaire* ЄС, зазначених у відповідних додатках до Угоди про асоціацію, у тому числі консультативну допомогу та структурований процес наближення (апроксимації) законодавства до законодавства ЄС як один з інструментів імплементції.

На нашу думку, охорона навколишнього середовища є однією з пріоритетних сфер наближення вітчизняного законодавства до вимог ЄС. Розвиток і зміцнення співпраці з питань охорони навколишнього природного середовища сприятиме реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Таке співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища повинно здійснюватися з урахуванням інтересів всіх країн на основі рівності та взаємної вигоди.

Перспективними напрямками співробітництва можуть стати обмін інформацією та досвідом про екологічно чисті технології, спільна дослідницька діяльність, спільне подолання наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій особливо тих, що мають транскордонний характер.

Серед основних цілей співробітництва у галузі охорони навколишнього середовища можна виділити наступні: розвиток всеосяжної стратегії у сфері навколишнього середовища, яка передбачатиме заплановані інституційні реформи (з визначеними термінами) задля забезпечення виконання і впровадження природоохоронного законодавства; розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та муніципальному рівнях; процедури

прийняття рішень і їх виконання; процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави; визначення необхідних людських і фінансових ресурсів та механізм їх перегляду; розвиток галузевих стратегій щодо поліпшення якості повітря, якості води й управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; управління відходами та ресурсами; захист природи; промислове забруднення та промислові аварії; хімічні речовини; розвиток та імплементація політики з питань зміни клімату.

Поступове наближення (апроксимація) законодавства України до права та політик ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюватиметься протягом в середньому десяти років, починаючи з 1 листопада 2014 р..

Висновки. Таким чином, процес апроксимації екологічного законодавства України до джерел права ЄС є наступним етапом більш загального процесу гармонізації законодавства України з правом ЄС, що триває з 1998 р. Процес апроксимації охоплює адаптацію законодавства України до законодавства ЄС в галузі навколишнього середовища; поступове наближення екологічного законодавства, норм і стандартів України до законодавства, норм і стандартів Європейського Союзу; імплементацію і запровадження європейських стандартів охорони довкілля та природокористування в окремих актах екологічного законодавства; поступове наближення законодавства України до права й політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища. Апроксимація екологічного законодавства України до політики і законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища і природокористування здійснюється з метою збереження, захисту, поліпшення і відтворення якості навколишнього природного середовища, захисту громадського здоров'я, розсудливого та раціонального використання природних ресурсів і заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на розв'язання регіональних і глобальних проблем навколишнього природного середовища. Апроксимація передбачає поступове наближення законодавства України до права та політик ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом імплементації окремих положень директив і регламентів ЄС в таких основних напрямках: управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики; якість атмосферного повітря; управління відходами та ресурсами; якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; охорона природи; промислове забруднення та техногенні загрози; зміна клімату та захист озонового шару; генетично модифіковані організми.

Джерела та література

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р. [втратила чинність] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
2. План дій «Україна – Європейський Союз» 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693/print.
3. Порядок денний асоціації Україна – Європейський Союз 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990/print
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820.
5. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 [втратив чинність] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.
6. Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 14.09.2000 р. № 1072 [втратила чинність] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00/print>.
7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-І [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
8. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF>.
9. Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікований Законом України від 15 грудня 2010 р. № 2787-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a27.

10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

Сидор В. Аппроксимация экологического законодательства Украины к праву ЕС: анализ международной и национальной правовой базы. Правовые основания и требования к процессу приближения (аппроксимации) законодательства Украины к праву ЕС в секторе охраны окружающей среды определены как базовыми международно-правовыми нормами двустороннего сотрудничества Украины с ЕС, так и нормами национального законодательства Украины. Развитие и укрепление сотрудничества по вопросам охраны окружающей природной среды будет способствовать реализации долгосрочных целей устойчивого развития и зеленой экономики. Такое сотрудничество в сфере охраны окружающей природной среды должно осуществляться с учетом интересов всех стран на основе равенства и взаимной выгоды. Перспективными направлениями сотрудничества могут стать обмен информацией и опытом экологически чистых технологий, совместная исследовательская деятельность, совместное преодоление последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, особенно имеющих трансграничный характер. Процесс аппроксимации охватывает адаптацию законодательства, норм и стандартов Украины к аналогичной правовой базе ЕС в области окружающей среды; имплементацию и внедрение европейских стандартов охраны окружающей среды и природопользования. Постепенное приближение законодательства Украины к праву и политике ЕС в сфере охраны окружающей природной среды путем имплементации отдельных положений директив и регламентов ЕС осуществляется в следующих основных направлениях: управление окружающей средой и интеграция экологической политики в другие отраслевые политики; качество атмосферного воздуха; управления отходами и ресурсами; качество воды и управление водными ресурсами, включая морскую среду; охрана природы; промышленное загрязнение и техногенные угрозы; изменение климата и защите озонового слоя; генетически модифицированные организмы.

Ключевые слова: экологическое законодательство, окружающая среда, аппроксимация, транспозиция, имплементация, внедрение

Sydor V. Approximation of the Environmental Legislation of Ukraine to the EU Law: Analysis of the International and National Legal Framework. The legal basis and requirements for the process of approximation of the Ukrainian legislation to EU law in the environmental sector are defined as both the international legal norms of bilateral cooperation between Ukraine and the EU and the norms of the national legislation of Ukraine. The development and strengthening of cooperation on environmental issues will contribute to the long-term goals of sustainable development of the green economy. The cooperation in the field of environment protection must be carried out considering the interests of all countries in terms of equality and mutual benefit. Promising areas of cooperation can be the exchange of information and experience on environmentally clean technologies, joint research activities, joint disaster management and other emergencies, especially those of transboundary nature. The approximation process involves the adaptation of Ukraine's legislation, norms and standards to a similar EU legal framework in the field of the environment and implementation of the European standards for environmental protection and nature management. The gradual approximation of Ukraine's legislation to the EU law and policy in the field of environment protection is to be carried out through the implementation of the provisions of the EU laws and regulations in the following directions: environmental management and integration of environmental policy into other sectoral policies; air quality; waste management and resources; water quality and water management, including the marine environment; conservation; industrial pollution and man-made hazards; climate change and ozone layer protection; genetically modified organisms.

Key words: ecological legislation, environment, approximation, transposition, implementation.