

**АДАПТАЦІЯ УКРАЇНОЮ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В МЕЖАХ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ**

У статті визначено аспекти розвитку правової доктрини щодо становлення взаємодії України та Європейського Союзу у сфері охорони довкілля в період 2014–2017 років. Досліджено відповідні доктринальні погляди вітчизняних авторів, висвітлено природоохоронний вимір наднаціональних та національних програмних і планових актів, які схвалювалися, з питань реалізації норм права Європейського Союзу в Україні та їх адаптації.

Ключові слова: адаптація права ЄС, екологічне право ЄС, реалізація права ЄС, програмне регулювання, природоохоронне законодавство.

В статье определены аспекты развития правовой доктрины становления взаимодействия Украины и Европейского Союза в сфере охраны окружающей среды в период 2014–2017 годов. Исследованы соответствующие доктринальные взгляды отечественных авторов, освещен экологический формат принятых наднациональных и национальных программных и плановых актов по вопросам реализации норм права Европейского Союза в Украине и их адаптации.

Ключевые слова: адаптация законодательства ЕС, экологическое право ЕС, реализация права ЕС, программное регулирование, природоохранное законодательство.

The article outlines the aspects of the development of the legal doctrine regarding the establishment of Ukraine – European Union cooperation in the area of environmental protection during 2014–2017. The relevant doctrinal views of contemporary authors are explored, the nature protection dimension of supranational and national program and planning acts, which was approved on the issues of implementation of European Union law in Ukraine and its adaptation, was highlighted.

Key words: adaptation EU law, EU environmental law, realization EU law, program regulation, environmental legislation.

Вступ. Аспекти становлення екологічних норм та стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС), адаптації до них природоохоронного законодавства України набули нині особливої значущості. Національна правова доктрина тривалий час не приділяла цим аспектам достатньої уваги. У монографічних роботах вітчизняних авторів зазвичай згадувалася сама потреба такої реалізації, вказувалися окремі ключові документи ЄС із питань охорони довкілля. У цьому контексті можна навести праці О.А. Бакая, Г.А. Гурської, Т.І. Діденко, Л.М. Здоровко, В.А. Зуєва, А.В. Котелевець, С.В. Кузнецової, Н.О. Комісарук, В.І. Лозо, К.О. Лозицької, О.О. Орендарець, І.Л. Радик, Г.В. Савенко, М.О. Фролова, С.В. Шарипової та ін.

Постановка завдання. Наведене дозволяє констатувати виключну актуальність визначення реального змісту процесів адаптації Україною екологічного права ЄС у сучасних умовах, що варто визначити метою цієї статті. До її завдань необхідно включити питання змісту чинних міжнародних угод, національних програмних та планових актів із питань реалізації екологічного права ЄС в Україні та їх адаптації, їх хронологічне та тематичне порівняння за змістом, аналіз ступеня успішності їх виконання.

Новий етап адаптації екологічного права ЄС в Україні розпочався після укладення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – УПА), у частині політичних поло-

жень (преамбула, ст. 1, р. п. I, II, VII) 21 березня 2014 р., у частині торговельно-економічних і галузевих положень (р. п. III, IV, V, VI) – 27 червня 2014 р. [10]. Цей акт, що має виключне значення для європейської інтеграції України, ратифіковано Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678–VII, за ст. 2 якого, до набрання чинності УПА, її передбачалося тимчасово застосовувати в порядку, передбаченому ст. 486 УПА [6].

Така позиція викладалася в листі Міністерства закордонних справ (далі – МЗС) України від 30 листопада 2015 р. № 72/14–612/1–2980, за яким УПА мала тимчасово застосовуватися з 1 січня 2016 р., зважаючи на ст. 486 Угоди. Приписи УПА з питань охорони довкілля, які містилися в р. V «Економічне та секторальне співробітництво», не охоплювалися ст. 486 УПА щодо тимчасової дії норм Угоди [13]. Дещо раніше, 30 вересня 2014 р., Генеральний секретаріат Ради ЄС надав вербальну ноту SGS14/12029, якою визначено обсяг тимчасового застосування УПА та вказувалося, що, відповідно до ст. 486 УПА, обсяг тимчасового застосування визначається стороною ЄС, у зв'язку із чим Радою ЄС схвалені рішення від 17 березня 2014 р. № 2014/295/EU, від 23 червня 2014 р. № 2014/668/EU та від 29 вересня 2014 р. № 2014/691/EU.

На підставі цього в ноті SGS14/12029 вказувалося, що з 1 листопада 2014 р., серед іншого, тимчасово застосовуються норми гл. 1 р. V у сфері енергетики, крім положень стосовно Механізму спільного запровадження Кіотського протоколу, та норми гл. 6 «Довкілля» цього розділу, але за винятком ст. 361 щодо сфер співпраці, п. «с» ч. 1 ст. 362 стосовно планування подолання наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, ст. 364 щодо співпраці у сфері цивільного захисту, п. «а» та п. «с» ст. 365 про розвиток всеосяжної стратегії у сфері довкілля, розвиток та імplementацію політики з питань зміни клімату [11]. За будь-яких обставин період тимчасового застосування УПА завершився 1 вересня 2017 р., коли Угода набрала чинності в повному обсязі [12].

Варто зазначити, що в структурі УПА питанням довкілля присвячено як вищезгадану спеціальну гл. 6 р. V, так і окремі норми гл. 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику», гл. 18 «Політика у галузі рибальства та морська політика» та гл. 19 «Ріка Дунай» цього розділу. Так, у ч. «с» ст. 338 УПА йдеться про збереження навколишнього середовища під час модернізації та посилення наявної енергетичної інфраструктури, у ст. 339 УПА передбачено послаблення негативного впливу вугільного сектора на навколишнє середовище. У ч. 2 ст. 407 УПА йдеться про збереження водних живих ресурсів, у п. «b» ст. 408 – про збереження рибних запасів та екосистем у здоровому стані, у п. «a» та п. «b» ст. 411, серед іншого, йдеться про охорону морського навколишнього середовища, у п. «a» ст. 414 – про охорону довкілля Дунаю [10].

Профільна ж гл. 6 «Довкілля» у ст. 360 регламентує засади природоохоронного співробітництва України та ЄС, а в ст. 361 визначає такі ключові сфери взаємодії, як: зміна клімату; екологічне управління й аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу ухвалення рішень; якість атмосферного повітря; якість води й управління водними ресурсами, зокрема, морським середовищем; управління відходами та ресурсами; збереження і захист біологічного та ландшафтного розмаїття (екомережі); промислове забруднення і промислові загрози; хімічні речовини; генетично-модифіковані організми, у сільському господарстві також; шумове забруднення; цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози; міське середовище; екологічні збори [10].

У ст. 362 УПА регламентовано механізми співпраці, як-от обмін інформацією та досвідом; спільна дослідна діяльність, обмін інформацією про екологічно чисті технології; планування подолання наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій; спільна діяльність на регіональному та міжнародному рівнях, зокрема в межах багатосторонніх екологічних угод та відповідних агентств, з особливою увагою до транскордонних природоохоронних питань. У ст. 364 УПА значна увага приділена співпраці у сфері цивільного захисту, ст. 365 присвячена спільному програмному регулюванню у сфері довкілля. Зокрема, передбачено розвиток всеосяжної стратегії у сфері навколишнього середовища та галузевих стратегій, щодо якості повітря; якості води й управління водними ресурсами; стосовно управління відходами та ресурсами; захисту природи; щодо промислового забруднення та промислових аварій; стосовно хімічних речовин, адміністративної відповідальності, а також фінансових стратегій залучення інвестицій в інфраструктуру й технології [10].

Цікаво, що Г.В. Савенко в спеціальному дослідженні вказаних аспектів визначено дещо інші «найбільш перспективні напрями співпраці України і ЄС» у сфері довкілля, а саме питання використання водних ресурсів, насамперед транскордонних річок, охорони атмосферного повітря та попередження, оцінки й усунення шкоди довкіллю [9, с. 13].

Співпраця у сфері довкілля регламентована й додатками ХХХ та ХХХІ до УПА, згідно про які міститься в ст. 363 та п. "с" ст. 365 відповідно. Наведене не дозволяє погодитися з тезою дисертації Г.В. Савенко про те, що, відповідно до УПА, поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється виключно відповідно до Додатка ХХХ до УПА [9, с. 8]. Як слушно зазначали 2015 р. фахівці Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – МЕПРУ), у Додатку ХХХ визначено вимоги до імплементації окремих норм конкретних джерел права ЄС, встановлено відповідні часові межі. Додаток ХХХ до гл. 6 р. V УПА охоплює 29 директив і регламентів ЄС за 8 секторами, що в принципі відповідали вказаним у ст. ст. 361, 365 УПА сферам взаємодії [1; 3, с. 12].

У Додатку ХХХІ до гл. 6 р. V УПА передбачалася потреба імплементації Україною Киотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1997 р., розроблення плану дій на довготермінову перспективу щодо пом'якшення змін клімату й адаптації до них; розроблення та запровадження довгострокових заходів, спрямованих на скорочення викидів парникових газів [2].

На виконання УПА розпорядженням КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р затверджений План заходів з імплементації УПА на 2014–2017 рр., що містив значну кількість приписів у сфері природоохорони. Так, у ст. ст. 93–98 Плану заходів 2014 р. йшлося про розроблення нормативної бази стосовно екодизайну різних видів промислової продукції, а в ст. ст. 236–265 цього документа передбачалася реалізація положень гл. 6 р. V УПА. Практично всі ці заходи передбачали потребу розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) проектів нормативно-правових актів із метою імплементації положень окремих директив та регламентів ЄС у сфері довкілля. Серед виконавців заходів визначено як МЕПРУ, так і інші міністерства та центральні органи влади, а також Національну академію наук та Національну академію аграрних наук (за згодою, щодо окремих заходів), генеральні директорати Європейської комісії «Довкілля» й «Зміни клімату», «Сільське господарство та розвиток сільських територій», «Гуманітарна допомога та реагування на кризи» (стосовно окремих заходів) [5].

Аналіз 29 окремих актів ЄС, стосовно яких Планом заходів 2014 р. передбачалося розробити проекти нормативних актів, свідчить про майже цілковиту їхню тотожність з актами, наведеними у вищезгаданому Додатку ХХХ; це Директиви Ради ЄС 91/271/ЄЕС, 91/676/ЄС, 92/43/ЄЕС, 96/82/ЄС, 98/83/ЄС, 1999/31/ЄС, 1999/32/ЄС, Директиви ЄС 94/63/ЄС, 98/70/ЄС, 2000/60/ЄС, 2001/18/ЄС, 2001/42/ЄС, 2003/4/ЄС, 2003/35/ЄС, 2003/87/ЄС, 2004/42/ЄС, 2004/107/ЄС, 2006/21/ЄС, 2007/60/ЄС, 2008/50/ЄС, 2008/56/ЄС, 2008/98/ЄС, 2009/41/ЄС, 2009/147/ЄС, 2010/75/ЄС, 2011/92/ЄС, Регламенти ЄС 2037/2000, 1946/2003 та 842/2006 [5].

Схвалення Плану заходів 2014 р. супроводжувалося активною організаційною діяльністю МЕПРУ з питань реалізації норм УПА. Так, за відомостями експертів цього міністерства, його наказом № 250 від 5 серпня 2014 р. сформовано Робочу групу з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, на її основі утворено міжвідомчі робочі групи за секторами. Крім того, наказом МЕПРУ від 15 жовтня 2014 р. № 317 затверджено заходи, передбачені УПА, відповідальність за реалізацію яких покладено на МЕПРУ. Наказом МЕПРУ від 16 жовтня 2014 р. № 321 утворено відповідну робочу групу з охорони природи, наказом від 17 жовтня 2014 р. № 326 – робочу групу з питань якості води й управління водними ресурсами, наказом від 17 жовтня 2014 р. № 327 – робочу групу з питань поводження з генетично модифікованими організмами, наказом від 1 грудня 2014 р. № 385 – робочу групу у сфері управління відходами та ресурсами. Наказом МЕПРУ від 1 грудня 2014 р. № 390 створено міжвідомчу робочу групу з імплементації Директиви 2001/42/ЄС 2001 р., наказом від 30 січня 2015 р. № 6-аг – міжвідомчу робочу групу з імплементації Директиви 2011/92/ЄС, наказом від 5 лютого 2015 р. № 9-аг – міжвідомчу робочу групу з питань імплементації положень Директиви 2008/50/ЄС та Директиви 2004/107/ЄС [3, с. 18].

У цьому контексті варто навести думку Г.В. Савенко стосовно інституційного забезпечення євроінтеграційних процесів із питань охорони довкілля. Автор констатує «особливу залежність ефективності адміністративно-правового забезпечення євроінтеграційних процесів» з питань природоохорони від готовності органів «до її сприйняття та інтеграції в інші політики», а також від їхніх взаємовідносин із МЕПРУ. Удосконалення такого інституційного забезпечення Г.В. Савенко бачить у поступовому наближенні вітчизняної моделі управління у сфері довкілля до моделей країн ЄС, зокрема «постсоціалістичного табору», а також у «впровадженні сучасних технологій, модернізації виробничо-технічної бази», «мінімізації відходів виробництва, розвитку альтернативної енергетики та безвідходних технологій» [9, с. 17], що вбачається дещо декларативним та загалом не зовсім відповідає практиці наближення вітчизняних природоохоронних механізмів до європейських.

Зауважимо, що експертами МЕПРУ в межах реалізації проекту ЄС «Додаткова підтримка МЕПРУ у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки» 2015 р. опрацьовано та схвалено Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля [3], яка є не нормативним актом, а радше доктринально-описовим документом. Національна стратегія містить опис сфери застосування та методології, огляд поточної ситуації, зі стислим викладом історії процесу наближення (апроксимації) до екологічного права ЄС, аналізом вимог УПА у сфері охорони довкілля й описом процесу апроксимації.

Національна стратегія містить цілі й терміни, а також індикативну оцінку вартості впровадження вимог джерел права ЄС у сфері охорони довкілля та пов'язану із цим стратегію фінансування. Така оцінка охоплює методологію оцінювання, опис апроксимації в контексті природоохоронного фінансування, висвітлення категорій та складу витрат, джерел фінансування. Національна стратегія містить опис процесу наближення (апроксимації) за такими секторами, як: «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в 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» [3].

Як зазначають автори документа, Національну стратегію розроблено за методом ієрархічного планування, що складається із трьох рівнів: загальний напрям «Навколишнє середовище» як найвищий рівень, вищевказані сектори й окремі джерела права ЄС, наведені в Додатку ХХХ до УПА. Цей Додаток автори Національної стратегії пропонують розуміти як плановий орієнтир, що визначає «зобов'язання за кожним окремим джерелом права ЄС», яке в ньому міститься, встановлює «перспективні контрольні терміни імплементації». Процес наближення (апроксимації) у Національній стратегії приписується організувати в три стадії: транспозиції, імплементації та забезпечення дотримання у вигляді повного впровадження чи технічної імплементації [3, с. 5, 6].

Також варто вказати на розпорядження КМУ від 15 квітня 2015 р. № 371-р [7] та від 14 травня 2015 р. № 475-р [8], якими схвалено «розроблені МЕПРУ плани імплементації деяких актів законодавства ЄС за переліком згідно з додатком». МЕПРУ зобов'язувалося цими розпорядженнями разом з іншими державними органами забезпечити виконання зазначених планів, за погодженням із Міністерством юстиції та Урядовим офісом із питань європейської інтеграції вносити, за потреби, зміни до них; подавати щокварталу КМУ інформацію про стан виконання планів для проведення вказаним Урядовим офісом «моніторингу ефективності їх виконання та підготовки відповідних пропозицій».

Насправді розпорядженнями КМУ № 371-р та № 475-р схвалено не плани МЕПРУ, а «Переліки актів законодавства ЄС, імплементація яких здійснюється згідно зі схваленими планами», які містили 20 та 6 актів права ЄС відповідно. Наявні в переліку, затвердженому розпорядженнями КМУ № 371-р, директиви та регламенти здебільшого (крім Директиви 94/22/ЄС) повторюють згадані в гл. 6 Плану заходи 2014 р. [7]. Регламенти та директиви, вказані в додатку до розпорядженнями № 475-р, стосуються питань екодизайну окремих категорій промислових виробів (Директива 2009/125/ЄС, Регламенти Комісії ЄС № 1275/2008, № 107/2009, № 244/2009, № 245/2009 та № 278/2009) [8].

Надалі План заходів 2014 р. та розпорядження КМУ № 371-р, № 475-р скасовані постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106, якою затверджений новий План заходів із виконання УПА [4]. Публічний аналіз рівня виконання приписів вказаних актів КМУ 2014–2015 рр., передумов неповної адаптації за наведений період актів екологічного права ЄС у вітчизняне законодавство проведено не було.

Висновки. Угода про асоціацію 2014 р. дала значний поштовх процесам адаптації норм екологічного права ЄС у національне законодавство України. Зміст та структура приписів у сфері довкілля Угоди загалом не мають радикальних відмінностей від положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС 1994 р., Плану дій «Україна – ЄС» 2005 р. та Порядку денного асоціації Україна – ЄС 2009 р. Кількість актів екологічного права ЄС, що прямо визначені Угодою 2014 р. (насамперед Додатком ХХХ до неї) як необхідні для адаптації Україною, обмежена. Тому процес вагомої організаційно-управлінської роботи стосовно такої адаптації, який здійснений профільним міністерством та урядом України загалом протягом 2014–2017 рр., є незрівнянним з отриманим за цей період обмеженим практичним результатом щодо змін національного природоохоронного законодавства. Така низька ефективність не може бути пояснена тимчасовим застосуванням Угоди в період із червня 2014 р. до вересня 2017 р. Процес реалізації нового урядового Плану заходів із виконання Угоди, затвердженого урядовою постановою від 25 жовтня 2017 р. № 1106, має за таких умов стати предметом особливої наукової уваги.

Список використаних джерел:

1. Додаток XXX до гл. 6 «Навколишнє середовище» р. V «Економічне і галузеве співробітництво». URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf.
2. Додаток XXXI до гл. 6 «Навколишнє середовище» р. V «Економічне і галузеве співробітництво». URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/31_Annex.pdf.
3. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. К., 2015. URL: https://menr.gov.ua/files/docs/draft_NAS_FEB2015.pdf.
4. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. Офіційний вісник України. 2018. № 24. Ст. 852.
5. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. Офіційний вісник України. 2014. № 77. Ст. 2197.
6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678–VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021.
7. Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 371-р. Офіційний вісник України. 2015. № 31. Ст. 907.
8. Про схвалення розробленого Міністерством екології та природних ресурсів плану імплементації деяких актів законодавства ЄС: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 475-р. Офіційний вісник України. 2015. № 40. Ст. 1222.
9. Савенко Г.В. Адміністративно-правове забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2018. 24 с.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони вчинена у частині політичних положень (преамбула, ст. 1, р. р. I, II, VII) від 21 березня 2014 р. та в частині торговельно-економічних і галузевих положень (р. р. III, IV, V, VI) від 27 червня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.
11. Щодо визначеного стороною ЄС обсягу тимчасового застосування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони: Вербальна нота Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу SGS14/12029 від 30 вересня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 83. Ст. 2368.
12. Щодо набрання чинності Угодою: лист Міністерства закордонних справ України від 20 липня 2017 р. № 72/14-612/1–1713. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1713321-17>.
13. Щодо тимчасового застосування міжнародного договору: лист Міністерства закордонних справ України від 30 листопада 2015 р. № 72/14–612/1–2980. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2980321-15>.