

УДК 551.583:339.5

С. М. Орехов*кандидат юридичних наук, докторант
Інституту законодавства Верховної Ради України*

ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ ТА ЄС У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Питання реалізації норм та стандартів ЄС у сфері охорони довкілля, адаптації до таких стандартів профільного законодавства набули значущості вже в перші роки незалежності України. Водночас національна правова доктрина тривалий час приділяла цим аспектам не зовсім велику увагу.

У цьому контексті можна навести праці О.О. Орендарець (2015 р.) про розвиток науки екологічного права, Т.І. Діденко (2011 р.) щодо розвитку екологічного законодавства, А.В. Котелевець (2000 р.) з питань правозастосовної діяльності, В.А. Зуєва (2003 р.) про організаційно-правові механізми, С.В. Кузнецової (2000 р.) і Н.О. Комісарук (2016 р.) стосовно бюджетного фінансування, К.О. Лозицької (2015 р.) щодо інвестування у цій сфері. У монографічних роботах вітчизняних авторів, як правило, згадувалася сама потреба такої реалізації та вказувалися окремі ключові документи ЄС із питань охорони довкілля. Аналіз самих стандартів ЄС у сфері охорони довкілля серед іншого здійснювався у реферативних публікаціях Інституту законодавства Верховної Ради України.

Водночас більшість авторів згадує про значущість у відповідних адаптаційних та імплементаційних процесах засобів програмного регулювання. Указані тези були деталізовані у роботі Б.В. Бабіна 2012 р., за якою механізми програмного регулювання ЄС носять експансіоністський характер, оскільки програми ЄС розраховані для реалізації як у правовому полі ЄС, так й у форматі взаємодії ЄС із третіми країнами (зокрема програми допомоги, програми сусідства та рамкові програми).

Метою статті є дослідження еволюції нормативного забезпечення взаємодії України та ЄС у сфері охорони довкілля.

Початок реального застосування стандартів охорони довкілля ЄС в Україні слід пов'язати з набуттям чинності у березні 1998 р. Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та державами-членами від 14 червня 1994 р. Стаття 63 цієї Угоди (як підґрунтя співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища) називає Європейську енергетичну хартію та Декларацію конференції в Люцерні 1993 р. До пріоритетів співробітництва цією статтею Угоди було віднесено моніторинг забруднення, оцінку стану довкілля, його віднов-

лення, системи інформації в цій сфері, боротьбу із забрудненням атмосферного повітря та води, екологічно безпечне виробництво, сільське господарство, використання енергії та хімічних речовин, якість води; знищення відходів, захист лісів, збереження біологічної різноманітності, планування землекористування, глобальні кліматичні зміни, екологічну освіту тощо. До форматів співробітництва Угодою 1994 р. було, окрім іншого, віднесено спільну дослідницьку діяльність та планування заходів, обмін інформацією та експертами, розробки стратегій та «удосконалення законодавства в напрямі стандартів Співтовариства».

Формою відображення вказаних приписів Угоди 1994 р. та Спільної стратегії щодо України, схваленої Європейською Радою 11 грудня 1999 р., слід уважати главу 9 «Співробітництво у галузі охорони довкілля» Стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженої указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98, яка визначила Угоду 1994 р. та міжнародні угоди з питань довкілля базисом державної політики задля формування «загальноєвропейського екологічного простору». Детальніше положення Угоди 1994 р. було розвинуто у підрозділі 11.1 розділу 11 «Якість життя та навколишнього природного середовища» Програми інтеграції України до ЄС, схваленої указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072/2000.

Підрозділ 11.1 Програми 2000 р. містив сім глав («Законодавство у сфері охорони довкілля», «Якість повітря», «Якість води», «Захист навколишнього природного середовища», «Генетично-модифіковані організми», «Ядерна безпека» та «Хімічні речовини»), кожна з яких мала спільну структуру, зокрема опис поточної ситуації та короткострокові (на 2000-2001 роки) й середньострокові (на 2001-2003 роки) пріоритети. При цьому багато напрямів цієї програми взагалі не передбачали врахування приписів актів ЄС з указівкою лише на потребу імплементації окремих міжнародних угод.

Із питань охорони повітря Програмою констатувалася відсутність в органів влади України «повного переліку (українською мовою) директив ЄС у галузі охорони атмосферного повітря». Стосовно захисту довкілля Програмою передбачалося здійснити «переклад директив 92/43/ЕЕС, 79/409/ЕЕС, 338/97 українською мовою з метою

надання можливості її опрацювання» центральним органам влади. У вимірі генетично-модифікованих організмів Програма констатувала наявність профільних директив 90/119/ЄЕС та 90/220/ЄЕС та містила загальну тезу про потребу розробки «адаптованих до відповідних правових норм ЄС підзаконних актів» та стандартів. Із питань хімічних речовин Програма констатувала, що вимоги з реєстрації пестицидів директиви 91/414 ЄС нібито «практично повністю враховані в українському законодавстві», водночас із цього напрямку передбачалося утворення «повного переліку директив ЄС щодо обігу хімічних речовин», переклад та оцінку вартості впровадження вимог в Україні.

Варто вказати на те, що питання наукового та технологічного співробітництва підіймалися у ст. 4 Угоди між Україною та Європейським співтовариством про наукове і технологічне співробітництво від 4 липня 2002 р. За нею спільні з ЄС наукові дослідження навколишнього середовища можуть містити фундаментальні, технологічного розвитку та демонстраційної діяльності. Ці норми Угоди, яка неодноразово подовжувалася в наступні п'ятирічні періоди, не отримали розвитку в підзаконних планових чи програмних актах.

Наступним важливим актом із питань посилення взаємодії ЄС та України став План дій «Україна – ЄС», схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і ЄС 21 лютого 2005 р. План дій 2005 р. мав окремий розділ «Навколишнє середовище», який за структурою відтворювався й у щорічних Заходах щодо виконання Плану дій Україна – ЄС у 2005 р., 2006 р. та 2007 р. відповідно; ці Заходи схвалювалися розпорядженнями КМУ від 22 квітня 2005 р. № 117-р, від 27 квітня 2006 р. № 243-р та від 26 квітня 2007 р. № 238-р.

Цікаво, що не всі приписи Плану дій 2005 р. послідовно реалізовувалися в Заходах. Так, ст. 15 Плану «Реалізація заходів для забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування впровадження» містила три компоненти, лише один із яких був відтворений послідовно у Заходах 2005–2007 рр. Цей компонент стосувався зміцнення структур та процедур, необхідних для оцінки впливу на довкілля, зокрема таких, як транскордонні питання, впровадження комунікаційних стратегій стосовно вигод політики у сфері охорони довкілля; підтримки суб'єктів громадянського суспільства та місцевих органів влади.

Інші компоненти ст. 15 Плану стосувалися завершення формування адміністративних структур і процедур для забезпечення стратегічного планування у сфері екології та координації з відповідними учасниками та визначення процедур щодо доступу до інформації про навколишнє се-

редовище, участі громадськості, зокрема імплементації Орхуської Конвенції (реалізація цих компонентів передбачалася в Заходах 2005 р. та 2007 р.).

У ст. 16 Плану 2005 р. передбачалося вживати заходів для запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, захисту здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів відповідно до зобов'язань Йоханесбурзького самміту. Обидва компоненти цієї статті послідовно відображалися у Заходах 2005–2007 рр. Вони стосувалися потреби розширення або прийняття національних програм та планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, зокрема пріоритетів інвестування для окремих підсекторів. Також ці компоненти стосувалися розвитку рамкового законодавства та основних процедур, розроблення планів для ключових підсекторів, визначених в Основних напрямах державної політики України у галузі охорони довкілля, перших кроків виконання. Компонентами ст. 6 Плану 2005 р. також передбачалося й посилення адміністративних потужностей, зокрема надання дозволів, виконання законодавства та проведення інспекцій.

Статтею 17 Плану заходів 2005 р. передбачалося розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища, у Заходах 2005–2007 рр. відображалися такі компоненти цієї статті, як упровадження положення Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН зі зміну клімату, визначення можливостей розширення регіонального співробітництва з країнами-сусідами, особливо щодо транскордонних питань. Інші компоненти цієї статті Плану не набули поширення в подальших Заходах із його реалізації, що стосується участі України:

- у робочій групі «Дунай – Чорне» море для реалізації транскордонних підходів до водного менеджменту;

- в Ініціативі ЄС із захисту водних ресурсів у Східній Європі, на Кавказі та у Центральній Азії;

- у діяльності Європейського агентства з охорони навколишнього середовища;

- у діяльності спільної Робочої групи Україна – ЄС із питань змін клімату.

Варто вказати, що Заходи щодо виконання у 2008 р. Плану дій «Україна – ЄС», схвалені розпорядженням КМУ від 6 серпня 2008 р. № 1072-р мали відмінність у структурі відповідних компонентів, не винесених в окрему частину Заходів. Низка наведених у Заходах на 2008 р. компонентів не була передбачена Планом 2005 р. та взагалі не стосувалася питань екологічного права ЄС. Так, у Заходах ішлося про укладення угоди з Молдовою щодо використання та захисту водних ресурсів Дністра, ратифікації протоколів до

Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, розробленої під егідою Європейської Економічної Комісії ООН, виконання рекомендацій багатосторонніх угод щодо навколишнього природного середовища (Конвенції Еспоо, Орхуської конвенції, Бернської конвенції, Рамсарської конвенції) у частині відновлення суднового ходу в гирлі Бистре та ознайомлення міжнародного співтовариства з результатами оцінки впливу на довкілля.

Вартими уваги є й засоби реалізації вищезазначених Заходів 2005–2008 років стосовно Плану дій «Україна – ЄС», бо кожен щорічний Захід містив розділ «Проекти та/або програми технічної допомоги з боку ЄС, держав-членів ЄС, інших донорів для підтримки реалізації Плану дій «Україна – ЄС» (із зазначенням суми коштів)». Найперші Заходи на 2005 р. містили дев'ять згадок про такі проекти чи програми у сфері охорони довкілля, але з них лише п'ять стосувалися фінансування з боку ЄС чи країн ЄС, а саме:

- проект ЄС «Запровадження моделей екологічно сталого бізнесу в Україні» на 487 тис. євро;
- проект ЄС «Технічна підтримка процесу виконання Україною та Білоруссю зобов'язань щодо стримування глобальної зміни клімату» на 620 тис. євро;
- проект ЄС «Технічна допомога у підготовці інвестиційних проектів у Чорноморському басейні» на 822,8 тис. євро;
- проект ЄС «Управління басейнами рік Буг, Латориця і Уж» на 2,2 млн. євро;
- проект ЄС «Оцінка ризику та управління поведінкою в Закарпатській області» на 2,2 млн. євро.

Решта проектів фінансувалася з боку США, ООН чи Міжнародного банку реконструкції та розвитку та не мала прив'язки до європейської інтеграції України. У Заходах 2006 р. згадувався лише один проект, але фінансуванням з боку США а не ЄС, у Заходах 2007 р. – три проекти, з яких один передбачався фінансуванням США, інший – Японії а третій – у межах Регіональної програми дій «ТАСІС» 2006 р. «Підтримка виконання Кіотського протоколу». Заходи щодо виконання у 2008 р. Плану дій «Україна – ЄС» містили тільки поодинокі згадки про «залучення експертної допомоги держав-членів ЄС».

Слід додати, що Порядок денний асоціації «Україна – ЄС» для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 23 листопада 2009 р. містив аспекти охорони довкілля як із питань співробітництва у сфері енергетики, так й у вимірі імплементації актів права ЄС, розробки Україною національних стратегій та планів у сфері екології, удосконаленні законодавства, адміністративної практики тощо. Водночас цікавим є вміщення в Порядок 2009 р. списку підписаних та ратифікованих Україною та ЄС тринадцяти між-

народних угод у сфері охорони довкілля і констатацією потреби запровадження щодо них національних імплементаційних інструментів.

Варто вказати й на приписи у сфері охорони довкілля Планів першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС, які щорічно схвалювалися Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) у 2010–2013 рр. Стосовно цих документів, схвалених урядом України ініціативно, Б.В. Бабін указував, що такі національні програми «не є імплементаційними стосовно якоїсь конкретної міжнародної програми», але як засіб виконання Україною міжнародних зобов'язань, такі плани «передбачають реалізацію окремих міжнародних програмних актів», щостосується саме програм ЄС.

Окрему увагу варто приділити Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – ЗПАЗУЗЄС), затвердженій Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, як односторонньому програмному акту наближення вітчизняного права до норм актів ЄС. У розділі V ЗПАЗУЗЄС указано що на першому етапі її виконання пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є довкілля та охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин. На виконання норм ЗПАЗУЗЄС (а також Прогресивного плану адаптації законодавства України до законодавства ЄС, схваленого на шостому засіданні Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС [1, с. 424]) з 2005 р. щорічно урядовими розпорядженнями схвалюються Плани заходів.

Перший із них, затверджений розпорядженням КМУ від 16 червня 2005 р. № 201-р, у частині 12 «Імплементація положень *acquis communautaire* у сфері захисту довкілля» містив заходи лише з одного доволі специфічного питання, зокрема з підготовки технічних регламентів із підтвердження відповідності колісних сільськогосподарських та лісгосподарських тракторів; уповноваженим органам влади приписувалося за рік здійснити адаптацію законодавства України до профільних директив Ради ЄС із цього питання (74/151/ЕЕС від 4 травня 1974 р., 75/322/ЕЕС від 20 травня 1975 р., 76/432/ЕЕС від 6 квітня 1976 р., 77/311/ЕЕС від 29 травня 1977 р. та 77/537/ЕЕС від 28 липня 1977 р.).

Водночас План заходів щодо виконання у 2006 році ЗПАЗУЗЄС, схвалений розпорядженням КМУ від 15 березня 2006 р. № 151-р, у розділі 7 «Захист довкілля» основну увагу акцентував на актах права ЄС у сфері захисту атмосферного повітря. Так, до адаптації протягом року пропонувалися директиви Європейського парламенту та Ради ЄС від 13 жовтня 2003 р. 2003/87/ЕС та від 27 жовтня 2004 р. 2004/101/ЄС із питань Європейської системи торгівлі дозволами на викиди парникових газів, а також директиви Ради ЄС від

28 червня 1984 р. 84/360/ЄЕС від 27 вересня 1996 р. 96/62/ЄС та від 24 вересня 1996 р. 96/61/ЄС, директива Європейського парламенту та Ради ЄС від 23 жовтня 2001 р. 2001/80/ЄС із питань контролю за забрудненням повітря.

Можна вказати лише на декілька схвалених, хоч і з значним запізненням, нормативних актів, передбачених Планами заходів, насамперед ним є Закон України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» від 1 липня 2015 р. № 562-VIII, потреба якого згадувалася у Планах 2008-2013 рр. Також нова Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389, може вважатися виконанням відповідних приписів Планів 2007–2009 рр. щодо реалізації директиви 2006/11/ЄС.

Також слід згадати План заходів щодо підготовки планів інституційних реформ для виконання програми Всеохопної інституційної розбудови в рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство», затверджений розпорядженням КМУ від 10 листопада 2010 р. № 2078-р. Цей документ серед заходів реалізації містить згадку про узгодження з ЄС структури і змісту проектів планів інституційних реформ у декількох сферах, зокрема щодо здійснення санітарних та фітосанітарних заходів [1, с. 419].

Отже, слід дійти таких висновків. Національна вітчизняна доктрина екологічного права тривалий час мала здебільшого оглядовий підхід до реалізації в Україні норм права ЄС щодо охорони довкілля та до адаптації, навіть спеціальні дослідження з цих питань містили обмежену кількість конкретних пропозицій. Роботи ж українських фахівців із міжнародного та європейського права не приділяли значну увагу аспектам екологічного права ЄС, хоча й висвітлили значущість для реалізації механізмів міжнародного програмного регулювання. Слід констатувати неповноту природоохоронних приписів цих Планів заходів періоду 2005–2013 років, часте повторювання в них невиконаних заходів попередніх Планів, відсутність визначених механізмів фінансування. У таких Планах заходів найпоширенішим варіантом адаптації конкретно визначених актів права ЄС із питань екології була констатація потреби підготовки проекту абстрактного нормативно-правового акту, актів чи плану з певного напрямку без визначення правової форми, змісту чи назви документа, який мав би готуватися. Передбачені

ж Планами 2005–2013 років окремі заходи щодо потреби опрацювання конкретного законопроекту, проекту акта уряду чи відомчого нормативного акта, як правило, виконані не були. Водночас порівняно вагомий природоохоронний вимір мали акти 2010–2012 років із питань співпраці України та ЄС у сфері енергетики.

Література

1. Бабін Б.В. Програмне регулювання в сучасному міжнародному праві: теоретичні та практичні аспекти: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2012. 550 с.
2. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/27/ЄС від 11 березня 2008 року про внесення змін і доповнень до Директиви 2001/18/ЄС про навмисне вивільнення у довкілля генетично модифікованих організмів, що стосується виконавчих повноважень, наданих Комісії (затверджений переклад українською мовою). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/direktiva-200827es.pdf>.
3. Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів (кодифікована версія) (затверджений переклад українською мовою). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%202009_147.pdf.
4. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/412 від 11 березня 2015 року про внесення змін і доповнень до Директиви 2001/18/ЄС стосовно можливості для держав-членів обмежувати або забороняти культивування генетично модифікованих організмів (ГМО) на своїй території (Текст стосується ЄЕП) (затверджений переклад українською мовою). URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/es-2015412.pdf>.

Анотація

Орхов С. М. Еволюція нормативного забезпечення взаємодії України та ЄС у сфері охорони довкілля. – Стаття.

У статті досліджено еволюцію нормативно-правових актів, що мають за мету забезпечення взаємодії України з ЄС у сфері захисту й охорони довкілля, зокрема в таких окремих сферах екологічної політики ЄС, як охорона водних ресурсів, утилізація небезпечних відходів, захист біорізноманіття тощо.

Ключові слова: довкілля, екологічна політика ЄС, право ЄС щодо довкілля, екологічне законодавство України.

Аннотация

Орхов С. Н. Эволюция нормативного обеспечения взаимодействия Украины и ЕС в сфере охраны окружающей среды. – Статья.

В статье исследована эволюция нормативно-правовых актов, имеющих цель обеспечение взаимодействия Украины с ЕС в сфере защиты и охраны окружающей среды, в частности в таких отдельных сферах экологической политики ЕС, как охрана водных ресурсов, утилизация опасных отходов, защита биоразнообразия и т. п.

Ключевые слова: окружающей среды, экологическая политика ЕС, право ЕС по окружающей среде, экологическое законодательство Украины.

Summary

***Oriekhov S. M.* Evolution of normative provision of interaction between Ukraine and the EU in the field of environmental protection. – Article.**

The article examines the evolution of regulatory acts aimed at ensuring Ukraine's interaction with the EU

in the field of environmental protection, in particular in certain areas of EU environmental policy such as water protection, disposal of hazardous waste, biodiversity protection, etc.

Key words: environment, environmental policy of the EU, EU environmental law, environmental legislation of Ukraine.