

УДК 551.583:339.5

**Сергій Орехов,**

канд. юрид. наук, докторант

Інституту законодавства Верховної Ради України

## АДАПТАЦІЯ ПРАВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В РАМКАХ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

У статті проаналізовано закони та підзаконні акти, що були прийняті Україною на виконання положень Угоди про асоціацію у сфері охорони довкілля. Особливу увагу зосереджено на імплементації регламентів, директив та інших актів, прийнятих ЄС, у національне законодавство України.

**Ключові слова:** довкілля, екологія, право ЄС у сфері довкілля, екологічна політика ЄС, Угода про асоціацію, адаптація законодавства України до права ЄС.

**Постановка проблематики.** Новий етап адаптації екологічного права ЄС в Україні розпочався після підписання 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 положень (преамбула, стаття 1, розділи I, II, VII) 21 березня 2014 р. та у частині торговельно-економічних і галузевих положень (розділи III, IV, V, VI) – 27 червня 2014 р. Цей акт, що має виняткове значення для європейської інтеграції України, було ратифіковано Законом від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, за ст. 2 якого до набрання чинності УПА її передбачалося тимчасово застосовувати у порядку, передбаченому ст. 486 УПА.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Оглядовий підхід до окресленого вище питання можна побачити в роботах О.В. Басай, О.В. Черноуса, О.А. Валевської, Т.В. Григор'євої, В.О. Джуган, та Н.В. Фролової тощо.

**Метою статті** є дослідження процесу адаптації Україною права ЄС у сфері охорони довкілля в рамках Угоди про асоціацію.

**Виклад основного матеріалу.** Процес адаптації викладений досить детально у листі 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. При цьому приписи УПА з питань охорони довкілля, які містилися у її розділі V «Економічне та секторальне співробітництво», не охоплювалися ст. 486 УПА щодо тимчасової дії норм Угоди. Цікаво, що дещо раніше, 30 вересня 2014 р., Генеральний Секретаріат Ради ЄС надав вербальну ноту SGS14/12029, якою було визначено обсяг тимчасового засто-

сування УПА та вказано, що відповідно до ст. 486 УПА обсяг тимчасового застосування визначається ЄС, у зв'язку з чим Радою ЄС були 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 у ноті SGS14/12029 вказувалося, що з 1 листопада 2014 р., окрім іншого, тимчасово застосовуються норми глави 1 розділу V у сфері енергетики, крім положень стосовно Механізму спільного запровадження Кіотського протоколу, та норми глави 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 й імплементацію політики з питань зміни клімату. Утім за будь-яких обставин період тимчасового застосування УПА завершився 1 вересня 2017 р., коли Угода набрала чинності у повному обсязі.

Варто вказати, що у структурі УПА питанням довкілля присвячено як вищезгадану спеціальну Главу 6 Розділу V, так й окремі норми Глави 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику», Глави 18 «Політика у галузі рибальства та морська політика» та Глави 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 сектору 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. «а» та п. «б» ст. 411 серед іншого йдеться про охорону морського навколишнього середовища, а у п. «а» ст. 414 – про охорону довкілля Дунаю.

Профільна ж глава 6 «Довкілля» у ст. 360 регламентує засади природоохоронного співробітництва України та ЄС, а у ст. 361 визначає такі ключові сфери взаємодії, як: зміна клімату; екологічне управління та пов'язані із цим питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень; якість атмосферного повітря; якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; управління відходами та ресурсами; збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі); промислове забруднення і промислові загрози; хімічні речовини; генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві; шумове забруднення; цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози; міське середовище; екологічні збори.

У ст. 362 УПА регламентовано механізми співпраці, такі як: 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, у тому числі в межах багатосторонніх екологічних угод та відповідних агентств, і особливою увагою до транскордонних природоохоронних питань. У ст. 364 УПА значна увага приділена співпраці у сфері цивільного захисту, а її ст. 365 присвячена спільному програмному регулюванню у сфері довкілля. Зокрема, нею передбачено розвиток всеосяжної стратегії у сфері навколишнього середовища та галузевих стратегій щодо: якості повітря; якості води та 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.

Цікаво, що Г.В. Савенко у спеціальному дослідженні вказаних аспектів було 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.

Співпраця у сфері довкілля регламентована й додатками XXX та XXXI до УПА,

згадка про які міститься у 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 XXX до УПА [1, с. 8]. Як влучно відзначали у 2015 р. фахівці Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – МЕПРУ), у Додатку XXX було визначено вимоги до імплементації окремих норм конкретних джерел права ЄС, встановлено відповідні часові межі. При цьому Додаток XXX до Глави 6 Розділу V УПА охоплює 29 директив і регламентів ЄС за вісьмома секторами, що, в принципі, відповідали вказаним у ст. 361, ст. 365 УПА сферам взаємодії.

Водночас у Додатку XXXI до Глави 6 Розділу V УПА передбачалася потреба імплементації Україною Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1997 р., розроблення плану дій на довготермінову перспективу щодо пом'якшення змін клімату та адаптації до них; розроблення та запровадження довгострокових заходів, спрямованих на скорочення викидів парникових газів.

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

Аналіз 29 окремих актів ЄС, стосовно яких Планом заходів 2014 р. передбачалося розробити проекти нормативних актів, свідчить про їх майже повну тотожність актам, наведеним у вищевказаному

Додатку XXX; 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.

Схвалення Плану заходів 2014 р. супроводжувалося активною організаційною діяльністю МЕРУ з питань реалізації норм УПА. Так, за відомостями експертів цього міністерства, його наказом № 250 від 5 серпня 2014 р. було сформовано Робочу групу з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а на її основі створено міжвідомчі робочі групи за секторами. Крім того, наказом МЕРУ від 15 жовтня 2014 р. № 317 було затверджено Заходи, передбачені УПА, відповідальність за реалізацію яких покладено на МЕРУ. Наказом МЕРУ від 16 жовтня 2014 р. № 321 було утворено відповідну робочу групу з охорони природи, наказом від 17 жовтня 2014 р. № 326 – робочу групу з питань якості води та 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 МЕРУ від 1 грудня 2014 р. № 390 було 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 [2, с. 18].

Національна стратегія містить цілі й терміни, а також індикативну оцінку вартості впровадження вимог джерел права ЄС у сфері охорони довкілля та пов'язану з цим стратегію фінансування. Така оцінка охоплює методологію оцінювання, опис апроксимації у 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 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» та «Генетично модифіковані організми» [2, с. 6].

Як відзначають автори документа, Національну стратегію було розроблено методом ієрархічного планування, що складається з трьох рівнів: загальний напрям «Навколишнє середовище» як найвищий рівень, вищевказані сектори та окремі джерела права ЄС, наведені у Додатку XXX до УПА. Цей Додаток автори Національної стратегії пропонують розуміти як плановий орієнтир, що визначає «зобов'язання за кожним окремим джерелом права ЄС», яке у ньому міститься, та 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 [2, с. 5, 6].

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

Варто вказати, що насправді розпорядженнями КМУ № 371-р та № 475-р було схвалено не плани МЕРУ, а «Переліки актів законодавства ЄС, імплементація яких здійснюється згідно зі схваленими планами», які містили 20 та 6 актів права ЄС відповідно. При цьому наявні у переліку, затвердженому розпорядженням КМУ № 371-р, директиви та регламенти здебільшого (крім Директиви 94/22/ЄС) повторюють згадані у главі 6 Плану заходів 2014 р. Регламенти та директиви, вказані у додатку до розпорядження № 475-р, стосуються питань еко-дизайну окремих категорій промислових виробів (Директива 2009/125/ЄС, Регламенти Комісії ЄС № 1275/2008, № 107/2009, № 244/2009, № 245/2009 та № 278/2009).

Згодом План заходів 2014 р. та розпорядження КМУ № 371-р та № 475-р були скасовані постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106, якою був затверджений новий План заходів з виконання УПА. При цьому не від-

булося ані публічного обговорення, ані звітування щодо практичних результатів виконання Плану заходів 2014 р., зокрема, у сфері адаптації норм екологічного права ЄС.

У Плані заходів з виконання УПА 2017 р. виокремлено спеціальний розділ «Навколишнє природне середовище», що охоплює більше дев'яноста заходів, частина з цих розбита на підзаходи (ст.ст. 1686-1779). При цьому Планом 2017 р. передбачено здійснення як окремих практичних заходів, так і (здебільшого) розробку нормативних актів із питань реалізації актів права ЄС. Як правило, План передбачає не лише розробку проєкту такого акта профільним центральним органом влади, але й його оцінювання спільно з експертами ЄС. Окремі заходи Плану передбачали приєднання України до міжнародних природоохоронних угод (наприклад, потребу ратифікації Україною Міжнародної конвенції про контроль за шкідливими протиобростаючими системами на суднах).

#### Висновки

Аналіз передбачених Планом 2017 р. заходів загалом свідчить про подібність їх структури приписам УПА; водночас багато запропонованих напрямів мають ознаки повторюваності. Наприклад, ст. 1720, ст. 1721 та водночас ст. 1745 передбачають заходи з оцінки вразливості вод до забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел, зниження рівня та запобігання такому забрудненню. Статті Плану 2017 р. 1704 та водночас 1758 передбачають заходи з опрацювання національного законодавства щодо управління відходами та визначення уповноваженого органу управління в цій сфері, а ст. 1722 та водночас ст. 1777 Плану – заходи з очистки міських стічних вод.

Заходи, передбачені Планом 2017 р., мають не завжди послідовне розміщення у документі, втім їх можна структурувати за практичними напрямками реалізації. Зокре-

ма, з питань водного середовища Планом передбачено заходи з оцінки стану водовідведення та очистки міських стічних вод, запровадження систем моніторингу якості питної води та стану річкових басейнів, з розробки планів управління ризиками затоплення та планів управління басейнами річок, з попередньої оцінки ризиків затоплення та управління такими ризиками, з очистки стічних вод перед скиданням в уразливі зони, інтегрованого та басейнового управління водними ресурсами, сталого використання Дунаю. У сфері морського середовища План передбачає потреби стратегії охорони та відтворення довкілля Азовського й Чорного морів, наближення до законодавства ЄС в частині екологічної політики щодо їх середовища, співробітництва з ЄС сталого розвитку морського сектору та у сфері морської політики, узгодження та координації елементів морської стратегії, постійного моніторингу і оцінки стану морських вод та досягнення їх доброго екологічного стану.

#### Список використаних джерел:

1. Савенко Г.В. Адміністративно-правове забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 24 с.
2. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2015. URL: [https://menr.gov.ua/files/docs/draft\\_NAS\\_FEB2015.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/draft_NAS_FEB2015.pdf)
3. Переклади актів acquis ЄС / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/perekladi-aktiv-acquis-yes>
4. Переклади актів права ЄС / Євроінтеграційний портал. URL: <https://eu-ua.org/pereklady-aktiv-acquis-communautaire-yes>
5. План дій «Україна – Європейський Союз» Європейська політика сусідства : схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693)

*В статтє проанализированы законы и подзаконные акты, которые были приняты Украиной в соответствии с положениями Соглашения об ассоциации в сфере охраны окружающей среды. Особое внимание сосредоточено на имплементации регламентов, директив и других актов, принятых ЕС, в национальное законодательство Украины.*

**Ключевые слова:** окружающая среда, экология, право ЕС в сфере окружающей среды, экологическая политика ЕС, Соглашение об ассоциации, адаптация законодательства Украины к праву ЕС.

*The article analyzes the laws adopted by Ukraine to implement the provisions of the Association Agreement in the field of environmental protection. Particular attention is paid to the implementation of regulations, directives and other acts of the EU adopted in the national legislation of Ukraine.*

**Key words:** environment, ecology, EU law in the field of environment, EU environmental policy, Association Agreement, adaptation of Ukrainian legislation to EU law.