

ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ACQUIS COMMUNAUTAIRE ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

В останні роки переговорний процес України з Європейським Союзом (далі — ЄС) спрямований на підписання Угоди про асоціацію. З правової точки зору, ця угода стане завершальним етапом після підписання цілої низки нормативних актів, у тому числі й угоди про зону вільної торгівлі, безвізовий режим, а з економічної — ставить ряд умов щодо спроможності України подолати кризу та вийти на новий рівень розвитку [27]. Всі ці кроки є необхідними умовами для країн, які висловили бажання вступити у майбутньому до ЄС. Поряд з цими умовами, для нових членів головним завданням постає адаптація їх внутрішнього законодавства до права ЄС. Ю.С. Шемшученко під адаптацією розуміє систему односторонніх заходів, що вживаються державами, які мають намір вступити до ЄС, з метою приведення своїх законодавчих систем та адміністративної практики у відповідність з обов'язковим мінімумом законодавства ЄС. Такий обов'язковий мінімум отримав назву *acquis communautaire* (добробок співдружності — франц.) [15, с. 705—706]. В.М. Завадський відмічає, що адаптація законодавства є одним з головних критеріїв членства у ЄС та мова йде не лише про формальну адаптацію законодавства, а й про створення інституцій, що забезпечують його дотримання й реалізацію на практиці [16, с. 15]. При цьому Л.М. Ентін зауважує, що такий процес зумовлює повну інкорпорацію *acquis communautaire* Союзу в національне законодавство нових країн-членів, у тому числі й весь об'єм європейського права навколишнього середовища, що є абсолютною умовою членства в ЄС [13, с. 782—783]. Це зумовлено тим, що охорона навколишнього природного середовища є одним з пріоритетних завдань в ЄС. На сьогодні Європа є зоною екологічної катастрофи, а вирішити екологічні проблеми держави не в змозі самотійно, що вимагає заходів на міжнародному та наднаціональному рівнях [22; с. 792]. В положеннях Договору про функціонування ЄС зазначено, що політика Союзу щодо довкілля має на меті досягти

високого рівня його захисту з урахуванням розмаїття ситуацій в різних регіонах Союзу [18, с. 176].

Актуальним є дослідження процесу адаптації законодавства України до права ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища (далі — ОНПС), яка офіційно визнала курс на євроінтеграцію. *Метою* можна визначити необхідність встановлення основних проблем, які на сьогодні гальмують процес адаптації законодавства у цій сфері. Безумовно, питання євроінтеграції стосуються основних сфер життя та знайшли своє відображення у працях багатьох вчених (Г.В. Друзенко, Л.М. Ентін, С.Ю. Кашкін, М.М. Микієвич, В.Ф. Опришко, Ю.С. Шемшученко та інші), хоча комплексного дослідження правових проблем адаптації у сфері ОНПС не проводилось.

Поряд з поняттям «адаптація» часто використовують терміни «гармонізація», «зближення», «уніфікація». Досліджуючи це питання, С.М. Ратушний зауважує, що у відносинах третіх країн з ЄС узгодження національного законодавства може здійснюватись по-різному. В першому випадку, держава здійснює гармонізацію, тобто має офіційне визнання кандидатом та договірні зобов'язання щодо досягнення перших результатів та права внаслідок їх виконання. В другому випадку, країна в односторонньому порядку змінює своє законодавство відповідно до права ЄС, без членства або офіційного визнання як кандидата на вступ до Союзу, тому мова йде про зближення або адаптацію. Науковець наводить приклад Угоди про партнерство та співробітництво, в якому не зазначене поняття «гармонізації», а згадуються такі терміни, як «зближення» (ст. 51, 76), «адаптація» (ст. 53, 77), «наближення» (ст. 60), «встановлення еквівалентних норм» (ст. 67) [23, с. 127—128]. У своїх працях такої ж думки притримуються й М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова [14, с. 228—230], Х.С. Якименко [26], О.Л. Євглевська [11] та інші.

Згадана Угода про партнерство та співробітництво стала поштовхом для розвитку двосторонніх відносин. Вона сприяла затвердженню першого Плану дій, Стратегії інтеграції України до ЄС, Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до ЄС. Для реалізації положень цих нормативно-правових актів були створені щорічні саміти, Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітет з парламентського співробітництва, Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу при Міністерстві юс-

тиції України тощо [24, с. 144]. В.Ф. Опришко відзначає, що в той час аналіз діяльності з приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС свідчив про наявність об'єктивних труднощів, адже Україна взяла на себе зобов'язання у стислі строки здійснити докорінну перебудову національного законодавства [20, с. 42].

Адаптація законодавства стала спільним пріоритетом відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво. Для прикладу можна виділити створення Міжвідомчої координаційної ради щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, Національної Ради при Президенті України з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, при Міністерстві юстиції України — Центр європейського та порівняльного права та Європейський центр перекладів актів законодавства, а також наданням технічної допомоги, зокрема, через заснований у межах програми TACIS Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства (UEPLAC), а також через низку інших проектів, включаючи «Правові студії» та «Управління стандартами у сфері охорони навколишнього середовища на підприємствах». За активної участі експертів, включаючи зазначений вище Центр європейського та порівняльного права, були визначені стратегія та основні засади прийняття *acquis communautaire* [10]. Вони отримали своє юридичне закріплення у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [1].

Розширення ЄС у 2004 році, коли до об'єднання приєдналось десять країн Східної Європи, ознаменувало внесення змін до відносин Україна — ЄС. Так, з'явився новий механізм поглибленої співпраці між країнами-сусідами — «Європейська політика сусідства». Основними умовами були географічне сусідство з ЄС, діючі угоди про асоціацію або партнерство, відсутність попередньо визначеної перспективи членства ЄС. Головним інструментом виступав План дій, погоджений у двосторонньому порядку і укладений на 3—5 років залежно від країни [24, с. 144]. Відповідно в Україні був запущений План дій строком на чотири роки. Щороку на виконання Плану дій Україна — ЄС розроблялись відповідні розпорядження Кабінету Міністрів, окремі з яких стосувались Загальнодержавної програми адаптації законодавства [3; 4]. На протязі 2005—2008 років у цих документах у сфері ОНПС була передбачена мінімальна кількість заходів, більшість з яких не виконувалась. Наприклад, у 2007 році жодний із зазначених заходів не був реалізований, а більшість була перенесена на

наступний рік. Серед причин можна назвати позиціонування сфери ОНПС серед завдань у категорії «Інше» поряд з транспортом, енергетикою, інформаційним суспільством [9, с. 21—25].

Інший вимір у двосторонніх відносинах України — ЄС був закладений Європейським інструментом сусідства та партнерства, який розрахований на період 2007—2013 років. Представники ЄС вважають впровадження цього проекту значним кроком вперед, адже він є значно гнучкішим за попередні, суттєво збільшує можливості інвестування у різні сфери діяльності та на проведення реформ у сусідніх з ЄС країнах. Наприклад, для реалізації Програми сусідства Україна — Польща — Білорусь надають понад 200 млн євро [7]. Серед недоліків можна виділити спрямованість Європейського інструменту сусідства та партнерства на певні цілі, що не дає змогу сформувати багаторівневу систему координації співробітництва, а також є формою співпраці для країн-сусідів без перспективи членства в ЄС.

Переговори стосовно подальших дій України на зустріч євроінтеграційним процесам продовжувались. Серед важливих подій останніх років можна відмітити Порядок денний асоціації Україна — ЄС (далі — ПДА), який набув чинності 23 листопада 2009 року. Як зазначає Міністерство екології та природних ресурсів (далі — Мінприроди), «метою підписання цього документу є сприяння подальшій політичній асоціації та економічній інтеграції України до ЄС шляхом започаткування всебічного та практичного співробітництва, завдяки якому ці основні завдання можуть бути реалізовані. Розроблений на принципах спільної власності та спільної відповідальності, ПДА є якісно новим інструментом, який замінює План дій Україна — ЄС. Так само як і Угода про асоціацію, ПДА спрямований на сприяння більшій політичній асоціації та економічній інтеграції до ЄС» [12]. Серед підсумків роботи ПДА у 2010 році зазначено, що у розділі «Навколишнє природне середовище» одним з основних завдань є розробка та ухвалення проекту Закону України «Про Стратегію національної екологічної політики на період до 2020 року» [17].

Незважаючи на зазначені документи, ЄС вимагає подальших реформ. Минулого року єврокомісар з питань розширення, Штефан Фюле, представив українській стороні план політичних та економічних реформ, який розрахований на півтора роки. Серед завдань можна виділити прийняття Національної стратегії розвитку навколишнього середовища до 2020 року. На той момент експерти оцінили можливість виконання поставленого завдання на 30 % [25]. Такий низький показник можна пов'язати з відсутніс-

тю серед першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2010 рік положень про розробку національної стратегії ОНПС (у пункті 7) [2]. Ситуація змінилась на краще у січні цього року, коли після багатоетапного обговорення набрав чинності Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [5]. Зміст останнього документу дублює більшу частину положень Концепції національної екологічної політики [6]. Завдання сформульовані у загальному вигляді з роками їх виконання, що передбачає у майбутньому видання ряду нормативних документів органами виконавчої влади, призначення відповідальних осіб. Для цього Мінприроди провело ряд обговорень з громадськістю. Так, 15 лютого відбувся Підсумковий круглий стіл з обговорення проекту Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011—2015 роки. У його результаті проект буде доопрацьований та поданий Мінприроди на розгляд до Кабінету Міністрів [8]. Пізніше, під час парламентських слухань на тему «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи», перший заступник Мінприроди, В.А. Ігнащенко зазначив, що Національний план дії з ОНПС України на 2011—2015 роки «...стане таким основним комплексним механізмом запровадження цілої стратегії, який визначить конкретний перелік заходів, їх виконавців, строки, джерела та обсяги фінансування, особливо важливо — конкретні обсяги фінансування» [19]. У проекті Національного плану, який представлений на розгляд на офіційному сайті міністерства, визначено головні напрями діяльності (цілі). Серед них можна виділити «Ціль 4. Інтеграція екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління», де передбачені пункти про нормативно-правове забезпечення, інституційну розбудову, впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій тощо. Даний документ містить ряд заходів у кожній галузі, відповідальні за виконання органи, строки, фінансування. Негативним аспектом залишається відсутність чіткого переліку нормативних актів, які мають бути затверджені у майбутньому. Для прикладу, у пункті 4.1 визначено розробку секторальних природоохоронних програм, упровадження Стратегічної екологічної оцінки для різного роду програм [21]. Виникає питання, на розробку яких програм виділяються кошти та як контролювати їх виконання представникам ЄС? На нашу думку, представлений проект Національного плану потребує вдосконалення. А серед пропозицій по його впровадженню, можна виділити основні з них:

— доопрацювання змісту Національного плану дії з ОНПС України на 2011—2015 роки стосовно переліку нормативних документів у його додатках, з врахуванням змісту Директив ЄС у сфері ОНПС, які відносять до *acquis communautaire*;

— забезпечення прозорості процесу завдяки висвітленню інформації про виконання Національного плану на офіційних сайтах органів державної влади;

— запровадити Програму підтримки неурядових організацій у сфері ОНПС;

— проводити моніторинг діяльності основних державних органів виконавчої влади представниками ЄС, громадських організацій стосовно використання коштів на виконання Національного плану.

Підводячи підсумки дослідження, ми відзначаємо наявність цілої низки проблем правового характеру у сфері ОНПС, подолання яких є необхідною умовою для подальшої успішної співпраці України з ЄС. Вони стосуються, в першу чергу, критичного стану екологічної ситуації в Україні та необхідності подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Серед пріоритетних завдань є необхідність прийняття Національного плану дій з ОНПС України на 2011—2015 роки, розробка ряду локальних актів та фактична реалізація програм, які доведуть спроможність України співпрацювати з ЄС. Наступним кроком мають стати переговори по підписанню Асоційованої угоди Україна — ЄС.

Ми пропонуємо виділяти окремим питанням ОНПС в Асоційованій угоді Україна — ЄС, а також конкретно формувати завдання у новому Інструменті співпраці. Доречність таких пропозицій підтверджує оцінка виконання екологічної складової Плану дій. Так, найгірші результати спостерігаються з таких питань: розробка планів і програм у сфері охорони довкілля (24,2 %), забезпечення інтеграції екологічних питань в інші сфери політики (сприяння сталому розвитку (27,3 %), оцінка рівня зобов'язань ЄС (30,3 %) [9; с. 10]. Ці результати ще раз нагадують, що для українського суспільства актуальним є наявність наступних умов:

— завдання, які конкретно сформульовані представниками ЄС, наприклад, зазначені мета, завдання, заходи, ресурси, строки виконання;

— виконання цих завдань у сфері ОНПС має бути під постійним контролем представників ЄС;

— взаємозалежність результатів виконання Україною заходів від подальшої співпраці.

Крім зазначених умов, пропонуємо розділити заходи у сфері ОНПС на конкретні етапи. Наприклад, на першому етапі на

Україну покладено виконання десяти завдань. По завершенні строків успішно виконаними виявилися вісім завдань. На другому етапі, зобов'язати українських посадовців виконувати два заходи з першого етапу та шість нових. Таким чином, з боку України збільшиться інтерес до розробки, практичного оцінювання програм та інструментів у сфері ОНПС, забезпечення євроінтеграційних процесів на належному рівні, адже адаптація законодавства України до *acquis communautaire* ЄС сприяє подальшому розвитку нашої держави.

Література

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629/04-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
2. Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2010 рік : Розпорядження Кабміну України від 19 трав. 2010 року № 1073-р // Уряд. кур'єр. — 2010. — 27 трав. (№94).
3. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабміну України від 16 серп. 1999 року № 1496 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 33. — С. 1736.
4. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листоп. 2002 року № 228-IV // Уряд. кур'єр: Орієнтир. — 2002. — 18 груд. (№ 236).
5. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Голос України. — 2011. — № 6.
6. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : Постанова Кабміну України від 17 жовт. 2007 року № 880-р // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 79. — С. 2961.
7. Буглай Н.М. Польща та Україна в Європейській політиці сусідства ЄС / Н.М. Буглай // Гілея: збірник наукових праць. — К.: Українська академія наук. — 2010. — Випуск 42 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_42/Gileya42/I15_doc.pdf
8. Відбулося заключне громадське експертне обговорення проекту Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011–2015 року (16 лютого 2011 року). — Офіційний сайт Всеукраїнської екологічної громадської організації «МА-МА-86» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mama-86.org.ua/index.php/uk/ecologization/ecointegration-news/246-round-table-nap.html>

9. Виконання Плану дій Україна — ЄС: довідки та сталий розвиток / ред. Н. Андрусевич ; Проект «Оцінка виконання Планів дій Європейської політики сусідства». — Л. : [Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довідки»], 2009. — 104 с.

10. Дубик В. Я. Імплементация законодавства України до законодавчих стандартів Європейського Союзу — важливий чинник поглиблення інтеграційного процесу / В.Я. Дубик // Вісник Львівської комерційної академії / [ред. кол. : Г. І. Башнянин, В. В. Апопій, О. Д. Вовчак]. — Львів: Видавництво Львівської комерційної академії, 2009. — Вип. 30. — 214 с. — (Серія економічна) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlca/Ekon/2009_30/44.pdf

11. Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі / О. Л. Євглевська // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. — 2009. — Вип. 17. — С. 118—129.

12. Євроінтеграція. Стратегія співробітництва. — Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/6906>

13. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник для вузов / М. В. Каргалова [и др.] ; ред. Л. Энтин ; Московский гос. ин-т международных отношений (Университет) МИД России. Институт европейского права. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М. : НОРМА, 2007. — 939 с.

14. Європейське право навколишнього середовища: навчальне видання / М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова; Львівський національний університет імені Івана Франка, Благодійний фонд «ЕКОПРАВО-ЛВІВ». — Л.: ЮМГ, 2004. — 256 с.

15. Екологічне право України. Академічний курс : підручник для студ. вищих навч. закл. / Г. І. Балюк [та ін.] ; заг. ред. Ю. С. Шемшученко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького, Київський ун-т права. — 2-ге вид. — К. : Юридична думка, 2008. — 720 с.

16. Завадський В.М. Виконання країнами Балтії критеріїв членства у ЄС — досвід для України / В.М. Завадський // Наука. Релігія. Суспільство. — 2009. — № 1. — С. 14—18.

17. Звіт про стан забезпечення реалізації Порядку денного асоціації Україна — ЄС у 2010 році // Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Diyalnist/Mijnarodna/Pojarskiy/Zvit_PDA_2010_151210.doc

18. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К.: К.І.С., 2010. — 536 с.

19. Матеріали парламентських слухань «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи». — Сесійна зала Верховної Ради України. — 16 березня 2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl160311.htm

20. Міжнародне економічне право : підручник / В. Ф. Опришко ; Київський національний економічний ун-т. — 2.вид., перероб. і доп. — К. : КНЕУ, 2003. — 312 с. — С. 42.

21. Остаточна версія проекту Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011—2015 рр. (23 лютого 2011 року) — Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/7677>

22. Право Европейского Союза : учебник для вузов / под. ред. С. Ю. Кашкин. — М. : Юрист, 2009. — 1054 с.

23. Ратушний С.М. Деякі теоретичні питання гармонізації національного законодавства з міжнародно-правовими нормами / С.М. Ратушний // Правове регулювання економіки: зб. наук. праць. — 2008. — № 8. — С. 119—130.

24. Сидун С. Україна та Європейський союз: особливості розвитку взаємовідносин / С. Сидун // Наукові праці: науково-методичний журнал. — Т. 130. — Вип. 117. (Серія: Державне управління) — Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. — С. 142—148.

25. Соломко И. Войти в открытые ворота / И. Соломко // Корреспондент. — 2010. — № 20 (408). — 28 мая 2010 г. — С. 20—23.

26. Якименко Х. С. Європейська інтеграція як напрям здійснення внутрішніх реформ в Україні [Електронний ресурс] / Х. С. Якименко // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 988—992. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10jxcrvu.pdf>

27. Яснова Ю. Інтеграційні перспективи / Ю. Яснова // Україна : події, факти, коментарі. — 2010. — № 20. — С. 10—15.

Мезенцова Н.В.,

асистент кафедри правового

регулювання економіки

ДВНЗ «Київський національний

економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ АВАРІЇ НА ЧАЕС

Наслідки аварії на ЧАЕС, незважаючи на значний проміжок часу, що минув від її дати, становлять значну проблему для багатьох країн світу, саме тому їх подолання потребує координації зусиль світової спільноти та господарюючих суб'єктів. Аварія на ЧАЕС викликала негативні наслідки різного характеру — екологічні, економічні, соціальні тощо. Відносно подолання негативних наслідків економічного характеру необхідно відмітити про