

Купчак М. Я., старший викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту

maryana_kupchak@ukr.net

Саміло А. В., к. ю. н., доцент кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту

Львівський державний університет
безпеки життєдіяльності

79000, м. Львів, вул. Клепарівська, 35

ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ ТА АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ДО ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглянуто особливості інтеграції та міжнародної співпраці України та Європейського Союзу у сфері охорони довкілля. Визначено головні ідеї, цілі та ключові пріоритети такої співпраці. Здійснено характеристику нормативно-правових актів, які визначають засади міжнародної співпраці та процес адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері охорони довкілля. Досліджено важливі принципи екологічної політики країн ЄС, які повинна імплементувати Україна. З метою ґрунтовного аналізу визначеної проблематики та визначення шляхів її вирішення у статті проаналізовано ряд дефініцій: «адаптація законодавства», «acquis communautaire (acquis)», «гармонізація законодавства». Визначено пріоритетні сфери та практичні аспекти у яких здійснюється адаптація законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу.

***Ключові слова:** інтеграція, адаптація законодавства, міжнародна співпраця, охорона довкілля, законодавство України.*

менеджмента в сфере гражданской защиты
maryana_kupchak@ukr.net
Самило А.В., к.ю.н., доцент кафедры права и
менеджмента в сфере гражданской защиты
Львовский государственный университет
безопасности жизнедеятельности
79000, г. Львов, ул. Клепаровская, 35

**ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ И АДАПТАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРАВОВЫХ СТАНДАРТАХ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

В статье рассмотрены особенности интеграции и международного сотрудничества Украины и Европейского Союза в сфере охраны окружающей среды. Определены главные идеи, цели и ключевые приоритеты такого сотрудничества. Осуществлено характеристику нормативно-правовых актов, определяющих основы международного сотрудничества и процесс адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза в области охраны окружающей среды. Исследованы важные принципы экологической политики стран ЕС, должны имплементоваться Украиной. С целью основательного анализа определенной проблематики и определения путей ее решения в статье проанализирован ряд дефиниций: «адаптация законодательства», «acquis communautaire (acquis)», «гармонизация законодательства». Определены приоритетные сферы и практические аспекты в которых осуществляется адаптация законодательства Украины к нормам и стандартам Европейского Союза.

***Ключевые слова:** интеграция, адаптация законодательства, международное сотрудничество, охрана окружающей среды, законодательство Украины.*

Kupchak M. Y., Senior Lecturer

maryana_kupchak@ukr.net
Samilo A.V., Ph.D., associate professor
Lviv State University of Life Safety
79000, Lviv, Kleparivska St, 35

PROBLEMS OF INTEGRATION AND ADAPTATION OF UKRAINE'S LEGISLATION IN THE PROTECTION OF ENVIRONMENT TO THE LEGAL STANDARDS OF THE EUROPEAN UNION

The article deals with the peculiarities of integration and international cooperation between Ukraine and the European Union in the field of environmental protection. The main ideas, goals and key priorities of such cooperation are defined. Characterization of normative legal acts that define the principles of international cooperation and the process of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union in the field of environmental protection is carried out. The important principles of the ecological policy of the EU countries, which Ukraine should be impeded, is researched. In order to thoroughly analyze the identified problems and determine ways to solve it, the paper analyzes a number of definitions: "Adaptation of the law", "acquis communautaire (acquis)", "harmonization of legislation". The priority areas and practical aspects of which are the adaptation of the Ukrainian legislation to the norms and standards of the European Union are determined.

***Keywords:** integration, adaptation of legislation, international cooperation, environmental protection, legislation of Ukraine.*

Постановка проблеми. Інтеграція України до Європейського Союзу (далі ЄС) можлива за умови приведення у відповідність до європейських стандартів права законодавства України шляхом його адаптації, яка полягає у поетапному прийнятті законодавчих актів України з врахуванням вимог правових норм ЄС, їх ефективному та результативному впровадженні.

Процес адаптації законодавства України до вимог ЄС у сфері екології є нелегким завданням і можливий за умови міжнародної нормативно-правової співпраці. Попри розробку механізму адаптації, який визначений у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», існує ряд проблем, які полягають у чіткому визначенні використовуваних термінів, правильному їх перекладі, а також у відсутності відповідних експертів та спеціалістів у сфері права ЄС.

Загалом міжнародна співпраця у сфері охорони довкілля повинна бути спрямованою на: безумовне, обов'язкове та повне виконання міжнародних зобов'язань відповідно до міжнародних договорів укладених між країнами ЄС та Україною; врахування рекомендацій всесвітніх самітів країн ЄС в екологічній галузі; забезпечення активної участі експертів з України у роботі міжнародних організацій природоохоронного та екологічного спрямування.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання правового регулювання співпраці України та ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища у своїх наукових працях досліджували: Івасечко О. [1], Копійка В. В. і Т. І. Шинкаренко [2], Микієвич М. М. [3], Олефіренко О. [4]. Проблематиці адаптації екологічного законодавства України до права навколишнього середовища ЄС присвячені праці: О. Б. Кишка-Єрлі [5], Мармазова В., Друзенка Г. [6], Фонарюка Д. В. [7], Шпарика Н.Я. [8] та ін. Питання адаптації законодавства у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки досліджувала Г. В. Анісімова [9].

Предметом дослідження багатьох європейських вчених є пошук шляхів вдосконалення екологічного законодавства. Так, проблемами гармонізації екологічного законодавства займався професор М. Фауер (Michael G. Faure, 2000) [10], питанням розвитку екологічного законодавства шляхом кодифікації присвячені праці професора Клоєпфера (Koerfer M., 1996) [11] та професора Рехбіндера (Rehbinder, 1996) [12]. Вони обґрунтовували, що кодифікація - це не лише технічний юридичний процес, а вираження політичної волі забезпечити кращу охорону навколишнього середовища. Раціоналізаторський ефект

досліджуваної проблематики вдосконалює публічний доступ до екологічного законодавства, добровільне виконання, екологічну обізнаність та державний контроль за його виконанням.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, не дивлячись на роботи численних науковців з вивчення проблеми міжнародної співпраці та приведення у відповідність екологічного законодавства до норм міжнародних стандартів, на нашу думку залишаються недостатньо висвітленими питання інтеграції та адаптація законодавства України у сфері охорони довкілля до правових стандартів Європейського Союзу.

Мета статті полягає у дослідженні особливостей інтеграції та міжнародної співпраці України та ЄС у сфері охорони довкілля, а також у визначенні пріоритетних сфер та практичних аспектів у яких здійснюється адаптація законодавства України до норм та стандартів ЄС.

Основним документом, який визначає засади співпраці України та країн ЄС у галузі охорони довкілля є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. В Угоді задекларовано, що Сторони “розвивають та зміцнюють співробітництво у галузі охорони довкілля та охорони здоров’я”. Головна ідея міжнародної співпраці полягає у боротьбі з погіршенням стану довкілля, а саме: реабілітація природного стану довкілля; ефективне та екологічно безпечне виробництво; безпека підприємств; зменшення обсягів, ліквідація та безпечне знищення відходів; боротьба з локальним, регіональним та транскордонним забрудненням води та атмосферного повітря; ефективний та раціональний моніторинг рівнів забруднення та оцінка стану довкілля; система інформування про стан довкілля; виконання Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, яка була підписана в місті Еспоо; екологічне виховання та освіта, формування еколого-правової свідомості та відповідальності; застосування економічних та фінансових важелів тощо [13].

Ключовими пріоритетами співпраці України та ЄС мають бути: проведення спільної дослідницької діяльності; обмін знаннями та експертами (фахівцями) в галузі екології; створення заходів з подолання наслідків природних лих та інших надзвичайних ситуацій; удосконалення законодавства відповідно до норм європейських стандартів; проведення стратегічних розробок, щодо важливих екологічних проблем; вивчення технологічного впливу на довкілля.

Міжнародна співпраця країн ЄС та України в галузі охорони довкілля спрямована на реалізацію довгострокових цілей сталого розвитку та зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної та еколого-правової діяльності матиме позитивні наслідки для фізичних та юридичних осіб, як України, так і країн ЄС, через збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держав, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співпраця повинна здійснюватися з урахуванням інтересів Сторін на основі рівності та взаємної вигоди шляхом укладення багатосторонніх угод в екологічній галузі [14].

Важливими принципами екологічної політики країн ЄС, які повинна імплементувати Україна є:

1. принцип збереження біологічного різноманіття, метою якого є застосування максимальних заходів, спрямованих на охорону біорізноманіття – екологічного, економічного, соціального, культурного, естетичного, наукового значення;

2. принцип оцінки впливу на довкілля, мета якого полягає у зв'язку між господарською діяльністю суб'єктів господарювання та відповідними екологічними наслідками цієї діяльності;

3. принцип урахування всіх чинників, змістом якого є недопустимість абсолютизації одних, ігнорування інших чинників, що так чи інакше впливають на прийняття рішень в галузі екології;

4. принцип екологізації суспільної свідомості, який полягає у вжитті всіх необхідних заходів щодо підвищення якості еколого-правової освіти;

5. принцип джерела, який має бути спрямований на виявлення джерела екологічної шкоди, виявлення причин та умов, що їй сприяли.

Співпраця між країнами ЄС та Україною має спрямовуватись на збереження, захист, покращення і відтворення якості довкілля, захист життя і здоров'я людей, раціональне використання природних ресурсів та проведення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем довкілля. Така співпраця повинна враховувати наступні цілі:

1. Проведення інституційних реформ для: забезпечення виконання і впровадження природоохоронного законодавства; розподілу повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях; реалізації процедури прийняття екологічних рішень та їх виконання; впровадження процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави; визначення необхідних людських і фінансових ресурсів, а також механізмів їх перегляду.

2. Розвиток галузевих стратегій у сфері охорони довкілля, попередження і усунення причин та умов що негативно на нього впливають.

В цих стратегіях мають бути чітко визначені терміни і основні етапи імплементації, відрегульований механізм юридичної відповідальності, а також фінансові важелі залучення інвестицій в інфраструктуру і технології.

Окрім того, процес інтеграції України в ЄС передбачає адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, що базується на поетапному впровадженні екологічних норм і стандартів ЄС в законодавчу базу України.

Крім дефініції «адаптація законодавства» широко використовуються такі, як «зближення законодавства», «уніфікація законодавства», «гармонізація законодавства». Питання правильності їх застосування неодноразово розглядалось експертами України з порівняльного права, які зробили висновок, що дефініція «адаптація законодавства» має ширше значення і включає в себе

«гармонізацію законодавства». Розглядаючи зміст вищезгаданих дефініцій, ми подаємо їх трактування відповідно до «Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [15]:

адаптація законодавства - це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*.

acquis communautaire (*acquis*) - правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Загальнодержавна програма передбачає досягнення мети: відповідність правової системи України *acquis communautaire* враховуючи критерії, що висувуються ЄС. В свою чергу «гармонізація законодавства» в європейському праві використовується для означення процесу зближення законодавства держав-членів ЄС, в який входить: обговорення концепцій розвитку та удосконалення національного законодавства, узгодження спільних правових підходів, вироблення спільних для застосування правових норм та механізмів. Таким чином, це взаємний процес між державами ЄС, при чому основою є первинне та вторинне право ЄС.

Важливим кроком для України стало прийняття Закону «Про Основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 р.», який визначає мету, принципи, стратегічні цілі та завдання державної екологічної політики України у сфері покращення стану навколишнього природного середовища в Україні [16].

Серед пріоритетних сфер, у яких здійснюється адаптація законодавства є охорона здоров'я, життя людей та довкілля. Головними завданнями у цьому процесі є: здійснення порівняльно-правового дослідження щодо відповідності законодавства України до стандартів ЄС; розроблення процедури розгляду законопроектів, які регулюються правом ЄС; вироблення на державному рівні інформаційної мережі з питань європейського права, яка передбачає створення Інтернет-порталу, електронної системи документації; навчання, підвищення

кваліфікації посадових та службових осіб органів державної влади України з питань європейського права; заходи щодо затвердження спільного з ЄС механізму підготовки та впровадження планів-графіків адаптації, і контроль за їх виконання.

Розглядаючи питання адаптації екологічного законодавства України до норм та стандартів ЄС науковці виділяють три таких практичних аспектів:

1. транспонування, який полягає у наближенні або зміні національних нормативно-правових актів, які регулюють використання природних ресурсів і охорону довкілля, а також можливості повного введення в систему законодавства України правил та вимог відповідних законів ЄС;

2. реалізації, який полягає в утворенні та ефективній діяльності відповідних інституцій, виділення бюджетного фінансування, яке необхідне для введення в дію законодавчих та підзаконно-правових актів;

3. здійснення правоохоронної діяльності, яка спрямована на впровадження відповідних заходів контролю за належним дотриманням природоохоронного та екологічного законодавства, а також впровадження дієвих санкцій у разі його порушення [7].

Окрім цього, Європейський Союз підтримує адаптацію законодавства України надаючи технічну допомогу, через підтримку Українсько-європейського консультативного центру з питань законодавства (у рамках програми Tacis), та через ряд інших проектів, таких як: «Правові студії», «Управління стандартами у сфері охорони навколишнього середовища на підприємствах», «Розробка стратегії гармонізації правової бази поводження з відходами на державному і регіональному рівні зі стандартами ЄС» [16].

Висновки. Інтеграція України в ЄС можлива при умові внесення відповідних змін до українського законодавства, приведення його у відповідність до еколого-правових стандартів ЄС. Процес адаптації до законодавства ЄС базується на поетапному впровадженні екологічних норм і стандартів ЄС в законодавчу базу України.

Державна політика України в сфері охорони довкілля повинна бути спрямованою на: проведення змістовної, якісної, ефективної правової реформи; забезпечення єдиних підходів до нормотворення; обов'язкове врахування вимог законодавства ЄС; безумовне виконання міжнародних зобов'язань; послідовне врахування рекомендацій всесвітніх самітів країн ЄС; розширення співпраці з питань запобігання транскордонному забрудненню довкілля; забезпечення активної участі експертів з України у роботі міжнародних організацій. Такий підхід вимагає проведення ґрунтовного аналізу нормативно-правових актів та практики виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань у сфері охорони довкілля Це і буде предметом наших подальших досліджень.

Література

1. Івасечко О. Івасечко О. Соціальні стандарти ЄС : досвід для України [Електронний ресурс] / О. Івасечко // Режим доступу : file:///C:/Users/111/Downloads/gileya_2013_74_142.pdf.
2. Копійка В. В. Європейський Союз : заснування і етапи становлення / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : вид. дім «Ін Юре», 2005. – 448 с.
3. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. / М. М. Микієвич, А. О. Андрусевич. – Львів, 2004. – 256 с.
4. Олефіренко О. Правове регулювання співпраці України та Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] / О. Олефіренко. – Режим доступу : [file:///C:/Users/111/Downloads/apdyo_2013_3_32%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/111/Downloads/apdyo_2013_3_32%20(2).pdf).
5. Кишко-Єрлі О. Б. Адаптація екологічного законодавства України до права навколишнього середовища Європейського Союзу / О. Б. Кишко-Єрлі. – Часопис Київського університету права, 2014 / 3. – С. 215–219.
6. Мармазов В. Адаптація законодавства до стандартів ЄС : підсумки п'ятирічного шляху / В. Мармазов, Г. Друзенко // Урядовий кур'єр. – 12.11.2003.
7. Фонарюк Д. В. Адаптація українського законодавства ЄС як фактор швидкого розвитку євроінтеграції [Електронний ресурс] / Д. В. Фонарюк. – Режим доступу : <http://www.intkonf.org/fonaryuk...adaptatsiya...evrointegratsiyi>.
8. Шпарик Н. Я. Адаптація екологічного законодавства України до стандартів Європейського Союзу / Н. Я. Шпарик // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія ПРАВО. – 2015. – Випуск 33. – Том 1. – С. 212–217.
9. Анісімова Г. В. Проблеми адаптації законодавства у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки до права європейського союзу

[Електронний ресурс] / Г. В. Анісімова. – Режим доступу : <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10223/1/Anisimova.pdf>.

10. Michael G. Faure Prof. Dr. Michael G. Faure. METRO Institute, Maastricht University. The Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: A Search for Definitions / European Environmental Law Review. – June 2000. – P. 174.

11. Koepfer M. On the Codification of German Environmental Law. – The Codification of Environmental Law. Proceeding of the International Conference in Ghent, February 21 and 22, 1995. – Kluwer Law International. – 1996. – P. 87–100.

12. Reh binder. Points of Reference for a Codification of National Environmental Law. – The Codification of Environmental Law. Proceeding of the International Conference in Ghent, February 21 and 22, 1995. – Kluwer Law International – 1996. – P. 157–166.

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Міжнародний документ від 27.06.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

14. Спільна доповідь з виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС. // Аналітичний щоквартальник. Співпраця ЄС та України. – Випуск № 3, 2003.

15. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

16. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 N 2818-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

References

1. Ivasechko O. Ivesecko O. EU Social Standards: Experience for Ukraine [Electronic resource] / O. Ivasechko // Access mode : file:///C:/Users/111/Downloads/gileya_2013_74_142.pdf.

2. Копиука V.V. The European Union: the foundation and stages of formation / V.V. Копиука, Т. І. Шынкренко. – К. : ed. Dim "In Yuri", 2005. – 448 p.

3. Mikievich M. M. European Law of the Environment: Teach. manual / M. M. Mikievich, A. A. Andrusevich. – Lviv, 2004. – 256 p.

4. Olefirenko O. Legal regulation of cooperation between Ukraine and the European Union in the field of environmental protection [Electronic resource] / O. Olefirenko. – Access mode : [file:///C:/Users/111/Downloads/apdyo_2013_3_32%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/111/Downloads/apdyo_2013_3_32%20(2).pdf).

5. Kishko-Yerly OB Adaptation of the environmental legislation of Ukraine to the European Union's environmental law / O. B. Kishko-Yerly. – Journal of the Kyiv University of Law, 2014/3. – P. 215–219.
6. Marmazov V. Adaptation of the legislation to the EU standards: the results of the five-year route / V. Marmazov, G. Druzenko // Uryadovy Courier. – 12.11.2003.
7. Vonarjuk D.V. Adaptation of the Ukrainian legislation of the EU as a factor of rapid development of Eurointegration [Electronic resource] / D. V. Vonarjuk. – Access mode : <http://www.intkonf.org>fonaryuk...adaptatsiya...evrointegratsiyi>.
8. Shparik N. Ya. Adaptation of the environmental legislation of Ukraine to the standards of the European Union / N. Ya. Shparyk // Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. – The RIGHT series. – 2015. – Issue 33. – Volume 1. – P. 212–217.
9. Anisimova GV Problems of adaptation of legislation in the field of ensuring environmental safety requirements to the right of the European Union [Electronic resource] / G.V. Anisimova. – Access mode : <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10223/1/Anisimova.pdf>.
10. Michael G. Faure Prof. Dr. Michael G. Faure. METRO Institute, Maastricht University. The Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: A Search for Definitions / European Environmental Law Review. – June 2000. – P. 174.
11. Koepfer M. On the Codification of German Environmental Law. – The Codification of Environmental Law. Proceeding of the International Conference in Ghent, February 21 and 22, 1995. – Kluwer Law International. – 1996. – P. 87–100.
12. Reh binder. Points of Reference for a Codification of National Environmental Law. – The Codification of Environmental Law. Proceeding of the International Conference in Ghent, February 21 and 22, 1995. – Kluwer Law International – 1996. – P. 157–166.
13. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other. – International document dated 27.06.2014. [Electronic resource]. – Access mode : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
14. Joint report on the implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the EU. // Analytical Quarterly. Cooperation between the EU and Ukraine. – Issue No. 3, 2003.
15. Law of Ukraine "On the National Program for the Adaptation of Ukrainian Legislation to the Law of the European Union" dated March 18, 2004 No. 1629-IV. [Electronic resource]. – Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
16. The Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of State Environmental Policy of Ukraine for the Period till 2020" of 21.12.2010 N 2818-VI. [Electronic resource]. – Access mode : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.