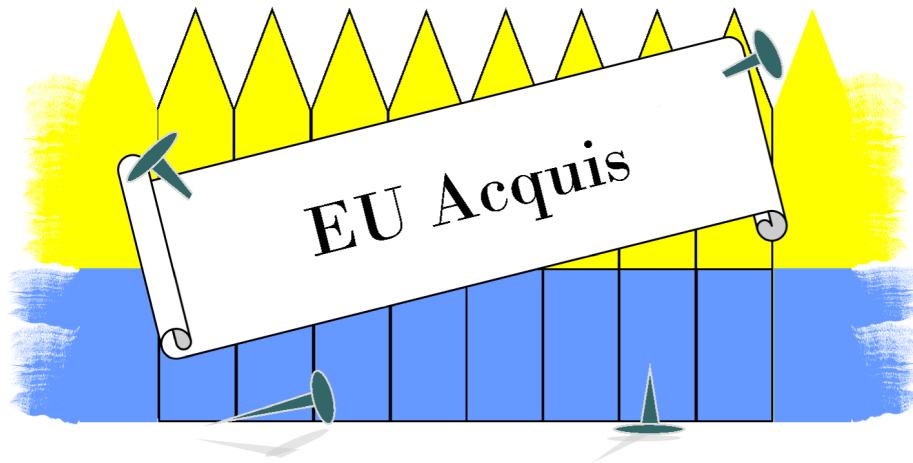




Аналітичний документ

МЕЖІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ACQUIS COMMUNAUTAIRE
В УКРАЇНІ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ



Дата: березень 2016 року



Ресурсно-аналітичний центр "Суспільство і довкілля"

РЕЗЮМЕ

*Імплементація *acquis communautaire* є дуже важливою для України – не лише у зв'язку з потребою виконувати положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а й через гостру необхідність провести в країні прогресивні реформи, запровадити європейські стандарти.*

Стаття 363 Угоди про асоціацію передбачає «поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка ХХХ до цієї Угоди». Сам Додаток встановлює часові рамки наближення та містить перелік нормативно-правових актів (всього 26 директив та 3 регламенти).

*В аналітичному документі «Межі імплементації *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля» експерти РАЦ «Суспільство і довкілля» пропонують аналіз окремих викликів та труднощів, що виникають у процесі імплементації екологічного законодавства ЄС та шляхів їх подолання.*

Труднощі, які ми виявили, та запропоновані шляхи їх подолання, часто виходять за межі суто екологічних питань, і можуть розглядатися в контексті інших сфер, що регулюються Угодою про асоціацію.

Існують об'єктивні межі імплементації, тобто такі особливі умови, що ускладнюють впровадження норм і стандартів ЄС в Україні.

- Україна не є членом Європейського Союзу та наразі не має статусу кандидата на вступ до ЄС, тому процес імплементації в Україні об'єктивно відрізняється від такого процесу в державах-членах чи країнах-кандидатах.
- Перед процесом імплементації у сфері охорони довкілля стоїть низка викликів, які умовно можна поділити на інституційні, такі, що впливають з правової природи законодавства ЄС, та виклики технічного характеру.

Інституційні виклики пов'язані з особливостями механізму звітування держав-членів щодо імплементації директив,

контрольної функції Європейської Комісії та Суду Європейського Союзу щодо недотримання державами-членами законодавства ЄС, співпрацею з державами-членами та необхідністю здійснювати спільні дії, створенням спеціальних органів для допомоги в імплементації.

- Директиви передбачають механізм звітування держав-членів Європейського Союзу до Європейської Комісії як щодо конкретних заходів, так і щодо імплементації директиви загалом. Механізму звітування про виконання Угоди про асоціацію – замало.
- Низка директив передбачає створення в межах застосування директиви спеціальних органів, що сприяють та допомагають в імплементації державам-членам ЄС. Україна не має можливості користуватися результатами роботи таких органів чи бути залученою до їх роботи.
- Процес імплементації в Україні позбавлений традиційної контрольної функції з боку Комісії та процедури розгляду Суду Європейського Союзу.

Виклики, пов'язані з правовою природою джерел права ЄС, стосуються особливостей застосування регламентів ЄС, врахування рішень Суду Європейського Союзу як джерела права ЄС, включення міжнародних зобов'язань держав-членів ЄС та самого ЄС до відповідних директив та регламентів, формулювання окремих положень в актах ЄС.

- Зважаючи на правову природу регламенту як джерела європейського права, його імплементація в Україні вимагає спеціальних (особливих) підходів, відмінних від імплементації директив.
- Часом положення директив стосуються лише держав-членів Європейського Союзу, їх безпосередня імплементація неможлива, особливо там, де йдеться про визначення цілей, сфері дії директиви чи повноважень/обов'язків України як держави.
- Неврахування практики Суду Європейського Союзу може призвести до формування «українського» права ЄС. Водночас, врахування рішень Суду Європейського Союзу при імплементації *acquis communautaire* в Україні безпосередньо не передбачено ні двосторонніми угодами між Україною та ЄС, ні національним законодавством України (окрім окремих положень щодо ЗВТ).

Виклики технічного характеру стосуються питання якості перекладу актів Європейського Союзу та необхідності забезпечити імплементацію в Україні останніх (найновіших) директив/регламентів ЄС.

- Законодавство ЄС в усіх сферах є динамічним, а не сталим процесом. Для України не передбачено механізму імплементації найновіших редакцій актів та залучення України до дискусії щодо найактуальніших питань в тій чи іншій сфері. За таких умов Україна завжди “наздоганятиме” ЄС та не матиме належного рівня імплементації законодавства у тій чи іншій сфері.
- Лише точно перекладені терміни європейського законодавства чи знайдені адекватні замітники, у випадку, якщо такого терміну в українській мові не існує, забезпечить ефективну реалізацію положень директив в Україні.

Основні рекомендації щодо механізму подолання перешкод:

Процес імплементації повинен бути не просто технічним процесом, а й процесом стратегічним, коли важливою є кінцева мета, а саме дієве європейське законодавство, що працює на користь України.

- Подолання окремих труднощів потребує створення певних спеціальних механізмів, а тому необхідні двосторонні консультації між Україною та ЄС.
- Відповідним майданчиком для двостороннього вирішення проблем, що виникають в результаті імплементації законодавства ЄС, може стати Рада асоціації, у тому числі шляхом створення спеціального органу для пошуку шляхів подолання основних викликів.
- Важливу роль у процесі пошуку конкретних рішень з проблемних питань імплементації може відігравати Урядовий офіс з питань європейської інтеграції у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Він може стати майданчиком обговорення проблем для різних зацікавлених осіб на національному рівні.
- Важливим є питання перевірки відповідності нормативно-правових актів, що приймаються з метою імплементації права ЄС, на їх відповідність конкретній директиві чи регламенту ЄС, а також на дієвість запропонованих національних механізмів.

Рекомендації щодо предметного вирішення окремих викликів:

- При пошуку шляхів імплементації в першу чергу увагу слід звертати на необхідність досягнення цілей директиви, а вже потім – на запропоновані механізми. Слід враховувати останні європейські тенденції щодо відмови від так званого “позолочування” права ЄС.
- Необхідно передбачити спеціальний механізм звітування щодо кожної конкретної директиви/регламенту, який повинен почати працювати з моменту настання дати імплементації, визначеної Угодою про асоціацію.
- Передбачити особливий механізм впровадження положень регламенту в національне законодавство України.
- При імплементації директив чи регламентів необхідно враховувати наявність новіших редакцій документу.

ЗМІСТ

<i>Резюме</i>	2
<i>Вступ</i>	7
1. Процес імплементації <i>acquis communautaire</i> в Україні	8
2. Правова природа законодавчих актів Європейського Союзу	10
2.1 Загальна характеристика джерел права ЄС	10
2.2 Директиви	11
2.3 Регламенти	12
3. Виклики та труднощі з імплементацією <i>acquis communautaire</i> в Україні	14
3.1 Виклики, що впливають з правової природи джерел права Європейського Союзу	14
3.2 Виклики технічного характеру	17
3.3 Інституційні виклики	19
4. Шляхи подолання труднощів із імплементацією <i>acquis communautaire</i> в Україні	23
<i>Висновки</i>	27

ВСТУП

Питання виконання Угоди про асоціацію, включаючи імплементацію норм та стандартів Європейського Союзу у тій чи іншій сфері, є сьогодні надзвичайно актуальним питанням. Воно тісно пов'язане із проведенням необхідних реформ в Україні, в тому числі у сфері охорони довкілля.

З метою інтеграції певної галузі права до законодавства ЄС, необхідно визначити певні умови, за яких імплементація актів права ЄС буде максимально повною та ефективною. Першим кроком в цьому напрямку є аналіз правової природи нормативно-правових актів ЄС для розуміння можливості та особливостей їх застосування в Україні. Також необхідно проаналізувати цілі та вимоги директив і регламентів у сфері охорони довкілля для визначення проблемних моментів, які можуть або вже виникають в процесі імплементації.

Аналітичний документ пропонує короткий опис процесу імплементації *acquis communautaire* в Україні, характеристику тих джерел права Європейського Союзу, які є релевантними з огляду на необхідність імплементації Угоди про асоціацію, основні виклики, які стоять чи можуть виникнути в майбутньому при імплементації екологічних директив та регламентів. Ми також пропонуємо шляхи вирішення окремих проблем, що виникають у зв'язку з імплементацією норм вторинного законодавства ЄС в Україні у сфері охорони довкілля.

Мета документу – донести до зацікавлених осіб наявність певних викликів правового, інституційного, технічного характеру процесу імплементації; розпочати необхідний суспільний діалог з питання ефективної імплементації *acquis communautaire* у сфері охорони довкілля в Україні; запропонувати представникам відповідних органів державної влади та експертному середовищу можливі шляхи подолання перешкод імплементації. Документ також може бути цікавий і для європейських партнерів, які допомагають Україні у здійсненні реформ у сфері охорони довкілля, а також громадськості, що здійснює моніторинг та оцінку виконання відповідних положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

В аналітичному документі представлені результати незалежного дослідження, здійсненого експертами Ресурсно-аналітичного центру “Суспільство і довкілля”. Для цілей дослідження ми розглянули відповідні питання права навколишнього середовища ЄС, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, директив та регламентів Європейського Союзу у сфері охорони довкілля, планів імплементації актів ЄС.

1. Процес імплементації *acquis communautaire* в Україні

Питання адаптації українського законодавства до законодавства ЄС має давню історію: стаття 51 (1) Угоди про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною (підписана у 1994 році) говорить про важливість зближення законодавства України і законодавства ЄС та закріплює обов'язок України вжити “заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства”.

Потому були прийняті Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, Порядок денний Україна-ЄС, Порядок денний асоціації Україна-ЄС та низка інших національних та двосторонніх документів з питань європейської інтеграції, включаючи адаптацію законодавства.

Тим не менше, процес адаптації законодавства, включаючи в сфері охорони довкілля, не був надто успішний: не мав системного підходу, терміни адаптації тих чи інших актів постійно переносились, не було створено ефективної інституційної основи для адаптації.

У зв'язку із підписанням між Україною та Європейським Союзом Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, питання імплементації європейського законодавства набрало іншого виміру – його починають розглядати як основу необхідних реформ в країні у різних сферах суспільного життя, включаючи охорону довкілля, та як необхідну умову політичної асоціації та економічної інтеграції України з Європейським Союзом.

Відповідно до статті 486 Угоди з 1 листопада 2014 р. здійснюється її тимчасове застосування до моменту набрання нею чинності. Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набере чинності після її ратифікації усіма сторонами.

На Україну покладено зобов'язання розпочати адаптацію з 1 листопада 2014 року (для положень щодо зони вільної торгівлі — з 1 січня 2016 р.), щоб “існуючі закони та майбутнє законодавство поступово досягли сумісності з *acquis* ЄС”.¹

¹ [Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.](#)

Для координації діяльності органів державної влади із здійснення заходів на виконання Угоди, включаючи розробку необхідних нормативно-правових актів, планування та моніторингу ефективності виконання поставлених Угодою завдань, було створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Що стосується питань охорони довкілля, то стаття 363 Угоди про асоціацію передбачає «поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка ХХХ до цієї Угоди». Сам Додаток встановлює часові рамки наближення та містить перелік нормативно-правових актів у таких сферах: (1) управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики; (2) якість атмосферного повітря; (3) управління відходами та ресурсами; (4) якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; (5) охорона природи; (6) промислове забруднення та техногенні загрози; (7) зміна клімату та захист озонового шару; (8) генетично модифіковані організми. Всього актів для наближення – 26 директив та 3 регламенти.

17 вересня 2014 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 роки, яким визначають строки імплементації та відповідальні органи державної влади. Згодом були розроблені та затверджені детальні плани імплементації кожного конкретного акту ЄС.

Для імплементації конкретного акту ЄС необхідно передбачити не лише часові рамки, а й необхідні правові, інституційні, координаційні, фінансові рамки. Беручи до уваги специфіку імплементації актів права ЄС в державах, які не є членами Європейського Союзу і не мають юридично закріпленої перспективи членства, впровадження в Україні норм європейського права об'єктивно матиме певні обмеження з огляду на особливості правової системи, інституційного забезпечення, та визначених Угодою про асоціацію повноважень у тій чи іншій сфері.

2. Правова природа законодавчих актів Європейського Союзу

2.1. Загальна характеристика джерел права ЄС

Право Європейського Союзу має перевагу над національним правом, а пряма дія норм права ЄС означає, що особи можуть посилатись на нього без посередництва національного права, навіть якщо вимагається транспозиція даного акту ЄС у внутрішнє право.


Джерела права Європейського Союзу поділяються на²: (1) первинне право; (2) міжнародні угоди з міжнародними організаціями та іншими країнами; (3) вторинне право; (4) рішення, висновки Суду Європейського Союзу, а також загальні принципи, розроблені Судом Європейського Союзу.

До **первинного права** належать норми, закріплені в установчих договорах та договорах, що їх доповнюють. Норми первинного права встановлюють цілі, завдання, принципи, сферу компетенції Європейського Союзу, порядок створення та функціонування органів й інституцій.

На основі первинного права органи Європейського Союзу приймають норми вторинного права, до яких належать директиви, регламенти, рішення, рекомендації та висновки.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає наближення законодавства в сфері охорони довкілля власне до норм вторинного права, тому ми розглядатимемо правову природу лише директив та регламентів.

Ще одне важливе джерело права Європейського Союзу - це **рішення Суду Європейського Союзу**. Прецедентне право Європейського Союзу складає важливу групу норм європейського права. Рішення суду є особливо важливими, коли мова йде про тлумачення законодавства ЄС. Тим не менше, Угода про асоціацію безпосередньо не передбачає необхідність чи можливість врахування прецедентного права ЄС при



Важливе джерело права Європейського Союзу - це рішення Суду Європейського Союзу.

² Право Європейського Союзу/ під редакцією Петрова Р.А. Київ, 2010.

імплементації *acquis communautaire* в Україні, окрім окремих положень щодо зони вільної торгівлі.

Для класифікації вторинного законодавства також використовують поділ на “горизонтальне” та “вертикальне” законодавство. Горизонтальне законодавство містить у своїй більшості процедурні норми та застосовується до регулювання міжгалузевих питань. До цієї групи можна віднести директиви щодо оцінки впливу на довкілля, стратегічної екологічної оцінки, участі громадськості у процесі прийняття рішень та ін. Вертикальне законодавство включає нормативно-правові акти, які регулюють конкретні тематичні сфери діяльності, наприклад, вода, повітря, біорізноманіття.

2.2 Директиви

Більшість законодавства ЄС у сфері охорони довкілля є у формі **директив**.

Директива – нормативно-правовий акт Європейського Союзу, що закріплює правила загального характеру, має юридично обов’язкову силу і є обов’язковим щодо кінцевого результату, який держави-члени мають досягти відповідно до директиви.

Відповідно до статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу “Директива є обов’язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів”.

Отже, особливістю директиви є те, що держави-члени вільні у виборі форм та методів імплементації директиви, тобто мають простір для власного правового регулювання. Залежно від предмету директиви та особливостей правової системи тієї чи іншої держави, впровадження норм директиви в національне право відбувається шляхом прийняття нових законів та/або підзаконних актів (чи адміністративних приписів) або внесення змін в уже існуюче законодавство.

Директиви бувають рамковими або звичайними (дочірними). Рамкові встановлюють загальні принципи та процедури, яким мають відповідати інші директиви у цій сфері.

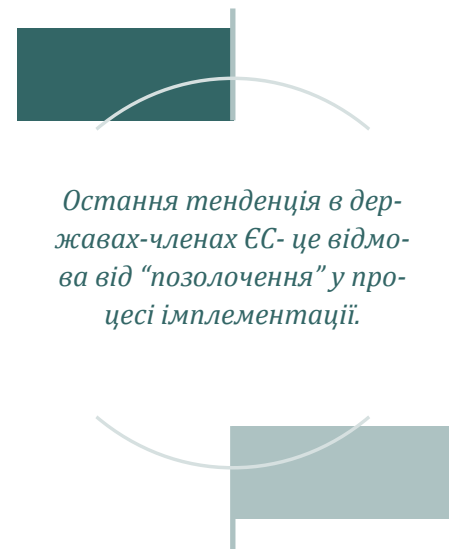
Директиви можуть адресуватись як усім державам-членам, так і окремим державам-членам (у випадку, коли предмет директиви стосується лише окремих держав, наприклад, регулювання морських питань).

У директивах зазначається період часу, протягом якого її положення мають бути впроваджені у національне право. Тим не менше, директиви набирають чинності вже з дати, вказаної у директиві, або на 20 день після опублікування їх в Офіційному Віснику Європейського Союзу.

Якщо держава-член вчасно не імплементувала директиву, то вважається, що вона порушує свої зобов'язання і це тягне за собою відповідні дії Європейської Комісії.

З іншого боку, в процесі імплементації держави-члени повинні утримуватись від так званого "позолочування". У праві Європейського Союзу терміном "позолочування" називають процес, коли при імплементації законодавчого акту ЄС в державі-члені впроваджуються жорсткіші норми/правила/процедури, аніж ті, що передбачені самим *acquis communautaire*.

Остання тенденція в державах-членах ЄС, яку також підтримує Європейська Комісія³ — це відмова від "позолочування". Наприклад, одним з основних принципів ефективної імплементації директив в Великобританії є "забезпечення того, що Великобританія не виходить за межі мінімальних вимог положення, що імплементується".⁴



Остання тенденція в державах-членах ЄС- це відмова від "позолочення" у процесі імплементації.

2.3 Регламенти

Регламент – це нормативно-правовий акт ЄС, що встановлює загальні правила для усіх держав-членів. Регламенти мають пряму дію та обов'язкові для всіх суб'єктів європейського права.

Відповідно до статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу, "Регламент має загальне застосування. Він є обов'язковим у повному обсязі та повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах."

Регламенти приймають у випадках, якщо існує необхідність однакового регулювання того чи іншого питання в усіх державах-членах, тому вони вважаються основним інструментом уніфікації права.

³ [Better regulation for better results - An EU agenda // Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee And the Committee Of The Regions.](#)

⁴ [Transposition Guide: How to implement European Directive Effectively. April, 2013.](#)

Регламент не потребує внесення змін до існуючого національного законодавства чи прийняття нових законів.

Іноді регламенти вимагають створення спеціальних органів для їх імплементації в державі-члені чи встановлення конкретних санкцій з недотримання регламентів. Але це є єдиними положеннями, що потребують певних законодавчих дій від окремої держави-члена.

У кожному регламенті вказується, що він є обов'язковий у повному обсязі та прямо застосовується у всіх державах-членах. Регламенти адресуються не лише державам-членам, а також їх фізичним та юридичним особам. Регламенти мають пряму дію на території держав-членів, тобто держави-члени не лише не повинні, а й не можуть приймати внутрішніх правових актів для імплементації того чи іншого регламенту. Виняток становлять лише ті випадки, коли сам регламент безпосередньо вимагає вчинення тої чи іншої дії (наприклад, створення спеціального органу).



Регламенти мають пряму дію, тому не потребують внесення змін до існуючого національного законодавства чи прийняття нових законів в державах-членах ЄС.



3. Виклики та труднощі з імплементацією *acquis communautaire* в Україні

Аналіз природи права Європейського Союзу та особливо його джерел, частину яких Україна має зобов'язання імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, наштовхує на думку, що така імплементація відрізняється від аналогічного процесу у державах-членах Європейського Союзу. Це, перш за все, викликано тим фактом, що для України не працюють принципи та механізми, що діють в ЄС, і застосовуються для держав-членів. Україна також не має чіткої перспективи членства в ЄС, що повною мірою не дає можливості застосовувати підходи, які використовувались державами кандидатами на вступ до ЄС.

Розглянемо основні проблеми та труднощі, які виникають у зв'язку з імплементацією законодавства ЄС у сфері охорони довкілля в Україні. Такі проблеми впливають, перш за все, з правової природи європейського законодавства, інституційних особливостей, відсутності необхідних механізмів контролю за дотриманням європейського законодавства в Україні, технічних причин. Тим не менше, такий поділ має умовний характер, адже причини тих чи інших викликів часто накладаються.

3.1 Виклики, що впливають з правової природи джерел права Європейського Союзу

(а) Правова природа регламенту.

Зважаючи на правову природу регламенту як джерела європейського права і неможливість прямо застосовувати цей акт в Україні, не розроблено спеціального механізму найефективнішої імплементації цього нормативно-правового акту.

В розділі 2 цього аналітичного документу міститься детальний опис юридичної природи регламенту як джерела права Європейського Союзу. Національне законодавство України не містить норми, яка б давала можливість прямо застосовувати регламенти в Україні. В Угоді про асоціацію передбачено зобов'язання для України імплементувати низку

регламентів. Проте, спеціального механізму, який би давав чіткі рекомендації щодо того, як належним чином імплементувати регламенти в Україні, не передбачено ні самою Угодою (за винятком питань щодо зони вільної торгівлі), ні відповідними нормативно-правовими документами.

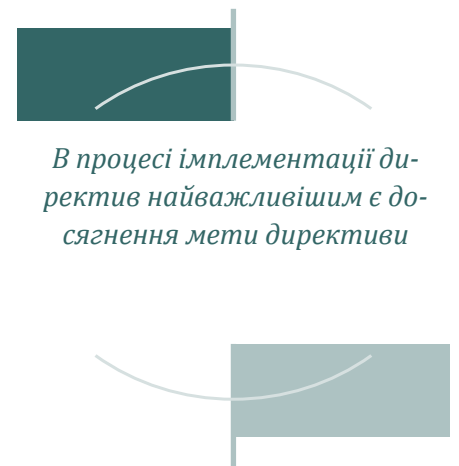
(б) Цілі і сфера дії директив.

Часом цілі, визначені директивами, можуть стосуватись лише держав-членів Європейського Союзу і їх досягнення не може мати позитивного впливу на стан довкілля в Україні. Така ситуація не сприятиме досягненню стратегічних екологічних цілей Україною.

Як вже зазначалось у розділі 2 цього аналітичного документу, в процесі імплементації директив найважливішим є досягнення мети директиви, а не способи чи механізми, за допомогою яких держави-члени досягають такої мети. Як правило, мета формулюється у статті 1 директиви. Здебільшого мета має більш стратегічний, аніж суто процедурний характер, хоча й стосується чітко визначеної сфери регулювання суспільних відносин.

Наприклад, стаття 1 Директиви 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище визначає, що “Ціль цієї Директиви полягає у забезпеченні високого рівня охорони довкілля і сприянні інтегруванню екологічних міркувань при підготовці і затвердженні планів та програм з метою заохочення сталого розвитку, шляхом забезпечення здійснення відповідно до цієї Директиви екологічної оцінки окремих планів та програм, які можуть мати значні наслідки для довкілля”.

Тим не менше, є директиви, які ставлять мету, що має певні обмеження з огляду на приналежність держави до Європейського Союзу. Це, зокрема, стосується директив із сфери охорони природи. Стаття 1 Директиви 2009/147/ЄС про захист диких птахів вказує, що директива “стосується збереження усіх видів диких птахів, що природно проживають на європейській території держав-членів, до яких застосовується Договір про заснування ЄС...” Аналогічна ситуація і з Директивою 92/43/ЄС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, стаття 2 якої говорить, що “Ціллю цієї



В процесі імплементації директив найважливішим є досягнення мети директиви

Директиви є сприяння забезпеченню біорізноманіття шляхом збереження природних середовищ існування та дикої фауни й флори на європейській території держав-членів, до яких застосовується Договір”.

Таким чином, незрозумілим є питання, яка ж ціль стоїть перед Україною, яких цілей вона повинна досягнути для імплементації таких директив, якщо сам зміст директиви виключає її із сфери дії цього нормативно-правового акту.

(в) Рішення Суду Європейського Союзу.

Питання врахування рішень Суду Європейського Союзу при імплементації *acquis communautaire* в Україні не передбачено ні двосторонніми угодами між Україною та ЄС, ні національним законодавством України. В результаті не враховуються виклики, що виникали в процесі імплементації актів ЄС самими державами-членами ЄС.

Рішення Суду Європейського Союзу є важливим джерелом права ЄС, адже, серед іншого, містять трактування тих чи інших положень європейського законодавства. При розробці нових актів чи перегляді існуючих, європейські інституції беруть до уваги практику ЄС, зокрема, з метою уникнути в майбутньому тих проблем, які виникають з імплементацією директив/регламентів/рішень, що виникають в конкретній державі-члені чи на рівні ЄС.

Беручи до уваги значний практичний досвід держав-членів Європейського Союзу в імплементації вторинного законодавства ЄС та важливість трактування тлумачення положень директив та регламентів Судом Європейського Союзу, Україна не має змоги врахувати вже підняті проблеми, з якими зіштовхувались в процесі імплементації держави-члени ЄС. Без врахування рішень Суду ЄС та вивчення практичної імплементації права ЄС державами-членами ми реально можемо створити своє “українське право ЄС”.

(г) Зв'язок директив/регламентів з міжнародними угодами.

Низка директив та регламентів, які Україна зобов'язана імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, має чіткий зв'язок з відповідними міжнародними угодами, стороною яких є і Європейський Союз, і Україна. В Україні відсутній

механізм перевірки узгодженості міжнародно-правового акту, директиви та відповідного національного законодавства, тому існує ризик не лише неповної імплементації директиви/регламенту, а й невиконання взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Після підписання чи приєднання до міжнародно-правового документу Європейський Союз вживає заходів для дотримання цього акту, приймаючи юридично обов'язкові інструменти. Такі дії здійснюються з двох основних причин. По-перше, для поширення дії угоди на діяльність інституцій Європейського Союзу. По-друге – для підвищення ефективності імплементації міжнародних угод в державах-членах Європейського Союзу.

Україна має серед зобов'язань для імплементації низку директив та регламентів, які стосуються сфер, що вже регулюються міжнародно-правовими документами, стороною яких є Україна. Серед прикладів можна навести Директиву №2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, метою якої є “сприяння виконанню обов'язків, що випливають з Орхуської конвенції” або Директиву 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук, що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій, прийняту для ефективної імплементації Протоколу до Конвенції 1979 року щодо атмосферного забруднення викликаного транскордонного радіусу дії стосовно контролю викидів летючих органічних сполук або їх транскордонних течій.

3.2 Виклики технічного характеру

(а) Динамічність законодавства ЄС.

Законодавство ЄС в усіх сферах є динамічним, а не сталим процесом. Для України не передбачено механізму імплементації найновіших редакцій документів та залучення України до дискусії щодо найактуальніших питань в тій чи іншій сфері. За таких умов Україна завжди “наздоганятиме” ЄС та не матиме належного рівня імплементації законодавства у тій чи іншій сфері.

Законодавство ЄС у сфері охорони довкілля не стоїть на місці. На основі досвіду імплементації державами-членами, звітів Європейської Комісії, аналізу труднощів в імплементації, виникнення нових обставин, практики Суду Європейського Союзу, законодавство ЄС постійно

вдосконалюється. З'являються нові норми, директиви переглядаються, окремі директиви об'єднують в рамкові, застарілі положення зникають – і це далеко не повний перелік того, що відбувається із вторинним законодавством ЄС.

Положення щодо перегляду того чи іншого нормативно-правового акту передбачені одразу в тексті нормативно-правових актів ЄС. Наприклад, стаття 5 Директиви 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються довкілля, та внесення змін і доповнень до Директив №85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя передбачає, що "... такий звіт [про застосування та ефективність цієї директиви] супроводжується пропозицією щодо внесення, за доцільності, змін до цієї Директиви."

Проблема полягає в тому, що механізму застосування найновіших редакцій директив чи регламентів не передбачено ні в двосторонніх документах Україна-ЄС, ні в національному законодавстві.

(б) Якість перекладу

Наразі гостро стоїть проблема якості перекладу відповідного акту європейського права українською мовою. Лише точно перекладені терміни європейського законодавства чи знайдені адекватні замітники, у випадку, якщо такого терміну в українській мові не існує, забезпечать ефективну реалізацію положень директив в Україні.

Проблема правильного перекладу актів міжнародного чи європейського права є актуальною не лише для України. На важливості автентичності документів на різних мовах наголошували і "нові" держави-члени ЄС. Над офіційним перекладом та формуванням спеціальних словників термінів повинні працювати не лише перекладачі, як й спеціалісти в тих чи інших сферах та юристи.



Гостро стоїть проблема якості перекладу відповідного акту європейського права українською мовою



3.3 Інституційні виклики

(а) Контроль за дотриманням європейських норм.

Важливий вплив на ефективну імплементацію положень вторинного законодавства ЄС має контрольна функція Комісії та процедура розгляду Суду Європейського Союзу. Відповідно, на державні органи України, яка не є членом ЄС, не може здійснюватися відповідного тиску у випадку відсутності чи неналежної імплементації європейського законодавства.

На Європейську Комісію покладений обов'язок слідкувати за дотриманням норм права Європейського Союзу. Якщо на основі отриманої інформації (з власної ініціативи чи на основі отриманих від держав-членів звітів) Комісія робить висновок про ймовірне порушення права ЄС, то вона розпочинає проти держави-члена офіційне розслідування, спочатку на рівні адміністративної стадії, а згодом – у випадку відсутності впливу таких заходів – на рівні суду. Суд Європейського Союзу, серед іншого, має повноваження розглядати позови про невиконання зобов'язань, зокрема, норм вторинного права.

Україна знаходиться за межами застосування цих європейських механізмів, що працюють виключно для держав-членів Європейського Союзу. Спеціального механізму перевірки впровадження правових положень в національне законодавство України та імплементації норм вторинного законодавства ЄС не передбачено ні самою Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ні іншими двосторонніми чи національними документами.

(б) Механізм звітування.

Директиви передбачають механізм звітування держав-членів Європейського Союзу в Європейську Комісію як щодо конкретних заходів, так і щодо імплементації директиви загалом. Механізму звітування про виконання Угоди про асоціацію замало – необхідно передбачити особливий механізм звітування по кожному конкретному документу, беручи до уваги особливий статус України.

Усі директиви містять положення про необхідність звітувати про впровадження норм в національне законодавство та досвід і труднощі з імплементацією директиви. Директива встановлює конкретні часові

рамки та порядок подання звітів державами-членами Європейській Комісії.

Наприклад, стаття 9 Директиви №2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви №90/313/ЄЕС передбачає, що “Не пізніше 14 лютого 2009 року держави-члени звітують про досвід, набутий при застосуванні цієї Директиви. Не пізніше 19 лютого 2004 року Комісія передає державам-членам методичні вказівки, які чітко вказують спосіб складання звітів державами-членами”.

Іноді, окрім вимоги щодо загального звітування про імплементацію директиви, встановлюються вимоги щодо звітування за проведення конкретних заходів. Наприклад, стаття 17 Директиви №2009/41/ЄС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі передбачає, що “Держави-члени наприкінці кожного року надсилають до Комісії підсумковий звіт про обмежені використання класів 3 і 4, повідомлених протягом року, відповідно до статті 9, включаючи їх опис, мету і ризику”.

Директива може містити вимогу повідомляти Комісії про тексти положень національного права, які вони ухвалили у сфері, яку охоплює ця директива.

Україна, не будучи членом Європейського Союзу, не має такого зобов'язання звітуватись про стан імплементації директиви та не повинна звітувати про проведення конкретних заходів. Це викликає проблему належного контролю за імплементацією директив та виключає з процесу обміну досвідом щодо питань імплементації тої чи іншої директиви.

(в) Взаємні зобов'язання держав-членів.

Низка директив передбачає дії та заходи у співпраці з іншими державами-членами на рівні Європейського Союзу чи особливі умови для держав-членів. Такий підхід веде до асиметричної імплементації та ставить Україну за межами такої діяльності.

Директиви встановлюють не лише конкретні норми, які мають бути відображені в національному законодавстві, але й передбачають різні заходи та механізми взаємодії між державами-членами для досягнення тих чи інших цілей директиви. Такі положення встановлюють взаємні права та обов'язки держав-членів. Навіть добросовісне застосування з боку України не може ґрунтуватись на асиметричному режимі.

Зокрема, мова йде про співпрацю між державами-членами для ефективнішої імплементації директив. Наприклад, стаття 15 Директиви №2009/41/ЄС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі передбачає, що “Держави-члени повинні радитися з іншими державами-членами, які можуть зазнати впливу під час аварії, щодо запропонованої імплементації планів дій у разі настання надзвичайної ситуації”. Чи, наприклад, стаття 32 Директиви 2008/ЄС про відходи визначає, що “Держави-члени повинні належним чином співпрацювати з іншими державами-членами та Комісією для складання планів з управління відходами та програм із запобігання утворенню відходів”.

Часом відповідно до вимог директиви держави-члени можуть корегувати свої зобов'язання, вносячи відповідні поправки до, наприклад, різноманітних списків, переліків, враховуючи особливі умови для тої чи іншої держави. Наприклад, стаття 7 Директиви №2008/98/ЄС про відходи передбачає, що “Держава-член може вважати відходи небезпечними, навіть якщо їх немає у списку відходів... Держава-член повинна повідомити Комісію про кожен з таких випадків... У зв'язку з отриманими повідомленнями, список переглядається для прийняття рішення щодо його адаптування”.

Україна, не маючи можливості безпосередньо надсилати інформацію до Комісії, не може користуватись положеннями такого роду.

(г) Спеціальні органи в рамках директив/регламентів.

Низка директив передбачає створення в межах застосування директиви спеціальних органів, що сприяють та допомагають в імплементації державам-членам ЄС. Не будучи членом Європейського Союзу, Україна не має можливості користуватися результатами роботи таких органів чи бути залученою до їх роботи.

Часом для ефективнішої імплементації тої чи іншої директиви/регламенту та для покращення координації заходів з імплементації директиви передбачають створення спеціальних органів та визначають їх повноваження. Наприклад, відповідно до статті 8 Директиви №94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук, що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій зі змінами та доповненнями, внесеними Регламентом №1882/2003 передбачається створення Комітету, а відповідно до статей 16 і 17 Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і

доповненнями, внесеними Регламентом №1882/2003, створюється Комітет для допомоги з питань стандартизації.

Відповідно, Україна виключена з можливості використовувати в своїй роботі в процесі імплементації діяльність таких спеціально створених органів.

4. Шляхи подолання труднощів з імплементацією *acquis communautaire* в Україні

Процес імплементації повинен бути не просто технічним процесом, а й процесом стратегічним, коли важливою є кінцева мета, а саме, дієве європейське законодавство, що працює на користь України. Під час імплементації відповідного акту права ЄС в Україні увагу слід звертати не лише на те, як конкретні норми ЄС впровадити до національної системи права.

(а) Інституційний та політичний майданчик.

У зв'язку з цим необхідно обговорити та виробити – за необхідності політичні – рішення, щодо проблем, які виникають в ході процесу імплементації. Іноді такі проблеми мають суто технічний характер, іноді потребують створення певних спеціальних механізмів, а тому потребують двосторонніх узгоджень між Україною та ЄС.

Відповідним майданчиком для двостороннього вирішення проблем, що виникають в результаті імплементації законодавства ЄС, може стати **Рада асоціації**, яка, відповідно до статті 461 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, окрім контролю та моніторингу застосування і виконання Угоди, “вивчає будь-які головні питання, що виникають в рамках цієї Угоди, і будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес”. Окрім цього, Рада асоціації може прийняти рішення про створення будь-якого спеціального комітету чи органу у конкретних сферах, які необхідні для виконання Угоди. Таким чином, можна створювати спеціальні органи в конкретних сферах, які б допомагали в питаннях належної імплементації законодавства ЄС в Україні або вирішувати ці питання в рамках вже створених підкомітетів, зокрема, Підкомітеті з питань економіки та іншого галузевого співробітництва (кластер 3 – енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища та зміни клімату).

Важливу роль у процесі пошуку конкретних рішень для вирішення тих чи інших проблемних питань імплементації може відігравати **Урядовий офіс з питань європейської інтеграції** у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Він може стати майданчиком обговорення проблем для різних зацікавлених осіб на національному рівні.

На особливу увагу також заслуговує питання **перевірки відповідності нормативно-правових актів**, що приймаються з метою імплементації права ЄС, на їх відповідність конкретній директиві чи регламенту ЄС, а також на дієвість запропонованих національних механізмів. Така перевірка повинна бути не лише формальністю, на зразок подання довідки про відповідність нормативно-правового акту *acquis communautaire*, а повинен здійснюватись детальний аналіз юристами та відповідними фахівцями вузького профілю.

(б) Подолання конкретних (предметних) викликів.

Що стосується виявлених конкретних проблем з імплементацією директив та регламентів у сфері охорони довкілля, то тут можна запропонувати низку рекомендацій, що допоможуть розпочати відповідний діалог та прийняти правильне рішення для підвищення ефективності процесу імплементації:

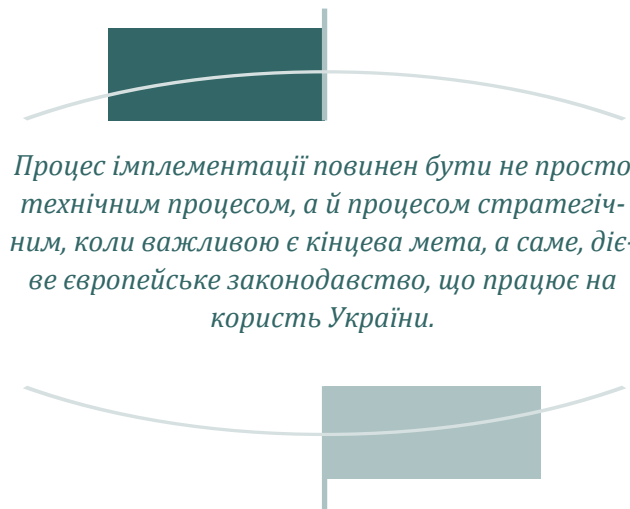
- При імплементації директив чи регламентів необхідно враховувати **наявність новіших редакцій документу**. Це допоможе впровадити в Україні найпрогресивніші підходи в тій чи іншій галузі та дасть можливість брати участь в дискусіях з актуальних питань на рівні Європейського Союзу. Це можна вирішити в односторонньому порядку, наприклад, при розробці планів заходів з імплементації окремих директив.
- При пошуку шляхів імплементації в першу чергу увагу слід звертати на **необхідність досягнення цілей директиви**, а вже потім – на запропоновані механізми. Оскільки директива не вимагає дослівного перенесення своїх положень у національне законодавство, при її імплементації потрібно враховувати особливості національної правової системи і вибирати саме ті механізми, які ефективно працюватимуть в країні. При використанні максимально близьких до тексту директиви формулювань необхідно забезпечити, щоб такі положення не суперечили національній правовій системі.

Окрім цього, слід враховувати останні європейські тенденції щодо імплементації законодавства ЄС, а саме відмова від так званого “позолочування” права ЄС, коли на національному рівні встановлюються вимоги, жорсткіші, ніж це передбачено самою директивою.

- Звернути увагу на **переклад *acquis communautaire***, які потребують імплементації в Україні відповідно до Угоди про асоціацію. Необхідно забезпечити офіційний переклад усіх документів, які Україна повинна імплементувати, оскільки, часто доступний переклад є неофіційним та містить багато неточностей. В процесі перекладу особливо ретельно слід підійти до перекладу термінів або, у випадку відсутності такого терміну в українському законодавстві, необхідно знайти максимально близький відповідник.
- У зв'язку з тим, що Україна не може користуватися механізмами нагляду та контролю за дотриманням імплементованого законодавства та відповідністю прийнятого законодавства нормам та стандартам ЄС, необхідно передбачити **спеціальний механізм звітування щодо кожної конкретної директиви/регламенту**, який повинен почати працювати з моменту настання дати імплементації, визначеної Угодою про асоціацію.
- Особливу увагу звернути на **імплементацію регламентів**, беручи до уваги правову природу самого регламенту (регламент має пряму дію на території держав-членів ЄС), та передбачити особливий механізм впровадження положень регламенту в національне законодавство України. Одним з можливих варіантів може бути перенесення положень регламенту до національного законодавства чи прийняття на основі регламенту відповідного законодавчого акту з максимально повною транспозицією тексту положень.
- Під час імплементації тих чи інших директив та регламентів **брати до уваги рішення Суду Європейського Союзу** щодо трактування (виявлення проблем) положень актів, що імплементуються, з метою запобігання проблем та подолання викликів.
- У випадку, коли законодавство ЄС передбачає особливі положення для своїх держав-членів чи **спеціальні заходи** співпраці між державами-членами, надаються спеціальні повноваження Європейській Комісії чи створюють додаткові органи в рамках директиви, для України необхідно передбачити спеціальний механізм імплементації в таких випадках, що потребує додаткового обговорення та погодження з органами ЄС. Такий підхід дасть можливість уникнути асиметричної імплементації законодавства

ЄС. Це також важливо у тих випадках, коли ціль, поставлена директивою, не стосується України.

- Коли директива чи регламент передбачає положення, прийняті **на виконання міжнародних угод**, стороною яких Україна вже є, необхідно застосовувати спеціальний механізм перевірки узгодженості текстів міжнародного та європейського документу, для того, щоб підхід до імплементації обох документів був цілісним і не мав наслідком неповну імплементацію європейського акту чи порушення норм міжнародного права. Процес виконання міжнародно-правових зобов'язань та імплементації директиви/регламенту з одного і того ж питання повинен бути синхронізований. Неправильним буде підхід відмови від імплементації директиви з причин її тотожності з міжнародно-правовим актом чи реалізація лише тих положень, які відсутні у



міжнародній угоді, оскільки лише завдяки цілісному підходу до імплементації можна досягнути поставленої як в угоді, так і в директиві/регламенті мети.

ВИСНОВКИ

Імплементація *acquis communautaire* є дуже важливою для України – не лише у зв'язку з потребою виконувати положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а й через гостру необхідність провести в країні прогресивні реформи, запровадити європейські стандарти в тій чи іншій сфері.

Закріплення зобов'язань імплементувати норми європейського права у міжнародних чи національних документах є недостатньо. Це складний процес, що потребує значної уваги та врахування особливостей національної правової системи, існуючих інституційних механізмів, виділення достатніх фінансових ресурсів.

Україна не є членом Європейського Союзу та наразі не має статусу кандидата на вступ до ЄС. Тому процес імплементації в Україні об'єктивно відрізняється від такого процесу в державах-членах чи країнах-кандидатах. Внаслідок цього існують певні межі імплементації, тобто такі особливі умови, за яких на існуючі труднощі впровадження норм і стандартів ЄС необхідно звернути увагу, обговорити їх на відповідному рівні та створити такі правові та інституційні рамки, щоб процес імплементації став ефективним та приносив користь Україні, а не лише чергові галочки в звітуванні перед Європейським Союзом чи був тільки передумовою для отримання чергового фінансування з боку ЄС.

Проаналізувавши правову природу актів Європейського Союзу, самі *acquis communautaire* у сфері охорони довкілля, положення екологічної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, плани імплементації конкретних директив та регламентів, ми прийшли до висновку, що перед процесом імплементації у сфері охорони довкілля стоїть низка викликів. Такі виклики умовно можна поділити на інституційні, такі, що впливають з правової природи законодавства ЄС, та виклики технічного характеру.

Виклики, пов'язані з правовою природою джерел права ЄС, стосуються особливостей застосування регламентів ЄС та важливості рішень Суду Європейського Союзу як джерела права ЄС, включення міжнародних зобов'язань держав-членів ЄС та ЄС до відповідних директив та регламентів, формулювання цілей в актах ЄС.

Виклики технічного характеру стосуються питання якості перекладу актів Європейського Союзу та необхідності забезпечити імплементації в Україні останніх (найновіших) директив/регламентів ЄС.

Інституційні виклики пов'язані з особливостями механізму звітування держав-членів щодо імплементації директив, співпрацею з державами-членами та необхідністю здійснювати спільні дії, створенням спеціальних органів для допомоги в імплементації, контрольної функції Європейської Комісії та Суду Європейського Союзу щодо недотримання державами-членами законодавства ЄС.

Для кожної групи викликів є свої шляхи реагування. Найпростіше вирішити проблеми технічного характеру. Щодо інституційних та правових викликів, то необхідно розглянути ці питання як на національному, так і на двосторонньому рівні, та передбачити спеціальні механізми, зокрема, що стосуються звітування про імплементацію директив, можливість залучення до спеціальних органів, створених в рамках директив, співпрацю з державами-членами ЄС з питань, що регулюються тим чи іншим актом ЄС.

Для вирішення проблем, що виникають, необхідна перш за все політична воля та співпраця зацікавлених осіб. Інституційна основа для такого співробітництва створена самою Угодою про асоціацію (Рада Асоціації, можливість створювати спеціальні органи в конкретних сферах чи з конкретних питань), а також на національному рівні – Урядовий офіс з питань європейської інтеграції у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Особливу увагу слід звернути на необхідність проведення перевірки відповідності нормативно-правових актів, що приймаються з метою імплементації актів ЄС. Це питання тісно пов'язано з питанням звітності за впровадження положень Угоди про асоціацію. Потрібно закріпити можливість такої перевірки на правовому та інституційному рівні. При цьому, необхідно передбачити можливість залучення Європейської Комісії до цього процесу та взяти до уваги досвід проведення такого "скрінінгу" для держав-кандидатів на вступ до ЄС. У цьому контексті слід переглянути підходи на національному рівні до перевірки відповідності законодавства праву ЄС, що здійснюється при прийнятті рішень відповідними комітетами Верховної Ради України та Міністерством юстиції.

Ми здійснили аналіз процесу імплементації у одній сфері: охорони довкілля. Тим не менше, труднощі, які ми виявили, та запропоновані шляхи їх подолання, часто виходять за межі суто екологічних питань, і можуть розглядатися в контексті інших сфер, що регулюються Угодою про асоціацію.



Ресурсно-аналітичний центр
"Суспільство і довкілля"

Ресурсно-аналітичний центр "Суспільство і довкілля" –
неприбуткова громадська аналітична організація.

Наша місія: Довкілля 3D - актуальна аналітика задля якісних змін у
суспільстві.

Наша візія: Довкілля і людина є в центрі державної політики.

Контакти:

вул.Сахарова 42, кім.509, м.Львів

+38 (032) 242 22 84

office@rac.org.ua

www.rac.org.ua

*Межі імплементації **acquis communautaire** в Україні у сфері охорони
довкілля. Аналітичний документ.* – Ресурсно-аналітичний центр
"Суспільство і довкілля". – 2016.

Авторські права на цей аналітичний документ належать ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». Будь-яке використання, окрім загальноприйнятих наукових норм цитування, інформації, що відображає зміст цього аналітичного документу, без письмової згоди Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» забороняється. Посилання на джерело: **“Межі імплементації *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля. Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”. –2016.”.**

© Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”, 2016.