

**Щодо адаптації законодавства України
до права та політики ЄС у сфері охорони довкілля**

Шидловський С.Г.

Згідно зі ст. 363 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом поступове наближення законодавства України до права та політик ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатків XXX та XXXI до цієї Угоди. У цих Додатках Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС за такими основними напрямками: управління довкіллям, відходами та ресурсами, якість атмосферного повітря та води, збереження дикої флори та фауни, скорочення промислового забруднення та запобігання техногенним загрозам, зміна клімату та захист озонового шару, поводження з генетично модифікованими організмами.

Реалізація зазначених напрямів передбачає імплементацію українського екологічного законодавства у відповідності до положень 29 директив та регламентів ЄС, а також цілковите запровадження Україною Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1997 року. По кожній з 29-ти директив передбачається прийняття відповідного національного законодавства протягом, як правило, 2-3 років (лише по деяких до 5-6 років), а загалом термін впровадження передбачених Додатком XXX положень встановлений протягом 2 – 8 років.

Адаптація українського законодавства до права і політики ЄС значною мірою ускладнюється тим, що юридична або законодавча техніка, тобто засоби і прийоми підготовки законодавчих актів, а отже структура та стиль їх викладу, у вітчизняному праві суттєво відрізняються від європейського. Сучасні українські закони побудовані в основному на базі відповідних радянських законів і певним чином несуть на собі печатку ще декретів Раднаркому. Вони містять безліч посилань на підзаконні акти, причому часто ще й невизначені. В законодавчих же актах європейських країн правові норми прописані більш чітко і повно. І там, звичайно, зустрічаються посилання, але на конкретні статті конкретних актів, а не на „встановлений невідомо ким порядок”.

З огляду на зазначене, вважав би правильним піти шляхом перебудови чинного та прийняття нового українського екологічного законодавства відповідно до законодавства ЄС.

Як колись готувалися закони Української РСР? Після прийняття відповідного союзного акту, його текст перекладався з російської мови на українську, додавалися якісь специфічні норми щодо визначення функцій спеціально уповноважених державних органів управління в Українській РСР,

компетенції місцевих Рад народних депутатів, створення на республіканському, обласному та місцевому рівнях відповідних міжвідомчих комісій тощо. Деякі статті союзного закону в українському віддзеркалювалися як дві чи три. І усе – новий закон УРСР готовий! Він мав таку саму структуру, як і закон СРСР, а переважна більшість його положень майже дослівно співпадала з союзним. І це на той час було правильно, бо Україна входила до складу Радянського Союзу.

Нині ж, коли Україна прагне до входження до Європейського Союзу, доцільно було би взяти відповідний закон якоїсь країни ЄС, скажімо, Польщі (яка дуже ґрунтовно переробила своє «постсоціалістичне» екологічне законодавство відповідно до вимог ЄС), перекласти його на українську мову, повноваження воєводств зафіксувати як повноваження обласних рад та їх виконкомів, а функції рад повітів та гмінів – як функції районних і селищні рад, зробити певні невеличкі уточнення та передати такий законопроект до Верховної Ради для остаточного прийняття.

Головне ж полягає не стільки у прийнятті нових законів, скільки у забезпечення їх виконання. В цьому зв'язку варто зауважити, що в принципі вітчизняні закони разом з відповідними підзаконними актами, незважаючи на усю їх недосконалість, не є такими вже й поганими. Наприклад, у даний час в нашій країні вимоги до безпечності та якості питної води, зафіксовані у Державних санітарних нормах та правилах, в основному відповідають або навіть є жорсткішими порівняно з рекомендованими ВООЗ гранично допустимими концентраціями (ГДК) вмісту окремих хімічних речовин у воді. Інша справа, що ці вимоги далеко не завжди виконуються через недосконалість технологічних процесів очищення води, нестачу належних засобів вимірювання, фінансових ресурсів та обмеженість необхідного спостереження і контролю.

В цьому зв'язку видається дуже слушним те, що в Додатку до глави про навколишнє природне середовище Угоди про асоціацію стосовно впровадження кожної Директиви зафіксовано не лише прийняття національного законодавства, а й визначення уповноваженого за її втілення органу. Тобто Україні треба не тільки прийняти нові законодавчі акти, а й запозичити, перенести у вітчизняну практику найкращий досвід європейських країн щодо організації та забезпечення виконання цих законів, що в наших умовах набагато складніше.

І це ще далеко не все. Чи не найголовніше – це вишукати кошти на запровадження нових технологій очищення води і повітря, утилізації відходів, перебудови багатьох виробничих процесів тощо задля реалізації цих 29 директив і регламентів ЄС. При усьому схваленні положень екологічного розділу Угоди про асоціацію, варто зауважити, що в ньому жодним чином не позначено, скільки коштуватиме втілення в Україні нормативів тієї чи іншої директиви.

І ще про одне. Чинне екологічне законодавство України є досить громіздким і розпорошеним. Достатньо сказати, що у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів у нас нині налічується близько 30 базових законодавчих актів. Чимало законів приймається на зміну окремих положень чинних законів або ж з метою їх доповнення. Не впорядковано і чисельні підзаконні акти.

Як відомо, деякі країни Європи – Швеція, Франція, Люксембург – здійснили зведення своїх природоохоронних актів, об'єднали їх в узагальнюючі екологічні кодекси. Українським законотворцям варто було скористатися процесом розробки та прийняття нових законів у сфері охорони довкілля відповідно до законодавства ЄС та докласти зусиль до підготовки Екологічного кодексу України. Прийняття такого Кодексу, безумовно, сприятиме кращому структуруванню вітчизняного екологічного законодавства, наданню йому комплексності, ліквідації повторів, протиріч та неузгодженостей.