

**ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ КОНВЕРГЕНЦІЇ ЕКОНОМІКО-
ЕКОЛОГІЧНИХ НОРМ ЄС У СФЕРІ МОРСЬКОГО
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

Рубель О.Є.

Досліджено інституційну базу з питань, що стосуються норм законодавства ЄС у сфері національної політики з морського середовища та заходи щодо забезпечення імплементації Рамкової Директиви по Морській Стратегії.

Постановка питання. Договір між Україною та ЄС про Асоціацію (стаття 411) передбачає що, Сторони також розвиватимуть співробітництво щодо інтегрованої морської політики, зокрема шляхом:

просування інтегрованого підходу до морських справ, належного управління та обміну найкращими практиками використання морського простору;

створення рамок розв'язання суперечностей між конкуруючими видами діяльності людини та управління їх впливом на морське довкілля шляхом підтримки планування морського простору як інструменту, який сприяє покращенню процесу ухвалення рішень;

підтримки сталого розвитку прибережних регіонів та морської промисловості як рушія економічного зростання та зайнятості, в тому числі шляхом обміну найкращим досвідом тощо...

В основі реалізації цієї статті Договору лежить виконання Директиви 2008/56/ЄС [1] Європейського Парламенту та Ради від 17 червня 2008 року, що встановлює рамки діяльності Співтовариства у сфері політики з морського середовища (MSFD - Рамкова Директива по морській стратегії) набрала чинності 15 липня 2008 року [10].

Ця Директива встановлює певні рамки, в межах яких держави-члени ЄС вживатимуть необхідних заходів для досягнення чи підтримання належного стану морського довкілля, принаймні до 2020 р. З огляду на це планується розробити та впровадити морські стратегії з метою захисту та збереження морського довкілля, запобігання погіршенню його стану або, за можливості, відновлення морських екосистем у зонах, де їм було завдано шкоди, а також попередження та зменшення шкідливих впливів на морське середовище для запобігання загрозам для морського біорозмаїття, екосистем, здоров'я людей або законного використання моря в цілому [9].

MSFD містить прозорі законодавчі рамки для використання екосистемного підходу до управління морської діяльності людини, яка

підтримує стале використання морських товарів і послуг. Головною метою Директиви є досягнення «гарного екологічного статусу» (GES) до 2020 року для морського навколишнього середовища Європи [8].

Відповідно директиві MSFD морські стратегії здійснюватиметься щодо захисту та збереження морського середовища, запобігання його деградації, і, де це можливо, відновлення морських екосистем.

На міжнародному рівні екосистемний підхід (ЕСП) вперше було запроваджено в рамках Конвенції про охорону біорізноманіття 1992 р. Конвенція визначає «екосистему» як динамічний комплекс угруповань рослин, тварин та мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, взаємодіючих як єдине функціональне ціле. Хоча в самому тексті документа не згадується ЕСП, проте існує ряд рішень Конференцій Сторін Конвенції з цього питання. Шоста Конференція Сторін визначила ЕСП у своєму рішенні У/6 (Найробі, 15-26 травня 2000 р.) як «стратегію інтегрованого управління суходільним, водним середовищами та живими ресурсами, яка забезпечує збереження та стале використання в справедливий спосіб». У наступних рішеннях визнається, що існує досвід застосування ЕСП переважно на локальному рівні, в той час як практика впровадження ЕСП на універсальному рівні відсутня; розвиток стандартів та показників для застосування ЕСП знаходиться в зародковому стані; не існує єдиного способу застосування ЕСП, оскільки воно залежить від місцевих, національних, регіональних чи глобальних особливих умов [2].

Мета роботи – встановити перелік заходів щодо імплементації MSFD в рамках українського законодавства та природоохоронної практики на основі економіко-екологічного обґрунтування.

Водне законодавство України і, особливо, правила, які транспонують Директиву 2008/56/ЄС є досить всебічними і розробленими; Водний Кодекс України є основною законодавчою сферою у цій області. Проте, все ще необхідно, щоб Україна розробила деякі положення, щодо яких тільки частково було досягнуто відповідність [2].

Україна дотримується зобов'язань за Бухарестською Конвенцією та протоколами до неї. Україна – єдина держава, що мала Концепцію охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського та Чорного морів (Постанова Кабінету Міністрів України № 1057 від 10 липня 1998 року) та Загальнодержавну програму відновлення та збереження довкілля Азовського та Чорного морів (Закон № 23339 ІІІ від 22 березня 2001 року). Хоча питання дотримання Конвенції Україною не було піднято, експертні та громадські доповіді свідчать про необхідність додаткових зусиль, про актуальність завдань Стратегічного плану дій для Чорного моря [7].

Згідно з Базовим планом гармонізації законодавства України із законодавством ЄС, розробленим Шведським Агентством з міжнародного розвитку (SIDA), українське законодавство відповідає Директиві про морську стратегію стосовно наступних положень [6] :

- Стаття 1(2) MSFD – Формулювання завдань Директиви про морську стратегію;

- Стаття 3(1)(a, b) MSFD – Затвердження визначень “морські води” та “прибережні води”;
- Стаття 6(1) MSFD – Регіональна співпраця;
- Стаття 6(2) MSFD – Координування та співпраця з третіми сторонами через міжнародні інституційні структури (регіональні морські конвенції тощо);
- Стаття 7(1) MSFD – Призначення правомочних органів та органів для регіональної співпраці і координування, як описано у Статті 6 MSFD;
- Стаття 11(1) MSFD – Програми моніторингу;
- Статті 13(1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10) MSFD – Положення про визначення, розробку та координування програм заходів; і
- Стаття 17(1) MSFD - Вдосконалення.

Згідно з Базовим планом гармонізації, українське законодавство показує часткову відповідність наступним положенням Директиви про морську стратегію [6]:

- Стаття 3(5, 6, 8) MSFD – Визначення “добрий екологічний статус”, “критерії” та “екологічне завдання”;
- Стаття 5 MSFD – Розробка морських стратегій, співпраця щодо взаємних морських регіонів;
- Стаття 8 MSFD – Початкова оцінка;
- Стаття 9(1) MSFD – Визначення доброго екологічного статусу;
- Стаття 10(1) MSFD – Встановлення екологічних завдань;
- Стаття 11(2) MSFD - Координування та співпраця з іншими Державами-Членами щодо моніторингу;
- Стаття 17(2) MSFD – Перегляд морських стратегій кожних шість років; та Додатки I, II, IV, V, VI MSFD.

Для гармонізації українського законодавства з Морською Стратегією ЄС потрібно здійснити наступні кроки:

- Повторне формулювання стратегічних сфер, цілей та завдань національної політики щодо охорони та реконструкції довкілля Чорного та Азовського морів і включення відповідних положень Морської стратегії ЄС у цій сфері;
- Визначення меж басейнів Чорного та Азовського морів як об’єктів державного управління та регулювання, а також їхнього включення в українське законодавство;
- Розробка критеріїв оцінки, сумісних з європейськими методами та принципами, і включення їх в національне законодавство;
- Забезпечення визначення комплексу заходів, спрямованих на поетапне зменшення забруднення довкілля Чорного та Азовського морів, а також покращення стану їхнього середовища;
- Надання підтримки співпраці з іншими прибережними країнами, відповідними регіональними установами та органами; і
- Надання підтримки розробці робочих механізмів щодо передачі інформації та участі зацікавлених сторін (зокрема, участь громадськості) в діяльності щодо впровадження принципів та положень цієї директиви.

Положення MSFD мають бути імплементовані протягом десяти років з дати набрання її чинності, а для інших, які будуть вводиться після підписання угоди – з дати набрання чинності цієї угоди.

Положення MSFD мають імплементуватись в національне законодавство за наступним часовим розкладом (табл. 1). В цьому розкладі 2015 рік умовно визначено початком імплементатії (n). В цьому контексті строки транспозиції будуть n+4, а строки імплементатії – 10 років – n+10.

Таблиця 1

Директива ЄС, сектор	Основні етапи	Короткостроковий термін			Середньостроковий термін					Довгостроковий термін		
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Директива 2008/56/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища	Повна юридична транспозиція											
	Повна технічна імплементатія											

На етапі транспозиції (інституційного впровадження) (табл. 2) здійснюється визначення і закріплення у нормативно-правовому полі меж басейну Чорного та Азовського морів як об'єкту державного управління і регулювання в контексті реалізації директиви MSFD.

Процес правової транспозиції має бути спрямований на виконання трьох функцій: визначення прогалін в українському законодавстві і практиці між поточною ситуацією та вимогами директиви, здійснення кроків, необхідних для усунення таких прогалін, і складання планів стосовно реорганізації існуючого законодавства та практики з метою встановлення співвідношення законодавства з вимогами директиви MSFD [3].

Таблиця 2

План дій з повної транспозиції

Заходи щодо інституційного впровадження	Відповідальний орган	Строки	Витрати тис. грн.
Визначитися на законодавчому рівні щодо доцільності розробки Національної екологічної морської стратегії, яка б сприяла реалізації національного плану дій з виконання Україною Стратегічного плану дій до Бухарестської Конвенції та Директиви 2008/56/ЄС	Комітети Верховної ради України, Мінекології	2014-2015	200,0
Визначити і закріпити у нормативно-правовому полі меж басейну Чорного та Азовського морів як об'єкту державного управління і регулювання.	Верховна рада України, Мінекології	2015	500,0
Вироблення і затвердження у національному правовому полі критеріїв оцінки якості морського довкілля у відповідності до європейських підходів і практик (гарного екологічного стану).	Верховна рада України, Мінекології	2015	300,00
Уточнення та узгодження відповідного термінологічного апарату	Верховна рада України, Мінекології	2015-2016	200,00
Узгодження підходів до класифікації водних об'єктів	Верховна рада України, Мінекології	2016	500,00
Розробка та затвердження Положення про плани управління річковими басейнами та методики їх підготовки	Мінекології	2015-2016	200,00
Забезпечити формування інституційної структури управління водними ресурсами за басейновим принципом	Верховна рада України, Адміністрація Президента України, Кабінет міністрів України	2019	500,00

Відправною точкою для впровадження Директиви про морську стратегію є Стаття 5 MSFD, в якій зазначається, що країни повинні розробити морську стратегію для своїх морських вод. Статті з 3-ї по 19 MSFD містять положення, які стосуються впровадження Україною Директиви про морську стратегію (таблиця 3) [4,5].

Для досягнення гарного екологічного стану (ГЕС) до 2020 року, кожна держава – член ЄС повинна розробити Стратегію для своїх морських водах (або морської стратегії) (ст. 1). Крім того, оскільки директива базується на підході «адаптивного управління», морські стратегії мають постійно оновлюватися кожні 6 років.

Таблиця 3

План заходів та оцінка витрат з імплементації Директиви

Короткий опис заходів	Відповідальний орган	Витрати тис. грн.	Період імплементації
1. Оцінка сучасного екологічного статусу Чорного та Азовського морів – підготовка Національної доповіді про стан Чорного моря в 2016 р.	Мінекології України (Український центр екології Чорного моря тощо)	1 000,00	2015-2016
2. Визначення критеріїв і показників «гарного екологічного статусу» морів України - якого слід досягти до 2020 - 2024 рр.	Мінекології України (Український центр екології Чорного моря тощо)	200,00	2016-2017
3. Встановлення завдань Стратегії (Морської Екологічної Стратегії України)	Мінекології України (Український центр екології Чорного моря тощо)	-	2016-2017
4. Розробка національної системи комплексного екологічного моніторингу Чорного та Азовського морів..	Мінекології України, МНС (Український центр екології Чорного моря тощо)	2 000,00	2016-2021
5. Розробка заходів Національної морської екологічної стратегії	Мінекології України	500,00	2016-2017

Як основні кроки зазначеної Стратегії з боку MSFD розглядаються [2]:

Крок 1. Первісна оцінка поточного стану навколишнього середовища національних морських вод і впливу на довкілля і соціально економічного аналізу діяльності людини в цих водах (ст.5).

Крок 2. Визначення того, що означає ГЕС для національних морських вод.

Крок 3. Встановлення цільових екологічних показників і пов'язаних з ними показників для досягнення ГЕС.

Крок 4 Створення програми моніторингу для поточної оцінки і регулярного поновлення цілей.

Крок 5. Розробка програми заходів, спрямованих на досягнення або підтримку ГЕС (табл. 3)

Оцінка фінансових, матеріально-технічних та трудових ресурсів, необхідних для розробки та виконання Національної екологічної морської стратегії оцінена в 200 млн. гривень.

Висновки.

1. Використання набутого Україною досвіду в процесі реалізації документів і Чорноморської програми, започаткованої на основі документів Чорноморської комісії та Конвенції про захист Чорного моря від забруднення може значно скоротити інституційні витрати України в процесі підготовки Морської стратегії України в контексті імплементації морської директиви ЄС.

2. З метою гармонізації законодавства України із Морською стратегією ЄС необхідно вжити наступних заходів: по-перше, актуалізувати стратегічні напрямки, цілі та завдання державної політики щодо охорони та відновлення довкілля Азовського та Чорного морів з урахуванням положень Морської стратегії ЄС та результативності виконання програмних документів у зазначеній сфері; по-друге, визначити і закріпити у нормативно-правовому полі межі басейну Чорного та Азовського морів як об'єкту державного управління і регулювання; по-третє, здійснити вироблення і затвердження у національному правовому полі критеріїв оцінки якості морського довкілля у відповідності до європейських підходів і практик; по-четверте, забезпечити визначення комплексу заходів, спрямованих на поетапне зниження рівня забруднення довкілля Азовського та Чорного морів та поліпшення їх екологічного стану.

3. Особливу увагу в процесі гармонізації слід приділити питанням розвитку співробітництва з іншими приморськими державами, відповідними регіональними організаціями та органами (в т. ч. опрацювати конкретні пропозиції щодо активізації участі України у діяльності HELCOM), а також забезпеченню створення на практиці реальних механізмів інформування та участі зацікавлених сторін, зокрема громадськості, у діяльності з впровадження принципів та положень цієї Директиви.

Література

1. Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive) [Електронний ресурс] — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:EN:PDF> (доступно 13/01/2013).
2. Marine Litter Technical Recommendations for the Implementation of MSFD Requirements. European Commission Joint Research Centre Institute for Environment and Sustainability, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011 — 93 p.
3. Rubel Oleg Greening the Black Sea Synergy / Paloma Agrasot, Oleg Rubel, Nicolas Tavitian, Jason Anderson // WWF European Policy Office, Brussels, 2008 -82 p.
4. Мовчан Я.І. Морське довкілля України: сценарій стратегії збалансованого розвитку / Я.І.Мовчан, О.В. Бонь та ін. // Жива Україна — № 5. —2009. — с. 1-2
5. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. — К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. — 2012. — 258 с.
6. Огляд стану гармонізації законодавства України з вимогами права ЄС та Базовий план гармонізації законодавства України з правом ЄС [(ДОВКІЛЛЯ) Пакет документів до обговорення]. — Київ, 2011. — 155 с.
7. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / Під ред. Андрусевич Н. — Львів. — 2013 — 202 с.
8. Пріоритети розвитку морегосподарського комплексу України в умовах глобалізації : аналітична доповідь / А.О. Филипенко, В.В. Барішнікова ; за ред. А. О. Филипенка ; Регіон. філіал нац. ін-ту стратегічн. досліджень у м. Одесі. — Одеса : Фенікс, 2013. — 168 с.
9. Реферативний огляд європейського права / За заг. ред. В.О. Зайчука. — Вип. 10. — К., 2008. — 113 с.
10. Стратегічні пріоритети політики України в чорноморському регіоні : аналітична доповідь, матер. кругл. столу / М.О. Воротнюк, А.М. Захарченко, І.В. Максименко та ін. ; за ред. А. О. Филипенка ; Регіон. філіал нац. ін-ту стратегічн. досліджень у м. Одесі. — Одеса : Фенікс, 2013. — 168 с.

Abstract

Rubel O.

Institutional Basis of Convergence of Economic and Environmental EU Sea Policy.

The institutional framework of issues related to the rules of the EU policy on the marine environment and measures to ensure of the implementation of Marine Strategy Framework Directive are investigated.