

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В статті аналізуються етапи становлення і розвитку екологічної політики та права ЄС в сфері охорони навколишнього середовища. Досліджуються основні положення програмних документів ЄС в сфері охорони навколишнього середовища. Крім того, в статті приділяється окрема увага аналізу установчих договорів ЄС в сфері охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: екологічна політика ЄС, право навколишнього середовища ЄС, Програми дії ЄС в сфері охорони навколишнього середовища, тощо.

В статье анализируются этапы становления и развития экологической политики и права ЕС в сфере охраны окружающей среды. Исследуются основные положения программных документов ЕС в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, в статье уделяется особое внимание анализу учредительных договоров ЕС в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: экологическая политика ЕС, право окружающей среды ЕС, Программы действий ЕС в сфере охраны окружающей среды и тому подобное.

In the article analyzed the stages of formation and development of environmental policy and EU law in the field of environmental protection. The main provisions of the EU program documents in the field of environmental protection are researched. In addition, the article devotes particular attention to the analysis of EU founding treaties in the field of environmental protection.

Key words: EU ecological policy, EU environmental law, EU action program in the field of environmental protection, etc.

Постановка проблеми. Серед глобальних проблем сучасності одними з найактуальніших, безумовно, є екологічні проблеми, від невідкладного розв'язання яких залежить подальше життя та здоров'я людини. Наразі міжнародне співтовариство вже чітко усвідомило необхідність дбайливого ставлення до навколишнього середовища. Незадовільний стан навколишнього природного середовища давно набув ознак транснаціонального характеру, тому виникає гостра необхідність в об'єднанні зусиль всього міжнародного співтовариства у здійсненні всіх можливих та результативних заходів по відновленню сприятливої екологічної ситуації.

Позитивне вирішення екологічних проблем, насамперед, залежить від впровадження дієвих механізмів правового регулювання екологічних правовідносин, які виникають і функціонують в різних сферах життєдіяльності людини. Особливої уваги розробленню та реалізації заходів забезпечення екологічної безпеки, зокрема, через правове регулювання, приділяється в межах такого інтеграційного об'єднання, як Європейський Союз (далі – ЄС). І хоча європейське право навколишнього середовища (далі – ЄПНС) порівняно молода галузь права ЄС, проте вона динамічно розвивається останніми рокам, переважно під впливом міжнародно-правових екологічних процесів.

Інтенсивний розвиток екологічного права і законодавства, починаючи з 70-х рр. минулого століття, засвідчує, наскільки важливими стали завдання збереження навколишнього середовища. Якщо в XX столітті вчені, практики і міжнародне співтовариство були стурбовані вирішенням питань охорони водних і лісових ресурсів, захисту тварин, зниження рівня забруднення атмосферного повітря та інших, то наразі спектр загроз змінюється. Це, звичайно, не означає, що всі згадані вище завдання вирішені. На жаль, до цього ще далеко. Але, принаймні, щодо шляхів їх вирішення вже вироблені способи, узгоджені заходи, в тому числі, правового характеру. Сьогодні пріори-

тетними визнаються проблеми охорони клімату, поводження з відходами та небезпечними речовинами, боротьби з екологічною злочинністю, насамперед, з її організованими і корупційними формами, а також формування екологічної політики, що відповідає умовам глобалізованого світу.

Відомі зарубіжні вчені Л. Кремер та Г. Вінтер справедливо зауважують, що ЄС сьогодні є єдиним регіоном у світі, в якому мета захисту навколишнього середовища є рівнозначною і визнаною на одному рівні з метою економічного зростання (стаття 2 та 6 Договору про створення ЄС). Будь-яка держава, яка розвивається, так само як й розвинена держава, яка шукає зразки рівноваги між економічними та екологічними інтересами – знайде в ЄС модель політичного і правового балансу інтересів в такій формі, яку жодна інша держава або інший регіон наразі не запропонують. При всіх недоліках і деталях європейський зразок створення і застосування екологічного права являє собою в глобальному масштабі найбільш просунуту і конструктивну модель, яка до того ж долає ідеї суверенітету в сфері екології, оскільки навколишнє середовище не знає національних кордонів [6, с. 125].

З огляду на вищезазначене, не може не викликати інтерес діяльність та політика ЄС щодо охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів в цілому, а також механізми її реалізації. Необхідність і доцільність проведення такого дослідження пояснюється насамперед тим, що саме в рамках цієї правової системи ЄС наразі можна вести мову про «екологічне законодавство» як про цілісну систему, що склалась структурно і змістовно, та інструменти якого здійснюють найбільший вплив як на внутрішній правопорядок всіх держав-членів ЄС, так й на тенденції правового розвитку інших європейських держав [7, с. 7].

В установчих актах ЄС система правових норм та принципів щодо природокористування та охорони навколишнього середовища, позначається терміном «екологічне законодавство» (environmental legislation) або «екологічне право» (environmental Law). Дана галузь права ЄС являє собою унікальну динамічну та розвинену систему правових норм, і є надзвичайно цікавим явищем з низки причин.

По-перше, вона інтенсивно розвивається і її історія є значно коротшою, ніж у міжнародно-права навколишнього середовища та національних еколого-правових систем.

По-друге, в рамках цієї системи представлені найрізноманітніші засоби регулювання екологічно значущої поведінки держав-членів ЄС, юридичних і фізичних осіб, що втілені в різних правових формах (директиви, регламенти, рамкові рішення, програми дій тощо).

Насамкінець, *по-третє*, у вітчизняній юридичній науці недостатньо уваги приділяється дослідженню екологічного права і політики ЄС, а також організаційно-економічних та інших інструментів реалізації екологічної політики ЄС. Уявляється, що такого роду дані являють собою не лише науковий, але й практичний інтерес, враховуючи перспективи розширення економічного та іншого співробітництва ЄС з Україною.

Отже, висвітлення актуальних питань екологічного права ЄС, на нашу думку, є однією із невідкладних задач, що стоять перед вітчизняною наукою міжнародного права. Крім того, слід мати на увазі, що ЄС сьогодні є найважливішим стратегічним партнером України в Європі, що визначає додатковий інтерес до діяльності цього унікального об'єднання по вирішенню «спільних» екологічних проблем не лише для європейського континенту, але й у глобальному контексті в цілому. Міжнародно-правовий аспект екологічної діяльності ЄС є найбільш істотним, оскільки сьогодні ЄС не лише посідає лідируюче положення у екологічному співробітництві держав-членів, але й відіграє помітну роль у міжнародно-правовому регулюванні охорони навколишнього середовища.

У цьому контексті співробітництво України з ЄС у сфері охорони довкілля, є завданням, що безпосередньо впливає з Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) 2014 року, після підписання якої інтеграційні процеси лише посилилися та перейшли на новий якісний рівень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання екологічної політики та права ЄС є предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних юристів, зокрема: В. І. Андрейцева, М. М. Бринчука, О. К. Вишнякова, О. Л. Дубовик, Л. М. Ентіна, С. Ю. Кашкіна, С. М. Кравченка, А. І. Кравчука, М. В. Краснової, Л. Кремера, Н. О. Максименцевої, Н. Р. Малишевої, М. М. Микіевича, В. І. Муравйова, В. І. Лозо, Р. А. Петрова, П. Д. Пилипенка, У. Пуетера, О. В. Тарасова, В. М. Топорніна, Я. Ханекварта, А. Л. Чернявського, Ю. С. Шемшученка, О. М. Шпакович, М. В. Федунь, Ю. Г. Фесіної, В. О. Юрескула та інших.

Метою цієї статті є дослідження етапів становлення і розвитку екологічної політики та права Європейського союзу.

Виклад основного матеріалу. Характер та специфіку сучасного екологічного законодавства ЄС складно уявити без усвідомлення того, як чином відбувалось становлення екологічної політики і компетенції Співтовариства в цій сфері. Динаміку формування політики і компетенції ЄС в галузі охорони довкілля, правового регулювання в цій сфері можна простежити, виділивши у розвитку екологічної політики і компетенції Співтовариства декілька етапів.

Так, на думку, деяких юристів-міжнародників, екологічна політика ЄС у своєму історичному розвитку пройшла чотири етапи: 1957–1972 рр. (перший етап), 1972–1986 рр. (другий етап), 1986–1992 рр. (третій етап), 1992 р. – по наш час (четвертий етап) [2, с. 2]. Ці етапи, як правило, юристи-міжнародники пов'язують із прийняттям Програм дій ЄС в галузі охорони навколишнього середовища.

Перша програма дій з довкілля (1973–1977 рр.) містила формулювання основних принципів екологічної політики ЄС: попередження забруднення або іншого негативного впливу джерела забруднення замість нейтралізації наслідків; необхідність врахування екологічних вимог при плануванні та прийнятті рішень; заборона природокористування, що призводить до значного порушення екологічного балансу; обов'язок забруднювача ліквідувати шкідливі наслідки. Перша програма дій ЄС була доволі амбіційною. Вона містила багато елементів сучасного розуміння поняття «сталій розвиток». Положення першої програми дій були конкретизовані у Другій Програмі дій з довкілля (1977–1982 рр.), зокрема, було розширено коло проблем, що поставали у сфері охорони довкілля, а також особливу увагу було приділено захисту природи.

Положення Третьої Програми дій з довкілля (1982–1986 рр.) відображали суттєві зміни у підходах до формування політики. Більше того, у ході її розробки враховувалися процеси, пов'язані із завершенням формування внутрішнього ринку. Третя програма дій з довкілля:

- по-перше, змістила акценти з контролю за забрудненням довкілля промисловими підприємствами на його попередження;
- по-друге, розширила масштаб природоохоронних заходів в промисловості аж до їх планування;
- по-третє, інтегрувала природоохоронну політику в загальну політику ЄС.

У 1987 році засади екологічної політики були закріплені у окремому розділі Установчого договору, що стало свідченням посилення уваги до проблем навколишнього середовища. Того ж року було ухвалено Четверту Програму дій з довкілля (1987–1992 рр.), яка дещо змінила акценти в екологічній політиці держав Європейських Співтовариств. Ця Програма передбачала запровадження більш інтегрованого підходу до формування екологічної політики. Вперше захист навколишнього середовища почали розглядати як невід'ємну частину виробничого процесу. Для забезпечення високих стандартів захисту навколишнього середовища у сфері промислового виробництва передбачалося вживати заходів, націлених на: довгострокове управління природокористуванням; боротьбу із забрудненням та утворенням шкідливих викидів; зменшення обсягів використання енергії з не відновлювальних джерел; удосконалення схем розміщення промисловості. Для покращення координації наукових розробок держав – членів ЄС у сфері охорони довкілля вживалися заходи зі створення єдиного наукового простору¹. Четверта програма дій заклала основу для подальшого удосконалення політики ЄС у сфері захисту довкілля.

П'ята програма дій з довкілля (1992–1999 рр.) відобразила стратегічне переосмислення екологічної політики ЄС. Найбільш цікавими та інноваційними елементами П'ятої програми дій були:

- визначення основної цілі «сталого розвитку»;
- застосування секторального підходу, відповідно до якого вимір охорони довкілля було включено до секторів економіки, що спричиняють до найбільшого забруднення (транспорт, енергетика, сільське господарство, тощо). Замість старих підходів Програма дій пропонувала структурні зміни на користь розвитку громадського транспорту, ефективного використання енергії і попередження утворення відходів;
- запровадження ринково-орієнтованих інструментів, таких як податкові пільги або добровільні інструменти, покликані посилювати зацікавленість як виробників, так і споживачів враховувати екологічні міркування у своїй діяльності;
- запровадження консесуально-орієнтованого підходу, за якого визначальну роль відіграють у процесі прийняття рішень активісти неурядових організацій та представники місцевих

¹ Hey C. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies / Christian Hey [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>

органів влади. Це мало сприяти запровадженню інноваційних підходів, підвищенню обізнаності громадськості та впровадженню директив ЄС;

– встановлення середньо- та довгострокових цілей зменшення викидів деяких забруднюючих речовин, а також запропоновано заходи, спрямовані на досягнення цих цілей.

Певні зміни відбулись також в інституційному механізмі ЄС. Так, зокрема у травні 1990 року були створені Європейське агентство з питань охорони навколишнього середовища [10] та Європейська мережа інформації та спостереження за довкіллям. Завданням Агентства є надання державам-членам об'єктивної інформації з метою розробки та реалізації дієвої та ефективною політики у сфері довкілля. Внесення положень, що регулюють політику в сфері навколишнього середовища до установчих договорів ЄС сприяло виникненню значної кількості актів вторинного права (регламенти, директиви), а також розширенню повноважень деяких інститутів ЄС, зокрема, Європейського парламенту.

Таким чином, з прийняттям Договору про ЄС перед державами-членами постала нова мета – досягнення збалансованого та стійкого розвитку, яка, і стала основним «гаслом» П'ятої програми дій ЄС в галузі охорони навколишнього середовища, що була прийнята Радою ЄС 1 лютого 1993 р. під назвою «У напрямку стійкого розвитку». Специфіка цієї Програми полягає в тому, що в її основу було покладено концепцію стійкого розвитку, яка стала офіційною стратегією ООН щодо виходу людськості з екологічної кризи після проведення Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.).

Слід зазначити, що науковою підставою для розробки даного політико-правового документу послугувала «Доповідь Комісії ЄС про стан навколишнього середовища», яка була опублікована разом із Програмою.

Особливістю П'ятої програми дій є впровадження в екологічну політику економічних та податкових інструментів, які, зокрема, включають механізми фінансової підтримки, горизонтальні інструменти, що включають статистичні дані, наукові дослідження, технологічний розвиток та ін. В контексті П'ятої програми отримують свій подальший розвиток превентивні заходи в галузі охорони навколишнього середовища, а також принцип «розподілу відповідальності», офіційно закріплений в Маастрихтському договорі 1992 р.

Важливе значення для подальшого розвитку сучасної компетенції та політики ЄС в галузі охорони довкілля має також Амстердамський договір про зміну Договору про Європейський Союз, договорів, що засновують Європейські співтовариства і ряду пов'язаних з ними актів 1997 р., який підтвердив схильність ЄС ідеям стійкого розвитку і намірам в подальшому проводити відповідні заходи щодо охорони довкілля. Даний Договір закріпив принцип охорони навколишнього середовища в якості загального принципу діяльності організації (ст. 6). Цей Договір змінив нумерацію статей, і навколишньому середовищу присвячено Розділ 19 частини третьої Договору про ЄС, ст. 174–176.

Ніщський договір про розширення ЄС не вніс суттєвих змін в положення про екологічну політику ЄС. «Косметичному» коректуванню була піддана лише ст. 175, яка має уповноважувачий характер для Союзу в сфері охорони довкілля.

Таким чином, П'ята програма дій з довкілля мала всі необхідні елементи політики, орієнтовані на «екологічні структурні зміни».

Шоста Програма дій з охорони довкілля (2001–2010 рр.) «Довкілля 2010: наше майбутнє, наш вибір» передбачала, що екологічне законодавство залишатиметься важливим інструментом у вирішенні проблем пов'язаних з охороною довкілля в державах – членах ЄС, а його суворе дотримання та вдосконалення є одним із пріоритетів екологічної політики Європейського Союзу. Європейська Комісія уповноважена вживати санкції стосовно тих держав, що не виконують свої зобов'язання. Іншими пріоритетами екологічної політики є, зокрема: протидія зміні клімату; збереження природного біорізноманіття; захист довкілля та здоров'я населення; управління природними ресурсами та відходами; розвиток ринку екологічно чистих товарів тощо. Зазначені пріоритети вбачаються такими, що можуть бути реалізовані і в законодавчій діяльності [16].

Шоста програма дій завершилася у липні 2012 року, з огляду на це Європейська комісія підготувала проект нової Загальної програми дій для ЄС до 2020 року «Жити добре, в межах нашої планети» [17].

С. Ю. Кашкін доходить висновку, що Шоста програма вдосконалила заходи щодо підвищення поваги до екологічних правил та була спрямована на припинення порушень екологічного законодавства [4, с. 19–20]. Так, було запроваджено систематичний огляд застосування екологічного законодавства в державах-членах ЄС.

Важливим моментом цього етапу та відповідною точкою формування широкого кола суспільних відносин, зокрема, й екологічних, стало узгодження на Міжурядовій конференції в Лісабоні у 2007 році Договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства, або Договору про реформу ЄС, створеного з метою покращення функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) у складі 27 держав-членів (з липня 2013 р. – 28) та зміцнення ролі і позицій ЄС на світовій арені в умовах глобальних змін. Цей інноваційний договір покликаний закласти основи функціонування Європейського Союзу на найближчі 15-20 років. Договір про реформу закріпив баланс між цілями та інтересами держав-членів ЄС.

Ю. Мовчан, проаналізувавши правову природу цього договору, припускає, що за своїм статусом та ознаками він є документом, який одночасно поєднує в собі ознаки Конституції та міжнародного договору [9, с. 11–12].

Такий складний характер його зумовлений насамперед природою права ЄС. Документ характеризується такими особливостями: має установчий характер (закріплює підвалини майбутнього функціонування Союзу); регулює достатньо широке коло суспільних відносин (політичних, соціальних, економічних, екологічних та ін.), а його норми є первинним законодавством ЄС та мають пряму дію для всіх держав-членів; носить гуманістичний характер (утілює світові стандарти прав людини, прописані у Хартії основоположних прав Європейського Союзу, що містить реальний перелік прав, які мають його громадяни); відтворює нинішню діючу систему суспільних відносин у Європейському Союзі. Важливим моментом ДФЄС є те, що він укладений державами-членами як суб'єктами міжнародного права та є основоположним актом, що регулює важливі сфери міжнародних відносин [3].

Лісабонський договір розділив рівні компетенції у різних сферах політики між державами-членами та Союзом за трьома категоріями: виключна, спільна та допоміжна. Так, до спільної компетенції відноситься сфера довкілля, за якої держави не можуть реалізовувати компетенцію, де це вже зробив Союз. У рамках допоміжної компетенції, яку виокремлює ДФЄС, Євросоюз може здійснювати діяльність, спрямовану на підтримку, координацію та доповнення дій держав-членів. Вона, зокрема, охоплює такі сфери, як: охорона та поліпшення здоров'я, промисловість, культура, туризм, освіта, молодь, спорт та професійне навчання, цивільний захист (запобігання лихам) та адміністративна співпраця.

На думку деяких вчених (Качурінер В. Л., Лозо В. І. та ін.) сучасний етап ознаменувався прийняттям в 2013 році Європейським Парламентом та Європейською Радою Сьомої Загальної програми дій з навколишнього середовища. Так, зазначена Програма дій встановлює, що деякі існуючі політичні документи, які стосуються виробництва і споживання потребують подальшого вдосконалення. Існує необхідність сприяння ефективності використання ресурсів і циркулярної економіки.

Аналізуючи Сьому програму зазначимо, що в її межах будуть вжиті заходи щодо подальшого поліпшення екологічних характеристик товарів і послуг, які допускаються на ринок ЄС протягом усього їхнього життєвого циклу, включаючи заходи щодо збільшення поставок екологічно безпечних товарів і стимулювання суттєвого зрушення споживчого попиту на таку продукцію. Сьома програма дій запроваджує збалансоване поєднання стимулів для споживачів і підприємств (включаючи малі та середні підприємства), ринкові інструменти і правила зниження екологічного впливу виробництва та її продукції.

Зазначені вище Програми дій з довкілля слугували орієнтирами для розробки законодавства ЄС у сфері захисту довкілля.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід констатувати, що в державах-членах ЄС наразі досягнуті значні успіхи в зниженні рівня забруднення навколишнього середовища і підвищення якості життя населення. Цьому сприяли ефективні заходи щодо створення раціональних методів раціонального природокористування. Становлення і розвиток екологічної політики і права ЄС відбувався в декілька етапів, які були пов'язані із прийняттям політико-правових документів – Програм дій ЄС в галузі охорони навколишнього середовища.

Крім того, важливу роль в захисті здоров'я людини в ЄС у сфері охорони навколишнього середовища відіграють Європейське Агентство з навколишнього середовища і національні Агентства з охорони навколишнього середовища держав-членів. На сучасному етапі в рамках правової системи ЄС проводиться удосконалення правового регулювання охорони навколишнього середовища. Реаліями сьогодення є спроби підвищення ефективності екологічного законодавства і політики Союзу, в тому числі через їх оновлення і кодифікацію. Значно більше уваги наразі приділяється захисту екологічних прав громадян, а також інтеграції екологічної політики в інші сфери діяльності ЄС (економічну, торгівельну тощо).

Список використаних джерел:

1. Калиниченко П. А. Защита экологических прав в законодательстве Европейского Сообщества. *Экологическое право*. 2003. № 2. С. 55–65.
2. Калиниченко П. А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского Сообщества (международно-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
3. Качурінер В. Л. Правове регулювання екологічної політики Європейського Союзу у сфері виробництва: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5926/дисертація_Качурінер%20В.Л..pdf?sequence=4&isAllowed=y
4. Кашкин С. Новая программа действий Европейского сообщества в области окружающей среды. *Российская юстиция*. М., 2003. № 8. С. 19–20.
5. Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза: учебник. М.: ЮРИСТЪ, 2002.
6. Кремер Л. Экологическое право Европейского Союза. М.: Издательство «Городец», 2007. 144 с.
7. Малишева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. К., 1998.
8. Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. Європейське право навколишнього середовища: підручник. Львів, 2004.
9. Мовчан Ю. Лісабонський договір – новий етап європейського конституціоналізму. *Віче*. К., 2008. № 24. С. 11–12.
10. Регламент Ради ЄС від 7 травня 1990 року Про заснування Європейського агентства з навколишнього середовища і Європейської мережі інформації і спостереження за навколишнім середовищем (90/1210/ЄЕС). URL: www.europa.eu.int
11. Decision № 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 «Living well, within the limits of our planet». *Official Journal of the European Union*, L 354, 28/12/2013. P. 183.
12. Hey C. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. URL: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>
13. Jonson S. P., Corcell G. The environmental police of the European communities. L., 1995. P. 5.
14. Kiss A., Shelton D. Manual of European environmental Law. Cambridge, 1997.
15. Ludwig Kramer EC. Environmental Law. (Fourth edition). London: Sweet & Maxwell, 2000. 329 p.
16. Macrory R. Reflections On 30 Years of EU Environmental Law: a High Level of Protection? Europa Law Publishing, 2006. 628 p.
17. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 «Living well, within the limits of our planet» (COM(2012) 710 final). URL: http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf