

УДК 574(1–61)ЄС

О. Олефіренко

ГОЛОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРОСТОРУ

Досліджено основні етапи і принципи формування та розвитку екологічного простору Європейського Союзу (далі – ЄС). Проаналізовано основні нормативні акти ЄС в сфері охорони навколишнього середовища. Зроблено висновок, що сучасна екологічна політика є важливою складовою стратегії розвитку ЄС.

Ключові слова: навколишнє середовище, європейська екологічна політика, соціально-екологічний простір, принципи екологічної політики.

Специфіка розвитку сучасних соціально-економічних процесів обумовлює актуальність формування ефективної екологічної політики, оскільки якість довкілля є важливим фактором життєзабезпечення природно-антропогенних систем. Вирішення екологічних проблем вимагає об'єднання зусиль та активних дій без урахування офіційних кордонів. Це призводить до утворення політичних спільнот і формування нових політичних просторів, які можна трактувати як екополітичні простори.

Для ХХ ст. була характерна централізована і структурована екологічна політика, насамперед через використання індустріальної моделі при споживанні ресурсів щодо небувалої деградації природного середовища у всіх європейських країнах. Проте саме вони одними з перших відзначили, що сприятливий для людини стан навколишнього природного середовища є однією зі складових високої якості життя. Масштабність екологічних проблем зумовила відповідну реакцію на різних рівнях європейського і світового співтовариств. На рівні державних та міжнародних інститутів відбулося усвідомлення необхідності проведення централізованої структурованої екологічної політики, мета якої полягала б у зниженні масштабів забруднення природного середовища в Європі через запровадження жорстких стандартів на всі види викидів, а також стимулювання впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Політика в галузі охорони навколишнього середовища ЄС, будучи формально й інституційно оформленою від початку 70-х рр. ХХ ст., від середини 90-х ХХ ст. виділяється в один із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу. Із 1998 р. було проголошено завдання щодо включення питань охорони навколишнього середовища в усі напрями політики ЄС. На сьогодні екологічна діяльність ЄС здійснюється на основі екологічної компетенції, передбаченої статтями Договору про ЄС, і нерозривно пов'язана з іншими напрямками діяльності ЄС.

Стан навколишнього середовища й організація раціонального природокористування стають все більш актуальною проблемою сучасності, особливо в промислово розвинутих і густонаселених країнах Європи. Проблеми охорони довкілля, раціонального природокористування є важливим аспектом діяльності ЄС.

Питання формування і реалізації європейської екологічної політики досліджуються як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, зокрема

М. Микієвичем, Н. Андрусевичем, Т. Будяковою, Ю. Шемшученком, Ю. Морозовою, М. Ентіним, А. Гусевим.

Метою роботи є дослідження основних засад і тенденцій формування і екологічного простору ЄС.

За останні роки Європейський Союз став рушійною силою у підвищенні екологічних стандартів у європейському регіоні. Екологічна політика є одним із найважливіших напрямків діяльності ЄС. У цій галузі існує велика система екологічного законодавства, норми якої успішно реалізуються на практиці. Держави-члени ЄС зобов'язані інтегрувати завдання охорони навколишнього середовища, нормативно-правові акти, чинні у всіх сферах політики. ЄС приймає численні директиви про охорону навколишнього середовища, які його держави-члени повинні інкорпорувати в національне право. Необхідно відзначити, що ЄС є світовим лідером у проведенні екологічної політики і є єдиним міжнародним об'єднанням, яке виступає в таких угодах у ролі головної дійової особи.

Вже у Договорі про заснування Європейського Співтовариства проблемам екології було відведено значну роль [1]. Так у ст. 174 (колишня ст. 130r) зазначається:

1. Політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища має на меті: збереження, захист і поліпшення якості навколишнього середовища; захист здоров'я людей; розумне та раціональне використання природних ресурсів; підтримку заходів на міжнародному рівні для вирішення регіональних та загальних проблем навколишнього середовища.

2. Політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища має на меті високий рівень захисту, враховуючи при цьому відмінність ситуації у різних районах Співтовариства. Вона базується на попереджувальному принципі, а також на принципах здійснення запобіжних заходів – відшкодування шкоди, спричиненої навколишньому середовищу, передусім шляхом усунення її джерел. У цьому контексті заходи з гармонізації, які відповідають вимогам захисту навколишнього середовища, включають, за необхідності, захисне застереження, яке дає змогу державам-членам здійснювати тимчасові заходи з неекономічних причин екологічного спрямування, які підлягатимуть процедурі інспекції з боку Співтовариства.

3. У підготовці своєї політики з навколишнього середовища Співтовариство бере до уваги: наявні наукові і технічні дані; екологічні умови в різних регіонах Співтовариства; потенційні вигоди та витрати, що можуть бути внаслідок дій або їх відсутності; економічний і соціальний розвиток Співтовариства загалом та збалансований розвиток його регіонів зокрема.

У директиві 2001/42/ЄС Європейського парламенту про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих проектів та програм від 27 червня 2001 року зазначається, що політика Співтовариства у сфері навколишнього природного середовища спрямована на збереження, охорону і покращення стану навколишнього природного середовища, захист здоров'я людини, економічне та раціональне використання природних ресурсів, що має базуватися на принципі перестороги. Ст. 6 згаданого договору передбачає, що вимоги до захисту навколишнього природного середовища повинні бути включені до політики і діяльності Співтовариства, зокрема щодо сприяння стійкому розвитку.

Загалом екологічна політика ЄС є відображенням фактичного змісту відповідних видів регулюючої діяльності ЄС та його органів у сфері економіки і

господарювання, освіти і культури, права та управління. Підвищеною є увага до конкретних політичних способів вирішення екологічних проблем у кожній державі-членові ЄС, до найбільш адекватних механізмів національних екологічних програм – магістральний напрямок сучасного соціально-екологічного розвитку Європейського Співтовариства.

Європейська система екологічного управління і політики ґрунтується на таких базових принципах: комплексний міжсередовищний підхід, що полягає у вирішенні проблем кожного окремого природного середовища (атмосфери, водного середовища, ґрунту тощо); басейновий принцип управління; регламентований розподіл екологічної відповідальності між державою, суспільством і бізнесом (корпораціями), задокументований у відповідних екологічних політиках; регламентація (стандартизація) функцій екологічного управління і планування політики; системність, комплексність стратегічних екологічних оцінок; постійне оновлення та адаптації управлінського стилю до ситуативних змін методом “навчання у процесі виконання та діяльності”; постійне зміцнення довіри між суб’єктами екологічного управління (урядовими, громадськими, корпоративними, місцевими); прозорість і універсальність критеріїв відбору й оцінки інструментів екологічної політики на всіх ієрархічних рівнях управління; узгодженість інтересів за допомогою укладання добровільних екологічних угод як засіб подолання традиційних управлінських підходів, стимулювання екологічних інновацій; збалансованість адміністративно-контрольних і ринкових інструментів екологічного регулювання та стимулювання; передача повноважень охорони навколишнього природного середовища на регіональний і місцевий рівні.

Формування концептуальних основ європейської екологічної політики відбувалось упродовж тривалого періоду. Можна виокремити декілька етапів європейського розвитку, які визначали суть сучасної екологічної політики ЄС як важливої складової стратегії розвитку .

Перший період. Після закінчення Другої світової війни країнам Західної Європи вдалося порівняно швидко відновити зруйновану економіку. Почався етап бурхливого економічного зростання. Промислове та сільськогосподарське виробництво стрімко збільшувалася. У широких масштабах ввозилася іноземна робоча сила. Розпочався споживчий бум. Однак зворотним боком формування суспільства споживання в 50-і і 60-і рр. ХХ ст. стало небачене забруднення навколишнього середовища.

Другий період. Споживацький щодо природних екосистем, тип суспільного виробництва змусив західноєвропейське суспільство відмовитися від екологічно неспроможної моделі економічного розвитку. У цьому контексті з тривожними попередженнями про згубність для людської цивілізації природоруйнуючої моделі природокористування виступили провідні вчені. Надалі про необхідність протидіяти подальшій деградації навколишнього середовища заговорили всі – громадські рухи, політична еліта, підприємницькі кола.

Третій етап. Екологічна складова зайняла важливе місце при формуванні спільного розвитку європейських держав. Масштабні екологічні програми здійснені на національному рівні. Розроблено міжнародні конвенції про запобігання забруднення навколишнього середовища. Все це робилося здебільшого, поза рамками європейських інститутів.

Якісний стрибок у формуванні основ європейської екополітики пов’язаний із процесами формування ЄС як єдиного соціально-екологічного простору. З

переходом до побудови Європейського Союзу термін “екологія” включається в установчі договори. Захист навколишнього середовища зводиться в розряд принципів ЄС. Екологічна складова перетворюється в основу внутрішньої і зовнішньої політики ЄС. Це виразилося насамперед у тому, що ЄС узяв курс на реалізацію стратегії сталого економічного розвитку. Цьому напрямку поступово було надано системне спрямування. Екологічні принципи і стандарти впливають на відносини ЄС з третіми країнами. Залежно від їх дотримання, товари іноземного виробництва допускаються на його митну територію. Стратегія сталого розвитку оголошена ЄС неодмінним елементом процесу глобалізації. Формування детальних екологічних принципів і стандартів, яких потрібно дотримуватись на виробництві та при наданні послуг, ЄС доповнив проголошенням індивідуального права на захист навколишнього середовища.

Європейський Союз в останні 50 років здійснює власну політику в галузі охорони навколишнього середовища [2]. Проводяться значні за масштабом заходи природоохоронного значення, створена правова база для регулювання і координації екологічної діяльності держав-членів, розроблені та впроваджені нові підходи до захисту і поліпшення якості навколишнього середовища. В Європейському Союзі діє майже 500 директив щодо захисту довкілля. Охорона чистоти повітря та питної води, збирання й переробка відходів, ефективне використання енергії на підприємствах та в побуті – параграфи екологічних законів регулюють різні сфери життя європейців.

Екологічна політика і діяльність ЄС загалом нерозривно пов'язані з глобальними заходами у сфері захисту навколишнього середовища, зокрема проведеними під егідою ООН [3]. Захист навколишнього середовища є одним із пріоритетних напрямків діяльності ЄС поряд із іншими напрямками інтеграції. ЄС володіє широкою компетенцією в галузі охорони навколишнього середовища, в цій сфері видається значна кількість загальноєвропейських нормативних актів. ЄС володіє також необхідними повноваженнями на здійснення міжнародного співробітництва в екологічній сфері та в галузі навколишнього середовища.

Хоча спочатку Римський установчий договір 1957 р. не надавав ЄС повноважень у галузі охорони навколишнього середовища, природоохоронні заходи ЄС у той період лише побічно торкалися цієї сфери і здійснювалися для досягнення інших економічно та соціально значущих цілей. Природоохоронна діяльність здійснювалася факультативно. Однак до початку 70-х рр. XX ст., через загострення екологічної кризи в Європі, виникла необхідність здійснення екологічних заходів на рівні ЄС. У 70-х рр. XX ст. на засіданні глав держав ЄС були прийняті рішення про розвиток діяльності організації в сфері захисту навколишнього середовища. При цьому положення установчого договору не були переглянуті, а компетенція ЄС у галузі охорони навколишнього середовища як і раніше не передбачалася. Проблеми навколишнього середовища зачіпають діяльність практично кожного з інститутів ЄС (Ради, Комісії, Європейського парламенту, Суду, Рахункової палати). Провідником екологічної політики в Європі є Комітет з екологічної політики Європейської економічної комісії ООН.

Для вирішення екологічних завдань у межах єдиного Європейського екологічного простору діє регіональна екологічна організація – Європейське агентство з навколишнього середовища (далі – Агентство), яке здійснює достовірну експертизу по оцінці ступеня екологічної небезпеки, сприяє розробці екологічного законодавства й створенню умов для реалізації програм у сфері охорони

навколишнього середовища. Агентство взяло на себе дуже важливу та унікальну функцію – збір та аналіз даних про стан навколишнього середовища на континенті. Фактично, Агентство почало функціонувати з грудня 1993 р., штаб квартира його знаходиться у Копенгагені [4].

Європейське Співтовариство володіє широкою компетенцією в галузі екології. При цьому компетенція ЄС у галузі охорони навколишнього середовища є спільною з державами-членами.

Серед принципів екологічної політики ЄС виділялися такі:

– принцип субсидіарності, який означає, що Спільнота має здійснювати діяльність у тих питаннях, із якими держави-члени не можуть впоратися самотійно або рішення яких на рівні Співтовариства буде ефективнішим, ніж на рівні держав-членів;

– принцип превентивних дій, тобто попередження забруднення;

– принцип обережності, який базується на тому, що недолік наукових результатів з конкретної проблеми не повинен вести до скасування заходів ЄС із профілактики забруднення навколишнього середовища;

– відшкодування збитку навколишньому середовищу шляхом усунення шкоди на самому початку її виникнення;

– принцип екологічної орієнтованості, коли будь-яка діяльність здійснюється з урахуванням потреб навколишнього середовища;

– “забруднювач платить”, тобто збиток оплачується тими, хто його заподіяв.

Витрати на превентивні заходи, очищення та компенсацію за забруднення відшкодовують винуватці;

– принцип інтеграції, що вимагає включення охорони навколишнього природного середовища у розробку і проведення інших політик Співтовариства.

Окрім того, при прийнятті рішень у більшості випадків надавалась перевага процедури спільного прийняття.

Основними завданнями у сфері охорони навколишнього середовища, які вимагали координації зусиль усіх європейських країн, визнавалося вирішення таких проблем: кліматичні зміни, руйнування озонового шару Землі, втрата біорізноманіття, збільшення кількості технічних аварій, управління джерелами прісної води, деградація лісових ресурсів, управління прибережними територіями, виробництво і утилізація відходів, міська екологія.

Велике значення для визначення сучасної компетенції ЄС у галузі охорони навколишнього середовища відіграв Амстердамський договір 1997 р., коли принцип захисту навколишнього середовища був визначений як принцип діяльності Європейського Співтовариства. Окрім того, екологічна інтеграція стала обов’язковою для всіх членів та кандидатів на вступ до ЄС.

На сучасному етапі особливості діяльності Європейського Співтовариства у сфері захисту навколишнього середовища полягають у: спільній екологічній компетенції ЄС з державами-членами; нерозривному зв’язку екологічної діяльності ЄС з іншими напрямками інтеграції; “дуалізмі компетенції”, що виражається у тому, що організації надають установчим договором повноваження у сфері охорони навколишнього середовища для досягнення цілей безпосередньо екологічної політики ЄС (ст. 174 – 176), а також для досягнення цілей підтримки функціонування внутрішнього ринку (ст. 95). До заходів ЄС став застосовуватися “горизонтальний” підхід, головним принципом якого є облік усього спектру галузей, що викликають забруднення навколишнього середовища.

До основних напрямів правового регулювання ЄС захисту навколишнього середовища належать: екологічна стандартизація, оцінка впливу на навколишнє середовище; збір та обробка екологічної інформації, моніторинг навколишнього середовища; екологічна сертифікація; екологічний менеджмент і екологічний аудит; розвиток механізму фінансування; захист екологічних прав. Це є найбільш значущою сучасною тенденцією в розвитку екологічного законодавства ЄС [5]. У державах-членах Європейського Союзу в екологічній сфері гарантується фундаментальне екологічне право – право на сприятливе навколишнє середовище. Інші екологічні права, є одночасно, гарантіями реалізації та захисту фундаментального екологічного права; конституційні та інші права суміжні з екологічними [6]. Серед найбільш значущих нормативних актів європейського права відзначимо Директиву 90/313/ЕЕС про свободу доступу до інформації про навколишнє середовище 1990 р., прийняту з метою забезпечення свободи отримання і розповсюдження екологічної інформації, наявної у розпорядженні органів влади, а також визначення меж доступності володіння такою інформацією.

У 2003 р. була прийнята нова Директива Європейського парламенту і ради 2003/4/ЕС про скасування Директиви 90/313/ЕЕС і про доступ громадськості до інформації про навколишнє середовище, що призводить законодавство Спільноти у відповідність з Організацією конвенцією. Істотне значення для забезпечення гарантій екологічних прав має і Директива 85/337/ЕЕС з оцінки впливу деяких міждержавних та приватних проєктів на навколишнє середовище 1985 р., замінена Директивою 97/11/ЕС 1997 р.

Додаткові механізми захисту екологічних прав на рівні ЄС стимулює Шоста програма дій Співтовариства в області довкілля, затверджена в 2002 р. Серед її пріоритетів знаходиться і становлення законодавства ЄС про екологічну відповідальність [7].

Найбільш поширеною формою громадської участі в екологічній нормотворчості в Європейському Союзі стало об'єднання в природоохоронні організації або групи. Ефективність їх дій у 27 різних державах-членах різна. Найбільша активність громадськості характерна для Великобританії, Німеччини, Нідерландів і Данії, найменша – для Ірландії, Греції [8].

У державах-членах ЄС існують різні можливості звернення до суду за захистом екологічних прав:

- можливість звернення до суду за захистом екологічних прав будь-якої заінтересованої особи (Франція, Великобританія, Іспанія, Швеція, Фінляндія);
- можливість звернення до суду за захистом екологічних прав тільки при порушеннях індивідуальних прав позивача (Німеччина);
- можливість звернення до суду за захистом екологічних прав, надана відповідним асоціаціям (Італія, Греція) [9].

Зараз Європейське Співтовариство є стороною майже 45 міжнародно-правових актів (міжнародних конвенцій та угод і протоколів до них) у сфері охорони довкілля. Ці міжнародно-правові документи стосуються як охорони довкілля конкретного регіону (наприклад, Конвенції про охорону Рейну, Дунаю, Одеру від забруднення, Альпійська конвенція тощо), так і глобальних екологічних проблем (зокрема Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, Конвенція про охорону біологічного різноманіття, Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті тощо) [10].

Висновки

Стан навколишнього середовища в країнах Європейського Союзу на сучасному етапі не можна охарактеризувати однозначно. Було б перебільшенням констатувати, що на європейському континенті вирішені всі екологічні проблеми. Є низка невирішених проблем охорони навколишнього середовища: знижується біологічне різноманіття флори і фауни на континенті, виснажуються запаси питної води, зменшуються площі лісів. Проте ЄС продовжує докладати зусилля, щоб зупинити деградацію навколишнього середовища. Позиції “зелених” сильні в ЄС, як ніде у світі. Екологічні вимоги вписані в програмні документи всіх європейських і національних політичних партій. ЄС зробив екологічне вимірювання невід’ємним додатком своїх стратегій і програм ЄС прагне стати не тільки спільнотою з найдинамічнішою в світі економікою, а й досягти цього, не завдаючи шкоди довкіллю й не господарюючи за рахунок наступних поколінь. На сучасному етапі ЄС вдосконалює правову базу охорони довкілля. Так, оновленню піддалися акти щодо моніторингу навколишнього середовища, екологічної сертифікації, проведення оцінки впливу на навколишнє середовище, механізму фінансування екологічних заходів тощо. Одночасно робляться спроби кодифікації численних норм у галузі екологічної стандартизації.

Література

1. Договір про заснування Європейської Спільноти : консолідована версія станом на 1 січня 2005 року // ЄЕС ; Конституційні акти Європейського Союзу [Текст] : в 2 ч. Ч. I / упоряд. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. — К. : Юстініан, 2005. — 512 с.
2. Европа: вчера, сегодня, завтра [Текст] / Институт Европы РАН ; ред. кол. РАН : Н. П. Шмелев (пред.) [и др.] ; отв. ред. Н. П. Шмелев. — М. : Экономика, 2002. — 823 с.
3. Гусев А. А. Этапы формирования экологической политики Европейского Союза / А. А. Гусев // Современные проблемы экологической политики Европейского Союза [Текст]. — Вып. 3. — М. : ГУ-ВШЭ, 2006. — С. 5—15.
4. Гусев А. А. Основные принципы, механизмы и инструменты формирования экологической политики Европейского Союза // Журнал аспирантов и докторантов [Текст] / А. А. Гусев. — М. : [б. и.], 2008. — С. 48—51.
5. Стеценко О. Окружающая среда и право ЕС. Защита экологических прав человека в Европейском Союзе / О. Стеценко // Юридическая практика [Электронный ресурс]. — 2006. — № 45. — Режим доступа : <http://www.yurpractika.com/article.php?id=10006759>.
6. Третьякова А. А. Экологические права граждан по законодательству государств-членов Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. к. ю. н. / А. А. Третьякова. — М. : [б. и.], 2001 — 22 с.
7. Екологічне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : Юридична думка, 2005. — 848 с.
8. Морозова В. Н. Мировая экологическая политика и международное экологическое сотрудничество [Текст] : учеб.-метод. пособ. для вуз. [Текст] / В. Н. Морозова. — Воронеж : ВГУ, 2007. — 127 с.
9. Калининченко П. А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского Сообщества (международно-правовой аспект) [Текст] : автореф. дисс.

на соискание ученой степени канд.юрид.наук. / П. А. Калиниченко. — М. : [б. и.], 2001. — 22 с.

10. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища [Текст] : навч. посіб. / Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. — Львів : [б. в.], 2004. — 256 с.

O. Olefirenko

MAIN TRENDS OF ECOLOGICAL SPACE FORMATION OF THE EU

The main stages and principles of formation and development of ecological space of European Union are researched. The main EU regulations in the environmental field are analyzed. The conclusion that modern environmental policy is an important part of the EU development strategy has been made.

Key words: environment, European ecological policy, social and ecological space, the principles of ecological policy.