

УДК 349.6:556

Ольга Івасечко

Національний університет «Львівська політехніка»

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

© Івасечко О., 2013

Розглянуто історичні аспекти формування екологічної політики ЄС, основні етапи становлення, а також сучасний стан її розвитку. Проаналізовано особливості прийнятих ЄС Програм екологічних дій. Велику увагу приділено еволюції екологічної політики Співтовариства.

Ключові слова: екологічна політика, регіональна екологічна політика, принципи, інструменти екологічної політики, Програми екологічних дій.

PECULIARITIES OF THE ENVIRONMENTAL POLICY-MAKING IN THE EUROPEAN UNION

© Ivasechko O., 2013

The paper features the historical aspects of environmental policy-making process in the European Union, main stages of its formation, as well as current developments in environmental policy. Further there is an analysis of the peculiarities of the Environmental Action Programmes, approved by the European Union, as well as an outline of the evolution of EU environmental policy.

Key words: environmental policy, regional environmental policy, principles, environmental policy instruments, Environmental Action Programmes.

В умовах глобальних інтеграційних процесів, зокрема, у рамках Європейського Союзу, важливою є проблема, пов'язана із захистом навколишнього середовища. Варто вказати, що ЄС відведено домінуючу роль у координуванні політики вирішення світових екологічних проблем. З огляду на це, екологічну ситуацію та стан довкілля у країнах-членах ЄС не треба зводити до єдиного знаменника, оскільки екологічні проблеми мають транскордонний характер, істотно впливаючи на динаміку розвитку сучасних міжнародних відносин. Отож, держави є екологічно залежними одна від одної, оскільки природне довкілля не має кордонів. На рівні окремих держав сьогодні фактично неможливо вирішувати комплекс значущих екологічних проблем, зокрема, глобального характеру. Це зумовлює потребу формування спільної екологічної політики багатьох держав.

Однією із основних передумов виникнення і розвитку міжнародної екологічної співпраці, зокрема й потреби у міжнародно-правовому регулюванні охорони навколишнього середовища, є обмеженість природних ресурсів і зростаючі потреби у них. І приклад екологічної політики ЄС, який за останні десятиліття досяг значних успіхів у регулюванні та координації природоохоронної діяльності держав-членів, розвитку нормативно-правової бази екополітики та розроблення нових підходів до захисту довкілля, є зразком наочності для країн, які досягли у цій сфері значно менших успіхів, зокрема і України.

Мета роботи – з'ясувати особливості формування та сучасний стан екологічної політики Європейського Союзу.

Об'єктом дослідження є екологічна політика ЄС, предметом – передумови формування екологічної політики ЄС, її нормативно-правова та інституційна основа, а також основні етапи становлення.

Розглядаючи цю проблематику, доцільно звернути увагу на наукові дослідження М. Микісевича та Н. Андрусевича, у науковому доробку яких проаналізовано екологічне право ЄС. Інфор-

маційним наповненням вирізняються і наукові дослідження В.В. Копійки та Т.І. Шинкаренка. Ці учені акцентують увагу на історії виникнення ЄС та на сучасному стані європейської інтеграції. У науковому доробку Г.О. Шамборовського міститься інформація про еволюцію регіональної політики ЄС, основні принципи її організації, фінансування та соціально-економічну ефективність. У працях таких вчених, як Т. Татаренко, О. Картунов, В. Посельський, О. Булатова та ін. велику увагу приділено проблематиці відносин України і Європейського Союзу. Зазначимо також, що проблему адаптації українського екологічного законодавства до вимог ЄС розглядали українські науковці Д. Фонарюк, В. Муравйов та ін.

Утім, на наш погляд, особливості формування та науковий аналіз сучасного стану екологічної політики ЄС є порівняно мало дослідженими у вітчизняній науковій літературі, а тому потребують уточнення та певної деталізації.

Перш ніж перейти до розгляду особливостей формування екологічної політики та базових етапів її становлення з'ясуємо трактування терміна «екологічна політика». Вдаючись до сутності цього поняття, зазначимо, що у науковій літературі можна знайти неоднозначні його визначення. Наведемо два з них, які, на нашу думку, найбільше відповідають значенню досліджуваного терміна. По-перше, екологічною політикою називають організаційну та регуляторно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування, охорони природи та забезпечення нормальної життєдіяльності [4, с. 167–169]. По-друге, екологічна політика – заява держави, підприємства, організації про свої наміри та принципи, пов'язані із загальною екологічною результативністю, що є основою для подальших дій і встановлення екологічних цілей і завдань. Ця політика збереження якісного стану природного життєвого середовища людини в окремих державах втілюється у формі національних програм [9, с. 138–142]. Ми більше схиляємося до інтегрованої візії екологічної політики та розумітимемо під нею увесь комплекс офіційних декларацій та практичних дій держав та суб'єктів міжнародних відносин, спрямованих на захист і підвищення якості довкілля.

Отже, міждержавний аспект екологічної політики передбачає економічну, екологічну, соціальну та етичну діяльність геополітичних суб'єктів, спрямовану на зміни тенденцій чи збереження статус-кво у природному середовищі у контексті розвитку міжнародних відносин. Доволі часто об'єктом уваги екополітиків виступають саме ті проблеми, через які виникають конфлікти у міжнародній політиці. Насамперед це пояснюється тим, що сьогодні важливим інструментом екологічної політики окремих держав є здійснення контролю над природними ресурсами та їх використанням, що виступає як їхня економічна та політична зброя.

Розглядаючи цю проблематику, на наш погляд, доцільно звернути увагу на історію міжнародної екологічної співпраці у Європі та світі, яка нараховує більше століття. Серед країн-лідерів були Італія та Австро-Угорщина, які ще у 1875 р. прийняли Декларацію про охорону птахів. Наступним поступом у цьому напрямку було підписання багатосторонньої угоди про збереження живої природи у 1886 р. між Швейцарією, Голландією, Люксембургом та Німеччиною. Ця угода передбачала охорону окремих видів риб у водах Рейна.

Наприкінці XIX ст. виникають перші громадські рухи, основною метою яких було збереження довкілля, створюються перші національні парки (наприклад, перший Йелловстоунський у США у 1872 р.), природні резервати. У фокусі уваги громадських діячів розвинених європейських країн того часу все частіше стають екологічні проблеми, а також стурбованість наслідками техногенної діяльності.

У листопаді 1913 р. в м. Берні відбулася конференція, яка стала важливою подією для проблеми охорони навколишнього середовища на міжнародному рівні. Учасниками конференції (делегатами Швейцарії, Австрії, Бельгії, Великобританії, Голландії, Норвегії, Росії, США та Франції) було прийнято спільне рішення утворити дорадчу Комісію з охорони природи на міжнародному рівні.

Найпродуктивнішим періодом розвитку модерної екологічної політики на теренах Європейського континенту вважаються 60–70 рр. XX ст. Важливою тогочасною подією стала доповідь Генерального секретаря ООН у 1969 р., яка була присвячена впливу діяльності людини на довкілля. Позитивним моментом у розвитку екологічної політики була конференція ООН у Стокгольмі у червні 1972 р. за участю представників 113 країн світу і багатьох міжнародних організацій. Варто

відзначити той факт, що під час конференції не було прийнято чітких міжнародно-правових зобов'язань, однак держави-учасниці конференції дійшли консенсусу у формуванні спільного бачення екологічної політики. Йшлося про те, що екологічні проблеми не обмежуються кордонами, до того ж з'ясували потребу пошуку нових спільних шляхів вирішення міжнародних екологічних проблем, а також встановлення єдиних стандартів.

Переламним моментом у розвитку екологічної політики тогочасного Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС) прийнято вважати конференцію керівників держав-членів, яка відбулася у Парижі у жовтні 1972 р. У декларації зазначено, що економічне зростання Співтовариства не є самоціллю, воно повинно сприяти покращенню якості життя. Акцент ставився на охорону середовища існування людини [9, с. 67]. Водночас, незважаючи на відсутність правового регулювання, було прийнято важливе політичне рішення про створення нової сфери діяльності Співтовариства, тобто екологічної політики. Реалізація її була можливою лише за умови створення відповідних організаційних структур Співтовариства, а разом з тим і прийняття нових правових актів, які входили б до бази традиційного міжнародно-правового регулювання [4, с. 34]. Фактично, компетенція ЄС була значно розширена у сфері екологічної політики, що стало якісно новим етапом у розвитку як природоохоронної діяльності, так і новим рівнем інтегративних процесів країн Європейського континенту.

Витоки ідей спільної екологічної політики потрібно шукати у періодичних програмах екологічних дій ЄС. Важливим інструментом регулювання питань охорони природного довкілля є так звані Програми екологічних дій. Так, відомий російський спеціаліст в галузі економіки і політики ЄС Гусєв О.О. прийняття Програм екологічних дій тісно пов'язує і зіставляє з основними етапами формування екологічної політики ЄС. Беручи за основу запропоновану класифікацію, виділяємо п'ять базових періодів формування екологічної політики. Хронологічно визначивши межі кожного з періодів, можемо детальніше проаналізувати і виділити характерні ознаки формування політики в екологічній сфері. Станом на сьогодні прийнято шість таких програм. Тривалість реалізації кожної із них розрахована на чотири–п'ять років, містить основи екологічної політики ЄС, а також цілі та завдання на визначений період. Щодо процедури їх прийняття, то Програми екологічних дій приймалися Резолюціями Ради Європейських Співтовариств. Варто зазначити, що як і будь-яка резолюція ЄС, цей документ не накладає на держави жодних зобов'язань. Це стало наслідком невиконання конкретних дій по відношенню до деяких галузей промисловості, які були передбачені Першою програмою дій [1, с. 344].

Зокрема, у жовтні 1973 р. була прийнята Перша програма такого типу, в якій чітко були сформульовані основні принципи спільної екологічної політики. Варто відзначити і той факт, що екологічна політика у діяльності ЄС набула першочергового значення.

Враховуючи уроки Першої програми дій, ЄС почав обережніше та уважніше формулювати свої подальші програми екологічних дій. Отож, у наступних програмах вже не вказувалось конкретних заходів щодо їх реалізації, а лише основні принципи та орієнтири екологічної політики Співтовариства.

Отож, після прийняття Першої програми екологічних дій ЄС на період 1973–1976 рр., яка називалася «Програма дій ЄС в галузі навколишнього середовища», була прийнята Друга програма екологічних дій ЄС у 1977 р., яка була логічним продовженням та розвитком першої програми [9, с. 127–129].

Однак варто наголосити на тому, що екологічна політика ЄС є горизонтальною. Йдеться про те, що вона стосується усіх сфер без винятку, на які поширюється компетенція ЄС. Донедавна екологічна політика ЄС не була нагальною проблемою, а тому в установчих договорах не було зафіксовано чітких принципів, незважаючи на її роль та 30-річний досвід реалізації. До часу підписання Амстердамського договору питання довкілля розглядались у ст. 130 Римського договору.

Варто сказати, що документ, який оновив та розширив Римський договір (1957 р.), створив чіткі правові основи для реалізації екологічної політики, а також перетворив її у сферу політичних дій, – був підписаний у лютому 1986 р. Йдеться про Єдиний Європейський Акт (ЄСА), що набув чинності 1 липня 1987 р.

Згодом ЄСА додав розділ XIX (колишній XVI) до договору про заснування ЄС під назвою: «Навколишнє середовище» («Довкілля»), який включає три статті:

Стаття 174 (колишня 130 г) визначає мету екологічної політики Співтовариства, а також компетенції держав-членів вести переговори з міжнародними органами та укласти міжнародні угоди.

Стаття 175 (130 s) визначає дії, які повинні бути виконанні Співтовариством для досягнення цілей, зазначених у ст.174.

Стаття 176 (130 t) передбачає, що «держави-члени можуть мати або запроваджувати жорсткіші захисні заходи, які не повинні суперечити цьому Договору» [2, с. 140–142].

Для чіткішого розуміння екологічної політики Європейського Союзу варто окреслити принципи її здійснення. Передусім зазначимо, що принципи – це фундаментальні засади, вихідні ідеї, базовими характеристиками яких є універсальність, загальність, значущість та вища імперативність. У центрі нашої уваги перебуватимуть як загальні принципи екологічної політики ЄС, так і спеціальні принципи та домінанти. До загальних принципів зарахуємо принцип гуманізму, що трактується як домінування у формуванні та здійсненні політики охорони природного довкілля, невід’ємних прав і свобод людини, принцип законності, принцип демократизму тощо. До спеціальних принципів екологічної політики ЄС ми зараховуємо: принцип сталого розвитку, міжгенераційної рівності, запобігання та попередження, доступу громадськості до екологічної інформації і вирішення екологічних проблем за участю зацікавлених громадян, загальної та диференційованої відповідальності, оцінки впливу на навколишнє середовище, «забруднювач платить» [8, с. 27–30].

Наступним кроком діяльності Ради Європейських Співтовариств було прийняття Третьої програми екологічних дій ЄС 7 лютого 1983 р. Незважаючи на тотожність назви із попередньою програмою екологічних дій, ця програма містила значну частину принципів нових елементів, які стосувалися чотирьох аспектів екологічної політики Співтовариства [1, с. 238]. Насамперед в ній говорилось про необхідність подальшої інтеграції екологічної політики в інші секторальні політики Співтовариства. Зокрема зроблено наголос як на соціальних, так і на економічних аспектах екологічної політики, яка, на думку керівництва ЄС, могла сприяти вирішенню окремих економічних проблем (наприклад, безробіття). Увага акцентувалася також на посиленні попереджувальних аспектів екологічної політики, де особливе місце відводилось необхідності оцінки екологічного впливу. Варто констатувати і той факт, що вперше за період підготовки програм екологічних дій Європейська рада окреслила галузі, дії в яких були визнані пріоритетними для покращення стану довкілля. По-перше, пропонувалось уникати будь-якого дублювання дій. По-друге, передбачалась необхідність проведення оцінювання запланованих дій, а також потенційна вигода від їх реалізації. По-третє, Європейська Комісія також повинна враховувати у процесі підготовки своїх пропозицій різні економічні та екологічні умови [1, с. 376]. Ці зміни стали якісним висхідним етапом в екологічній політиці ЄС і заклали основи для подальшого розвитку природоохоронної діяльності.

У четвертій програмі екологічних дій ЄС, прийнятій 19 жовтня 1987 р., велика увага відводилась пошуку нових можливостей для інтеграції екологічної політики в інші політики Співтовариства (ті, які пов’язані з забезпеченням зайнятості населення, розвитком сільського господарства, транспорту, енергетики тощо), звертаючи увагу на різні сфери діяльності [9, с. 238–239]. Отож, варто відзначити, що Четверта програма екологічних дій ЄС, як і попередні, виділила окремі пріоритетні напрямки діяльності, до яких були зараховані попередження забруднення, вдосконалення управління природними ресурсами, міжнародна співпраця і розвиток нових способів покращення якості довкілля.

Наступна програма екологічних дій Співтовариства, яка принципово відрізняється від попередніх, була прийнята 1 лютого 1993 р. Поштовхом для її прийняття було проведення Міжнародної конференції «Довкілля і розвиток» в Ріо-де-Жанейро (1992 р.). П’ята програма екологічних дій ЄС отримала спеціальну назву: «До стійкості». Особлива увага акцентувалась на ідеї «сталого розвитку», а також пропагування щодо її втілення у національні політики усіх держав. У зв’язку з цим уже в П’ятій програмі екологічних дій, її преамбулі та тексті підкреслювалася важливість принципів і бажання їх наслідувати. У резолюції ЄС, якою була прийнята програма, зазначалось про необхідність стимулювати участь громадських організацій та інших груп у вирішенні екологічних завдань.

Ця програма відповідала також духові та формі Маастрихтського договору. Особлива увага приділялась таким п'яти основним секторам, а саме: промисловість, енергетика, транспорт, сільське господарство і туризм [5, с. 235–238].

Нова стратегія діяльності ЄС щодо охорони довкілля відображена у Шостій програмі екологічних дій, яка називається «Навколишнє середовище 2010: наше майбутнє, наш вибір» [3, с. 525–529]. Її проект розробила Європейська Комісія і подала його до Ради ЄС у 2000 р. Запропонована Стратегія ЄС ґрунтується на чотирьох пріоритетних сферах, а саме: зміні клімату, природі і біорізноманіттю, довкіллю та здоров'ю населення, природним ресурсам і відходам.

Як бачимо, усі шість прийнятих Програм екологічних дій ЄС передбачали напрями екологічної політики на визначений період, враховувалися недоліки і прорахунки попередніх, і кожна наступна була все досконалішою. З огляду на це, робимо висновок, що прийняті програми сприятимуть розробленню і реалізації стратегій і заходів, спрямованих на забезпечення економічного зростання та соціального зближення, підвищення життєвого рівня та захисту довкілля, забезпечуючи досягнення довгострокових цілей сталого розвитку.

У світових політичних реаліях сьогодення пріоритетного значення набула регіональна політика ЄС, де екологічна складова посідає одне із центральних місць. Основною метою регіональної екологічної політики ЄС є забезпечення гармонійного і сталого розвитку європейських регіонів. Варто наголосити на тому, що регіональна екологічна політика ЄС є невід'ємною компонентою загальноєвропейської політичної стратегії, метою якої є вироблення і впровадження принципів взаємовідносин центру національних держав із регіонами та оздоровлення довкілля [6, с. 5–11]. Загалом екологічна політика є однією з найпріоритетніших сфер для Об'єднаної Європи, а ЄС вважається світовим лідером у позитивній реалізації екологічної політики та успішно вирішує низку екологічних проблем континенту. На регіональному рівні ЄС бере участь у Дунайській та Рейнській конвенціях, Європейській конвенції щодо захисту дикої природи, Конвенції про транскордонне забруднення повітря, Боннській угоді про попередження забруднення Північного моря тощо.

Внаслідок посилення активізації транскордонної співпраці зазначимо, що сьогодні у Європі налічується близько 120 єврорегіонів. Відповідно Україна як країна претендент на членство в ЄС також включилася у процес створення єврорегіонів. Позитивним, на наш погляд, є той момент, що Україна бере участь у шести єврорегіонах: «Карпатський єврорегіон», «Буг», «Нижній Дунай», «Верхній Прут», «Дніпро» і «Слобожанщина». Операційними програмами транскордонної співпраці ЄС, в положеннях яких передбачено фінансування екологічної сфери, є програми INTERREG IVA, INTERREG IVB, INTERREG IVC [6, с. 150-154].

Сьогодні екологічна політика ЄС здійснюється відповідно до повноважень Співтовариства у цій сфері, які зафіксовані у Договорі про утворення ЄС. Стратегічною метою сучасної екологічної політики ЄС є збереження природних екосистем, покращення здоров'я населення і демографічної ситуації, забезпечення екологічної безпеки ЄС і підвищення рівня життя та здоров'я європейців. Модерна екологічна політика ЄС нерозривно пов'язана з іншими політиками, такими як соціальна, економічна, науково-технічна, а тому основна увага зосереджується на антропогенній та техногенній діяльності на навколишнє середовище у державах-членах ЄС, наслідком якої є так званий ефект бумеранга. Власне модель партнерства слугує одним із найефективніших напрямів підвищення рівня вагомості екологічної політики ЄС у міжнародному аспекті. З одного боку, модель партнерства передбачає існування зацікавлених суб'єктів на усіх інституційних рівнях, які б могли бути «партнерами» у вирішенні назрілих екологічних проблем. З іншого, – це існування пропозицій щодо практичної імплементації заходів з метою залучення громадянського суспільства до ефективного формування екологічної політики. Тому можемо зробити висновок, що екологічна політика ЄС є однією із пріоритетних сфер процесу євроінтеграції.

Отже, імплементація нормативно-правової бази у сфері екологічної політики до законодавства України є одним із пріоритетних завдань на шляху євроінтеграції України та ЄС. У цьому випадку перспективними варто вважати подальші дослідження проблеми нормативного забезпечення захисту довкілля, відмінності ситуації у різних державах – членах Співтовариства, а також в

окремих регіонах. Йдеться про послідовне вироблення економічно та законодавчо ефективних інструментів, які б на практиці стимулювали природоохоронну діяльність, зокрема, екологічні податки та квотування викидів шкідливих речовин. Проте не варто забувати і того факту, що адаптацію до законодавства ЄС в сфері охорони здоров'я описують як «гірку пігулку», яку держави-кандидати мають проковтнути заради виконання їх стратегічного завдання, – членства у ЄС. Тому завданням теперішніх як центральних, так і місцевих органів державної влади в Україні, повинна бути перманентна праця над імплементацією принципів і стандартів європейської екологічної політики, з метою набуття гідного місця нашої держави у Європейському Союзі.

1. Гришин Н. *Общественность и среда обитания: правовые аспекты участия общественности в принятии экологически значимых решений в России и Европе* / Н. Гришин. – М.: Ин-т проблем гуманизма, 1997. – 466 с. 2. *Європейський Союз. Консолідовані договори*. – К.: Port-Royal, 1999. – С. 140–142. 3. Копійка В.В. *Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб.* / В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко; за ред. Л.В. Губерського. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Знання, 2012. – 759 с. 4. Микієвич М.М. *Європейське право навколишнього середовища: навч. посіб.* / М.М. Микієвич, А.О. Андрусевич – Львів, 2004. – 256 с. 5. Татам А. *Право Європейського Союзу* / А. Татам. – К.: Абрис, 1998. – 424 с. 6. Шамборовський Г.О. *Регіональна політика Європейського Союзу: навч. посіб.* / Г.О. Шамборовський. – К.: Знання, 2011. – 187 с. 7. Шіммельфенніг Ф. *Європеїзація Центральної та Східної Європи: наук. вид.* / Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр. – К.: Юніверс, 2010. – 288 с. 8. *EU Environmental Policy*. Miette Boyne and Christian Edge: *European Environmental Bureau, August 1999, Bruxelles* – P. 27–30. 9. Pietras M. *Bezpieczenstwo ecologiczne w Europie* / M. Pietras. – Lublin, 2000. – 387 s.