

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 327.7(ЄС):351.78

Орехов С. М.,  
кандидат юридичних наук

### РОЗВИТОК ПОЛІТИКИ ЄС ІЗ ПИТАНЬ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

### DEVELOPMENT OF EU POLICY ON QUESTIONS CONCERNING ENVIRONMENTAL PROTECTION

У статті проаналізовано та узагальнено етапи формування політики Європейського Союзу щодо питань охорони і захисту довкілля в їх ретроспективі. Виділено п'ять основних етапів їх формування, зокрема сучасний етап формування так званої екологічної політики Європейського Союзу, що розробляється Європейським агентством із довкілля та Європейською мережею інформації та спостереження за довкіллям.

**Ключові слова:** *охорона довкілля, захист довкілля, Європейський Союз, європейська політика, екологічна політика Європейського Союзу.*

В статье проанализированы этапы формирования политики Европейского Союза по вопросам охраны и защиты окружающей среды в их ретроспективе. Выделены пять основных этапов их формирования, в том числе современный этап формирования так называемой экологической политики Европейского Союза, которая разрабатывается Европейским агентством по окружающей среде и Европейской сетью информации и наблюдения за окружающей средой.

**Ключевые слова:** *охрана окружающей среды, защита окружающей среды, Европейский Союз, европейская политика, экологическая политика Европейского Союза.*

In the article analyzed and summarized the stages of formation of the European Union policy in the field of environmental protection and its protection in their retrospective. There are five main stages of their formation, in particular, the current stage of the formation of the so-called environmental policy of the European Union, directed by the European Environment Agency and the European Information Network and Environmental Monitoring.

**Key words:** *environmental protection, environmental protection, European Union, European policy, environmental policy of the European Union.*

Європейський Союз (далі – ЄС) нині є одним зі світових лідерів у сфері міжнародного співробітництва щодо захисту довкілля. При цьому екологічна політика і діяльність ЄС загалом нерозривно пов’язана з глобальними заходами в сфері захисту навколошнього середовища, в тому числі проведеними під егідою ООН. За даними Європейського агентства з охорони навколошнього середовища, впродовж останніх десятиріч в Європі значно погіршився стан довкілля та загострилася проблема боротьби з його забрудненням. Кожен рік у державах-членах Європейського Союзу виробляється приблизно 2 мільярди тонн відходів, і цей показник щороку збільшується на 10%. Якість життя європейців, особливо тих, що мешкають у великих містах, значно погіршилась та продовжує погіршуватись через забруднення довкілля [1].

Саме захист довкілля став одним із пріоритетних напрямів діяльності ЄС у своїй політиці. Якщо простежити розвиток політики ЄС у цій сфері, можна дійти висновку, що ЄС має широку компетенцію в області охорони довкілля та видає значну кількість загальноєвропейських нормативних актів у цій сфері [2, с. 140]. Так, першим кроком із розвитку політики охорони довкілля був зроблений Європейською Спільнотою у 1972 р. із прийняттям першої з чотирьох послідовних програм дій, що ґрунтуюва-

лися на вертикальному та секторальному підходах до розв’язання екологічних проблем. Ці програми діяли з 1972 по 1992 рр. У період реалізації цих програм у рамках Спільноти було прийнято близько 200 актів, спрямованих на обмеження забруднення та запровадження мінімальних стандартів щодо збирання та утилізації відходів, забруднення води та повітря [1].

Н.А. Громадська та В.В. Дерега розробили класифікацію етапів формування політики ЄС у сфері захисту довкілля:

- перший етап (1957–1971). Цей період характеризується відсутністю в ЄС одної правової компетенції у сфері охорони довкілля. На цьому етапі державами-учасницями проводилися лише одиничні самостійні заходи із захисту навколошнього середовища. В Римському договорі 1957 р. поняття «навколошнє середовище» та «довкілля» взагалі не були визначені як сфера діяльності ЄС. Однак питання екології визначали межі правового регулювання створення загального ринку країн ЄС. Загалом за цей період сфера дії ЄС значно розширилась в екологічному напрямі. Так, проблеми охорони довкілля торкалися значною мірою вторинного права, особливо в документах, спрямованих на здійснення сільсько-господарської та енергетичної політики країн ЄС [2, с. 143];

- другий етап (1972–1985). На цьому етапі характерними були проведення початкових заходів щодо охорони довкілля країнами ЄС, поява перших програм дій у цій сфері. Саме у 1972 р. Рада глав урядів держав-учасниць ЄС прийняла рішення про розширення компетенції ЄС у сфері охорони довкілля та навколошнього середовища. Усі рішення в новій сфері приймалися з огляду на статті Римського договору. Так, ЄС приєднався до низки міжнародних конвенцій з охорони довкілля і навколошнього середовища, наприклад Конвенції про охорону дикої флори і фауни і природних місць мешкання в Європі (1979 р.), Міжнародної угоди з тропічної деревини (1983 р.), Конвенції про трансграничне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.) та ін. [2, с. 150];

- третій етап (1986–1991). Цей етап можна охарактеризувати як етап закріплення компетенції у сфері охорони довкілля за окремими інститутами ЄС. Так, Єдиний Європейський Акт 1986 р. внес зміни в Римський договір. У ньому були визначені цілій задачі, принципи і напрями політики ЄС, у тому числі у сфері охорони довкілля [3]. Так, між країнами-учасниками ЄС був впроваджений принцип субсидіарності. Одночасно було продовжено діяльність країн-учасниць щодо узгодження їх національного законодавства у сфері охорони ґрунтів і захисту довкілля від хімічного забруднення. Крім того, саме на цьому етапі в ЄС була розроблена система оцінки можливого впливу на довкілля, моніторингу, поширення екологічної інформації і забезпечення доступу громадськості до неї, особливо фінансування природоохоронних заходів [2, с. 154]. Цим Актом у рамках ЄС у травні 1990 р. були створені Європейське агентство з довкілля та Європейська мережа інформації та спостереження за довкіллям. Головним завданням Агентства нині є надання державам-членам об'єктивної інформації з метою розробки та реалізації дієвої та ефективної політики щодо довкілля. І хоча Агентство має виключно дорадчі повноваження, його робота впливає на прийняття нових заходів та оцінку вже прийнятих рішень;

- четвертий етап (1992–2002). Цей етап означався вдосконаленням екологічної політики ЄС. На цьому етапі було розроблено основні рамки поточної екологічної політики шляхом інституціонального закріплення питань екологічної політики і проблем довкілля в низці договорів ЄС;

- п'ятий етап (із 2003 р. до нашого часу). Свою екологічну діяльність ЄС здійснює на основі екологічної компетенції, передбаченої Договором про ЄС. Нині екологічна політика ЄС прослідовується в усіх напрямах діяльності Союзу [2, с. 155].

Тепер цілями і задачами політики ЄС є збереження, захист і поліпшення стану довкілля, турбота про захист здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів, сприяння на міжнародному рівні заходам, спрямованим на вирішення регіональних і глобальних проблем охорони довкілля тощо [4].

Основою сучасної політики ЄС із питань охорони довкілля можна назвати Маастрихтський договір

від 1992 р. (або Договір про Європейський Союз), в якому були визначені вимоги до поточних програм дій ЄС у сфері охорони довкілля, а також передбачені положення, що стосуються фінансування природоохоронних заходів. Принцип субсидіарності був виведений з екологічних статей, ставши одним із загальних принципів діяльності ЄС [5].

Натомість Амстердамський договір 1997 р. (або договір про внесення змін до договору про Європейський Союз) внес низку змін до установчого договору ЄС і заклав основу для подальшої трансформації і розвитку екологічного європейського законодавства. Цей договір передбачає використання принципу «стійкого розвитку» політики з питань охорони довкілля. Крім того, за умовами Амстердамського договору екологічна інтеграція стала обов'язковою для всіх членів та асоційованих членів в ЄС [6].

Нині екологічна діяльність ЄС здійснюється на основі ст. ст. 174–176 Договору про ЄС. Загальна політика Союзу спрямована на високий рівень захисту довкілля та враховує відмінність його становища в різних регіонах Європи. Вона ґрунтуються на принципі запобігання та таких принципів, що має бути вжито превентивних заходів, що шкоду довкіллю варто, насамперед, усувати у джерелі та забруднювач завжди платить та відновлює.

Європейська Комісія у 2012 р. представила Програму дій Європейського Союзу з охорони навколошнього середовища до 2020 р. «Жити добре, в межах можливостей нашої планети», яка є керівною для екологічної політики ЄС на період до 2020 р. Вона спрямована на підвищення екологічної сталості в Європі та перетворення ЄС на інклузивну і стала «зелену» економіку. Вона включає в себе тематичні пріоритети: захист, збереження та розвиток природного капіталу ЄС; перетворення ЄС на ресурсозберігаючу, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку; захист громадян ЄС від екологічних тисків та ризиків для здоров'я і благополуччя; максимізація переваг екологічного права ЄС; поліпшення доказової бази екологічної політики; забезпечення інвестицій в екологічну та кліматичну політику та досягнення відповідної вартості інвестицій; поліпшення екологічної інтеграції та узгодженості політики; підвищення сталості міст ЄС; підвищення ефективності діяльності ЄС щодо реагування на регіональні та глобальні екологічні та кліматичні виклики [7].

Узагальнюючи положення вище перелічених документів ЄС, можна дійти висновку, що на сучасному етапі розвитку політики ЄС до сфері правового регулювання захисту і охорони довкілля увійшли такі заходи, як екологічна стандартизація, оцінка антропогенних і техногенних впливів на навколошнє середовище, збір і обробка екологічної інформації, моніторинг стану навколошнього середовища, екологічна сертифікація, екологічний менеджмент і екологічний аудит, розвиток механізму фінансування і захист екологічних прав тощо [2, с. 160].

Таким чином, політика захисту та охорони довкілля є одним із пріоритетних напрямів діяль-

ності ЄС. Крім того, екологічна політика ЄС стала важливим елементом проекту Конституції ЄС, незважаючи на те, що він був відхилений референдумами низки її країн-учасниць.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Політика ЄС у сфері охорони довкілля. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_2971](https://minjust.gov.ua/m/str_2971).
2. Громадська Н.А., Дерега В.В. Основні напрямки політики Європейського Союзу. Світова та європейська інтеграція. № 9. С. 140–162.
3. Єдиний європейський акт. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_028](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_028).
4. European Neighbourhood Policy – Strategy Paper / Commission of the European Communities; Communication from the Commission [COM(2004) 373 final]. Brussels, 12.05.2004. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004\\_communication\\_from\\_the\\_commission\\_european\\_neighbourhood\\_policy\\_-strategy\\_paper.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_european_neighbourhood_policy_-strategy_paper.pdf).
5. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029).
6. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, as signed in Amsterdam on 2 October 1997. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.
7. Рішення Європейського парламенту та ради Про загальну програму дій Союзу з охорони навколошнього середовища до 2020 р. «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети». URL: <https://menr.gov.ua/documents/2002.html>.