

МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА В ПРАВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Пасечник Е.В.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

Качуринер В.Л.

Международный гуманитарный университет

В статье рассматривается механизм охраны окружающей среды в сфере производства. Производство определенным образом вызывает деградацию окружающей среды, начиная от добычи полезных ископаемых, их переработки, проектирования, рекламы, реализации конечным потребителям, использование и последующей утилизации в качестве отходов. В то же время в этот процесс вовлечено множество участников: проектировщики, производители, маркетингологи, продавцы и покупатели. Анализируются элементы механизма и существующие подходы к их пониманию. Сделан вывод, что формирование единого подхода к пониманию механизма охраны окружающей среды и его элементов в сфере производства является актуальным вопросом права Европейского Союза.

Ключевые слова: механизм охраны окружающей среды, производство, инструменты, организационные и экономические приёмы, экологическая политика.

Постановка проблемы. Экологическая политика является одним из наиболее важных направлений деятельности Европейского Союза. В этой области существует большая система экологического законодательства, нормы которого успешно применяются для решения существующих экологических проблем.

Однако существует целый ряд нерешенных вопросов охраны окружающей среды в сфере промышленного производства. В этих условиях формирование единого подхода к механизму охраны окружающей среды в сфере производства в праве Европейского Союза и его составляющим является необходимым.

Анализ последних исследований и публикаций. Общенаучной основой при исследовании данного вопроса стали труды специалистов в области международного права и права Европейского Союза, среди которых: Г. Винтер, А.К. Вишняков, О.Л. Дубовик, А.В. Задорожный, Л. Кремер, Т.В. Редникова, Н. Де Седелир, Ф. Сэндс и другие.

Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. Вместе с тем, научные исследования механизма охраны окружающей среды в сфере производства в праве Европейского Союза, несмотря на полученные результаты и накопленный опыт, требуют дальнейшего совершенствования. Это поможет обеспечить некоторую степень согласованности и стабильности в новом правовом мире, что требует от законодателя качества приспособляемости, а от юридических и нормативных документов – быстро изменяться.

Цель статьи – формирование единого подхода к пониманию механизма охраны окружающей среды в сфере производства в праве Европейского Союза.

Изложение основного материала. Процесс производства представляет собой различные способы воздействия на окружающую среду. Результатами таких действий является, прежде всего загрязнение воздуха, воды и почв вредными веществами, которые содержатся в продуктах или из которых эти продукты были изготовлены, потребление природных материалов, следствием чего является деградация почв и

нанесения вреда биоразнообразию, электромагнитное воздействие. Таким образом, необходимо принимать меры для дальнейшего улучшения экологических характеристик товаров и услуг, которые поступают на союзный рынок, в течение всего их жизненного цикла, в том числе меры по увеличению поставок экологически «чистых» продуктов. Это будет достигнуто с помощью сбалансированного сочетания стимулов для потребителей и предприятий, рыночных инструментов и правил для снижения экологических последствий промышленной деятельности. Кроме того, необходимо заполнить пробелы в политике Европейского Союза относительно механизма охраны окружающей среды в сфере производства, стимулировать законодательство для обеспечения минимальных требований по экологическим характеристикам продуктов и услуг.

Как отмечает Л. Кремер право Европейского Союза направлено, прежде всего, на решение проблемы влияния вредных веществ на окружающую среду. Сначала мотивом было приведение в соответствие различий между государствами-членами относительно внутреннего рынка. Постепенно к этому присоединились и истинные цели охраны окружающей среды. И только в 90-х годах стали обращать внимание на размеры загрязнения окружающей среды продуктами производства [1, с. 26-27].

Юридически необходимо установить меры в сфере производства, которые должны охватить использование сырья и материалов, потребление энергии при производстве и применении, а также выбросы, и соединить необходимые действия с экономическими механизмами. И, наконец, требуется ввести в действие плановые инструменты по управлению применяемых средств. Европейская Комиссия исследовала эти возможности и была призвана Европейским парламентом к широкому пределу регулирования – фактически применяя те меры, которые являются наиболее эффективными для охраны окружающей среды [1, с. 67-68].

Сформированные в международном, национальном праве и на региональном уровне экологические принципы используют набор крайне разнообразных правовых инструментов, которые

заимствованы из «мягкого права» в национальные нормативно-правовые акты. Так, Н. де Седер отмечает, что термин «мягкое право» также часто используется для описания различных видов квази-юридических инструментов Евросоюза «кодекс поведения», «руководства», «коммуникации» и некоторые другие [2, р. 2]. В области экологического права Европейского Союза, инструменты мягкого права часто используются для указания на то, как Европейская комиссия намерена использовать свою власть, полномочия, осуществляя при этом свои задачи в своей сфере компетенции. Например, понятие «расширенной ответственности производителя» предусматривает обязательства производителя по приему его продукции после окончания срока ее службы и обеспечения ее переработки, что будет способствовать достижению целей Европейского Союза в сфере охраны окружающей среды.

Европейский Союз пытается систематически стимулировать каждый этап производства с целью снижения влияния его процессов в различных сферах на окружающую среду. Учитывая тот факт, что в этот процесс вовлечено большое количество участников и разнообразной продукции, ясно, что не может существовать одной конкретной меры, подходящей для каждой ситуации. Для этого в праве Европейского Союза необходимо ввести различные средства и инструменты, как обязательные, так и добровольные, которые должны использоваться для достижения поставленной цели, включая использование экономических инструментов, добровольных соглашений и экомаркировки. Современная политика Европейского Союза в области производства должна включать в себя руководство не только в отношении действий со стороны государственных органов, но и других заинтересованных сторон и должна перейти от механизмов руководства и контроля к стимулирующим механизмам.

Совокупность приёмов и способов, которые влияют на производство и участников промышленной деятельности, составляют неотъемлемую часть механизма охраны окружающей среды в сфере производства. Составной частью механизма, как правило, являются инструменты – ресурсы, которые поддерживают его и находят свое отражение в его структуре.

К организационным приёмам в сфере производства относится такой инструмент как экологическая стандартизация, которая является наиболее разработанным инструментом защиты окружающей среды в рамках Европейского Союза. Экологической стандартизации посвящено много актов вторичного права ЕС. Так, Т.В. Редникова отмечает, что стандарты влияют на экологическую составляющую как минимум с двух сторон: во-первых, в большинстве случаев, в процессе создания стандартов, экологическим аспектам уделяется крайне мало внимания, а это приводит к тому, что инновации могут не соответствовать действующим стандартам; во-вторых, стандарты считаются средством обеспечения соответствия требованиям законодательства ЕС, что в ряде случаев становится весьма проблематичным, когда дело касается экологического законодательства [3, с. 106].

Рекомендация Совета от 3 марта 1975 года [4] предлагает официальную правовую классифи-

кацию экологических стандартов Европейского Союза. Кроме того, документ отмечает, что в соответствии с принципом «загрязнитель платит» стандарты являются основным инструментом деятельности органов власти по предотвращению загрязнения. Соглашаясь с этим тезисом, констатируем, что этот инструмент имеет большое значение и для экологического регулирования в сфере производства.

Это положение нашло дальнейшее подтверждение в деятельности Европейского Союза, который применяет следующие виды экологических стандартов: стандарты качества окружающей среды и ее компонентов (вода, воздух, почва, флора и фауна); экологические стандарты продукции; экологические стандарты производственных процессов. Так, значение экологической стандартизации со временем усиливается в праве Европейского Союза и этому способствует процесс кодификации норм права ЕС в этой области. Важным шагом в этом направлении стало принятие Директивы 96/61/ЕС, которая интегрировала положения о предупреждении загрязнения и контроле над ним (новая редакция Директивы была принята 15 января 2008 – Директива 2008/1/ЕС [5]). Она содержит общие положения об экологической стандартизации производственных процессов, выступает как основа законодательства в этом вопросе.

Следующим инструментом, который можно отнести к организационным приёмам охраны окружающей среды в сфере производства является оценка воздействия на окружающую среду. Правовое регулирование проведения оценки воздействия на окружающую среду осуществляется на основе Директивы 85/337/ЕЭС по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (ЕТА) от 27 июня 1985 года [6], измененной Директивой 97/11/ЕС от 3 марта 1997 года [7]. Положения последней Директивы дополняются нормами Директивы 2001/42/ЕС об оценке воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду от 27 июня 2001 [8]. Существенное значение для проведения такой оценки в государствах-членах имеют также положения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятой в 1991 году в Финляндии под эгидой Европейской экономической комиссии ООН. ЕС активно участвовало в разработке этой конвенции и является ее участником.

Процедура ЕТА разрабатывается государственными органами, а в ряде случаев находит закрепление в законодательстве государств-членов ЕС. Директивы ЕС предоставляют инструментарий для оценки и контроля возможных проявлений загрязнения окружающей среды в промышленности и при осуществлении других видов деятельности на интегрированной основе [9, с. 45]. Оценка воздействия на окружающую среду в сфере промышленности должна быть проведена до выдачи разрешения на реализацию конкретного проекта. Таким образом, влияние от проекта просчитывается в процессе разработки решений о его реализации. Европейский Союз подчеркивает важность мониторинга, снижение количества нестандартных ситуаций на промышленных предприятиях и использования ин-

тегрированного подхода к поиску решений различных природоохранных проблем.

Еще одним важным организационным приёмом в механизме охраны окружающей среды в сфере производства является система экологической сертификации продукции – система «эколейбл». Сертификация – это процедура, посредством которой независимая от изготовителя (продавца, исполнителя) и потребителя (покупателя) организация удостоверяет в письменной форме, что продукция, процесс или услуга соответствуют установленным требованиям. В мировой практике экологическую сертификацию начали внедрять с 1992 года на основе положения Регламента 880/92 от 23 марта 1992 года о системе присуждения эколейбла [10], измененного Регламентом 1980/2000 от 17 июля 2000 года [11], британского стандарта BS 7750 «Система экологического управления», международных стандартов ISO/TC207 «Управление окружающей средой» и другие. Полностью новым и пока развивающимся регулятивным механизмом для Украины является экологическая сертификация, которая со временем должна стать полноправной составляющей системы управления и регулирования экономики. Продвижение Украины к единому рынку становится дополнительным фактором в формировании тенденций относительно требований по качеству, конкурентоспособности и безопасности предлагаемых продукции, услуг и деятельности объектов управления.

При создании системы экологической сертификации следует учитывать ее особенность, которая заключается в том, что эта система ставит целью обеспечить защиту не только потребителей от недоброкачественной и опасной продукции, но и самой окружающей среды от вредного воздействия как этой продукции, так и деструктивной деятельности человека. Отметим, что в Европейском Союзе преобладает добровольная сертификация. Для Украины, учитывая ее общее экологическое состояние, существует потребность в усиленном государственном управлении в области экологической безопасности и контроля над соблюдением экологических требований. Именно этот фактор подчеркивает значение для нашего государства обязательной экологической сертификации.

Функционирование экономических приёмов и способов механизма охраны окружающей среды в сфере производства ЕС берет основу в положениях § 4 и 5 ст. 192 Договора о функционировании Европейского Союза [12, р. 134]. В Европейском Союзе полноценно используется бюджетное финансирование и финансирование из структурных фондов по защите окружающей среды. Соответствующие расходы на охрану окружающей среды стали предусматриваться в общем бюджете ЕС еще с начала 1980-х гг. Среди структурных фондов наиболее значимая деятельность Фонда сплочения, который выделяет соответствующие средства поддержки экологических мероприятий в менее развитых государствах-членах ЕС Греции, Ирландии, Испании, Польши [13, р. 25]. Финансирование мероприятий по охране окружающей среды в соответствии с возложенными на них функциями осуществляется также другими фондами – Европейским фондом региональ-

ного развития и Европейским фондом ориентации и гарантий в области сельского хозяйства. Таким образом, Европейский Союз осуществляет финансирование экологических мероприятий по различным направлениям деятельности, предусмотренным вторичным правом ЕС. Существенное значение имеет и финансирование экологических проектов Европейским инвестиционным банком. Банк осуществляет инвестиции проектов в сферах экологии городов, охраны вод, воздуха, почв от загрязнения.

Составляющим компонентом экономико-правового механизма охраны окружающей среды являются также «зеленые» налоги. Статья 192 Договора о функционировании Европейского Союза [12, р. 133-134] предусматривает возможность введения таких налогов. В планы ЕС входит введение в будущем общего налога на выбросы углекислого газа, как это было предусмотрено еще Пятой программой действий Европейского Союза [14, р. 10].

Общей чертой всех средств механизма охраны окружающей среды в сфере производства является регулирование жизненного цикла товаров и продукции, а также добровольном участии всех заинтересованных сторон в этом процессе. Однако до настоящего времени не было предложено принятия соответствующих законодательных актов. С другой стороны, как отмечает Т.В. Редникова, пропагандируются изменения со стороны технологий и рыночных механизмов, особенно в тех случаях, когда может быть достигнуто значительное улучшение без необходимости привлечения значительных материальных ресурсов [3, с. 107].

Выводы и предложения. Понятие механизма охраны окружающей среды в сфере производства в праве Европейского Союза, можно определить как совокупность определенных организационных и экономических приёмов и способов, с помощью которых реализуются принципы экологической политики Европейского Союза в сфере производства. Механизм состоит из определенных специальных правовых инструментов, комплекса средств и процедур, направленных на защиту окружающей среды. Правовые инструменты регулирования экологических вопросов в сфере производства в праве Европейского Союза – это совокупность средств, которые направлены на достижение высокой степени защиты в сфере охраны окружающей среды и, которые могут использоваться в процессе производства, например: добровольные соглашения, экологическая стандартизация, сертификация, оценка воздействия на окружающую среду, налогообложение и др.

Преимуществом всех исследованных выше мер является постоянное сосредоточение общественного внимания на вопросе взаимодействия производства и окружающей среды. Ряд инструментов экологической политики намерены добиваться того, чтобы европейская промышленность работала в направлении высокого уровня охраны окружающей среды, уменьшая экологическую нагрузку и повышая ее устойчивость. Также, ресурс повышения энергоэффективности и переход к безотходной экономике являются важными факторами конкурентоспособности и экономического роста для европейской промышленности.

Список литературы:

1. Кремер Л. Экологическое право и политика Европейского Союза: законодательные основы, реализация, судебная практика / Л. Кремер, Г. Винтер // Политика и общество: Научный гуманитарный журнал. – 2006. – № 6. – С. 26-83.
2. Sadeleer N. de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules / Nicolas de Sadeleer. – Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 482.
3. Редникова Т. В. Современные тенденции развития экологической политики в области производства продукции в Европейском Союзе / Т. В. Редникова // Политика и общество: Научный гуманитарный журнал. – 2006. – № 6. – С. 102-107.
4. Council Recommendation of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters // Official Journal, 1975, L 194, p. 1-4.
5. Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version) (Text with EEA relevance) // Official Journal, 2008, L 24, p. 8-29.
6. Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment // Official Journal, 1985, L 175, p. 40-48.
7. Council Directive 97/11/EC of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment // Official Journal, 1997, L 073, p. 5-15.
8. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment // Official Journal, 2001, L 197, p. 30-37.
9. Круглов В. В. Законодательство Европейского Сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности / В. В. Круглов // Экологическое право. – 2005. – № 2. – С. 42-46.
10. Council Regulation (EEC) № 880/92 of 23 March 1992 on a Community eco-label award scheme // Official Journal, 1992, L 099, p. 1-7.
11. Regulation (EC) № 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme // Official Journal, 2000, L 237, p. 1-12.
12. Consolidated version of the Treaty on and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Communities, C 326, 2012, p. 181.
13. EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future [Электронный ресурс] // Inforegio Panorama Magazine. – June 2008. – № 26. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf
14. Gillies D. A Guide to Ec Environmental Law / D. Gillies. – Earthscan, 1999, p. 185.

Пасечник О.В.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Качурінер В.Л.

Міжнародний гуманітарний університет

**МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА
У СФЕРІ ВИРОБНИЦТВА В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ****Анотація**

У статті розглядається механізм охорони навколишнього природного середовища у сфері виробництва. Виробництво певним чином викликає деградацію навколишнього середовища, починаючи від видобутку корисних копалин, їх переробки, проектування, реклами, реалізації кінцевим споживачам, використання і подальшої утилізації в якості відходів. У той же час в цей процес залучено безліч учасників: проектувальники, виробники, маркетологи, продавці і покупці. Аналізуються елементи механізму та існуючі підходи до їх розуміння. Зроблено висновок, що формування єдиного підходу до розуміння механізму охорони навколишнього середовища та його елементів у сфері виробництва є актуальним питанням права Європейського Союзу.

Ключові слова: механізм охорони навколишнього середовища, виробництво, інструменти, організаційні та економічні прийоми, екологічна політика.

Pasechnyk O.V.

National University of «Odessa Law Academy»

Kachuriner V.L.

International Humanitarian University

**THE MECHANISM OF ENVIRONMENTAL PROTECTION
IN THE SPHERE OF PRODUCTION IN THE EUROPEAN UNION****Summary**

This article describes the mechanism of environmental protection in the sphere of production. Production in certain way causes degradation of the environment, ranging from mining, recycling, design, advertising, and selling to end consumers, the use and subsequent disposal as waste. At the same time in this process involved many participants: designers, manufacturers, marketers, sellers and buyers. It analyzes the elements of the mechanism and existing approaches to their understanding. The article offers that the formulation of a unified approach to understanding the mechanism of protection of the environment and its elements in the production is a topical issue of European Union law.

Keywords: mechanism of environmental protection, production, instruments, organizational and economic methods, environmental policy.