

<http://www.ecobank.org.ua/GovSystem/EnvironmentState/Reviews/Pages/default.aspx>

7. Аналітична доповідь Державного комітету статистики „Довкілля України у 2010 році”. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

[http://www.ukrstat.gov.ua/perativ/operativ2011/ns\\_rik/analit/arhiv.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/perativ/operativ2011/ns_rik/analit/arhiv.htm).

8. Закон України „Про об’єкти підвищеної небезпеки”. — Відомості Верховної Ради України від 18.01.2001. — № 2245– III

9. Екологія і закон: екологічне законодавство України / [відп. ред. акад. В. І. Андрейцев]. — Кн. 1 — С. 179 — 184.

10. Постанова КМУ „Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів” від 13.07.2000 № 1120 ( Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 1481 ( 1481– 2000-п ) від 28.09.2000 N 1518 ( 1518– 2002-п ) від 11.10.2002

11. Винокуров А.Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации: автореф. дис. на получение науч. степени докт. юрид. наук / А. Ю. Винокуров. — М. : Московский гуманитарный университет, 2006. — 59 с.

12. Наказ Генеральної прокуратури в „Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища” від 4 жовтня 2011 року зі внесеними змінами наказами Генерального прокурора України від 25.01.12 № 3/2ГН-1 та від 12.07.12 № 1ГН-2

**УДК 341.18**

**Колесник В.Ю.,**

асистент кафедри теорії та історії держави і права

Відокремленого структурного підрозділу

Чернівецького факультету

Національного університету

„Одеська юридична академія”

### **Поняття та загальна характеристика принципів екологічної політики Європейського Союзу**

У статті аналізуються положення установчих договорів Європейського Союзу щодо охорони навколишнього середовища. Досліджуються принципи екологічної політики Європейського Союзу. Екологічна політика Союзу будується як і на основних

принципах (принцип забруднювач платить, принцип профілактики), так і на допоміжних принципах охорони навколишнього середовища (принцип збереження біологічного різноманіття, принцип джерела).

**Ключові слова:** навколишнє середовище, екологічні проблеми, європейська екологічна політика, принципи екологічної політики.

В статье анализируются положения учредительных договоров Европейского Союза по охране окружающей среды. Исследуются принципы экологической политики Европейского Союза. Сделан вывод, что экологическая политика Союза строится как и на основоположных принципах (принцип загрязнитель платит, принцип профилактики), так и на вспомогательных принципах охраны окружающей среды (принцип сохранения биологического разнообразия, принцип источника).

**Ключевые слова:** окружающая среда, экологические проблемы, европейская экологическая политика, принципы экологической политики.

This article examines the provisions of the Treaties of the European Union for the Protection of the environment. Explores the principles of environmental policy of the European Union. The conclusion that the environmental policy of the Union is constructed as basic principles (polluter pays principle, the principle of prevention) and support the principles of environmental protection (the principle of the conservation of biological diversity, the principle source).

**Keywords:** environment, environmental issues, European environmental policy, principles of environmental policy.

**Постановка проблеми:** З другої половини ХХ ст. раціональне використання природних ресурсів і збереження навколишнього середовища стає однією з центральних політичних, соціальних, економічних проблем. Зростає значення створення на національному і міжнародному рівнях правових основ екологічно грамотного господарювання і відповідного

правового регулювання. У ХХІ ст. потреба в цьому набуває ще більшої гостроти, що пов'язано із значним погіршенням стану довкілля та необхідності проведення ефективної боротьби з його забрудненням. 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 [1, с. 49].

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. Сьогодні екологічна діяльність ЄС здійснюється на основі екологічної компетенції та основних принципів, передбачених статтями Договору про ЄС, і нерозривно пов'язана з іншими напрямками діяльності ЄС.

Європейський Союз являється світовим лідером із проведення екологічної політики. В даній сфері Союзом створена обширна система екологічного законодавства, норми якої успішно реалізуються на практиці. В основі даної системи лежать основоположні принципи, без вивчення яких не можливо дослідити екологічну політику Європейського Союзу [8].

**Аналіз дослідження даної проблеми.** Питання формування і реалізації європейської екологічної політики, дослідження основних принципів екологічної діяльності розглядаються як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, зокрема, М. Микієвичем, Н. Андрусевичем, Т. Будяковою, О. Олефіренком, Ю. Шемшученком, Ю. Морозовою, М. Ентіним, А. Гусєвим, В. Степаненко та ін.

**Мета даної статті** полягає у визначенні та дослідженні основних принципів екологічної політики Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи права Європейського Союзу — це головні основи даної правової системи, які визначають зміст правотворчої, правозастосувальної і правоохоронної діяльності Союзу в цілому і його держав-членів зокрема [9, с. 632].

Характерною особливістю права ЄС є наявність в ньому комплексу основних принципів, під якими розуміються узагальнені норми, що відображають характерні риси, а також головний зміст права ЄС та мають вищу юридичну силу. Разом із загальними принципами політики ЄС діють спеціальні, що становлять основу правового регулювання в окремих сферах діяльності, однією з яких є право навколишнього середовища [10, с. 290].

Спеціальні принципи права навколишнього середовища ЄС відповідають головній вимозі Співтовариства у сфері охорони довкілля щодо досягнення високого рівня захисту та спрямовані на реалізацію цілей Співтовариства. Такі принципи застосовуються до усіх питань, що регулюються екологічним правом ЄС [6, с. 82].

Зазвичай, спеціальні принципи закріплюються установчими договорами. Так, п. 2 ст. 191 Договору про функціонування Європейського Союзу визначає принципи, на яких базується екологічна політика ЄС: принцип „забруднювач сплачує” і принцип запобігання та обережності.

Останніми роками принцип „забруднювач сплачує” є одним з ключових принципів екологічної політики та права ЄС [10, с. 290]. Суть принципу „забруднювач платить” полягає в тому, що якщо особа забруднює повітря, воду, ґрунти та ін., то вона повинна бути відповідальною за видалення цього забруднення. Хоча, принцип „забруднювач платить” був впроваджений у Договір про заснування Європейського Співтовариства лише у 1987 році, ідея впровадження такого принципу постала під час обговорення та прийняття Декларації Ради, Європейського Парламенту і представників урядів держав-членів на засіданні Ради 22 листопада 1973 року, коли приймалася Перша програма дій із навколишнього середовища. У цій програмі говориться про необхідність вироблення принципу „забруднювач платить” і умов його застосування на рівні Співтовариства. Даний принцип повинен бути керівним при

використанні економічних інструментів в екологічній політиці. Його пріоритетне значення підкреслюється в більшості директив та інших документах Співтовариства, що стосуються охорони навколишнього природного середовища. Основу принципу „забруднювач сплачує” становить запобігання, зниження та за можливістю ліквідація забруднення та шкоди навколишньому середовищу; витрати з ліквідації екологічно шкідливих наслідків покладаються на забруднювача [6, с. 88].

Зміст принципу з часом суттєво розширився: тепер забруднювачі зобов'язані оплачувати адміністративні заходи, що вживаються органами влади у відповідь на забруднення. Так, згідно з Директивою 2008/98/ЄС щодо відходів, держави-члени покладають витрати на видалення відходів на власників чи виробників цих відходів [2]. Рамкова Водна Директива 2000/60 передбачає правову основу для стягнення екологічних та фінансових коштів за використання води [3].

Окрім застосування штрафів, принцип працює і при введенні екологічних стандартів. Так, компанії, яким необхідно відповідати прийнятним стандартам, починають використовувати найкращі сучасні технології та інвестувати кошти у процес виробництва, роблячи його менш шкідливим для навколишнього середовища [5, с. 786].

Значення терміну „забруднювач” теж розвивалося. На початку 1970-х рр. це поняття включало лише промисловий сектор, проте у 1975 році було закріплено ширше визначення цього поняття. „Забруднювач” — особа, яка прямо чи непрямо завдає шкоди навколишньому середовищу або створює умови, що ведуть до такої шкоди [6, с. 88].

Основним документом, у котрому розкривається зміст принципу „забруднювач сплачує”, є Рекомендації Ради, що містять правила застосування цього принципу. Зокрема вони передбачають, що:

– держави-члени повинні в своїх національних законах у природоохоронній сфері застосовувати принцип „забруднювач сплачує”, відповідно до якого фізичні та юридичні особи, які відповідають за забруднення, повинні відшкодовувати витрати, пов'язані зі здійсненням необхідних заходів з ліквідації або зменшення забруднення;

– забруднювачем вважається особа, котра прямо чи опосередковано заподіяла шкоду навколишньому середовищу чи створила умови для заподіяння такої шкоди.

Цей принцип повинен мотивувати зменшення шкідливого впливу на навколишнє середовище та сприяти розробці технологій, спрямованих на зменшення техногенного навантаження на навколишнє середовище.

Принцип запобігання та обережності. Політика ЄС в сфері охорони навколишнього середовища базується на принципі: „запобігати краще, ніж потім виправляти”, і, відповідно, вимагає здійснення відповідних заходів для виконання цього принципу [10, с. 290 – 291]. Даний принцип було введено Маастрихтським догово-ром, та його суть часто виражають латинською „in dubio pro natura”, що означає, якщо існує підозра, що визначені дії можуть мати негативний вплив на навколишнє середовище, то краще не вчиняти даних дій зовсім, ніж чекати, поки наукові досліді доведуть причинний зв’язок між даними діями та негативними наслідками [5, с. 786].

Як справедливо зазначає М.М. Микієвич, „принцип запобігання та обережності” повинен базуватися на 3 спеціальних принципах:

– максимально можлива повнота наукової оцінки, яка повинна визначити ступінь наукової невизначеності на кожній стадії;

– будь-якому рішенню, діяти чи не діяти згідно з принципом запобігання та обережності, повинна передувати оцінка ризику й оцінка потенційних результатів бездіяльності;

– якщо результати наукової оцінки та/або оцінки ризику доступні, всі зацікавлені сторони повинні мати можливість вивчити різні доступні варіанти [6, с. 90].

Принцип запобігання та обережності дозволяє діяти з метою охорони навколишнього природного середовища на більш ранній стадії, тобто пріоритет віддається запобіганню шкоди, а не її виправленню. Цей принцип певною мірою є різновидом принципу профілактики.

Центральним принципом екологічної політики ЄС є принцип сталого розвитку. Принцип сталого розвитку був сформований Міжнародною Комісією з навколишнього

середовища та розвитку, зокрема в доповіді „Наше спільне майбутнє”, де вперше сталий розвиток був визначений як такий, що задовольняє потреби сьогодення, але не ставить під загрозу спроможність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [7, с. 50]. У зазначеній доповіді Комісії наголошується, що розвиток людської діяльності повинен відбуватися таким чином, щоб забезпечити сталий розвиток у масштабах усієї планети на довготривалу перспективу. Зважаючи на це, сталий розвиток визначається такими параметрами:

- підтримання загального високого рівня життя;
- підтримання постійного доступу до природних ресурсів;
- подолання заподіяння шкоди навколишньому середовищу.

Основою принципу сталого розвитку є ідея узгодженого управління з взаємопов'язаними сферами — економікою, екологією та соціальними процесами. Світове співтовариство визначило концепцію сталого розвитку як стратегію існування Планети Земля на XXI століття, відображаючи її основні поняття в „Порядку денному на XXI століття”. Саме цим документом скористались держави-члени для розробки власної стратегії — Стратегії сталого розвитку Європейського Союзу.

Реалізація цього принципу можлива лише за умови, якщо держави-члени сконцентрують максимум зусиль і ресурсів для реалізації зазначеної стратегії і одночасно подолають гострі поточні проблеми. Сталий розвиток передбачає чистіше навколишнє середовище та врахування соціально-економічних параметрів з метою покращення загальної якості життя громадян ЄС. Запобігання деградації природи за можливого задоволення економічних потреб теперішнього та майбутнього поколінь становить основний вектор реалізації принципу сталого розвитку [10, с.292 – 293].

Особливе місце в системі правових принципів ЄС відводиться принципу інтеграції питань стосовно навколишнього середовища в інші політики Співтовариства [12, с. 19]. Цей принцип є комплексним та сприяє перенесенню принципів у сфері навколишнього середовища на інші сфери діяльності ЄС. Так, наприклад, принцип сталого розвитку, незважаючи на величезний масив документів, котрі були прийняті на численних

форумах зі сталого розвитку та заходів, що безпосередньо здійснюються ЄС, як принцип не визначається, але, є одним із основних завдань діяльності ЄС — побудова суспільства сталого розвитку та своєрідною характеристикою принципу інтеграції.

Специфіка принципу інтеграції полягає в тому, що він стосується не лише питань охорони навколишнього середовища, але й усього європейського права, оскільки він використовується у всіх сферах діяльності ЄС. Реалізація цього принципу вимагає включення екологічних питань до всіх ключових сфер політики ЄС [10, с. 293].

На даний момент інтеграція екологічних питань відбувається в таких сферах:

- сільське господарство;
- політика розвитку (що стосується третіх країн);
- енергетика;
- підприємництво;
- рибальство;
- внутрішній ринок;
- дослідження;
- структурні фонди;
- торговельні та зовнішні відносини;
- транспорт;
- економічні та фінансові відносини [4, с. 70].

З метою застосування принципу інтеграції екологічних питань розробляється нове законодавство в конкретних сферах, яке впроваджує вимоги щодо охорони навколишнього середовища в різних сферах регулювання, вносяться зміни до вже існуючих нормативно-правових актів, розробляються спеціальні програми і стратегії, готуються звіти, створюються робочі групи та комітети. Наприклад, щодо сфери сільського господарства, то існує необхідність інтеграції екологічних питань у Спільну сільськогосподарську політику. Бажаний зв'язок між сільським господарством та навколишнім середовищем повинен базуватися на понятті „стале сільське господарство”. Це означає, що управління природними ресурсами повинно здійснюватись так, щоб їх можна було використовувати і в майбутньому. Діяльність у сфері сільського господарства спрямовується на охорону, захист та покращення якості води, повітря та ґрунтів, збереження



біорізноманіття та ландшафту. Була вироблена Тематична стратегія для захисту ґрунтів та створений Дорадчий форум і п'ять робочих груп із цього питання (щодо ерозії, щодо органічних речовин, щодо забруднення, щодо моніторингу, щодо досліджень).

Особливість принципу інтеграції полягає в тому, що він стосується не лише навколишнього середовища, але й усього європейського права, адже застосовується до усіх дій і політики Європейського Союзу. Під час регулювання питань у різних сферах суспільних відносин беруться до уваги вимоги щодо охорони навколишнього середовища [6, с.83 – 84].

Принцип профілактики, який ще з часів Маастрихтського договору закріплений в екологічній політиці ЄС. Відповідно до цього принципу заходи охорони повинні запроваджуватись у випадку обґрунтованої підозри, що певні дії матимуть певний результат, що заподіє шкоду навколишньому середовищу, навіть без науково обґрунтованого доказу наявності казуального зв'язку. Профілактика ризиків, загроз на відміну від запобігання небезпеки, що загрожує навколишньому середовищу, починається до їх виникнення і перетворюється на контроль ризиків. Іншими словами, цей принцип має основою ідею, що превентивних захисних заходів повинно бути вжито якомога більше для зменшення та запобігання ризиків.

Принцип справедливості між поколіннями — кожне покоління отримує природу та культурну спадщину від попереднього покоління, а теперішнє покоління охороняє їх для майбутнього. Суть принципу справедливості між поколіннями не зводиться до зрівняння потреб у природних ресурсах різних поколінь. Ці потреби видозмінюються і розвиваються разом із розвитком економіки та суспільства. Відповідно, змінюється ставлення до різних джерел природних ресурсів і взагалі до природних благ, від паливних до рекреаційних ресурсів. Проте можна і потрібно говорити про екосправедливість між представниками різних поколінь, розуміючи під цим гарантії передачі майбутнім поколінням екосистем планети в стані, спроможному здійснювати найважливіші функції, що не можуть бути замінені штучно створеними техногенними системами.

Суть обов'язків теперішнього покоління перед майбутніми полягає в тому, щоб передати майбутнім поколінням Землю в стані не гіршому, ніж теперішнє покоління отримало від попереднього. Тобто, на теперішнє покоління покладається ряд обов'язків, а саме: охороняти навколишнє середовище, забезпечувати справедливе його використання, запобігати екологічним катастрофам, надавати спільно допомогу у випадку надзвичайних ситуацій тощо [10, с. 291 – 292].

Серед цілого ряду принципів, притаманних для політики ЄС в сфері охорони навколишнього природного середовища, можна виокремити і принцип диференційованої відповідальності. Зміст його полягає в тому, що кожен несе свою частку відповідальності за навколишнє середовище і повинно бути досягнуто оптимальне залучення до процесу збереження навколишнього середовища всіх верст населення. Принцип диференційованої відповідальності передбачає об'єктивне врахування різного ступеня відповідальності країн за несприятливі глобальні зміни, що відбуваються в навколишньому середовищі.

Як додаткові принципи екологічної політики ЄС, слід виокремити: принцип збереження біологічного різноманіття, суть якого полягає в застосуванні державою максимальних заходів, спрямованих на охорону біорізноманіття — визнання його екологічного, економічного, соціального, культурного, естетичного, наукового значення для забезпечення сталого розвитку; принцип оцінки впливу на навколишнє середовище — зв'язок між господарською діяльністю та її екологічними наслідками; принцип врахування всіх чинників — недопустимість абсолютизації одних, ігнорування інших чинників, що так чи інакше впливають на прийняття рішень; принцип екологізації суспільної свідомості — рівень знань повинен бути підвищений настільки, щоб це давало змогу вживати ефективних заходів з метою збереження та покращення навколишнього середовища; принцип джерела — боротьба з екологічною шкодою має бути спрямована на виявлення її джерела; принцип переваги універсальних підходів та врахування регіональних особливостей — взаємодопомога держав, відповідальність за прийняті рішення на національному рівні, з одного боку, й інтегруюча та спрямовуюча діяльність

міжнародних (регіональних) організацій, з іншого; принцип „високого рівня захисту”, суть якого полягає в підтриманні високого рівня захисту навколишнього середовища, його якості тощо [10, с. 293 – 294].

Таким чином, екологічна політика Європейського Союзу будується як на основних принципах охорони навколишнього середовища (принцип забруднювач платить, принцип профілактики), так і на допоміжних (принцип збереження біологічного різноманіття, принцип джерела та ін.).

### Література:

1. Гусев А. А. Основные принципы, механизмы и инструменты формирования экологической политики Европейского Союза / А. А. Гусев // Журнал аспирантов и докторантов. — М. : [б.и.], 2008. — С. 48 — 51.

2. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких директив // ОJ. — 2008. — L. 312. — P. 3 — 30.

3. Директива Європейського Парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 року, що встановлює основи для діяльності Співтовариства в галузі водної політики // ОJ. — L. 327. — 22.12.2000. — P. 1 — 73.

4. Дубовик О. Л., Иванова А. Л. Реализация принципов европейского экологического права / О. Л. Дубовик, А. Л. Иванова // Политика и общество. — 2004. — № 5. — С. 68 — 73.

5. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учеб. для вузов / Рук. авт. кол. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л. М. Энтин. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — М. : НОР-МА. — 2007. — 960 с.

6. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища: навч. посіб. / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. — Л. : Львівський національний університет імені Івана Франка Благодійний фонд „ЕКОПРАВО-ЛЬВІВ”, 2004. — 256 с.

7. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКСОР) / Пер. с англ.. — М. : Прогресс, 1989. — С.50.

8. Олєфіренко О. Головні тенденції формування екологічного простору [Електронний ресурс] / О. Олєфіренко// Науковий вісник „Демократичне врядування”. — 2011. — № 6. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2010\\_6/fail/olefire.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2010_6/fail/olefire.pdf).

9. Право Європейського Союзу: учебник для вузов / под. ред. С. Ю. Кашкина. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2010. — 1119 с.

10. Право Європейського Союзу. Особлива частина: навч. посібн. / за ред. М. Р. Аракеляна, О. К. Вишнякова. — К. : Істина, 2010. — 528 с.

11. Право Європейського союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 704 с.

12. Сансі М. Екологічне право ЄС: навч. посіб. / М. Сансі, Л. Г. Заблоцька. — К. : ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2004. — 158 с.