

СТРАТЕГІЧНІ ТА ПЛАНОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПИТАНЬ У СФЕРІ ВИРОБНИЦТВА В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

STRATEGIC AND PLANNING INSTRUMENTS FOR THE MANAGEMENT OF ENVIRONMENTAL ISSUES IN THE SPHERE OF PRODUCTION IN THE EUROPEAN UNION LAW

Качурінер В.Л.,

*здобувач кафедри права Європейського Союзу
та порівняльного правознавства*

Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена висвітленню сутності інструментів регулювання екологічних питань у сфері виробництва в праві Європейського Союзу. Проаналізовано Договір про функціонування ЄС та існуючу нормативну базу в сфері охорони навколишнього середовища. Автор акцентує увагу на значенні стратегічних та планових інструментів регулювання екологічних питань та значенні їх для України в світлі її подальшої інтеграції до Європейського Союзу.

Ключові слова: стратегічні інструменти, планові інструменти, Європейський Союз, охорона навколишнього середовища, директива, екологічна програма дій.

Статья посвящена раскрытию сущности инструментов регулирования экологических вопросов в сфере производства в праве Европейского Союза. Проанализировано Договор о функционировании ЕС и существующую нормативную базу в сфере охраны окружающей среды. Автор акцентирует внимание на значении стратегических и плановых инструментов регулирования экологических вопросов и их значении для Украины в свете ее дальнейшей интеграции в Европейский Союз.

Ключевые слова: стратегические инструменты, плановые инструменты, Европейский Союз, охрана окружающей среды, директива, экологическая программа действий.

The article is devoted to disclose the essence of the regulatory tools of environmental issues in the sphere of production in the European Union law. It analyzes the Treaty on the functioning of the EU and the existing legal framework in the field of environmental protection. The author emphasizes the importance of strategic and planned instruments of regulation of environmental issues and their importance for Ukraine in the light of its further integration into the European Union.

Key words: strategic instruments, planning instruments, the European Union, environmental protection, Directive, the environmental action program.

Постановка проблеми. Сформовані в міжнародному, національному праві та на регіональному рівні екологічні принципи використовують набір вкрай розрізнених правових інструментів, які роблять спробу систематично стимулювати кожен етап виробництва з метою зниження негативного впливу на навколишнє середовище. В Європейському Союзі акцент ставиться на велику різноманітність екологічних засобів боротьби з забрудненням природного середовища промисловими підприємствами. Вивчення цих положень є актуальним завданням української науки.

Стан дослідження. Загальнонауковою основою під час дослідження даного питання стали праці фахівців у галузі міжнародного права та права Європейського Союзу, серед яких: Н. Антонюк, О. Вишняков, А. Джордан, В. Круглов, М. Микієвич, Н. Хейг та інші. Разом з тим наукові дослідження інструментів регулювання екологічних питань у сфері виробництва в праві Європейського Союзу, незважаючи на отримані результати і накопичений досвід, потребують подальшого вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. До стратегічних та планових інструментів Європейського Союзу в сфері охорони навколишнього середовища дослідники відносять Договір про функціонування ЄС; акти «м'якого права» – екологічні програми (перша-

сьома), «керівництва» (EC guidelines 2001/C37/03 on State Aid for Environmental Protection), «комунікації»; рекомендації, меморандуми, регламенти, директиви, рішення [1, р. 95; 2, р. 11-13].

Відповідно до Договору про функціонування ЄС в межах своєї компетенції Європейський Союз приймає регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки [3, р. 171]. Так, регламенти мають загальне застосування та приймаються з фінансових питань чи як щоденне управління в загальній сільськогосподарській політиці. Тільки в деяких випадках використовуються для регулювання екологічних питань.

Директиви є обов'язковими для виконання державами-членами ЄС. Як влучно зазначив Н. Хейг, це найбільш відповідні інструменти для регулювання екологічних питань, зокрема де необхідна деяка гнучкість для пристосування існуючих національних процедур до права ЄС [4].

Рішення є обов'язковим в повному обсязі для тих, кому воно адресовано. Цей інструмент використовується для реалізації певних процедурних питань за міжнародними конвенціями [5, р. 20].

Аналізуючи право Європейського Союзу та держав-членів, можна дійти висновку, що найбільш застосовуваним актом в сфері охорони навколишнього середовища залишаються директиви.

Програма дій Європейського Союзу в області навколишнього середовища – це політико-правовий документ, який визначає пріоритетні заходи організації на найближчу перспективу і встановлює конкретні цілі і завдання, які ЄС досягає і виконує, виходячи з сучасної ситуації. Починаючи з 1973 р. було прийнято вже сім таких програм.

Так, на початку 1973 року була прийнята Перша програма дій із навколишнього середовища (на 1973 – 1976 рр.). Її можна вважати першим офіційним документом, у якому були сформульовані основні принципи європейської політики у сфері охорони навколишнього середовища. З цього моменту всі пріоритетні дії ЄС у сфері охорони довкілля визначаються так званими програмами дій, які хоч і не мають обов'язкової юридичної сили, проте є важливим інструментом регулювання питань, що стосуються охорони довкілля [6, с. 11]. Крім того, зазначена програма була направлена на зменшення і по можливості запобігання забрудненню, а також гармонізацію виробництва і торгівлі з урахуванням шкоди від забруднювачів, що містяться в продукції, можливості зміни її складу і заміни екологічно чистою, встановлення процедури схвалення і контролю за використанням виробів [7, р. 33].

Таким чином, Перша екологічна програма 1973 р. поклала початок цілеспрямованій політиці Європейського Союзу в сфері охорони навколишнього середовища та заклала початок регулювання екологічних питань в сфері виробництва.

В ході забезпечення реалізації Першої програми дій та з метою зменшення обсягів виробництва відходів та усунення їх виробництва взагалі шляхом удосконалення методів управління й розумного споживання ресурсів була прийнята Директива Ради 75/442/ЄС про відходи [8, р. 39].

З метою запобігання забрудненню водних об'єктів, виключення шкоди здоров'ю людей, здійснення моніторингу та контролю якості води була прийнята Директива Ради 75/440/ЄС про вимоги до якості поверхневих вод, призначених для збору питної води в державах-членах [9, р. 26], а також – Директива Ради 76/160/ЄС про якість води для купання [10]. Їх мета – зменшення забруднення вод, що використовуються для питних потреб і купання, та їх охорона від подальшого погіршення, що сприятиме в цілому охороні навколишнього середовища та здоров'я населення [11, с. 517].

Перша екологічна програма набула розвитку в Другій (1977 р.) і Третій (1986 р.) програмах. Цілі і принципи залишалися в силі, деякі з положень – незмінними, але підхід ЄС до захисту навколишнього середовища розвивався.

Друга програма дій, яка називалася «Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколишнього середовища», була прийнята у 1977 р. і була фактичним продовженням і розвитком Першої програми дій.

Якщо Перша програма дій зосереджувала увагу на зменшенні та запобіганні забрудненню, покращенні стану навколишнього середовища і умов життя,

діях Співтовариства та держав-членів на міжнародному рівні, то Друга програма дій визначила загальні дії для захисту і покращення навколишнього середовища, що містять оцінку впливу на навколишнє середовище, врахування економічних аспектів, реалізацію дослідницьких проектів щодо захисту навколишнього середовища, дії ЄС на міжнародному рівні, співпрацю з країнами, що розвиваються, з екологічних питань [6, с. 11].

Третя програма дій «Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколишнього середовища» (1982 – 1986 рр.) була прийнята 7 лютого 1983 р. Вона містила ряд принципово нових положень, що стосувались чотирьох аспектів екологічної політики ЄС: необхідність подальшої інтеграції екологічної політики в інші секторні політики Співтовариства; необхідність посилення превентивних аспектів екологічної політики, при цьому особливе значення приділялось оцінці впливу на навколишнє середовище; виділення ряду галузей, дії в яких були визнані пріоритетними для покращення навколишнього середовища (інтеграція екологічної політики в інші політики Співтовариства, процедура оцінки впливу на навколишнє середовище, зниження забруднення морської і прісної води, транскордонне забруднення, небезпечні хімічні речовини і пре-парати, відходи, забруднення ґрунтів та ін.); формулювання низки положень, які Європейська Комісія повинна розглядати як базові під час підготовки своїх пропозицій (необхідність уникати дублювання дій, необхідність оцінювати вартість планованих дій і потенційну вимогу для їх проведення).

Третя Програма дій з навколишнього середовища перенесла акцент з контролю за забрудненням навколишнього середовища промисловими підприємствами на його попередження; розширила масштаб природоохоронних заходів в промисловості аж до включення в них планування; інтегрувала природоохоронну політику в загальну політику ЄС [12, р. 215].

Такий підхід був затверджений Європейською комісією в 1998 р., що знайшло відображення в нормативних актах і активізував реалізацію екологічного законодавства в окремих країнах-членах ЄС.

Четверта програма дій з навколишнього середовища (1987 – 1992 рр.) була прийнята 19 жовтня 1987 р. Вона аналізувала доповнення, зроблені Єдиним Європейським Актом до Римського договору, та приділяла більше уваги пошуку нових можливостей для інтеграції екологічної політики в інші політики Співтовариства, звертаючи особливу увагу на такі сфери діяльності: розробка екологічних стандартів; ефективне і комплексне застосування існуючого законодавства Співтовариства; управління усіма видами впливу на навколишнє середовище; забезпечення ширшого доступу громадськості до інформації та поширення екологічної інформації, а також розвиток екологічної освіти; створення нових робочих місць; біотехнологія й управління природними ресурсами; охорона особливих природних та урбанізованих те-

риторій, наприклад гірських районів і берегових зон. 1987 рік проголошувався Європейським роком навколишнього середовища [6, с. 14].

П'ята Програма з навколишнього середовища (1993 р.) змінила акценти в екологічній політиці в промисловості країн-членів ЄС. Для забезпечення ефективної природоохоронної діяльності у сфері промислового виробництва передбачалося, зокрема, стимулювання, довгострокове управління природокористуванням; боротьба з забрудненням та утворенням відходів; зниження використання енергії з невідновлюваних джерел; удосконалення схем розміщення промисловості.

Для поліпшення координації наукових досліджень учасників ЄС в сфері охорони навколишнього середовища прийняті заходи по створенню єдиного наукового простору. Це положення має особливо важливе значення для об'єднання зусиль регіонів України з координування наукових досліджень з охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів у промисловості і впровадження їх результатів у практичну діяльність підприємств і організацій.

Починаючи з літа 1993 р., ретельно перевірені продукти одержали можливість нагородження спеціальною еколейбою, а з 1995 р. фірми отримувати знак «екологічно чистий» після інспекції їхньої продукції [13, с. 265].

Якщо раніше важлива роль відводилася лише законодавчим інструментам для досягнення цілей програми, то П'ята програма дій пропонує використовувати також ринкові інструменти, механізми фінансової підтримки, горизонтальні інструменти, що включають статистичні дані, наукові дослідження, технологічний розвиток та ін. У програмі підкреслювалася важлива роль неурядових організацій. Багато уваги приділялося питанню екологічної освіти [6, с. 14-15].

Шоста Програма дій з охорони навколишнього середовища (2001 – 2010 рр.) «Довкілля – 2010: наше майбутнє, наш вибір» передбачила, що екологічне законодавство залишається важливим інструментом у вирішенні проблем охорони навколишнього середовища в країнах-членах ЄС, а його дотримання

і вдосконалення є одним з пріоритетів в екологічній політиці Європейського Союзу [14, р. 218].

Необхідно зазначити, що до пріоритетних напрямів екологічної політики ЄС було віднесено управління природними ресурсами і відходами, розвиток ринку екологічно чистих товарів шляхом дотримання вимог з охорони навколишнього середовища протягом існування продукту [15, с. 43].

В 2013 р. Європейський Парламент та Європейська Рада прийняли сьому загальну програму дій з навколишнього середовища. Даний документ видається цікавим відносно регулювання екологічних питань в сфері виробництва.

Так, сьома програма дій встановлює, що деякі існуючі політичні документи, які стосуються виробництва і споживання, потребують подальшого вдосконалення. Існує необхідність сприяння стосовно ефективності використання ресурсів і циркулярної економіки. В межах програми будуть вжиті заходи з подальшого поліпшення екологічних характеристик товарів і послуг, які допускаються на ринок ЄС протягом усього їхнього життєвого циклу, включаючи заходи зі збільшення поставок екологічно безпечних товарів і стимулювання суттєвого зрушення споживчого попиту на таку продукцію [16, р. 183].

Сьома програма дій запроваджує збалансоване поєднання стимулів для споживачів і підприємств (включаючи малі та середні підприємства), ринкові інструменти і правила зниження екологічного впливу виробництва та її продукції.

Висновки. До стратегічних та планових інструментів регулювання екологічних питань у сфері виробництва в праві Європейського Союзу можна віднести установчі договори ЄС, акти «м'якого права», директиви, рішення та інші акти, які приймає ЄС в рамках своєї компетенції. Найбільш ефективними для регулювання екологічних питань в сфері виробництва серед інструментів залишаються директиви та екологічні програми дій. Для української науки вивчення цих тенденцій є актуальним у світлі подальшої інтеграції нашої держави до Європейського Союзу та приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів у сфері охорони навколишнього середовища, зокрема у сфері промисловості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Louka E. *Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union* / E. Louka. – Intersentia nv, 2004. – 310 p.
2. Gillies D. *A Guide to Ec Environmental Law* / D. Gillies. – Earthscan, 1999. – 185 p.
3. Consolidated version of the Treaty on and the Treaty on the Functioning of the European Union // *Official Journal of the European Communities*. – 2012. – 412 p.
4. Haigh N. and K. von Moltke. *The European Community: An environmental force* // *EPA Journal*. – 1990. – 16 (4). – P. 58–60.
5. Jordan A. *Environmental Policy in the European Union* / A. Jordan. – Earthscan, 2005. – 366 p.
6. *Європейське право навколишнього середовища : Навчальний посібник* / М. Микієвич, Н. Андрусевич, Т. Будякова. – Л. : Львівський національний університет ім. І. Франка, 2004. – 256 с.
7. Commission Opinion 73/134/EEC of 4 April 1973 to be addressed to the German Government concerning the draft Regulation amending the implementing Regulation of 22 August 1969 // *Official Journal*. – 1973. – L. 153. – P. 33.
8. Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste // *Official Journal*. – 1975. – L. 194. – P. 39–41.
9. Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States // *Official Journal*. – 1975. – L. 194. – P. 26–31.
10. Council Directive 76/160/EEC of 8 December 1975 concerning the quality of bathing water // *Official Journal*. – 1976. – L. 031. – P. 1–7.
11. *Право Європейського Союзу : підручник* / Під. ред. О. Вишняков. – О. : Фенікс, 2013. – 883 с.
12. Vyshnyakov O. *EU Economic Law : Textbook* / O. Vyshnyakov and Y. Yulinetska (ed.) ; National University «Odessa Academy of Law». – Odessa : Yurydychna literatura, 2011. – 312 p.

13. Антонюк Н. Європейський Союз: політика, економіка, право : Навчальний посібник / Н. Антонюк, М. Микієвич. – Львів, 2005. – 532 с.
14. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council Laying down the Community Environment Action Programme 2001 – 2010 / COM/2001/0031 final – COD 2001/0029 // Official Journal. – 2001. – 154 E. – P. 218–225.
15. Круглов В. Законодательство Европейского Сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности / В. Круглов // Экологическое право. – 2005. – № 2. – С. 42–46.
16. Decision № 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 “Living well, within the limits of our planet” // Official Journal of the European Union. – 2013. – L. 354. – P. 171–200.