

Міжнародне право

УДК 349.6:061ЄС

Гиренко Інна Володимирівна

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Гиренко Інна Владимировна

*доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры международного права
и сравнительного правоведения
Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины*

Gyrenko Inna

*Doctor of Science of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of International Law and Comparative Law
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*

**ЩОДО ПИТАННЯ ПРИНЦИПІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В ЄС
ОТНОСИТЕЛЬНО ВОПРОСОВ ПРИНЦИПОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ЕС
PRINCIPLES IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION
IN THE EU**

***Анотація.** Стаття присвячена аналізу принципів у сфері охорони навколишнього природного середовища в ЄС. Було проаналізовано Першу (1973-1977) та Другу (1978-1982) екологічні програми, які визначили, що досягнення безперервного і збалансованого розвитку ЄС неможливе без ефективної екологічної стратегії ЄС. Серед принципів політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища можна виокремити певні*

принципи, а саме: орієнтація на профілактику забруднення та попередження; відмова від природокористування, яке порушує екологічний баланс; врахування певних особливостей всіх країн-членів ЄС; врахування міжкордонних особливостей охорони певних природних ресурсів та запобігання шкоди, що може бути нанесена іншій державі та інші. Визначено, що політика ЄС щодо навколишнього природного середовища ґрунтується на принципах, що визначені Договором про заснування Європейської Спільноти, а саме запобігання; вживання запобіжних заходів; виправлення шкоду, завдану довкіллю, насамперед усуваючи її джерела; забруднювач повинен платити. Враховано положення Загальної програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети» та проаналізовано пріоритетні цілі ЄС, а також принципи, на яких ґрунтується охорона навколишнього природного середовища ЄС. Сьома програма дій ґрунтується на принципі запобігання, а також принципах превентивності заходів, усунення забруднення у джерела і покриття витрат забруднювачем. Визначено певні особливості адаптації законодавства України до законодавства ЄС, у зв'язку з підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Ключові слова: принципи ЄС, ЄС, охорона навколишнього природного середовища, довкілля, навколишнє природне середовище.

Анотація. Стаття посвящена аналізу принципів в сфері охорони окружающей природной среды в ЕС. Были проанализированы Первая (1973-1977) и Вторая (1978-1982) экологические программы, которые определили, что достижение непрерывного и сбалансированного развития ЕС невозможно без эффективной экологической стратегии ЕС. Среди

принципов политики ЕС в сфере охраны окружающей природной среды можно выделить определенные принципы, а именно: ориентация на профилактику загрязнения и предупреждения; отказ от природопользования, которое нарушает экологический баланс; учета определенных особенностей всех стран-членов ЕС; учета межгосударственных особенностей охраны природным ресурсам и предотвращения вреда, который может быть нанесен другому государству и другие. Определено, что политика ЕС в отношении окружающей среды основывается на принципах, определенных Договором об учреждении Европейского Сообщества, а именно предотвращение; употребление мер; исправления вреда, причиненного окружающей среде, прежде всего устраняя ее источник; тот, кто загрязняет должен платить. Учтены положения Всеобщей программы действий Союза по охране окружающей среды до 2020 года «Жить хорошо в рамках ограниченности ресурсов нашей планеты» и проанализированы приоритетные цели ЕС, а также принципы, на которых основывается охрана окружающей природной среды ЕС. Седьмая программа действий основывается на принципе предотвращения, а также принципах превентивности мер, устранение загрязнения и покрытие расходов загрязнителем. Определены определенные особенности адаптации законодательства Украины относительно законодательства ЕС, в связи с подписанием Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны.

Ключевые слова: принципы ЕС, ЕС, охрана окружающей среды, окружающая среда.

Summary. The article is devoted to the analysis of principles in the field of environmental protection in the EU. The First (1973-1977) and Second (1978-1982) environmental programs were analyzed. It was determined that the

achievement of a continuous and balanced development of the EU would be impossible without an effective EU environmental strategy. Among the principles of EU policy in the field of environmental protection, certain principles can be singled out, namely: focus on pollution prevention and prevention; abandonment of nature use, which violates the ecological balance; taking into account certain features of all EU member states; taking into account the inter-boundary features of the protection of certain natural resources and preventing damage that may be inflicted to another state and others. It is determined that the EU environmental policy is based on the principles set out in the Treaty establishing the European Community, namely prevention; taking precautionary measures; correction of harm caused by the environment, first of all eliminating its sources; the polluter must pay. The provisions of the 7th Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet" are taken into account, and analyzed the priority objectives of the EU, as well as the principles on which the protection of the environment of the EU is based. The 7th Action Program is based on the principle of prevention, as well as the principles of preventive action, the elimination of contamination in the source and the cost of the pollutant. Some features of adaptation of the Ukrainian legislation to the EU legislation, in connection with the signing of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand, have been identified.

Key words: *principles of the EU, EU, environmental protection, environment.*

Постановка проблеми. Індустріальний розвиток суспільства, збільшення техногенного навантаження на планету, зменшення кількості природних ресурсів, а також погіршення їх якісних показників, забруднення навколишнього природного середовища стало підставою для нагального перегляду правового забезпечення охорони навколишнього природного

середовища. В ЄС в історичному аспекті можна спостерігати еволюцію екологічної політики та принципів у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такі принципи показують чіткі пріоритети у зазначеній сфері, а також вектор розвитку у майбутньому. Оскільки Україна вибрала проєвропейський курс розвитку, в тому числі у сфері охорони навколишнього середовища, важливим є визначення основних напрямів, ідей, вихідних положень, на чому базується охорона навколишнього природного середовища ЄС.

Аналіз останніх досліджень. Питання принципів у сфері охорони навколишнього природного середовища ЄС та України досліджувалось такими вченими, як Андрусевич Н.І., Будякова Т.О., Гетьман А.П., Лозо В.І., Каракаш І.І., Соколова А.К., Малишева Н.Р., Микієвич М.М. та іншими науковцями.

Метою даної статті є вивчення особливостей принципів ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Викладення основного матеріалу. Законодавство ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища є розвиненим та розгалуженим. Правові норми ЄС поділяються на директиви, рішення, регламенти, рекомендації та резолюції. Принципи права ЄС в залежності від сфери дії поділяються на загальні та спеціальні.

Спеціальні принципи права ЄС підкреслюють особливості правового регулювання в окремих сферах суспільного життя і поширюються у межах певних галузей та інститутів права [1, с. 49].

В юридичній сфері ЄС поки є одним прикладом успішно функціонуючої наднаціональної правової системи в межах окремо взятої регіональної міжнародної організації. Унікальність правової системи ЄС характеризується верховенством та прямою дією її норм в країнах-членах ЄС, а також наявністю правових надбань «*acquis communautaire*», які повинні поділяти та застосовувати як країни-члени ЄС, так і країни, що

претендують на отримання членства [2, с. 13].

У європейському праві навколишнього середовища також використовуються процесуальні принципи європейського права: принцип пропорційності та принцип субсидіарності. Згідно з принципом пропорційності Співтовариства здійснюють свою юрисдикцію тільки в межах тих повноважень, які надані Співтовариству державами відповідно до установчих договорів, а також для реалізації встановлених Договором цілей. Дії чи акти повинні бути пропорційні цілям, на досягнення яких спрямовані [3, с. 70].

Принцип субсидіарності був введений Єдиним Європейським Актом і стосувався лише навколишнього середовища. Стаття 130 г (4) Єдиного Європейського Акту передбачала, що «Співтовариство вживає заходів у сфері навколишнього середовища в тій мірі, в якій цілі, передбачені у параграфі 1, можуть бути реалізовані на рівні Співтовариства ефективніше, ніж державами-членами самостійно» [3, с. 80].

В історичному аспекті варто виокремити положення Паризького договору 1951 р, в якому положення щодо економічного розвитку базувалися на положеннях щодо раціонального використання природних ресурсів.

На початку 1970-х років розвиток економіки Співтовариства і підвищення життєвого рівня його населення почали стати немислимі без боротьби із забрудненням навколишнього середовища. В результаті були прийняті Перша і Друга екологічні програми (відповідно на 1973–1977 і на 1978–1982 роки), які констатували, що досягнення безперервного і збалансованого розвитку ЄС, намічене в Установчому договорі, неможливе без ефективної екологічної стратегії з метою поліпшення якості довкілля і умов життя народів Співтовариства. У світлі цих завдань було закріплено принципи екологічної стратегії ЄС: 1) орієнтація на профілактику забруднення на початковій стадії, а не на протидію його наслідкам; 2)

навколишнє середовище – не перешкода, а чинник розвитку, тому вплив на нього слід враховувати якомога раніше; 3) відмова від природокористування, яке порушує екологічний баланс, адже можливість природи нейтралізувати забруднення обмежена; 4) підвищення рівня знань для поліпшення якості довкілля; 5) запобігання і усунення шкоди навколишньому середовищу за рахунок забруднювача («забруднювач платить»); 6) дії однієї держави не повинні піддавати деградації довкілля іншої держави; 7) урахування в екологічній політиці ЄС інтересів країн, що розвиваються; 8) участь у планетарній державній екологічній політиці на основі глобальних досліджень і міжнародної співпраці з кореляцією взаємозалежності світових економічних систем; 9) поліпшення навколишнього середовища за участю всіх категорій населення і соціальних сил і безперервною освітою на всіх рівнях і для всіх поколінь (екологія – справа кожного); 10) природоохоронні дії на відповідному рівні (місцевому, регіональному, національному, комунітарному, міжнародному) з урахуванням пріоритетів, категорій забруднення, характеру необхідних заходів і географічних зон, що підлягають охороні (принцип «субсидіарності»); 11) координація національних програм на основі довгострокової концепції Співтовариства з загальною метою поліпшення якості життя [4, с. 14]. Малишева Н.Р. зазначає, що сьогодні субсидіарністю в державах – членах ЄС керуються, визначаючи не лише рівні вирішення тих чи інших проблем державами – членами ЄС, самим об'єднанням або ж спільними зусиллями ЄС та держав-членів. Субсидіарність тут визнається гнучким універсальним інструментом розв'язання конфліктів повноважень на всіх рівнях, який дає змогу, з одного боку, захистити безумовні прерогативи центральної влади, з другого – найбільш повно врахувати регіональні та місцеві інтереси і можливості. Спрощена, але зрозуміла формула розподілу повноважень є такою: якщо проблема може бути

ефективно вирішена на найнижчому рівні, її не варто передавати на більш високий рівень, і так аж до найвищого рівня [5, с. 266].

Статтею 174 Договору про заснування Європейської Спільноти [6] політика Спільноти щодо довкілля сприяє досягненню таких цілей:

- берегти, охороняти та поліпшувати стан довкілля;
- берегти здоров'я людей;
- виважено й раціонально використовувати природні ресурси;
- сприяти на міжнародному рівні розв'язанню регіональних та світових проблем довкілля.

Політика Спільноти щодо довкілля має на меті досягти високого рівня захисту з урахуванням розмаїття становища у різних регіонах Спільноти. Її належить ґрунтувати на принципі застерігання та принципах: належить уживати запобіжних заходів; належить виправляти шкоду, завдану довкіллю, насамперед усуваючи її джерела; забруднювач повинен платити.

Варто зазначити, що на території ЄС діє Загальна програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети» (Сьома програма дій) [7]. Зазначеним документом визначено, що Сьома програма дій (стаття 2) має наступні пріоритетні цілі: захищати, зберігати та збільшувати природний капітал ЄС; перетворити ЄС на ресурсоефективну, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку; оберігати громадян ЄС від пов'язаних із навколишнім середовищем навантажень і ризиків для здоров'я та добробуту; максимально збільшити вигоди від екологічного законодавства ЄС шляхом покращення його дотримання; поліпшити базу знань і доказів для політики ЄС в галузі навколишнього середовища; забезпечити інвестиції для реалізації екологічної та кліматичної політики й усунути зовнішні екологічні наслідки економічної діяльності; покращити екологічну інтеграцію та послідовність екологічної політики; посилити сталість міст ЄС; підвищити ефективність розв'язання ЄС екологічних і

кліматичних проблем міжнародного характеру.

Сьома програма дій основана на принципі запобігання, а також принципах превентивності заходів, усунення забруднення у джерела і покриття витрат забруднювачем.

Починаючи з 70-80-х років минулого століття, з'явилася нова – екологічна функція держави, яка за своєю юридичною природою є комплексною та складається з декількох напрямків. При цьому економічна і соціально-політична криза, що охопила Україну, зумовлює кардинальну зміну стратегії її функціонування [8, с. 59].

Між Україною та ЄС було підписано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода про асоціацію) [9], в якій сферу охорони навколишнього середовища названо однією з пріоритетних. Статтею 360 Глави 6 «Навколишнє середовище» Частини V «Економічне і секторальне співробітництво» Угоди передбачено, що сторони розвиватимуть і зміцнюватимуть співпрацю з питань охорони навколишнього природного середовища.

На сучасному етапі основними вимогами функціонування екологічного законодавства є а) відповідність Конституції; б) наближення до необхідних директив ЄС; в) забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угоди (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна; г) соціальна прийнятність; д) економічна ефективність; е) реалістичність законодавства [10, с. 117]. Соколова А.К. підкреслює, що вищезазначені вимоги відбивають сучасні потреби формування екологічного законодавства, а саме: відповідати законодавству країн ЄС і міжнародному законодавству. Йдеться про співвідношення внутрішньодержавного й міжнародного права і про примат останнього [10, с.118].

З цього приводу варто зазначити думку Лозо В.І., який зазначає, що

при зближенні екологічних норм України з правом ЄС слід не просто копіювати привабливі механізми, які ефективно «працюють» в країнах ЄС, але вивіряти життєздатність «новацій» в умовах сучасної України, коригувати власні правові традиції і звичаї народу. Таким чином, бажання зближувати правове регулювання екологічних відносин України з правовим регулюванням в країнах – членах ЄС є не просто вимогою часу у зв'язку з формуванням нових відносин на геополітичній карті світу, але й необхідною закономірністю розвитку внутрішньої і зовнішньої функцій екологічної політики України [4, с. 27].

Правовий механізм реалізації екологічної функції держави в основному здійснюється завдяки функціонуванню норм екологічного права, оскільки процес реалізації сучасною державою екологічної функції відбувається в межах вимог правових норм [11, с. 110]. Окрім того, науковці Гетьман А.П., Зуєв В.А. вказують на необхідність мати на увазі, що концентрація на питаннях динаміки законодавства, без урахування системних зв'язків, призведе до того, що у процесі систематизації законодавства, яке має чимале значення з точки зору створення його масиву, буде відбуватись не тільки його формування на більш високому рівні, але й виникатимуть негативні наслідки. Зазначають, що саме такі хиби наразі демонструє приклад екологічного права, що веде до втрати цілісного сприйняття системи, розвитку одних напрямків на шкоду іншим елементам системи, а також інтересам окремих груп суспільства з «комерціалізованих» міркувань [12, с. 84].

При адаптації екологічного права України к нормам ЄС необхідно закладати його превентивний напрям, орієнтований не тільки на розв'язання вже існуючих екологічних проблем, але, перш за все, на запобігання новим. Екологічні пріоритети необхідно інтегрувати в усі компоненти і напрями політики України, в діяльність публічних і приватних економічних операторів [4, с. 24].

Висновки. Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що політика ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища ґрунтується на врахування певних особливостей країн-членів та ґрунтується на принципах використання запобіжних заходів, виправлення шкоди, завданої довкіллю, насамперед усуваючи її джерела, принципи «забруднювач повинен платити». Окрім того, Загальна програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети» визначає, такі принципи, як запобігання, а також принципи превентивності заходів, усунення забруднення у джерела та покриття витрат забруднювачем.

З урахуванням євроінтеграційного шляху України Угодою про асоціацію визначено сферу охорони навколишнього середовища однією з пріоритетних. Під час адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища варто взяти до уваги особливості правової традиції нашої держави, а також принципи та механізми екологічного управління в ЄС.

Література

1. Богачева Л.Л. Принципи європейського і національного права (порівняльно-правовий аналіз критеріїв класифікації). Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2003, 26. С. 47-59.
2. Петров Р.А. Транспозиция «acquis» Европейского Союза в правовые системы третьих стран: монография. Киев: Истина, 2011. 384 с.
3. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища. Львів, 2004. 256 с.
4. Лозо В.І. Правові основи екологічної політики Європейського Союзу. Автореферат дис..на здобуття наукового ступеня д.ю.н. Харків, 2010. 34 с.

5. Малишева Н. Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля України. Правова держава. 2017. Вип. 28. С. 265-275.
6. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року): URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
7. Рішення № 1386/2013/EU Європейського парламенту та Ради від 20 листопада 2013 р. про Загальну програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386>.
8. Гиренко І.В. Правове забезпечення екологічної функції держави в сфері охорони рослинного світу. Митна справа. 2015, 2(98). Ч.2, Кн.2. С.58-63.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в редакції від 30.11.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.
10. Соколова А.К. Правові проблеми систематизації екологічного законодавства. Проблеми законності. 2002. Вип. 120. С. 116-126.
11. Каракаш І.І. Сущность и содержание экологической функции современного украинского государства и права: тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2018. С. 108-110.
12. Гетьман А.П., Зуєв В.А. Екологічне право: роздуми про його витоки та перспективи розвитку. Проблеми законності. 2017. Вип. 137. С. 75-91.

References

1. Boghacheva L.L. Pryncypy jevropejsjkogho i nacionaljnogho prava (porivnjajno-pravovyj analiz kryterijiv klasyfikaciji). Derzhavne

- budivnyctvo ta misceve samovrjaduvannja. 2003, 26. S.47-59.
2. Petrov R.A. Transpozitsiya «acquis» Yevropeyskogo Soyuza v pravovye sistemy tretikh stran: monografiya. Kiev: Istina, 2011. 384 s.
 3. Mykijevych M.M., Andrusyevych N.I., Budjakova T.O. Jevropejsjke pravo navkolyshnjogho seredovyshha. Ljviv, 2004. 256 s.
 4. Lozo V.I. Pravovi osnovy ekologhichnoji polityky Jevropejsjkogho Sojuzu. Avtoreferat dys..na zdobuttja naukovogho stupenja d.ju.n. Kharkiv, 2010. 34 s.
 5. Malysheva N. R. Yevropeyskyi pryntsyp subsydiarnosti ta detsentralizatsiia upravlinnia v sferi okhorony dovkillia Ukraini. Pravova derzhava. 2017. Vyp. 28. S. 265-275.
 6. Doghovir pro zasnuvannja Jevropejskoji Spiljnoty (konsolidovana versija stanom na 1 sichnja 2005 roku): URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
 7. Rishennja # 1386/2013/EU Jevropejsjkogho parlamentu ta Rady vid 20 lystopada 2013 r. pro Zaghaljnu prohramu dij Sojuzu z okhorony navkolyshnjogho seredovyshha do 2020 roku «Zhyty dobre v ramkakh obmezhenosti resursiv nashoji planety». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386>.
 8. Gyrenko I.V. Pravove zabezpechennja ekologhichnoji funkciji derzhavy v sferi okhorony roslynnogho svitu. Mytna sprava. 2015, 2(98). Ch.2, Kn.2. S.58-63.
 9. Ughoda pro asociaciju mizh Ukrajinoju, z odnijeji storony, ta Jevropejsjkym Sojuzom, Jevropejsjkym spivtovarystvom z atomnoji energhiji i jikhnyimy derzhavamy-chlenamy, z inshoji storony, v redakciji vid 30.11.2015 r. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.
 10. Sokolova A.K. Pravovi problemy systematyzatsii ekologhichnoho zakonodavstva. Problemy zakonnosti. 2002. Vyp. 120. S. 116-126.
 11. Karakash I.I. Suschnost i soderzhanie ekologicheskoy funktsii

sovremennogo ukraïnskogo gosudarstva i prava: tez. dokl. mezhdunar. nauch.-prakt. konf., Minsk, 2018. S. 108-110.

12. Hetman A.P., Zuiev V.A. Ekologichne pravo: rozdumy pro yoho vytoky ta perspektyvy rozvytku. Problemy zakonnosti. 2017. Vyp. 137. S. 75-91.