

ня між ЄС, національними державами і регіонами на користь останніх<sup>1</sup>. Зокрема передбачається, що регіони самостійно визначатимуть для себе на кожні п'ять років пріоритетні завдання, тоді як національні уряди і ЄС забезпечуватимуть їм лише «зонтичну» підтримку.

Отже, аналіз сучасної регіональної політики Європейського Союзу дозволяє дійти певних висновків.

Розвиток Євросоюзу відповідно до принципу субсидіарності закономірно сприятиме виникненню різноманітних форм децентралізації прийняття рішень в сферах політики, економіки, освіти, культури тощо. Поступове вкорінення створених інституцій в існуючі мережі управління і набуття ними відносно автономного статусу в межах ЄС сприятиме підвищенню ролі регіональної кооперації, що не обмежена державними кордонами. Внаслідок цього національні уряди втратять монополію на представництво інтересів своїх регіональних структур.

Запроваджений механізм перерозподілу державних повноважень (наверх — до наднаціональних інститутів ЄС і вниз — до регіональних інституцій) триватиме і далі. Однак це не призведе до нейтралізації держави, її зникнення. Можна передбачити, що держава буде еволюціонувати, перетворюючись на інституцію, яка буде сприяти досягненню міжрегіонального компромісу, і функціонувати як шарнір, що діє в обох напрямках.

Процес європейської регіоналізації буде тривати. В цьому зв'язку завдання національних урядів, інститутів ЄС і регіонів має полягати в тому, аби спрямувати його на оптимальне використання тих можливостей, які впливають із територіального поділу сучасних держав. Передусім це стосується економіки і політики, а також інших сфер суспільного життя. Регіоналізація Європи має стати не самоціллю, а засобом протидії процесу надконцентрації влади на рівні інститутів ЄС і подальшого розвитку на засадах субсидіарності механізму розподілу владних повноважень.

Досягнення компромісу між національними державами, наднаціональними інститутами і регіонами в питанні узгодження процесів інтеграції і диференціації має стати запорукою майбутнього розвитку Європи.

<sup>1</sup> До речі, Єврокомісія вже зараз пропонує делегувати ряд своїх «загальноєвропейських» повноважень не національним державам, а регіонам.

---

**В. І. Лозо**, кандидат юридичних наук, доцент.  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого

---

## Історичні умови становлення і правового забезпечення екологічної політики Європейського Союзу

---

Метою даної статті є виявлення умов, у яких у другій половині ХХ ст. відбувався процес правового забезпечення екологічного співробітництва у світовому співтоваристві в цілому й у Європейському Союзі зокрема. Йдеться про міжнародні політичні сили, які працювали над розробкою і здійсненням раціональної екологічної політики і від рішень яких залежали регіональні або глобальні екологічні ініціативи; робиться спроба аналізу сильних і слабких сторін різних інституціональних механізмів співробітництва держав у вирішенні екологічних проблем і їх відповідність розвитку в майбутньому.

Цей аналіз необхідний, щоб визначити: чи може фрагментарна і часто висококонфліктна політична система, утворена більш ніж 180 суверенними державами і безліччю інших діючих осіб, досягти високого (і історично безпрецедентного, за винятком країн ЄС) рівня співробітництва і політичної координації, необхідних для вирішення екологічних проблем на глобальному або регіональному рівні.

Міжнародний вимір, масштаб і розмір цих проблем зросли в результаті потроєння населення земної кулі в ХХ ст., стрімкої

© Лозо В. І., 2004

індустріалізації і споживання непоновлюваних енергоресурсів. Економічні потужності вирости в 20 разів. Споживання викопного палива зросло в 30, а промислового виробництва в 50 разів. Це зростання в основному (80%) відбулося після 50-х рр.<sup>1</sup> І значною мірою цей експонентальний зріст не можна назвати стійким і збалансованим.

Різке зростання впливу людини на земне життя означає, що навколишнє середовище не може більше розглядатися як стійкий базовий фактор. Взаємодія між економічним розвитком і комплексом екосистем, від яких цей розвиток залежить, стала міжнародною політичною проблемою.

Глобальні екологічні проблеми набувають не лише трансграничних масштабів, але з кожним роком виникають нові їх категорії. Глобальний характер — відмітна риса нинішньої ери.

По-перше, перед людством зараз постають екологічні проблеми, що є глобальними хоча б тому, що стосуються кожного і можуть бути вирішені тільки на основі співробітництва всіх або, принаймні, переважної більшості держав світу.

По-друге, зростаючий масштаб багатьох суто регіональних або локальних екологічних проблем (деградація міст, зведення лісів, опустелювання, нестача води чи деревного палива) зараз загрожує більш широкими міжнародними наслідками, підриваючи економічну базу і суспільний лад бідних країн, породжуючи міждержавне напруження і конфлікти, викликаючи потоки біженців, порушуючи інтереси безпеки розвинутих країн.

По-третє, зростає залежність між виникненням екологічних проблем і різними напрямками діяльності глобалізованої економіки. З одного боку, ряд екологічних проблем викликаний багатством в індустріальних країнах; розмахом, до якого це багатство вибудовується на основі різних рівнів споживання енергії і виснаження природних ресурсів; ціною «екологічної тіні» на всій економічній системі. З іншого боку, усе більш очевидним є зв'язок між деградацією навколишнього середовища, тягарем народонаселення й бідністю<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Jim MakNeill, Peter Winsemius and Taizo Yakushiji. Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and the Earth's Ecology. — Oxford: Oxford UP, 1991, p. 3.*

<sup>2</sup> *Brundtland Report. 1992. United Nations (Rio-) Conference on Environment and Development (UNCED) in Brazil. С. 3.*

Екологічні проблеми, породжені як багатством, так і бідністю, привертають увагу до необхідності розвитку нового розуміння стійкого розвитку і нових механізмів здійснення переходу до стійкого розвитку. Стійкий розвиток став глобальною проблемою як через високий рівень економічної взаємозалежності у світовій економіці, так і з огляду на фундаментальне питання розподілу багатства, влади і ресурсів між Північчю і Півднем.

Уже неможливо розглядати екологію і міжнародну політику як непов'язані сфери. Найбільш впливові інститути в цій сфері є не суто «екологічними», а, скоріше, інститутами, що керують діяльністю світової економіки: ВТО, Велика Сімка, Європейська система центральних банків та ін. Відбувається інтеграція екологічних аспектів з відособленої периферійної сфери в економічне планування і визначення міжнародного і регіонального політичного курсу.

Чому політичні аспекти проблем навколишнього середовища повинні бути неослабним об'єктом вивчення? Насамперед, у силу дихотомії між екологічним взаємозв'язком і фрагментарністю політичних систем. Єдина, комплексна і високо інтегрована екосистема підлягає управлінню в рамках конструкції політичних систем, що складаються безліччю держав, суверенних на своїй території. Більш того, ця політична система схильна до силових конфліктів, і співробітництво в ній є важко досяжним. Відсутність якої-небудь центральної влади стало визначальним принципом міжнародних відносин і джерелом конфліктів. Зовнішня політика держав акумулює сили для боротьби за виживання, що породжує порочну спіраль недовіри і підозрливості. З огляду на це перспективи встановлення ефективного глобального управління навколишнім середовищем здаються дуже скромними.

Держави сподіваються на користь від співробітництва, але часом не в змозі досягти цього. Чому так? Насамперед, через слабкість чи відсутність інститутів, необхідних для забезпечення цих очікувань, попередження порушень і сваволі, підтримання і спрямування внутрішнього тиску у самих країнах до міжнародного співробітництва. Така установа як ЮНЕП, хоча і є підрозділом всесвітньої Організації Об'єднаних Націй, але не

має достатніх повноважень стійкого характеру. Генеральний директорат з навколишнього середовища Комісії ЄС, маючи достатню компетенцію, водночас правомочний лише в межах Європейського Союзу.

Незважаючи на те, що міжнародне співробітництво потрібне як для вирішення глобальних екологічних проблем, так і для роботи з внутрішніми питаннями навколишнього середовища, при цьому не спричиняючи окремим державам політичних чи конкурентних незручностей, держави уникають участі в спільних екологічних зусиллях при відсутності гарантій, що інші країни діятимуть подібним чином. Ця проблема непевності обтяжується впливом на держави та їх представників вимог ставити на перше місце безпосередні короткострокові інтереси і відповідні вигоди і збитки; глибоко укоріненими історичними конфліктами між країнами; культурною, політичною й економічною різноманітністю (гетерогенністю) міжнародної системи. Більш того, хоча взаємозалежність породжує як проблеми колективної дії, так і ініціативи до співробітництва, вона також створює нові елементи нестабільності (внаслідок зростаючої уразливості внутрішньої політики до впливів ззовні), що ведуть до нових джерел конфліктів (тому що витрати і переваги спільного управління повинні бути розподілені між державами). Взаємозалежність закладає нові підстави влади й оподаткування, відкриваючи держави для зовнішніх, не завжди симетричних вимог і вводячи нові зв'язки між політикою міжнародною і внутрішньою<sup>1</sup>.

Управління навколишнім середовищем також вимагає високих рівнів кооперації і політичної координації. Форми співробітництва, що історично виникли між державами, в основному стосувалися розробки мінімальних правил співіснування, що будувалися навколо взаємного визнання суверенітету і, відповідно, невтручання у внутрішні справи. Співробітництво будувалося на основі прав держав на самовизначення і на формуванні мінімального взаєморозуміння, для обмеження рівня конфліктності, природно властивій цій плюралістичній і фраг-

<sup>1</sup> The International Politics of the Environment: An Introduction. Actors, Interests and Institutions. Edited by Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury. Oxford: Clarendon press, 1992.

ментарній системі. Класична державна система була, таким чином, «практичною асоціацією», що не припускала яку-небудь наддержавну установку на загальні цілі чи загальне бачення норм планетного благополуччя<sup>1</sup>.

Ця мінімалістська картина була перетворена в другій половині ХХ ст. у силу розширення економічного взаємозв'язку, зростання міжнародних інститутів і виникнення міжнародного права, а потім і права ЄС, що складаються з договірних і прецедентних норм, які встановлюють права й обов'язки для індивідів<sup>2</sup>. Незважаючи на це структура як політичної, так і правової систем продовжувала ґрунтуватися на незалежності й автономії відособлених суверенних держав і плюралізмі, що звідси впливав. Колективний екологічний менеджмент поставив сувору вимогу, політично чуттєвий виклик, оскільки включав встановлення правил і утворення інститутів, що: 1) втілили б положення про поділювану відповідальність і спільні обов'язки, 2) зробили глибокий вплив на внутрішню структуру й організацію держав, 3) наділили індивідуумів і групи усередині держав правами й обов'язками і 4) мали би тенденцію закріпити в праві і світогляді народів різних країн орієнтацію на загальне благо для планети в цілому.

Розкол між світовою системою держав і необхідністю раціональної екологічної обласшованості й організації управління навколишнім середовищем часто загострював скептицизм щодо придатності державної системи, особливо під час першої хвилі екологічного глобалізму в ранні 1970-і. Світ суверенних держав виявився не в змозі подалати проблеми, що загрожували планеті, тому що політична логіка націоналізму породжує систему міжнародних відносин, у яких домінують конфлікти і конкуренція<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Nardin Terry. Law, Moraliti and the Relations of States. — Princeton: PrincetonUP, 1983

<sup>2</sup> Див.: Дискусію Вольфганга Фрідманна про еволюцію від «міжнародного права співіснування» до «міжнародного права співробітництва»// The Changing Structure of the International Law. — New York: Columbia UP, 1964.

<sup>3</sup> Richard Falk. This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival. — New York: Vintage Books, 1971, 37-8; John Dryzec. Rational Ecology. — Oxford: Blackwell, 1987, ch. 6.

Одна із логічних відповідей на цю загадку полягає в обмеженні суверенних повноважень держав і в русі до більшого рівня наднаціональної влади. Напрошувався аргумент на користь формування світового уряду над сварливими національними державами для досягнення пріоритету загальнопланетних інтересів<sup>1</sup>. Водночас, перспективи наднаціональної влади і світового уряду і донині здаються непереборно віддаленими через ряд обставин<sup>2</sup>. По-перше, національна держава залишається надзвичайно стійкою як осередок людської лояльності і структура для розвитку політичної влади. Між лідерами держав і населенням у цілому, за винятком країн ЄС, існує мало згоди щодо бажаності наднаціональної влади. Це особливо характерне для світу, що розвивається (очевидно, і для України), де досягнення своєї державності розглядається як засіб політичного звільнення. По-друге, суверенітет має моральну дієвість для протистояння космополітизму. Держави здійснюють цілі і представляють цінності, що заслуговують на повагу і можуть вимагати захисту від впливу деякої глобальної влади<sup>3</sup>. Якщо влада надана, то не просто обмежити її в окремій сфері. По-третє, заклик до обмеження суверенітету слід розглядати в контексті й інших обставин міжнародного життя і не може мислитися ізольовано. По-

<sup>1</sup> *William Ophuls*. Ecology and the Politics of Scarcity. - San Francisco: W. H. Freeman & Co., 1977; *Elinor Ostrom*. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. — New York: Cambridge UP, 1990, p. 8-10.

<sup>2</sup> *Hedley Bull*. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. — London: Macmillan, 1977, esp. Pt. 3.

<sup>3</sup> Так, адміністрація президента Буша-старшого у свій час заявляла, що утворення наднаціональної організації для контролю навколишнього середовища створювало б сумнівні переваги. Наводячи аргументи на користь такої організації, багато екологів схильні принижувати цінності національної держави. Відповідальність за навколишнє середовище не вимагає відмови від інших важливих цінностей, таких як національне самовизначення. Сучасна національна держава є проявом основного національного самоврядування, особливо важливого для країн, що розвиваються, що тільки недавно досягли незалежності. Вони навряд чи будуть вітати пропозиції про те, що їхні інтереси знову повинні бути підлеглими інтересам метрополії // *C. Boyden Gray and David B. Rivkin, Jr.* A «No Regrets» Environmental Policy. — Foreign Policy, 83 (Summer 1991), 63-4.

четверте, до утворення ЄС було далеко від ясності, чи приведе утворення наднаціональної інстанції до більш ефективного управління навколишнім середовищем. Розподільні конфлікти між різними частинами світу слід було б вирішувати в рамках нових політичних структур. Від локальних політичних інстанцій, як і раніше, було потрібно б здійснення ефективної екологічної політики, а нинішня слабкість таких інстанцій у багатьох частинах світу відтворювалася б у більш великих політичних системах. Нарешті, існує базисний парадокс, що при досягненні достатнього консенсусу для виходу за рамки державної системи, був би також достатній консенсус, щоб забезпечити рівень міждержавного співробітництва, який зробив такий вихід у цілому зайвим.

У таких умовах по закінченні Другої світової війни і бере початок процес економічної і політичної інтеграції країн Західної Європи. Завдяки утворенню Європейських співтовариств удалося порівняно швидко відновити зруйновану економіку, пішов етап бурхливого зростання. Промислове і сільськогосподарське виробництво стрімко зростало. У широких масштабах ввозилася іноземна робоча сила. Почався споживчий бум.

Однак зворотним боком формування суспільства споживання в 50-і і 60-і роки минулого сторіччя стало небачене забруднення навколишнього середовища. Смог, кислотні дощі, смітники, спотворені ландшафти стали прикметами часу. Рейн, Дунай і інші головні водяні артерії Європи стали перетворюватися на стічні канали континенту.

Саме життя змусило західноєвропейське суспільство відмовитися від екологічно неспроможної моделі економічного розвитку. Спочатку з тривожними попередженнями про її нищівність для людської цивілізації виступили вчені. Дуже важливим виявився широко поділюваний науковий консенсус із приводу суті проблеми і способів її вирішення, а також «апостолічні співтовариства» вчених і фахівців і критична роль, яку ці транснаціональні співтовариства відігравали у впровадженні екологічної освіти<sup>1</sup>. Надалі про необхідність протидіяти подальшій деградації навколишнього середовища заговорили усі — су-

<sup>1</sup> *Peter Haas*. Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control // International Organization, 43 (1989), 377-403

спільні рухи, політична еліта, підприємницькі кола. З 1973 р. Європейськими співтовариствами починається розробка загальних для держав-членів комплексних програм дій у сфері охорони навколишнього середовища<sup>1</sup> — політико-правові документи, що визначають пріоритетні цілі і завдання, які Співтовариство може виконати, виходячи із сучасної ситуації.

У природоохоронні заходи, відновлення екосистем, зберігаючі технології були вкладені величезні кошти. Масштабні екологічні програми здійснені на національному рівні. Розроблені міжнародні конвенції про запобігання забрудненню навколишнього середовища.

І якщо в 50-60-ті роки низка екологічних заходів ще відбувалася поза рамками інститутів Європейських співтовариств<sup>2</sup>, то з переходом до побудови Європейського Союзу термін «екологія» включається в установчі договори. Захист навколишнього середовища піднімається до розряду принципів ЄС.

Після утворення в 1993 р. Європейського Союзу вперше була прийнята довгострокова (до 2010 р.) П'ята програма дій у галузі охорони навколишнього середовища<sup>3</sup>, яка визначила розширення правового регулювання і початкову кодифікацію норм ЄС у сфері екології. Програма констатувала, що вся людська діяльність, економічна і соціокультурна, впливає на біофізичний світ, сама піддається його впливу і має основою якість відносин між суспільством і навколишнім середовищем. Тому здатність керувати станами цієї взаємодії визначає потенціал подальшого економічного і соціального розвитку. У зв'язку з цим екологічне законодавство Союзу встановлює Європейський стандарт для національної специфікації систем управління навколишнім середовищем<sup>4</sup>, до добровільної участі

<sup>1</sup> OJ C 112 20.12.1973 p.1; OJ C 139, 13.6.1977, p.1; OJ C 46, 17.2.1983, p.1; OJ C 70, 18.3.1987, p.1; OJ C 138 17.05.1993 p.1; OJ L 242 10.09.2002 p. 0001 — 0015

<sup>2</sup> Хоча вже Договір про заснування Європейського співтовариства 1957 р. наділяв ЄС широкими можливостями в галузі охорони навколишнього середовища.

<sup>3</sup> OJ C 138 17.05.1993 p.1

<sup>4</sup> 396D0149; 96/149/EC; 396D0150; 96/150/EC; OJ L 034 13.02.1996 p.42; OJ L 034 13.02.1996 p.44; 396D0151; OJ L 034 13.02.1996 p.46; OJ L 104 22.04.1997 p.35; OJ L 104 22.04.1997 p.37

в індустріальному секторі екоуправління залучаються економічні кола<sup>1</sup>, встановлюється порядок досягнення угод у ході виконання правових розпоряджень<sup>2</sup>, забезпечується доступ громадськості до документів європейського Агентства навколишнього середовища<sup>3</sup>, в тому числі і через інформаційний сайт «Природа»<sup>4</sup>, приймається програма підтримки неурядових екологічних організацій<sup>5</sup>, а для відкритого обговорення проблем екології Співтовариства засновується Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і стійкого розвитку<sup>6</sup>. Ефективному здійсненню екологічної стратегії ЄС сприяє спеціальне рішення Ради про прийняття, виконання і примусове здійснення законодавства про охорону навколишнього середовища Співтовариства<sup>7</sup>. Концептуальний погляд Європарламенту і Ради на взаємозв'язок навколишнього середовища і стійкого розвитку в руслі реалізації Програми ЄС «До життєздатності»<sup>8</sup> вибудовував перспективне бачення екологічних проблем і шляхів їхнього вирішення, встановлювалися екологічні критерії для оцінки державних планів<sup>9</sup>. А регламент Європарламенту і Ради заснував спеціальний «інструмент фінансування» екологічної стратегії ЄС під назвою «Життя»<sup>10</sup>.

Амстердамський договір 1997 р. присвячує охороні навколишнього середовища окремий розділ. Виправлення, внесені в екологічну політику ЄС, привели до збільшення коштів, що виділяються на розвиток альтернативних джерел енергії й енергозберігаючих програм, допомогли посилити захист навколишнього середовища, зробили виробників відповідальними за утилізацію власних машин, що вже віджили своє. Екологічна складова перетворюється на наріжний камінь внутрішньої і зовнішньої політики ЄС. Це проявилось насамперед у тому, що

<sup>1</sup> OJ L 168 10.07.1993 p.1

<sup>2</sup> OJ L 333 21.12.1996 p.59

<sup>3</sup> OJ C 282 18.09.1997 p.5

<sup>4</sup> OJ L 107 24.04.1997 p.1

<sup>5</sup> OJ L 354 30.12.1997 p.25

<sup>6</sup> OJ C 321 22.10.1997 p.1

<sup>7</sup> OJ C 321 22.10.1997 p.1

<sup>8</sup> OJ L 275 10.10.1998 p.1

<sup>9</sup> OJ L 230 12.09.2000 p.16

<sup>10</sup> OJ L 192 28.07.2000 p.1

Союз узяв курс на реалізацію стратегії стійкого економічного розвитку. Цьому напрямку поступово було надано системного характеру. Будь-яка здійснювана ним діяльність ЄС узгоджується зараз з вимогами екології. Вони впливають на його відносини з третіми країнами. Залежно від їхнього дотримання товари іноземного виробництва допускаються на його митну територію. Стратегія стійкого розвитку оголошена ЄС неодмінним елементом процесу глобалізації.

Формування детальних екологічних принципів і стандартів, що підлягають дотриманню на виробництві і при наданні послуг, ЄС доповнив проголошенням індивідуального права на захист навколишнього середовища. У Хартії основних прав Європейського Союзу і проекті Договору про прийняття конституції ЄС записано: «Політики Європейського Союзу повинні включати підвищений рівень захисту навколишнього середовища і забезпечувати поліпшення його якості відповідно до принципу стійкого розвитку»<sup>1</sup>.

Як показує проведений ЄС екологічний моніторинг, і зокрема недавно опублікована доповідь Європейського екологічного агентства, природоохоронні зусилля, початі останнім часом, дають вагому віддачу. Звичайно, і проблем, як і раніше, залишається дуже багато. Але подекуди екологічна ситуація починає виправлятися. Політика стійкого розвитку, забезпечена екологічним правом ЄС, себе виправдує<sup>2</sup>.

Характеризуючи основні напрямки діяльності Європейської Комісії в сфері екології і пріоритети в цій сфері, член ЕК, що курирує питання охорони навколишнього середовища Маргот Вальстрем зазначила: «Політика в сфері охорони навколишнього середовища — один з найуспішніших напрямків роботи ЄС. Законодавство Європейського Союзу дозволило нам домогтися значних поліпшень, таких, як більш чисте повітря і більш безпечна питна вода. Екологічна стратегія Союзу сформульована в Шостій програмі дій у сфері охорони навколиш-

<sup>1</sup> Хартія Європейського Союзу об основных правах: Комментарий / Под ред. проф. Кашкина С. Ю. — М.: Юриспруденция, 2001.

<sup>2</sup> Марк Энтин. Необходимый элемент глобализации представляет собой политика ЕС в области защиты окружающей среды // «Европа», электронный журнал Европейского Союза, № 36, февраль 2004 г.

нього середовища. Визначено чотири пріоритетні сфери: зміна клімату; природа і біологічна розмаїтість; екологія, здоров'я і якість життя; природні ресурси і відходи. У програмі підкреслюється необхідність структурних змін, особливо в енергетичному і транспортному секторах, указується на необхідність докладати великі зусилля у справі економії енергії й ефективного її використання. Робиться також акцент на тому, що необхідно залучати ділові кола і громадян до того, щоб піклування про стан навколишнього середовища інтегрувалося з економічним і соціальним розвитком<sup>1</sup>.

Таким чином, у середині минулого століття Європейські співтовариства заклали правові основи політики в сфері охорони навколишнього середовища. За піввіку свого існування нинішній Європейський Союз здійснив глибокі і масштабні перетворення в сфері взаємин суспільства і природи, сформував правову базу для регулювання екологічної діяльності держав-членів, установив державно-правовий механізм забезпечення стійкого розвитку і поліпшення якості навколишнього середовища. Сьогодні ЄС є безумовним лідером у природоохоронному співробітництві на Європейському континенті, органічно взаємодіючи з національними заходами інших держав і глобальних екологічних ініціатив під егідою ООН.

<sup>1</sup> Киотский протокол — приемлемое решение // «Европа», № 36, февраль 2004 г.