

## **ПОЧАТОК ПРОГРАМНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ЕКОЛОГІЧНОЇ СТРАТЕГІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Наприкінці 1960-х рр. розвиток суспільства став неможливим без охорони довкілля. Незабаром Європейський Союз починає приймати Екологічні програми – базові політико-правові документи, що пілтують законодавство Євросоюзу та його втілення в життя. Перші програми встановили для держав-членів принципи, цілі, проекти, пріоритети й комплекс контрольньо-управлінських заходів з рішення екологічних проблем, які здобули розвиток у наступних документах. У світі головних задач були закріплені принципи екологічної стратегії ЄС.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, екологічні програми, головні завдання і принципи екологічної стратегії, інструменти політики, гармонізація законодавства.

На початку 1970-х рр. розвиток економіки Співтовариства і підвищення життєвого рівня його населення стали немислимі без боротьби із забрудненням навколишнього середовища. У результаті Рада ЄС прийняла Першу (ЕП 1) [1] і Другу (ЕП 2) [2] екологічні програми (відповідно на 1973–1977 і на 1978–1982 роки), які констатували, що досягнення безперервного і збалансованого розвитку ЄС згідно Установчого договору неможливе без ефективної екологічної стратегії з метою поліпшення якості довкілля і умов життя народів Співтовариства. Перші програми встановили для держав-членів принципи, цілі, проекти, пріоритети й комплекс контрольньо-управлінських заходів з вирішення екологічних проблем, які набули розвитку в подальших документах. Уперше було зазначено, що економічний розвиток – не самоціль, а основа зусиль соціальних партнерів щодо поліпшення якості життя з притаманною Європі увагою до здоров'я людини і захисту навколишнього середовища, спрямованих на те, щоб поставити прогрес на службу людству. Відповідальність за здійснення Програми покладалася на Комісію.

В ЕП 1 було визначено шість основних завдань: 1) зменшення і по можливості запобігання забрудненню; 2) підтримка екологічного балансу біосфери; 3) недопущення шкоди природі при експлуатації її ресурсів; 4) поліпшення умов праці за допомогою нормалізації довкілля; 5) посилення екологічних аспектів у містобудуванні і землекористуванні; 6) пошук шляхів розв'язання проблем навколишнього середовища спільно з державами в рамках і поза Співтовариством, особливо в міжнародних організаціях.

У світлі цих завдань було закріплено правові 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 метою загального прогресу і на користь регіонів; діяти не відособлено, а погоджено. Мета екологічної політики – поліпшення якості життя.

Перші два принципи спочатку лише декларувалися, при цьому основними напрямками екологічної стратегії Співтовариства в даний період залишалися контроль у галузі навколишнього середовища і реагування на заподіяну шкоду. Принцип превентивної дії став домінантою лише в Четвертій (ЕП 4) і П'ятій (ЕП 5) екологічних програмах, а суть цих принципів концептуально була перенесена в Договір про створення ЄЕС (статті 100 «а», 130«г», 130 «ф») Єдиним Європейським Актом (ЄСА).

Цілі та принципи ЕП 1 залишалися в силі, деякі положення – незмінними [3], але підхід Співтовариства до захисту довкілля постійно коригувався і розвивався. Координація і гармонізація екологічної політики на основі процедури інформування про стан навколишнього середовища [4] забезпечували ефективність діяльності на різних рівнях, беручи до уваги регіональні відмінності і вимоги Спільного ринку. Охорона природи здійснювалася як у рамках екологічної політики, так і в контексті інших галузей (соціальної, аграрної, регіональної, індустріальної, енергетичної і т.д.).

У ході аналізу результатів ставилися додаткові завдання: 1) встановлення наукових критеріїв [5, с. 11; 6, с. 43] для визначення ступеня шкоди основних форм повітряного, водного і шумового забруднення паралельно із стандартизацією методів і інструментів вимірювання шкоди, що завдається; 2) визначення на основі загальної методології параметрів і порядку встановлення якісних цілей; 3) створення у Співтоваристві системи інформації про забруднення на основі регіональних і національних мереж спостереження з включенням у Всесвітню систему контролю ООН; 4) розробка методів оцінки екологічної шкоди і визначення вартості заходів боротьби із забрудненням; аналіз економічних інструментів проведення екологічної політики, враховуючи принцип «забруднювач платить», але без порушення правил Спільного ринку.

Для вирішення поставлених завдань на рівні Співтовариства планувалося здійснити: 1) стандартизацію або гармонізацію методів вибірки, аналізу і

вимірювання забруднювачів із пріоритетами для нафти і природних газів, ймовірних канцерогенних ефектів, фотохімічних оксидантів, азбесту і ванадію; 2) визначення екологічних вимог на основі довгострокових критеріїв якості елементів довкілля; 3) встановлення тимчасових стандартів для водних забруднювачів; 4) 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; 5) дослідження забруднень в індустрії і енергетиці з виходом на відповідальних осіб; встановлення суті проблем, а також принципів і шляхів оптимального їх розв'язання; 6) визначення комунітарних засобів розв'язання проблеми отруйних відходів або таких, що скидаються протягом тривалого часу (гармонізація інструкцій, впровадження нових методів[7, с. 11; 8, с. 43], устанавлення системи синтезу інформації); 7) впровадження принципу «забруднювач платить»; 8) розробку комплексу заходів з розв'язання проблеми забруднення спільних природних зон (морських, річкових і прикордонних).

У ході гармонізації екологічного законодавства держав-членів Комісія погоджувала відповідальність порушників і загальну позицію в рамках міжнародних організацій. Ці заходи підкріплювалися довгостроковою Програмою спільних досліджень (JRC'S) і Європейською системою документації, що мало на меті розробку методів боротьби із забрудненням і технологій визначення прямої і непрямой дії забруднення на людське здоров'я і навколишнє природне середовище, а також обробку і поширення екологічної інформації.

Відповідно до ЕП 1, були створені Мережі спостереження і контролю за діяльністю, що забруднює довкілля, особливо за перенесенням забруднювачів на далекі відстані, і шкідливими ефектами їх накопичення і сполучення. Таким чином, на регіональному, національному і міжнародному рівнях здійснювався контроль за практичним виконанням намічених заходів. Обмін достатньою і порівняною інформацією сприяв вивченню дії забруднювачів на людину і

екосистеми. Для кожного типу Мереж спостереження (за повітрям, прісною і морською водою) Комісія скликала компетентних національних експертів.

Якісні цілі являли собою перелік вимог, що підлягають забезпеченню в даному природному середовищі або його частинах. Передбачалося, щоб досягнення однієї мети не шкодило досягненню іншої, а встановлений рівень не викликав небажаних побічних ефектів. Вимоги в якісних цілях диктувалися потребами охорони здоров'я, екології, соціального життя і мали на меті: 1) захист здоров'я людини за допомогою встановлення максимальних меж концентрації забруднювачів і рівнів несприятливих впливів з урахуванням того, що окремих регіон міг ставити під екологічну загрозу всю країну; 2) охорону природного середовища – тварин, рослин, ресурсів – з урахуванням таких критеріїв даної природної системи, як основний рівень захисту і нульовий ефект; 3) відновлення, збереження і поліпшення якості навколишнього середовища, сприятливого для життя людини.

Якісні цілі припускали: 1) загальну методологію і процедуру визначення параметрів; 2) підбір особливих вимог до навколишнього середовища на відповідному географічному рівні без створення перешкод для подальшого поліпшення його якості; 3) достатній мінімум довгострокових якісних вимог до різних елементів навколишнього середовища.

Початкова робота зі встановлення загальної методології визначення якісних цілей ґрунтувалася на соціологічних дослідженнях і досягненнях держав-членів у цій сфері. Першими були розглянуті басейни прісних і морських вод. Для зменшення споживання, збільшення рециркуляції, охорони від забруднення і для збільшення запасів прісної води намічалася суворе планування постачань цього унікального продукту, який не можна замінити жодною іншою природною або штучною речовиною. Морській воді загрожувало прогресуюче забруднення з наземних джерел і екстериторіальних вод. Потребувала підтримки біологічна рівновага водних ресурсів. Належало

забезпечити рівноправний і довготривалий розподіл води серед користувачів у необхідній кількості і відповідної якості.

Встановлення вимог припускало: 1) класифікацію об'єктів навколишнього середовища за видами їх використання і екологічною роллю (наприклад, для води це було пиття, купання, сільське господарство, рибальство, промисловість, водна флора і фауна); 2) методологію визначення якісних цілей на основі комплексу параметрів концентрації забруднювачів або інтенсивності несприятливих дій на фрагменти довкілля; 3) загальні методи досягнення і підтримки якісних цілей; 4) збір даних з метою визначення якісних цілей для природних компонентів з урахуванням місцевих умов і особливостей регіонів спільного інтересу. Підлягали урахуванню такі моменти: 1) фізичні, хімічні і біологічні параметри, що визначають якість, потрібні для певних видів природокористування; 2) характер і рівень існуючого і можливого забруднення; 3) ефективність методів обробки та їхня вартість; 4) методи визначення тенденцій забруднення навколишнього середовища; 5) фактичні або потенційні кількісні і якісні критерії оцінки результативності якісної мети.

ЕП 1 передбачала комплекс природоохоронних дій у сфері промисловості та енергетики. У 15 секторах індустрії, що забруднюють біосферу, було намічено зменшення, усунення або запобігання емісії забруднювачів, або шкідливому впливу на природу. Виявлялися шляхи здійснення цих заходів, їх поетапність, супутні обставини, а також соціально-економічні результати запланованих дій. Співтовариство вже давно проводило екологічні дослідження такого роду, включаючи схвалення нових добавок до їжі і тваринних кормів.

Особливо небезпечним ЕП 1 визнала забруднення морів, враховуючи їх роль у підтримці фундаментального біологічного і екологічного балансу життя на нашій планеті, значення як джерела цінних продуктів у перенаселеному світі, життєво важливого кисню і рекреаційного чинника. Небезпека для морів зростала через різноманітність джерел забруднення і труднощі боротьби з ним.

Накопичення забруднювачів виявлялося в планктоні, живих організмах і відкладеннях, посилювалася еутрофікація гирл і прибережних районів, що позначалося на біологічній різноманітності і посилювалося інтенсивністю руху морського транспорту, життєво необхідного для економічного розвитку.

Боротьба із забрудненням морів намічалася в чотирьох основних напрямках: 1) перевезення шкідливих речовин (особливо небезпечно через порізану берегову лінію, скупчення транспортних шляхів і ризик аварій); 2) скидання відходів; 3) експлуатація водних ресурсів і морського дна (де знаходиться половина світових запасів нафти, значні запаси титану і марганцю); 4) забруднення з наземних джерел (яке вимагало, перш за все, захисту прісних вод, недопущення або обмеження скидання індустріальних і побутових відходів, витоку через трубопроводи, оцінки концентрації небезпечних забруднювачів, встановлення якісних цілей для морської води і засобів їх забезпечення, обробки отруйних речовин на берегових лініях і екстрених заходів у разі аварій). Для цього були необхідні міжнародні угоди і система контролю за їх виконанням. Регулювання боротьби з морським забрудненням із перших трьох джерел уже було предметом Конвенції в Осло про контроль за скиданням особливо небезпечних відходів у північно-східній Атлантиці та прилеглих морях, Лондонської конвенції про скидання в усіх морях світу і Конвенції щодо західного Середземномор'я, конвенцій Міжурядової морської консультативної організації (ІМСО) про запобігання забрудненню морської води, про втручання в екстериторіальні води у разі нафтових аварій, про цивільну відповідальність за забруднення, про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від нафтових забруднень, про взаємодію при забрудненні Північного моря. Належало погоджувати ці конвенції з нормами Співтовариства щодо розширення реєстру речовин, системою ліцензування і списком небезпечних речовин, які транспортуються морським шляхом.

Захист вод Рейнського басейну став невідкладним через безконтрольне скидання відходів у післявоєнні роки, яке різко скоротило життєвість вод річки, її

здатність до самоочищення і утруднило використання води для харчових потреб. У 1971 р. Європарламент ухвалив рішення про поліпшення стану Рейну, а в 1972 р. Комісія запропонувала прибережним державам надзвичайну програму з очищення річки зі створенням Європейського агентства Рейнського басейну. Учасники Бернської конвенції заснували Міжнародну комісію із захисту Рейну від скидання найбільш шкідливих забруднювачів. Франція виділила ділянку для звалища. Контроль за скидами був організований по всій течії Рейну. Запроваджувався список речовин, скидання яких було заборонено. Для боротьби з тепловим забрудненням дозволялися ГЕС тільки із замкнутою системою охолодження. Франція висловилася за створення Федерації річкових агентств Рейнського басейну, а Рада Європи запропонувала Конвенцію про захист прісної води зі встановленням мінімальних стандартів її якості і організацією міжнародних комітетів для захисту міжнародних потоків.

Охорона прикордонних зон була спрямована на уніфікацію якісних цілей для спільних ресурсів, що формують єдиний гео економічний регіон, але використання яких регулюється суперечливими інструкціями.

У сфері поводження з відходами основною була проблема ліквідації індустріальних і споживчих відходів, особливо тих, які через токсичність і нерозкладання вимагали ліквідації поза регіоном і навіть поза національними кордонами. Щоб не порушувати правила Спільного ринку і міжнародної торгівлі слід було об'єднати ідеї і досвід Співтовариства для встановлення балансу різних дій і визначення рівня ухвалюваних рішень (провісник концепції розподіленої відповідальності і принципу субсидіарності). Розв'язання проблеми планувалося в декілька стадій: 1) якісна і кількісна інвентаризація найбільш шкідливих відходів; 2) вивчення техніко-економічних і юридичних аспектів проблеми збору, переробки або ліквідації відходів; 3) гармонізація законодавства для сприяння впровадженню нових технологій і системи інформації про методи поводження з відходами.



Окремо стояла проблема утилізації радіоактивних відходів. Із розвитком ядерної енергетики зростали обсяги відходів, про обробку, зберігання і утилізацію яких належало подбати, щоб забезпечити захист населення і навколишнього середовища протягом тисячоліть. У цій сфері потрібним було довгострокове планування і гармонізація на рівні Співтовариства з урахуванням досвіду МАГАТЕ і NEA. Для вирішення поставлених завдань розпочали інвентаризацію радіоактивності відходів із визначенням параметрів їх зберігання, виявлення динаміки розвитку ядерної енергетики і пріоритетних досліджень, вивчення можливостей транспортування, проміжного розподілу і остаточного поховання ядерних відходів у Європі, визначення принципів обробки і відповідальності за зберігання запасів ядерного палива.

Ефективність охорони довкілля залежала від спільних дій держав-членів і встановлення стандартів Співтовариства щодо забезпечення їх дотримання накладенням штрафів за кожне порушення. Комісія розпочала узгодження національних специфікацій неекологічної продукції, вимог до підприємств (при схожих якісних цілях) про речовини, випуск або скидання яких були заборонені або обмежені з гармонізацією методів інспекції і процедур легалізації. У річних звітах про стан навколишнього середовища Комісія публікувала подані членами ЄС матеріали про відповідність чинних норм завданням боротьби із забрудненням і про їх вдосконалення під час застосування.

В екологічній політиці передбачалось використання найбільш ефективних і найменш витратних економічних інструментів. Атрибутами ефективності виступали спільне планування і порівнянна законодавча основа, спільні методи оцінки витрат і принципи їх розподілу з узгодженням цін, умов конкуренції і інвестицій. У практиці застосування економічних інструментів утвердився принцип «забруднювач платить». Для його здійснення пропонувалося: 1) прийняти загальні правила розподілу витрат на боротьбу із забрудненням і закріпити методи визначення ефективності економічних інструментів;

2) погоджувати оцінку витрат на компенсацію основних видів шкоди навколишньому середовищу; 3) розробити методи класифікації заходів боротьби із забрудненням.

Здійснення екологічної програми було немислиме без широкого діапазону спільних науково-технічних досліджень на рівні Співтовариства, оскільки для окремих держав створення і використання необхідних інститутів і лабораторій було б надто дорогим. У світлі ЕП 1 і ЕП 2 підвищення рівня наукового і технологічного знання як принцип екологічної політики здійснювалося за допомогою взаємодії національних інститутів з Об'єднаним центром досліджень. Початковий комплекс науково-дослідних робіт був затверджений Радою в 1973 р. [9, с. 11] і передбачав прямі і супутні дослідження [10, с. 43], включаючи моделювання і аналіз систем виявлення шляхів і вимірювання забруднень, а також прямої і віддаленої дії забруднювачів на людину з підвищенням рівня екологічної освіти.

Захист природної місцевості вимагав експертизи використання сільських регіонів і особливо методів аграрної політики. Фермери завжди брали участь в екологічній політиці. Сільський туризм забезпечував фермерів додатковими доходами, новою зайнятістю і підтримував життєдіяльність сільських регіонів. Екологія вимагала понизити інтенсивність використання добрив і пестицидів. Для підтримки аграрного сектора, мінімального рівня населення і збереження сільської місцевості запроваджувалася система підтримки сільського господарства і доходів фермерів, наукова оцінка екологічних наслідків різних способів підвищення врожайності, органічного і мікробного забруднення ґрунту, висушування боліт і т.д.

Забруднення навколишнього середовища було тісно пов'язано з виснаженням невідновлюваних природних ресурсів (металів, нафти і природного газу) і їх нестачею в недалекому майбутньому, навіть у разі підвищення цін на них, нових відкриттів, технологічного прогресу і рециркуляції металів. Подібні

труднощі могли виникнути і з прісною водою через одночасне наростання її забруднення і споживчого попиту. Тому слід було негайно проаналізувати базові дані про невідновлювані ресурси, упровадити програми їх заощадження або заміни, з'ясувати, якою мірою висока норма споживання призводить до погіршення якості довкілля, а збереження і рециркуляція мінеральних ресурсів робить внесок в її поліпшення і зменшення забруднення такими металами, як ртуть, хром, кадмій.

Зростала актуальність правового забезпечення екології міст. Враховуючи рекордну інтенсивність урбанізації Європи, індустріальний характер цивілізації континенту і вистраждані гуманістичні традиції, правова регламентація «екологічного вимірювання» розвитку міст набула найбільш ефективного характеру в умовах інтеграції європейських країн у другій половині ХХ ст. Особливу увагу розвитку міст у гармонії з навколишнім середовищем було приділено вже в ст. 2 Договору про ЄЕС 1957 р., яка одним із фундаментальних завдань Співтовариства закріпила узгодження економічної активності і безперервного, збалансованого розвитку, немислимим без боротьби із забрудненням, удосконалення якості життя і захисту довкілля.

ЕП 1 координувала природоохоронну діяльність Співтовариства в міжнародних організаціях (ОЕСР, ЄЕК, ЮНЕП), що відають різними аспектами політики, економіки, законодавства і охорони здоров'я з метою розробки рекомендацій національним урядам особливо при гармонізації термінових заходів захисту навколишнього середовища [11].

Таким чином, Перша екологічна програма 1973 р. поклала початок цілеспрямованій політиці Співтовариства в цій галузі і набула розвитку в Другій 1977 р. і Третій 1986 р. програмах. Цілі і принципи залишалися в силі, деякі з положень – незмінними, але підхід Співтовариства до захисту навколишнього середовища розвивався. ЕП 2 1977 р. стала оновленим і розширеним варіантом ЕП 1, але до 1983 р., коли була прийнята ЕП 3, превентивний підхід до захисту

довкілля вже набув чітких обрисів. Профілактика, запобігання виникнення проблем навколишнього середовища стали домінантою екологічної стратегії ЄС. Було визнано, що ресурси довкілля не тільки створюють підставу, але також і встановлюють межі подальшого економічного і соціального розвитку. Запобігання екологічним проблемам належало досягти через інтеграцію екологічних вимог у планування і здійснення діяльності в інших секторах з акцентом на попередній оцінці впливу на навколишнє середовище як на критичному інструменті забезпечення такої інтеграції.

#### **Список літератури:**

1. First Environment Action Programme // OJ C 112 20.12.1973.
2. Second Environment Action Programme // OJ C 139, 13.6.1977.
3. State of the Environment: First Report', 1977 // OJ C 139, 13.6.1977.
4. Regulation or Administrative Action in Member States // OJ C 9, 15.3.1973.
5. 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 // OJ L 153, 9.6.1973.
6. Directive of the European Parliament and of the Council // OJ L 189, 11.7.1973.
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 // OJ L 153, 9.6.1973.
8. Directive of the European Parliament and of the Council // OJ L 189, 11.7.1973.
9. 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 // OJ L 153, 9.6.1973.
10. Activities of the Communities in the different sectors // OJ L 189, 4.1.1973.
11. Agreement of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 28 May 1969 providing for standstill and notification to the Commission, as amended by the Agreement of 5 March 1973 // OJ C 9 15.3.1973.

#### **Лозо В. И. Начало программного обеспечения правовых основ экологической стратегии ЕС.**

*В конце 1960-х гг. развитие общества стало немыслимо без охраны окружающей среды. Вскоре Европейский Союз начинает принимать Экологические программы – базовые политико-правовые документы, пилотирующие законодательство Евросоюза и его воплощение в жизнь. Первые программы установили для государств-членов принципы, цели, проекты, приоритеты и комплекс контрольно-управленческих мер по решению экологических проблем, которые получили развитие в последующих документах. В свете основных задач были закреплены принципы экологической стратегии ЕС.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, экологические программы, основные задачи и принципы экологической стратегии, инструменты политики, гармонизация законодательства.

***Lozo V. I. The beginning of program maintenance of legal bases of EU environmental strategy.***

In the late sixties the development of society became impossible without protection of environment. Soon the European Union starts to adopt Environmental programs – the base policy-legal documents piloting the EU legislation and its implementation. The first programs have established for member-states the rate of principles, purposes, projects, priorities and a complex of control administrative measures for solving the environmental problems which were improving in the subsequent documents. In the light of the primary goals principles of environmental strategy of EU have been fixed.

**Key words:** the European Union, environmental programs, the primary goals and principles of environmental strategy, policy instruments, legislation harmonisation.