

Ю. Цибульський, здобувач кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Проблеми міжнародно-правового забезпечення екологічного планування

Прискорений розвиток цивілізації призвів до деградації природних екосистем. Нині доводиться констатувати, що земна біосфера й екосистеми різних рівнів мають обмежені можливості щодо забезпечення свого нормального функціонування і відтворення в умовах надмірного впливу людської діяльності. Ресурси земної біосфери мають чітко окреслені параметри, а кількість народонаселення і його матеріальні потреби зростають досить високими темпами. Водночас швидко збільшуються негативні антропогенні навантаження на природу, забруднюються внутрішні водойми, моря та площі лісів, вичерпуються мінерально-сировинні та біологічні ресурси. Глобальний характер екологічних проблем (збереження озонового шару, біорозмаїття, клімат, чисте довкілля тощо) потребують розробки та реалізації погодженої міжнародної політики, взаємозгодження виробничої діяльності будь-якої країни з вимогами ресурсно-екологічної безпеки її існування, а також врахування потреб майбутніх поколінь у життєвих ресурсах. Одним із напрямків реалізації цих завдань є екологічне планування та його міжнародно-правове забезпечення.

На цей час світовим співтовариством вжито досить багато заходів щодо вирішення ресурсно-екологічних проблем, зокрема, через екологічне планування як на рівні національних держав, так і у міжнародному аспекті. Слід нагадати, що вперше принципи міжнародної екологічної співпраці були узагальнені в Декларації Стокгольмської конференції ООН з проблем навколишнього середовища в 1972 р.¹ У цьому документі сформульовано 26 принципів, починаючи з проголошення основоположного — права людини на життя в такому навколишньому середовищі, «якісна сторона якого робить можливим гідний і благополучний спосіб життя». З наступних кроків систематизації міжнародно-правових принципів охорони навколишнього середовища і регулюван-

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.nau.ua/rus/doc/?code=995_454–

ня природокористування можна відзначити Всесвітню хартію природи (ВХП), яка проголошена в резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 28 жовтня 1982 р.¹ Як і інші резолюції ГА ООН, названі вище декларації не мають обов'язкової юридичної сили та мають рекомендаційний характер. Але їх значення вельми велике, оскільки вони прийняті безпосередньо Генеральною Асамблеєю ООН, яка є найвищим авторитетом, що втілює волю всього людства. ВХП генералізує міжнародні юридичні принципи охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів.

У новітньому розумінні принципи міжнародної співпраці у галузі охорони навколишнього природного середовища висловлені в Декларації з навколишнього середовища і розвитку, яка була одностайно прийнята учасниками конференції ООН, що відбулася в червні 1992 р. в Ріо-де-Жанейро (Бразилія)². У цій Декларації йдеться про те, що Конференція ООН по навколишньому середовищу і розвитку, підтверджуючи Декларацію Конференції ООН з проблем навколишнього середовища, прийняту в Стокгольмі 16 червня 1972 р., і прагнучи розвинути її, має на меті встановлення нового, справедливого глобального партнерства шляхом створення нових рівнів співпраці між державами, ключовими секторами суспільства і людьми, докладаючи зусилля для висновку міжнародних угод, що забезпечують поважання інтересів всіх і захист цілісності глобальної системи навколишнього середовища і розвитку, визнаючи комплексний і взаємозалежний характер Землі. І хоча безпосередніх планів або програм щодо вирішення екологічних питань не міститься у вищезазначених документах, завдання, які в них сформульовані, можна розцінювати як певний стратегічний план-напрямок координації зусиль країн у справі подолання екологічної кризи.

Пройдений майже за три десятиліття після Стокгольмської конференції шлях показав, що основні тенденції швидкого погіршення глобальних і регіональних екологічних умов не змінилися, хоча за ці роки в природоохоронні заходи вкладено сотні мільярдів доларів. Незважаючи на помітні успіхи розвинених країн у сфері охорони природного середовища і вдосконаленні енерго- і ресурсозберігаючих та природоохоронних технологій, у глобальних масштабах продовжується деградація всіх природних систем життєзабезпечення. Складання планів різного

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/gadocs/convres/r37-7.pdf>

² [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/index.htm>

терміну дії щодо природоохоронної діяльності та розробка екологічних програм може бути одним із важливих інструментів подолання і навіть попередження вказаних проблем. Втім фактом є те, що численні програми охорони навколишнього середовища, що приймалися після Стокгольмської конференції на глобальному, регіональному і місцевому рівнях, виявилися недостатніми і неефективними. Це не означає, що вони були поганими. Просто виходили вони з невірних посилай і оцінок реальної екологічної ситуації. Крім того, однією з причин низької ефективності вказаних програм виявилась і специфіка міжнародно-правового регулювання екологічних відносин.

Слід зазначити, що структура механізму міжнародно-правового регулювання екологічних відносин містить у собі дві групи засобів: жорстке, тобто обов'язкове право, і так зване «м'яке» право, норми якого мають рекомендаційний характер і не підлягають примусовому виконанню¹. До обов'язкової складової належать загальновизнані міжнародно-правові норми і принципи, а також міждержавні багатосторонні та двосторонні угоди (договори, конвенції, протоколи і т. п.). Загальна кількість діючих у світі глобальних і регіональних міжнародних угод, що регулюють екологічні відносини, досягає півтори тисячі. Що стосується двосторонніх угод, то їх кількість перевищує три тисячі. Водночас слід зазначити, що значну кількість міжнародно-правових норм і актів по екологічному праву складають такі, що мають рекомендаційний характер і існують у вигляді декларацій, хартій, пактів, резолюцій, рішень, ухвал та інших актів такого роду, що приймаються міжнародними конференціями і міжнародними організаціями. «Необов'язковість» цих норм значно знижує можливість їхнього впливу на виконання учасниками цих угод взятих зобов'язань щодо вирішення екологічних проблем. Особливо це стосується різноманітних програм, спрямованих на вирішення екологічних проблем різного рівня, про що мова йшла вище.

У наш час майже 120 держав світу прийняли загальні (комплексні) закони про охорону навколишнього середовища і регулювання природокористування. У понад 100 державах створені міністерства охорони навколишнього середовища або еквівалентні їм органи. Розвиваються нові методи правового регулювання природокористування і охорони навколишнього середовища: екологічне нормування, стандартизація; дозвільний порядок; превентивний та інспекційний контроль; компенсації заподіяної шкоди; довгострокове планування і програ-

¹ Міжнародне право: Навч. посіб. / За ред. М. В. Буроменського. – К., 2005. – С. 50–52.

мування і т. д. Безумовно, що всі ці заходи на національному рівні пов'язані із розвитком міжнародних інструментів правового регулювання екологічних відносин. Для України особливе значення мають зусилля європейських країн у цьому напрямі, оскільки вона географічно і політично має вирішувати багато екологічних проблем, що мають трансграничний характер, у співробітництві саме з європейськими державами і передусім з країнами ЄС.

Треба підкреслити, що одним з найважливіших напрямів діяльності Євросоюзу є вирішення екологічних проблем та збереження навколишнього природного середовища. У цій сфері існує розгалужена система екологічного законодавства, норми якого успішно реалізуються на практиці. Євросоюз є світовим лідером щодо розробки та реалізації екологічної політики і успішно вирішує багато екологічних проблем на континенті. Саме в практиці діяльності Євросоюзу та його спеціальних інституцій екологічне планування у вигляді програм та їхнє правове забезпечення набуло свого найбільшого розвитку.

На цей час у країнах Європейського Союзу розроблена і реалізується стратегія екологічно-орієнтованого менеджменту й екологічного підприємництва як одного з важливих напрямів екологічної модернізації. Починаючи з 1973 р. розроблено спеціальні програми охорони природи, в яких загальне визнання здобула ідея сталого розвитку, відповідно до якої екологічні та економічні цілі в динаміці збігаються, а на рівні Європейського Союзу його країни-члени розробили принципи та спільні заходи для законодавчих актів у сфері охорони природи.

Основою для практичної діяльності у сфері екологічної політики виступають середньострокові програми, що закріплено в установчому договорі ЄС. Тобто можна стверджувати, що планування як метод управління природоохоронною діяльністю є одним з головних інструментів вирішення екологічних проблем у практиці Євросоюзу. Ці програми є політико-правовими документами, які визначають пріоритетні заходи ЄС на найближчу перспективу, встановлюють конкретні цілі і завдання для Союзу. Усього за історію систематизованої екологічної політики ЄС було прийнято шість програм¹. На цей час діє Шоста програма.

Перша програма дій з'явилась у 1972 р. після Стокгольмської конференції ООН з проблем навколишнього середовища. Цю програму вважають класичним документом в галузі захисту навколишнього середовища початкового періоду звертання європейських країн до проблем

¹ Див.: Документи офіційного сайту по екологічній політиці Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ecoline.ru/

екології. Наступні документи приймалися у 1977 р. (Друга програма), у 1983 р. (Третя програма) і в 1987 р. (Четверта програма). П'ята програма виявилась новим поворотом в екологічній політиці. Вона була прийнята в 1993 р. і дістала назву «Назустріч стійкому розвитку». Тобто ЄС взяв на озброєння концепцію стійкого розвитку, яка є офіційною стратегією ООН щодо виходу людства з екологічної кризи після проведення конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку 1992 р. в Ріо-де-Жанейро. І якщо у П'ятій програмі дій концепція сталого розвитку була тільки задіяна, то у Шостій програмі вона є основною темою і стосується всіх основних сфер екологічної політики ЄС. Ця програма була затверджена 22 липня 2002 р. з розрахунком на рекордний термін дії — 10 років¹ (попередні програми були розраховані на більш короткі терміни). У цьому можна вбачати намагання подолати та компенсувати недоліки попередніх програм, серед яких одним із головних була короткочасність їх дії.

Необхідно також зазначити, що для Шостої програми дій характерним є поступовий перехід від адміністративних інструментів регулювання екологічної політики до інструментів, що побудовані на ринкових принципах. Вона має назву «Навколишнє середовище 2010: наше майбутнє і наш вибір» і була затверджена Рішенням Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу №1600/2002/ЕС від 22.07.2002 р. Програма спрямована на забезпечення таких трьох умов проведених екологічних заходів Європейського Союзу:

- інтеграція потреб навколишнього середовища в різні напрями діяльності ЄС та впровадження принципу екологічної зумовленості діяльності співтовариства, що закріплений у ст. 6 установчого договору;
- продовження заходів, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку;
- проведення екологічних заходів з розрахунком на поточне та майбутнє розширення ЄС.

Програма також виділяє чотири пріоритетні форми дій ЄС на найближчі роки:

- зміна клімату;
- природа та біологічне різноманіття;
- навколишнє середовище, здоров'я та якість життя;
- природні ресурси та відходи.

¹ Див.: Шестая программа действий в области окружающей среды [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.europa.eu.int/

На основі спеціальних політико-правових інструментів було створено сім тематичних стратегій, які мали бути подані на розгляд Європарламенту та Ради Європи протягом перших трьох років дії Шостої програми з метою їх затвердження на основі спільних рішень цих інститутів. Програма містить описання пропозицій щодо вирішення завдань у сфері охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки ЄС, а також заходи Союзу з їх реалізації. Цей документ націлений на вирішення таких проблем:

- наслідки зміни клімату;
- сприяння довгостроковим завданням по стабілізації концентрації парникових газів в атмосфері на рівні, який би попереджував небезпечне атмосферне втручання в кліматичну систему;
- захист, збереження, відновлення і розвиток функціонування природних екосистем з метою зупинення поширення пустель та виснаження біологічного різноманіття;
- сприяння високому рівню якості життя і соціального добробуту людей, їх забезпечення сприятливим навколишнім середовищем, у якому рівень забруднення не зростає до рівня шкідливого впливу на здоров'я людей та підтримання стійкого міського розвитку;
- збільшення ефективності ресурсів, а також управління ресурсами та відходами для створення більш стійкої структури виробництва та споживання;
- подолання протиріччя між використанням ресурсів, генерацією відходів та рівнем економічного зростання.

По кожній з пріоритетних проблем Програмою передбачений комплекс заходів. У той же час визначення стратегічних заходів потребує удосконалення і значною мірою оновлення екологічного законодавства ЄС, у зв'язку з чим передбачено: удосконалення заходів щодо підвищення поважання екологічних правил ЄС та припинення порушень екологічного законодавства; сприяння удосконаленню процедур правопримусу, інспекції, моніторингу екологічного законодавства; систематичний огляд застосування екологічного законодавства в країнах-членах; обмін інформацією щодо найкращої практики застосування законодавства ЄС.

Важливою відмінністю Шостої програми є виокремлення тематичних стратегій, спрямованих на вирішення конкретних проблемних питань навколишнього середовища, таких, як повітря, відходи, природні ресурси, ґрунт тощо. Ці стратегії є фактично новим поколінням політики в галузі навколишнього середовища. Вони охоплюють довгострокову перспективу, фіксуючи конкретні цілі у сфері охорони навколишньо-

го середовища до 2020 р., що сприяє стабільним рамкам екологічної політики. Вони сконцентровані на визначенні найкращих інструментів для ефективного вирішення екологічних завдань. Тематичні стратегії також сприятимуть процесу законотворчості, спрощуючи та прояснюючи чинне законодавство, а також пропонуючи необхідні законопроекти, коли це необхідно¹.

У цілому ж програми дій взагалі і Шосту програму зокрема можна розцінювати як достатньо ефективні правові форми здійснення екологічного планування на міжнародному рівні, які мають високий потенціал подальшого розвитку і можуть хоча б частково забезпечувати функцію управління охороною навколишнього середовища з боку ЄС. Втім не можна не вказати й на деякі недоліки в екологічній політиці ЄС, зокрема локальність заходів, які не збігаються із глобальністю проблем, на вирішення яких вони спрямовані, а також відсутність реальної довгострокової стратегії і спрямованість дій на боротьбу із зовнішніми проявами. Тому подальші зусилля щодо правового забезпечення екологічної політики у цілому і екологічного планування зокрема потрібно спрямовувати на розробку системи планів і програм різного терміну дії (принаймні від 10 до 50 років) з огляду на масштаби і тривалість природних змін з посиленням правового забезпечення обов'язковості їх виконання з боку країн-членів ЄС та таких, що з ними межують.

¹ Див.: *Калиниченко П. А.* Охрана окружающей среды в деятельности Европейского сообщества (международно-правовой аспект): Автореферат. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Б/и, 2001. – С. 12–13.