

УДК 332.142.6:061.1ЄС

**Шабардіна Ю.В.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри менеджменту інноваційної діяльності  
та державного управління  
Чернігівського національного технологічного університету

## ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В КОНТЕКСТІ ПОСИЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

### ENVIRONMENTAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF INCREASING INTEGRATION PROCESSES IN UKRAINE

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто еволюцію становлення екологічної політики Європейського Союзу як провідного експерта у визначенні і виконанні поставлених завдань екологічної політики на глобальному та регіональному рівні, окреслені загальні напрями проведення подальших реформ у сфері охорони навколишнього середовища в контексті посилення інтеграційних процесів.

**Ключові слова:** Європейський Союз, екологічна політика, принципи, програма дій, суб'єкти екологічного врядування, довкілля, сталий розвиток.

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрена эволюция становления экологической политики Европейского Союза как ведущего эксперта в определении и выполнении поставленных задач экологической политики на глобальном и региональном уровне, указаны общие направления проведения дальнейших реформ в сфере охраны окружающей среды в контексте усиления интеграционных процессов.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, экологическая политика, принципы, программа действий, субъекты экологического управления, окружающая среда, устойчивое развитие.

#### ANNOTATION

The article deals with the evolution of the formation of environmental policy of the European Union as a leading expert in the determination and implementation of the objectives of environmental policy at the global and regional level. It indicates the general direction of further reforms in the field of environmental protection in the context of strengthening integration processes.

**Keywords:** European Union, environmental policy, principles, program of action, subjects of environmental management, environmental protection, sustainable development.

**Постановка проблеми.** Першочерговою функцією будь-якої держави є забезпечення її національної безпеки, що особливо актуалізується у світлі останніх подій в Україні. Враховуючи розуміння національної безпеки з точки зору захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, екологічна безпека повинна розглядатися як її пріоритетна складова. Вирішення важливих екологічних проблем, більшість із яких має глобальний характер внаслідок розмитості кордонів природного довкілля, обмеженості природних ресурсів і в той же час стрімко зростаючої потреби в них, лише на рівні окремих держав сьогодні фактично неможливо. Внаслідок чого виникає нагальна потреба концентрації спільних зусиль і реалізації єдиної еколо-

гічної політики багатьох держав, пріоритетами розвитку яких є забезпечення належних умов життєдіяльності людини, збереження природних екосистем для наступних поколінь та забезпечення екологічної безпеки. Оскільки природно-ресурсний потенціал України є складовою загальноєвропейських природних багатств, його збереження і відродження необхідно розглядати у рамках загальноєвропейських пріоритетів суспільного розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі адаптації українського екологічного законодавства до вимог ЄС присвячені праці таких науковців, як: Д. Фонарюка, В. Муравйова [1]. Екологічній політиці ЄС присвячені роботи Ю. Шемпученка, В. Андрейцева, М. Микієвич, Н. Андрусевич, Т. Будякова, О. Вишнякова, І. Грицяк та ін. [2-4]. Питання державного регулювання природоохоронною діяльністю хвилювали О. Бондаря, Т. Груцкевич, С. Лінника, М. Малиш, М. Хвесика, Е. Ашикову [5-10].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Зважаючи на численну кількість публікацій щодо становлення і еволюції екологічної політики Європейського Союзу як впливового суб'єкта у координуванні політики вирішення світових екологічних проблем, яка у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною і ЄС стрімко зростає, необхідно зауважити, що більшість публікацій присвячена дослідженню окремих складових екологічної політики Європейського Союзу. Відчутний брак наукових праць, які б комплексно розглядали і пропонували варіанти якнайшвидшого наближення до екологічних стандартів ЄС з урахуванням досвіду країн – учасниць даної організації, напрацьованого десятиліттями, та особливостями розвитку нашої держави. Даний факт, на наш погляд, не створює реальних передумов підготовки науково обґрунтованого підґрунтя для забезпечення екологічної безпеки України.

**Постановка завдання.** Таким чином, метою статті є аналіз основних етапів становлення сучасної екологічної політики Європейського Союзу і пошук дієвих напрямів співпраці України і ЄС у напрямі забезпечення реальних умов сталості розвитку нашої держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Період становлення екологічної політики Європейського Союзу налічує понад 40 років плідної системної праці з формування європейського екологічного права. Вважається, що початок становлення Спільної екологічної політики в Європі заклала конференція глав держав та урядів, яка відбулася в 1972 році у Парижі. Загострення екологічної кризи в Європі на початку 70-х років ХХ ст. і об'єктивна необхідність здійснення екологічних заходів привернули громадську думку Європи до екологічних проблем економічного розвитку. Пріоритетність екологічної політики закріплена в Амстердамському договорі, що був затверджений у 1997 р., а з 1998 р. питання охорони навколишнього середовища включені в усі напрями Спільних політик ЄС [11]. Так, до сфер, у яких на даний момент відбувається інтеграція екологічних питань, можна віднести: сільське господарство, політика розвитку третіх країн, енергетика, підприємництво, рибальство, внутрішній ринок, дослідження, структурні фонди, торговельні та зовнішні відносини, транспорт, економічні та фінансові відносини [12].

Серед пріоритетних цілей політики ЄС у сфері навколишнього середовища виділяють такі:

- збереження, захист і поліпшення якості навколишнього середовища;
- охорона здоров'я населення;
- розумне та раціональне використання природних ресурсів;
- підтримка заходів на міжнародному рівні щодо вирішення регіональних або глобальних проблем навколишнього середовища, зокрема протидія зміні клімату [13].

Специфікою природоохоронного законодавства ЄС є орієнтація на забезпечення сталого розвитку країн-учасниць, за якого економічне зростання, соціальна згуртованість та охорона навколишнього середовища знаходяться в одній площині та є взаємопідтримуючими напрямками діяльності ЄС. Сталий розвиток належить до моделі людського розвитку, за якої використання ресурсів спрямоване на задоволення людських потреб нинішнього покоління з одночасним забезпеченням сталості природних систем та збереженням навколишнього середовища для закладання можливості задоволення потреб майбутніх поколінь.

Поміж основних принципів екологічної політики ЄС, дотримання яких є обов'язковою умовою для всіх членів та кандидатів на вступ до цього інтеграційного утворення, важливого значення набуває принцип субсидіарності, який спрямований на визначення рівня втручання ЄС. При цьому втручання ЄС при вирішенні екологічних проблем окремих держав-учасниць вважається аргументованим за умов доведення більшої ефективності його дій порівняно з відповідними заходами держав-учасниць.

В основу функціонування Європейського Союзу закладений принцип верховенства права,

що передбачає можливість діяльності Союзу виключно в межах договорів, які були добровільно та демократично затверджені усіма державами – учасницями ЄС.

Договір є обов'язковою угодою між державами – членами ЄС. На сьогодні чинними є два договори: Договір про заснування Європейського Союзу та Договір про функціонування Європейського Союзу.

Взаємодоповнюючими можна вважати принципи пропорційності і «розумного регулювання». Пропорційність, згідно зі ст. 5 Договору про заснування Європейського співтовариства, означає неможливість накладання органами влади на громадян зобов'язань, які перевищують установлені межі необхідності, що випливають з публічного інтересу. «Розумне регулювання» означає досягнення результатів найменш обтяжливим шляхом.

Одним із ключових принципів, на яких заснована екологічна політика ЄС, є принцип «забруднювач платить», який несе у собі попереджувальну дію щодо випадків порушення стандартів екологічної безпеки і тим самим сприяє реалізації цілей та впровадженню відповідної політики ЄС у цій сфері.

Принцип вжиття заходів перестороги забезпечує швидке реагування в умовах можливої небезпеки для здоров'я людини, тварин або рослин та навколишнього середовища.

Запозичення і реалізація основних принципів екологічної політики ЄС в Україні є нагальною потребою подальшого розвитку нашої держави на умовах сталості.

Позитивним моментом є те, що здійснення екологічної політики ЄС покладена на природоохоронні інституції загальноєвропейського значення. Практика засвідчила, що діяльність суб'єктів екологічного врядування саме наднаціонального рівня дозволяє уникнути суб'єктивності у розв'язанні екологічних проблем окремих країн-учасниць та реалізувати право ініціативи щодо гармонізації законодавства в екологічній сфері. Так, основними суб'єктами, які розробляють та реалізують екологічну політику ЄС є: Європейський парламент, Рада ЄС, Комісія ЄС, Суд ЄС, Омбудсмен ЄС, Європейський інвестиційний банк, а також спеціалізовані установи: Європейське агентство з навколишнього середовища, Європейська мережа інформації та спостереження за навколишнім середовищем, Мережа ЄС для імплементації та застосування права навколишнього середовища, Європейська консультативна рада з навколишнього середовища, Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку та ін. [14; 15].

Підписання Угоди про асоціацію між Європейським Союзом і Україною активізувало подальшу співпрацю ЄС і України, яка до цього моменту мала переважно декларативний характер.

Експерти в галузі екологічного права України наголошують, що забезпечення екологічних

прав громадян за європейськими стандартами в процесі реалізації екологічної політики досягається через інституційно-функціональну складову [6, с. 106-115]. Так, виділяють п'ять рівнів, на яких здійснюється реалізація екологічної політики в Україні, а саме:

1. Рівень стратегічного управління, представлений такими органами держави як Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України. На даному рівні визначаються пріоритетні завдання, що мають бути реалізовані в процесі державного управління екологічною сферою, здійснюється загальна координація діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення екологічних прав громадян.

2. Рівень галузевого та міжгалузевого управління, розгалужена система яких зумовлює наявність досить складних адміністративно-правових зв'язків між ними. Це, насамперед, центральні органи виконавчої влади, зокрема Міністерство екології та природних ресурсів України, а також державні агентства, інспекції, управління та служби, що регулюють окремі галузеві питання. На даному рівні здійснюється нормативне, методологічне, наукове забезпечення відповідної галузі екологічної діяльності, здійснюється міжгалузева координація, відомчий нагляд і контроль, реалізуються регуляторні функції відповідних центральних органів виконавчої влади.

3. Рівень місцевого управління представлений місцевими державними адміністраціями, територіальними органами окремих центральних державних органів на обласному та районному рівнях, які забезпечують реалізацію відповідних завдань і функцій держави в окремих складових процесу реалізації екологічної політики в межах територій областей та районів, а також забезпечується міжгалузева координація різних напрямків державної екологічної політики на місцевому та регіональному рівнях.

4. Рівень, який представлений органами місцевого самоврядування, керівними органами підприємств, установ, організацій, які спеціалізуються на здійсненні функцій управління екологічно значущою діяльністю цих організацій та іншими інституціями, що мають відношення до забезпечення екологічних прав громадян. Актуальним питанням є посилення ролі саме органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної екологічної політики.

5. Рівень громадського управління здійснюється громадськими організаціями, діяльність яких має екологічне спрямування.

У контексті вищесказаного погоджуючись з висновками дослідників [10] надзвичайно важливим внеском у забезпечення екологічних прав громадян за європейськими стандартами в процесі реалізації екологічної політики може стати взаємодія вітчизняних інституцій цієї сфери з аналогічними інституціями держав – членів Європейського Союзу.

Реальні здобутки у проведенні екологічної політики ЄС можна дослідити крізь призму періодичних програм екологічних дій, що було започатковано з 1973 року, даного інтеграційного утворення.

Аналіз Програм дій з охорони навколишнього середовища (ЕПД), кількість яких на сьогоднішній день складає сім, дозволяє прослідкувати еволюцію європейських екологічних орієнтирів, зміщення акцентів з контролю лише за якісними показниками окремих екосистем в площину планетарного регулювання довкілля.

У 2012 році Європейська Комісія представила нову Програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року, яка проходить під гаслом: «Жити добре в межах можливостей нашої планети». Дана Програма направлена на підвищення екологічної сталості в Європі та перетворення ЄС на інклюзивну і сталу «зелену» економіку. Серед основних тематичних пріоритетів такі:

1. Захист, збереження та розвиток природного капіталу ЄС.
2. Перетворення ЄС на ресурсозберігаючу, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку.
3. Захист громадян ЄС від екологічних тисків та ризиків для здоров'я і благополуччя.
4. Максимізація переваг екологічного права ЄС.
5. Поліпшення доказової бази екологічної політики.
6. Забезпечення інвестицій у екологічну та кліматичну політику та досягнення відповідної вартості інвестицій.
7. Поліпшення екологічної інтеграції та узгодженості політики.
8. Підвищення сталості міст ЄС.
9. Підвищення ефективності діяльності ЄС щодо реагування на регіональні та глобальні екологічні та кліматичні виклики.

Останнім часом все більшої пріоритетності набуває регіональна політика ЄС, екологічна складова якої посідає одне із центральних місць. Метою регіональної екологічної політики є забезпечення гармонійного, сталого розвитку європейських регіонів. У зв'язку з тим, що державну екологічну політику на регіональному рівні можна розглядати у двох аспектах – як екологічну політику держави щодо регіонів і як екологічну політику, яка здійснюється регіонами, доцільним, на наш погляд, у контексті вирішення специфічних екологічних регіональних проблем є розмежування повноважень між різними гілками влади у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища. У даному випадку корисним може бути досвід держав-членів Європейського Союзу, національні уряди яких, в процесі децентралізації влади передали широке коло повноважень з охорони довкілля регіональним та місцевим органам самоврядування.

**Висновки.** Країнами Європейського Союзу накопичено значний досвід екологічного управління. Еволюція екологічної політики ЄС сформувала чіткі підходи до визначення і розв'язання проблем навколишнього середовища. Використання екологічних стандартів є запорукою сталого функціонування екосистем у розвинутих європейських країнах. Практика показує, що бездумне дублювання досвіду інших країн без врахування особливостей становлення і розвитку екологічного простору України не може підвищити ефективність використання її наявного природно-ресурсного потенціалу і забезпечити сталий розвиток території нашої держави. Безперечно, досягнення високих екологічних стандартів ЄС повинно стати стратегічним завданням екологічної політики України на найближчу перспективу, але в той же час необхідно усвідомлювати, що сучасні значні досягнення в природоохоронній сфері європейської спільноти є результатом тривалого процесу не тільки проведення реформ на державному і регіональних рівнях, а також усвідомлення кожним громадянином важливості створення умов для забезпечення достойного існування не тільки для себе, а і для наступних поколінь.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Право Європейського союзу : підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
2. Микієвич М.М. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. / М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова. – Львів, 2004. – 256 с.
3. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. О.К. Вишнякова. – Одеса : Фенікс, 2013. – 883 с.
4. Екологічне право України: академ. курс : підручник : 2-ге вид. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2008. – 720 с.
5. Бондар О.І. Заключний звіт з науково-дослідної роботи «Проведення аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики» [Електронний ресурс] / О.І. Бондар; Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління. – К., 2012. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/docs/activityecopolit/NDR%20regionalna%20politika%202013.doc>.
6. Грушкевич Т.В. Європейські стандарти забезпечення екологічних прав : навчально-методичний посібник / Т.В. Грушкевич. – Хмельницький : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2013. – 260 с.
7. Лінник С. Нові підходи в управлінні еколого-економічними процесами / С. Лінник // Вісник НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 203.
8. Малиш Н.А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія / Н.А. Малиш. – К. : К.І.С., 2011. – 348 с.
9. Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України : [монографія] / М.А. Хвесик. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2008. – 496 с.
10. Ашикова Е.І. Необхідність державного регулювання екологічного розвитку регіонів / Е.І. Ашикова // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2006 р. : у 2 т. : тези доп. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 180-182.
11. Pietras M. Bezpieczenstwo ecologiczne w Europie / M. Pietras. – Lublin, 2000. – 387 p.
12. Дубовик О.Л., Иванова А.Л. Реализация принципов европейского экологического права / О.Л. Дубовик, А.Л. Иванова // Политика и общество. – 2004. – № 5. – С. 68-73, с. 70.
13. Політика та право ЄС з питань, що стосуються доквілля // Владислав Бізек : посібник. Київ – 2013 с. 5 с. 162 – Режим доступу : <http://www.sbs-envir.org/images/documents/EC-LEG-Textbook-UA.pdf>.
14. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / за заг. ред. Г. Друзенка ; пер. Г. Друзенка та С. Друзенко. – К. : К.І.С., 2010. – 536 с.
15. Грицяк І. Право та інституції Європейського Союзу : навч. посіб. / І.А. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Центр правових та підприємницьких дослідж. – 2-ге вид., допов. – К. : К.І.С., 2006. – 300 с.