

Отже, аналіз навіть цих двох напрямків (речові права і оборот земельних ділянок), де має місце взаємопроникнення цивільно-правових і земельно-правових норм, свідчить про те, що цивільне право не поглинуло земельне. Просто із введенням приватної власності на землю і включенням землі в цивільний оборот відповідні земельні відносини набули нових рис, стали багатшими та різноманітнішими. Але ці відносини в загальній сукупності земельних відносин у цілому мають відносно незначну питому вагу.

Земельне право регулює велику специфічну галузь суспільних відносин. У системі земельних відносин важливе місце посідають питання, пов'язані з порядком надання земель, оформленням прав на земельні ділянки, здійсненням контролю за використанням та охороною земель, проведенням землеустрою, веденням державного земельного кадастру, охороною земель, розподілом земель за категоріями та ін.

Насамкінець можна констатувати, що правове регулювання земельних відносин не може бути повністю зосереджено в межах ЦК, оскільки це не тільки специфічна і широка сфера суспільних відносин, а й сфера публічного права. Об'єднуючим елементом цих відносин є те, що їх матеріальним об'єктом виступає земля. Вона може знаходитися у власності, користуванні, виступати об'єктом правочинів. Але в усіх випадках, навіть як об'єкт нерухомого майна, земля повністю не підпадає під цивільно-правове регулювання, завжди зберігає свою специфіку.

Надійшла до редколегії 10.01.04

В. Лозо, доцент НЮА України

Етапи розвитку правових основ екологічної стратегії Європейського Союзу

Екологічна проблема є найбільш гострою глобальною проблемою починаючи з ХХ ст. Вона актуальна для всього світу в цілому, різних регіонів планети і кожної окремої держави.

Найбільш інтенсивно національне і міжнародно-правове регулювання охорони довкілля здійснюється на європейському континенті. Найуспішніше екологічна проблема вирішується в умовах європейської інтеграції. І цей державно-правовий досвід

особливо актуальний для України, природа якої, з одного боку, глибоко деформована промисловою революцією XIX ст. і індустріалізацією радянського періоду, а з другого — запозичення передового досвіду ЄС припускає і «європейський вибір» сучасної української держави. У той же час названу проблему недостатньо висвітлено у вітчизняній історико-правовій літературі (за рідкісним винятком)¹, певною мірою тому, що майже весь законодавчий матеріал наведено тільки мовами ЄС².

Процес реальної інтеграції Європи почався після II Світової війни, коли Франція 9 травня 1950 р. офіційно запропонувала закласти «перший конкретний фундамент європейської федерації». Спочатку (1951 р.) об'єдналися шість країн (Бельгія, Німеччина, Франція, Італія, Люксембург і Нідерланди). Сьогодні, після чотирьох приєднань (1973 р. — Данія, Ірландія і Велика Британія; 1981 р. — Греція; 1986 р. — Іспанія і Португалія; 1995 р. — Австрія, Фінляндія і Швеція), до ЄС входять 15 країн-членів і готується приєднання 13 країн Східної та Південної Європи.

Європейська інтеграція забезпечила стабільність, мир і економічне процвітання протягом останніх 50 років. Вона допомогла підняти рівень життя, створити внутрішній ринок, запровадити євро і зміцнити роль ЄС у світі. ЄС і європейські співтовариства стають базовими для вирішення глобальних проблем, що постають перед людством, у тому числі для становлення правових основ єдиної екологічної стратегії і розробки загальноєвропейських принципів та національних систем законодавства про охорону довкілля.

ЄС здійснює інтеграцію держав-членів у царині охорони довкілля нерозривно з іншими сферами громадського життя. Установчі договори про європейські співтовариства і ЄС у сучасній редакції закріплюють захист довкілля серед основних цілей, напрямів і принципів діяльності інтеграційних об'єднань і наділяють їх відповідною компетенцією.

Екологічна стратегія ЄС пройшла у своєму розвитку шість етапів.

На **першому етапі** (1951–1957) особлива компетенція в галузі охорони довкілля в європейських співтовариств була відсутня,

¹ Див., напр.: *Малышева Н. Р.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. — К., 1996; *Калиниченко П. А.* Современные тенденции в развитии экологического права ЕС // Преподавание права Европейского Союза в российских ВУЗах — II. — М., 2001. — С. 207–211).

² Автор пропонує в цій статті власні переклади з англійського оригіналу.

приймалися поки що одиничні норми і вживані заходи в цій сфері не мали системного характеру. Разом з тим вже в Паризькому установчому договорі про ЄОУС 1951 р. як основні завдання європейської інтеграції закріплювалися економічний розвиток, зростання зайнятості і підвищення життєвого рівня в державах-членах на основі раціонального використання природних ресурсів.

Римський договір 1957 р., що позначив **другий етап** (1957–1973), установив цілі екологічної політики: збереження, захист і поліпшення стану довкілля; сприяння захисту здоров'я людей; досягнення раціонального використання природних ресурсів; сприяння на міжнародному рівні заходам, що стосуються регіональних і загальносвітових екологічних проблем¹. Договір 1957 р. передбачав для Євроатому і ЄЕС розробку спільних програм співробітництва з охорони довкілля, хоча екологічна діяльність в основному обмежувалася застосуванням механізму ст. 235 Договору про ЄЕС. Так, уже на початку 1960-х років особливим предметом уваги стали питання ядерної безпеки²; почалося узгодження законів, що регулюють боротьбу з газовою (L 190 20.08.1972, р. 1) і шумовою емісією транспортних засобів (L 042 23.02.1970, р. 16). Комісія ЄС на основі досвіду Франції приймає рішення щодо узгодження інтересів целюлозно-паперової промисловості та лісівництва (L 297 30.12.1972, р. 32).

На **третьому етапі** (1973–1986) відбувся перехід багатостороннього екологічного співробітництва на постійну міждержавну основу³, внаслідок чого на Стокгольмській конференції 1972 р. було закріплено міжнародні принципи охорони довкілля. Для гармонізації в європейських співтовариствах термінових заходів щодо охорони природи (С 009 15.03.1973, р. 1.) з 1973 р. розробляються перші Програми дій у галузі охорони довкілля, що належать до категорії найбільш значущих політико-правових рішень і приймаються, як правило, Європейською Радою — загальносоюзним органом політичної координації та планування (у складі глав держав або урядів і голови Комісії) разом з провідними інститутами ЄС. І хоча екологічні програми не накладають юридичних зобов'язань і на них не поширюється юрисдикційний контроль

¹ Див.: Основы права Европейского Союза. Учеб. пособие / Под. ред. С. Ю. Кашкина. — М., 2002. — С. 127.

² Див.: Official Journal of the EU. — Luxembourg, № 043 07.06.1962, р. 1356 (далі посилання на це видання подаються у тексті).

³ Див.: Горизонты экологического знания. — М., 1986. — С. 12.

Суду ЄС, вони визначають загальний напрям розвитку, головні аспекти діяльності, загальну орієнтацію і стратегію співтовариств і ЄС у галузі охорони довкілля та інспірують розроблення і прийняття законодавчих актів, за допомогою яких політична програма набуває форми нормативно-правових розпоряджень¹. Екологічні програми закріплюють основні принципи, цілі і завдання екологічної політики.

Так, відповідно до перших програм правові розпорядження ЄС у цей період охоплюють захист архітектурної та природної спадщини (L 021 28.01.1975, р. 22), установа системи інформації про стан довкілля в Співтоваристві (L 031 05.02.1976, р. 8), центр ваги екологічної стратегії переміщується від реакції на вже заподіяну шкоду вбік профілактики та попередження проблем довкілля (С 46 17.2.1983, р. 1). Набирає чинності програма дій ЄС по охороні морського довкілля (С 162 08.07.1978, р. 1) зі створенням спеціального Комітету для забезпечення її реалізації (L 188 2.07.1980, р. 11). Видаються закони, що регулюють порядок виявлення і класифікації джерел забруднення (С 168 25.07.1975, р. 4). Для підвищення рівня ядерної безпеки створюється спеціальний Комітет з управління Програмою «Оброблення і зберігання радіоактивних відходів» (С 153 09.07.1975, р. 10; С 051 29.02.1980, р. 4). Комплексний підхід, стандарти якості (L 194 25.07.1975, р. 26), процедура обміну інформацією (L 334 24.12.1977, р. 29) і нові форми співробітництва в сфері охорони основних категорій вод (С 272 12.10.1984, р. 2) дозволили виробити основи політики Співтовариства по боротьбі з різними видами водного забруднення (С 046 17.02.1983, р. 17; L 081 27.03.1982, р. 29; L 291 24.10.1983, р. 1; L 274 17.10.1984, р. 11).

Одним з основних джерел повітряного забруднення було визнано транспорт і індустріальні об'єкти, у зв'язку з чим у Співтоваристві, поряд з узгодженням законів по боротьбі з шумовими (L 042 23.02.1970, р. 16) і газовими емісіями двигунів (L 190 20.08.1972, р. 1; L 076 23.03.1992, р. 21), розпочалася гармонізація аналогічних актів стосовно промислового обладнання (L 033 08.02.1979, р. 15), а також локального і транскордонного повітряного забруднення (С 222 30.08.1980, р. 1), для чого, зокрема, встановлювалися показники якості повітря (L 229 30.08.1980, р. 30) і

¹ Див.: Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтена. – М., 2002. – С. 122–123.

вводилися обмеження викидів об'єктами утилізації і промисловими підприємствами відходів (L 188 16.07.1984, р. 20).

Законодавство ЄС у цей період починає регулювати виробництво і використання хімікатів (L 347 17.12.1973, р. 51), обмежує маркетинг і використання деяких небезпечних речовин і препаратів (L 262 27.09.1976, р. 201), установлює процедуру контролю довкіль, уражених відходами індустрії (L 378 31.12.1982, р. 1), закріплює процедури узгодження програм скорочення і можливого усунення забруднення (L 409 31.12.1992, р. 11), а також класифікації, упакування і маркірування небезпечних речовин, що підлягають реєстрації (L 030 02.02.1985, р. 33).

Предметом регламентації на цьому етапі стає створення сприятливого екологічного режиму для дикої фауни і флори, збереження диких птахів і середовищ їх проживання (L 021 28.01.1975, р. 24; L 103 25.04.1979, р. 1). Деякі правові норми було спрямовано на збереження життєздатності суші, прісної та морської водної стихії та їх мешканців (L 222 14.08.1978, р. 1). Закладаються підвалини міжнародного співробітництва в галузі захисту морського довкілля (С 168 25.07.1975, р. 1) і встановлення загального правового режиму охорони акваторій, що омивають Європу (L 240 19.09.1977, р. 3). З урахуванням значущості європейських річок закріплюються заходи для відновлення екологічної рівноваги водних артерій континенту із створенням міжнародних координаційних комісій (L 240 19.09.1977, р. 48, 50).

У зв'язку з традиційною для ХХ ст. проблемою зняття конфлікту між нафтовою індустрією і довкіллям було поставлено питання про відходи виробництва в цілому і засоби його вирішення (L 115 01.05.1976, р. 73), регламентувалися допустимі межі відходів виробництва (L 054 25.02.1978, р. 19), а також можливості їх повторного використання (L 355 10.12.1981, р. 56).

Четвертий етап (1986–1992) було ознаменовано закріпленням компетенції співтовариств у галузі довкілля в Єдиному Європейському Акті і легітимацією екологічної діяльності. Було визначено координати екологічної стратегії та критерії розроблення програм дії співтовариств у цій галузі. Співтовариства дістали повноваження щодо гармонізації екологічного законодавства держав-членів для забезпечення діяльності внутрішнього ринку, а також активізації міжнародної співпраці в цій сфері.

Проблеми погіршення довкілля спонукали Співтовариство в Четвертій екологічній програмі на 1987–1992 роки (С 328

07.12.1987, р. 1) визначити жорсткі екологічні стандарти вже не просто як варіант розвитку, а як імператив та істотний чинник майбутнього економічного зростання з акцентом на забезпеченні неухильного застосування чинного екологічного законодавства, контролю впливу на довкілля всіх «речовин» і «джерел» забруднення, а також безперешкодного доступу громадськості до екологічної інформації. З цією метою в 1990 р. засновується Європейське Агентство з довкілля, екологічної інформації та мережі спостережень (L 120 11.05.1990, р. 1).

Значення екологічних чинників урбанізації було закріплено в Зеленій книзі міського довкілля (С 033 08.02.1991, р. 4) з одночасним зближенням позицій екології та охорони здоров'я.

Для забезпечення безпеки атомної енергетики з початку 1987 р. проводиться додаткова експертиза діючих у Європі енергоджерел, заводів перероблення ядерного палива, режиму його проміжного зберігання і знищення радіоактивних відходів, а також порядок негайного обміну інформацією (L 371 30.12.1987, р. 76) і захисту населення від радіоактивних речовин (L 080 27.03.1990, р. 26).

Поряд із встановленням граничних показників транспортних і індустриальних емісій, включаючи навіть бортовий шум побутових приладів (L 344 06.12.1986, р. 24), члени Співтовариства погоджують закони щодо їх обмеження (С 285 09.11.1988, р. 1), у тому числі і превентивний ліміт витрати палива автомашинами (L 375 31.12.1980, р. 36). Глобального значення набуває законодавча регламентація запобігання і скорочення негативних наслідків парникового ефекту, вичерпання озонового шару і зміни клімату (С 183 20.07.1989, р. 4).

Услід за скороченням індустриального, транспортного і енергетичного забруднення всередині ЄС установлюється порядок експорту «із» та імпорту «у» Співтовариство небезпечних хімікатів (С 170 29.06.1988, р. 1). Як один з атрибутів моніторингу стану довкілля вводиться поняття «надійна лабораторна практика» (Good Laboratory Practice — GLP) (L 145 11.06.1988, р. 35). Для вдосконалення контролю за ефективністю екологічного законодавства проводяться стандартизація і раціоналізація звітів про його виконання (L 377 31.12.1991, р. 48).

Бурхливий розвиток генетики на кінець ХХ ст. викликав необхідність регламентації екологічних наслідків упровадження біотехнології в промисловість і використання генетично змінених організмів (ГМО) (L 117 08.05.1990, р. 1).

На п'ятому етапі (1992–2001), після утворення ЄС, вперше було прийнято довгострокову (до 2010 р.) П'яту програму дій в галузі охорони довкілля (С 138 17.05.1993, р. 1), що 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 довкіллям. Тому здатність управляти 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 довкіллям (L 034 13.02.1996, р. 42, 44, 46; L 104 22.04.1997, р. 35; L 104 22.04.1997, р. 37), до добровільної участі в індустріальному секторі еко-управління залучаються економічні кола (L 168 10.07.1993, р. 1), встановлюється порядок досягнення угод у ході виконання правових розпоряджень (L 333 21.12.1996, р. 59), забезпечується доступ громадськості до документів Європейського Агентства з довкілля (С 282 18.09.1997, р. 5), у тому числі через інформаційний сайт «Природа» (L 107 24.04.1997, р. 1), приймається програма підтримки неурядових екологічних організацій (L 354 30.12.1997, р. 25), а для відкритого обговорення проблем екології Співтовариства засновується Європейський консультативний форум з довкілля і сталого розвитку (L 058 27.02.1997, р. 48). Ефективному здійсненню екологічної стратегії ЄС сприяє спеціальне рішення Ради про прийняття, виконання і примусове здійснення законодавства про охорону довкілля Співтовариства (С 321 22.10.1997, р. 1). Концептуальний погляд Європарламенту і Ради на взаємозв'язок довкілля і сталого розвитку в руслі реалізації Програми ЄС «До сталої життєздатності» (L 275 10.10.1998, р. 1) вибудовував перспективне бачення екологічних проблем і шляхів їх вирішення, встановлювалися екологічні критерії для оцінки державних планів (L 230 12.09.2000, р. 16). А регламент Європарламенту і Ради заснував спеціальний «інструмент фінансування» екологічної стратегії ЄС під назвою «Життя» (L 192 28.07.2000, р. 1).

Поєднуючи завдання охорони здоров'я людей і захисту довкілля, ЄС вводить систему еко-ярликів (L 099 11.04.1992, р. 1; L 237 21.09.2000, р. 1), що поклала початок установленню обов'язкових екологічних параметрів для допуску товарів і послуг до вільного функціонування в Співтоваристві.

Правове забезпечення ядерної безпеки охоплює вже побутовий та виробничий рівень охорони населення і працівників від вмісту в приміщеннях радону (L 080 27.03.1990, р. 26) і атомної радіації в цілому (L 159 29.06.1996, р. 1). Євroatом засновує Об'єднаний Центр і приймає програму досліджень і навчання в галузі ядерної енергетики (L 064 12.03.1999, р. 142), закріплюється план дій ЄС щодо забезпечення ядерної безпеки в Центральній та Східній Європі та нових незалежних державах, включаючи Україну (C 035 09.02.1999, р.1).

З огляду на значущість водних артерій континенту і його гірських масивів зусиллями деяких зацікавлених держав на основі угод створюються міжнародні комісії з охорони Ельби (L 321 23.11.1991, р. 25) і Одру (L 100 15.04.1999, р. 20–21), закріплюється особливий режим охорони природного регіону Альп (L 061 12.03.1996, р. 32; L 033 07.02.1998, р. 22; L 182 16.07.1999, р. 21), а услід за тим й інших гірських масивів континенту.

Для вдосконалення зворотного зв'язку в правовому регулюванні охорони довкілля і контролю за ефективністю законодавства та його здійсненню проводяться стандартизація і раціоналізація повідомлень про виконання екологічних розпоряджень (L 377 31.12.1991, р. 48; L 296 17.11.1994, р. 42; L 256 19.09.1997, р. 13), устанавлюються регламент анкетних опитувань (L 247 27.08.1992, р. 10) і формат подання національних програм у цій галузі (L 226 07.09.1993, р. 23).

Для охорони атмосферного повітря і підвищення екологічних якостей транспорту встановлюються схема контролю та порядок підтвердження інформації про паливну економію і вихлопну емісію при маркетингу автомобілів (L 012 18.01.2000, р. 16; L 202 10.08.2000, р. 1), значна увага приділяється забезпеченню «безвідходності» палива (L 350 28.12.1998, р. 58; L 121 11.05.1999, р. 13), безпечним умовам його транспортування і зберігання (L 365 31.12.1994, р. 24).

Низка актів Європейського Співтовариства закріплює правову основу моніторингу стану атмосферного повітря (L 213 22.08.1996, р. 16), порядок оцінки його якості та організацію управління в цій галузі (L 296 21.11.1996, р. 55) за допомогою взаємного обміну даними інформаційних мереж і окремих станцій, що вимірюють навколишнє повітряне забруднення в межах держав-членів (L 035 05.02.1997, р. 14).

Цілий комплекс правових заходів Європейського Співтовари-

ства спрямовано на охорону лісів, у тому числі встановлюється режим охорони лісів від пожеж (L 217 31.07.1992, р. 3; L 093 12.04.1994, р. 11; L 051 21.02.1997, р. 11) з детальними правилами його здійснення (L 203 03.08.1999, р. 41) і системою інформації про лісові пожежі (L 093 12.04.1994, р. 11). Деякі правові норми регулювали охорону лісів Співтовариства від атмосферного забруднення (L 100 26.04.1993, р. 1; L 125 18.05.1994, р. 1; L 279 29.10.1999, р. 3) і визначали стратегію лісівництва для ЄС (C 056 26.02.1999, р. 1). Очевидним свідченням усвідомлення світовим співтовариством глобального характеру екологічної проблеми стали Угода Об'єднаних Націй про боротьбу з спустелюванням у посушливих країнах і відповідна Декларація ЄС (L 083 19.03.1998, р. 1, 3). Регламенти Європарламенту і Ради, враховуючи взаємозв'язок живої природи планети і поширюючи свій передовий досвід, уже виходять за рамки власне ЄС і приписують заходи сприяння організації охорони та підтримки тропічних та інших лісів у країнах, що розвиваються (L 288 15.11.2000, р. 6).

Особливим аспектом правового регулювання стає збереження природних ареалів дикої фауни і флори (L 206 22.07.1992 р. 7; L 107 24.04.1997, р. 1; L 305 08.11.1997, р. 42). З огляду на ці розуміння регламентується планування автострад та інших транспортних комунікацій континенту (L 006 09.01.1996, р. 14). У 1993 р. ЄС став одним з ініціаторів Угоди ООН про біологічну розмаїтість (L 309 13.12.1993, р. 3; L 309 13.12.1993, р. 1). Охорона різновидів дикої фауни та флори здійснюється за допомогою детального регулювання торгівлі ними (L 061 03.03.1997, р. 1; L 140 30.05.1997, р. 9; L 325 27.11.1997, р. 1; L 109 08.04.1998, р. 7; L 145 15.05.1998, р. 3; L 279 16.10.1998, р. 3; L 171 07.07.1999, р. 5), порядку вилучення диких тварин із природного середовища проживання і подальшого поводження з ними, призупинення надходжень до Співтовариства екземплярів деяких різновидів дикої фауни та флори (L 237 21.09.2000, р. 25), умов утримання диких тварин у зоопарках (L 094 09.04.1999, р. 24).

У зв'язку з досягненням у 1994 р. рамкової Угоди ООН щодо зміни клімату і приєднанням до неї ЄС (L 033 07.02.1994, р. 11–13) видається новий Регламент про речовини, що вичерпують озонний шар (L 333 22.12.1994, р. 1; L 007 12.01.2000, р. 14). Обмежується імпорт до Співтовариства деяких токсичних речовин (L 139 10.06.2000, р. 31).

У правове регулювання політики в галузі відходів (C 122 18.05.1990, р. 2) вводилися поняття «небезпечних відходів» (C 12.01.1989, р. 1) і

різні аспекти цієї проблеми (L 377 31.12.1991, р. 20), було визначено список небезпечних відходів (L 356 31.12.1994, р. 14; L 226 06.09.2000, р. 3) і формат забезпечення інформації щодо них (L 116 11.05.1996, р. 26). При встановленні особливого порядку спалювання небезпечних відходів (L 365 31.12.1994, р. 34) пропонувалися погоджені вимірвальні методи для визначення концентрації продуктів згоряння в атмосферних емісіях (L 113 30.04.1997, р. 11) і процедура анкетного опитування для доповідей держав-членів про виконання правових розпоряджень у цій галузі (L 067 07.03.1998, р. 48).

Законодавство ЄС закріплює принципи оцінювання (L 227 08.09.1993, р. 9; L 161 29.06.1994, р. 3) і стратегію скорочення (L 292 13.11.1999, р. 42) різних видів ризику для людини та довкілля від застосування деяких речовин, що підлягають особливій реєстрації, а також порядок поводження з ними (L 243 24.09.1996, р. 31). Установлюються режим контролю (L 010 14.01.1997, р. 13; L 192 08.07.1998, р. 19) і три категорії списків зазначених речовин (L 131 26.05.1994, р. 3; L 231 28.09.1995, р. 18; L 025 28.01.1997, р. 13), а також порядок анкетного опитування (L 120 08.05.1999, р. 43), надання інформації про найбільш серйозні види ризику з застосуванням небезпечних речовин (L 025 28.01.1997, р. 11) і критерії розподілу останніх (L 192 08.07.1998, р. 19). Для попередження і боротьби з транскордонними ефектами індустріальних нещасних випадків регламентується компетенція Співтовариства і держав-членів (L 326 03.12.1998, р. 1, 6).

У порядку випереджаючого співробітництва деякі держави-члени (ФРН (L 316 09.12.1994, р. 43; L 329 22.12.1999, р. 43), Данія (L 068 19.03.1996, р. 32; L 329 22.12.1999, р. 82), Нідерланди (L 329 22.12.1999, р. 15; L 329 22.12.1999, р. 25), Швеція (L 329 22.12.1999, р. 63), Бельгія (L 205 12.08.2000, р. 7) повідомляють ЄС про повну заборону в себе особливо токсичних речовин (pentachlorophenol, creosote, organostannic тощо) та ініціюють у рамках ЄС узгодження законів про сухопутне транспортування небезпечних товарів (L 319 12.12.1994, р. 7; L 279 01.11.2000, р. 40).

На передодні Базельської угоди 1993 р. про контроль транскордонного пересування небезпечних відходів та їх ліквідації (L 039 16.02.1993, р. 1, 3; L 272 04.10.1997, р. 45, 46) деякі правові норми ЄС встановлюють транспортний режим переміщення відходів, порядок спостереження і контролю відвантажень відходів у межах, «у» і «з» Європейського співтовариства (L 030

06.02.1993, р. 1; L 022 24.01.1997, р. 14; L 316 10.12.1999, р. 45), закріплюють стандартну транспортну накладну, анкетне опитування для обов'язкової звітності держав-членів у цій сфері (L 156 23.06.1999, р. 37), а також загальні правила і процедури відвантаження в деякі країни, що не входять до ОЕСР (L 166 01.07.1999, р. 6; L 138 09.06.2000, р. 7). Внаслідок цього виробляється стратегія Співтовариства в галузі регулювання виробничих відходів (С 076 11.03.1997, р. 1), їх класифікації (С 356 22.11.1997, р. 8) та порядку утилізації (L 182 16.07.1999, р. 1; L 298 25.11.2000, р. 24).

Удосконаленню контролю ефективності правових норм, що регулюють виробничі викиди в довкілля, сприяли стандартизація і раціоналізація повідомлень держав-членів про виконання директив щодо довкілля (L 377 31.12.1991, р. 48; L 296 17.11.1994, р. 42; L 256 19.09.1997, р. 13) і розробка анкетних питань для звітів про виконання директив у секторі відходів (L 256 19.09.1997, р. 42; L 256 19.09.1997, р. 13).

Для вирішення проблеми пакувальних відходів (L 365 31.12.1994, р. 10; L 014 19.01.1999, р. 24; L 056 04.03.1999, р. 47) було встановлено систему ідентифікації пакувальних матеріалів (L 050 20.02.1997, р. 28) і формат системи бази даних (L 052 22.02.1997, р. 22), на підставі яких Комісія підтверджує відповідні заходи, що про них повідомляють Австрія (L 014 19.01.1999, р. 24), Бельгія (L 257 02.10.1999, р. 20), Нідерланди (L 321 14.12.1999, р. 19) та інші країни-учасниці ЄС. Закріплюються допустимі рівні концентрації важких металів при утилізації тари та упаковки (L 056 04.03.1999, р. 47).

Для підвищення ефективності енергетики в ЄС (С 394 17.12.1998, р. 1) було узгоджено стратегію Співтовариства щодо впровадження комбінованих опалювальних і енергетичних комунікацій (С 004 08.01.1998, р. 1), приймається багаторічна програма технологічних дій щодо впровадження чистого та ефективного використання твердого палива (L 007 13.01.1999, р. 28).

На основі досягнень Співтовариства в охороні узбереж і вод північно-східної Атлантики від забруднення (L 267 28.10.1993, р. 22) і захисту морського довкілля (L 104 03.04.1998, р. 2; L 104 03.04.1998, р. 1; L 118 19.05.2000, р. 46) виробляються режим збереження екосистем і біологічної розмаїтості морського ареалу (L 118 19.05.2000, р. 46; L 118 08.05.2000, р. 44), а також стратегія Співтовариства щодо об'єднаного управління прибережною зоною (С 135 18.05.1994, р. 2).

В аспекті правової регламентації впливу генетики на природу вдосконалюються процедури «умисного випуску» в довкілля гене-

тично змінених рослин (L 279 12.11.1993, р. 42; L 292 12.11.1994, р. 31), порядок розміщення на ринку продуктів, що містять генетично змінені організми (L 276 09.11.1993, р. 16): бобів сої зі збільшеною терпимістю до гербіциду (L 107 30.04.1996, р. 10), кукурудзи з комбінованою модифікацією для інсектицидних властивостей тощо (L 031 01.02.1997, р. 69; 199, р. 38; L 164 21.06.1997, р. 40).

Отже, основними напрямками екологічної стратегії ЄС на цьому етапі стали: правове регулювання антропогенного впливу на довкілля і моніторинг його стану; екологічний менеджмент і аудит; стандартизація і сертифікація допустимих видів впливу на природу; захист права людини на довкілля. Спільна екологічна компетенція ЄС і держав-членів розмежовується на основі принципу субсидіарності, нерозривно пов'язана з іншими напрямками інтеграції та надається установчим договором як для екологічної діяльності безпосередньо (ст. 174–176), так і для сприяння внутрішньому ринку (ст. 95).

За допомогою Амстердамського договору 1997 р. у ліберальну інтеграційну модель 50-х років було введено соціальні та екологічні виміри на основі концепції «сталого розвитку» щодо виходу людства з екологічної кризи. Пріоритетний статус екологічних правовідносин виразився як у рівні їх регулювання за участі всіх інститутів і органів ЄС (включаючи такі спеціальні підрозділи, як Генеральна дирекція XI «Довкілля, ядерна безпека і цивільний захист» у складі Комісії та Європейське Агентство з довкілля), так і у формі нормативних актів, серед яких переважають обов'язкові розпорядження: директиви та регламенти.

Новий договір у Ніцці, який підписано 26 лютого 2001 р. і він досі не набрав чинності, поклав початок шостому етапу, пов'язаному із значним розширенням ЄС за рахунок 12 держав Центральної та Південної Європи. Лаакенська декларація 15 грудня 2001 р. «Майбутнє Європейського Союзу» встановлює точніші орієнтири та графік практичних заходів для реформування Союзу і вдосконалення його екологічної стратегії з урахуванням нових геополітичних і екологічних реалій, які у 2004 р. передбачається закріпити в Конституції ЄС.

Спираючись на положення установчого договору, екологічна стратегія ЄС, як і раніше, буде вестися на основі Програм дій в галузі довкілля, що визначають пріоритети та актуальні заходи на найближчу перспективу. На розвиток П'ятої програми 1993 р. нову, Шосту екологічну програму ЄС (L 242 10.09.2002, р. 1–15) було затверджене.

но на 10 років у липні 2002 р. безпосередньо перед Всесвітнім самітом ООН з сталого розвитку (РІО+10) у Йоганнесбурзі (26 серпня — 4 вересня 2002 р.) і спрямовано на інтеграцію екологічних вимог у різні напрями діяльності Співтовариства і забезпечення сталого розвитку з урахуванням майбутнього розширення ЄС.

Законодавство згідно з преамбулою Програми залишається центральною ланкою при вирішенні екологічних проблем, а повна і правильна імплементація чинного законодавства є пріоритетом. У зв'язку з цим при визначенні стратегічних підходів до вирішення проблем докільля відзначається необхідність відновлення екологічного законодавства, а також забезпечення його імплементації та виконання за допомогою: підвищення престижу екологічних вимог і припинення їх порушень; удосконалення процедур примусу та інспекції, моніторингу застосування екологічного законодавства в державах-членах з використанням Європейської мережі імплементації та примусового забезпечення екологічного права. Особливо виокремлено в Програмі значущість законодавства про екологічну відповідальність, досягнення сталого розвитку в державах-кандидатах і перенесення правових досягнень Співтовариства до їх правової системи.

До чотирьох пріоритетних сфер дій Співтовариства на найближчі роки віднесено: зміну клімату; природу і біологічне розмаїття; довкілля, здоров'я і якість життя; природні ресурси та відходи. Програма засновує спеціальні політико-правові інструменти, на основі яких проводитимуться «тематичні стратегії» у цих сферах.

1). У сфері зміни клімату — реалізація Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН 1992 р.

2). У сфері природи та біологічного розмаїття — реалізація положень Конвенції 1992 р. і доданого до неї Картахенського протоколу 1998 р., а також імплементація конвенцій про захист морського середовища від забруднення і розширення застосування Директиви про середовища проживання і Директиви про захист птахів, у тому числі шляхом уведення їх положень у державах-кандидатах.

3). У сфері довкілля, здоров'я і якості життя Програма передбачає необхідність: обліку шкідливості хімікатів у всіх сферах законодавства Співтовариства; аналізу ефективності застосування пестицидів щодо рослинних продуктів; ратифікації Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі, Роттердамської конвенції про небезпечні хімікати та пестициди і зміни в зв'язку

з цим Регламенту Ради з експорту та імпорту небезпечних речовин; удосконалення застосування директив про якість вод; досягнення результатів у переговорах щодо імплементації Монреальського протоколу до Конвенції про захист озонового шару 1985 р.

4). У сфері природних ресурсів і відходів Програма висуває вимогу перегляду законодавства про відходи, що вже давно потребує кодифікації.

З огляду на масштаби заходів, що передбачаються, і характер діяльності ЄС відповідно до Програми координуватимуться заходи в сфері охорони довкілля не тільки держав-членів ЄС, а й держав-кандидатів, а також інших країн Європи та європейських міжнародних екологічних організацій.

Отже, ЄС — це очевидний успіх. Протягом більш як півстоліття Європа живе у мирі, випереджає у своєму розвитку Північну Америку і Японію, в тому числі в екологічних досягненнях. За цей період створено правову базу екологічної стратегії, вдосконалюються методи охорони природи, покладено початок поліпшенню якості довкілля. ЄС, будучи лідером екологічного співробітництва в Європі, активно бере участь у глобальних заходах для захисту довкілля під егідою ООН.

Через 50 років після свого створення ЄС наблизився до моменту переходу на новий етап розвитку. Об'єднання Європи стало неминучим і можливим. Тому 29 жовтня 2002 р. Голова Європейського Конвенту экс-президент Франції В. Ж. д'Естен подав перший проект Конституції Європейського союзу¹, прийняття якої планується на 2004 р. У проекті Конституції намічено нові рубежі розвитку європейської інтеграції та новий, **сьомий, «конституційний» етап** розвитку екологічної стратегії ЄС з «високим рівнем охорони довкілля». При цьому Конституція повинна замінити всі договори, укладені в рамках Європейського співтовариства і ЄС, в тому числі підбити підсумок розвитку правових основ охорони природи. Згідно з волевиявленням громадян у Конституції буде відображено посилення ролі ЄС в підході до таких транскордонних проблем, як забруднення довкілля, кліматичні зміни, безпека продуктів харчування, які можна вирішити тільки на основі співробітництва.

Текст проекту Конституції закріплює охорону довкілля в числі основних цілей і завдань майбутнього ЄС, поряд із захистом за-

¹ Див.: Avant-projet de Traité constitutionnel. La Convention européenne: Bruxelles, le 28 octobre 2002. CONV 369/02.

гальних цінностей, інтересів і незалежності ЄС; сприянням економічному і соціальному змкненню; зміцненням внутрішнього ринку та економічного і валютного союзу; сприянням високому рівню зайнятості та соціального захисту; заохоченням технологічного і наукового прогресу; створенням простору свободи, безпеки і правосуддя; розвитком загальної зовнішньої політики та політики безпеки, а також оборонної політики з метою забезпечення захисту цінностей ЄС і сприяння їх реалізації у відносинах з оточуючим світом.

Здійснюючи цей комплекс державно-правових заходів, Європа покликана спрямувати світовий розвиток з перевагами як для багатих, так і для бідних країн і ввести глобалізацію в рамки етичних принципів, тобто підпорядкувати її меті досягнення солідарності та сталого розвитку. Об'єктом прагнень громадян Союзу виступає намічуваний у Конституції ЄС прозорий для суспільства, дійовий, наднаціональний підхід, що зробить Європу маяком, котрий відкриває обрії майбутнього світоустрою, центральне місце в дев'яточ спеціальних галузях політики якого посяде довкілля.

Надійшла до редколегії 10.01.04