

УДК 327.3

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2022.43.35>

ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС: РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Юлія Лемко

*Національний університет «Львівська політехніка»,
кафедра політології та міжнародних відносин
вул. Степана Бандери, 12, 79000, м. Львів, Україна*

У зв'язку з критичною ситуацією, що складається через виснаження природних ресурсів у всіх країнах світу, виникає потреба в теоретичних розробках та практичних кроках для формуванні екологічної політики кожної держави, що передбачає збереження «якості» природних ресурсів. Політика захисту довкілля втілена в основних національних програмах та законодавстві кожної країни зокрема, та передбачають співпрацю між державними установами, приватним сектором, науковими та фінансовими установами. Законодавством держав встановлено нову функцію країни щодо регулювання природоохоронної діяльності та визначення прав та обов'язків природокористувачів. Актуальність даного дослідження зумовлюється тим, що у рамках євроінтеграційного курсу України актуальним є вивчення досвіду країн Європейського Союзу (ЄС) щодо розробки, удосконалення та реалізації державної екологічної політики. Ця система потребує термінового реформування в напрямку переходу до комплексного управління екологічними проблемами. Оскільки функції екологічного менеджменту розподіляються між різними центральними органами виконавчої влади, це призводить до їх дублювання, неоднозначного роз'яснення положень екологічного законодавства та, як наслідок, неефективного використання бюджетних ресурсів. Відсутність правового забезпечення, освіти та роз'яснювальної роботи, низька інституційна спроможність підкреслюють актуальність даної теми дослідження. Зокрема, у даній роботі буде розглянуто досвід Польщі у формуванні екологічної політики, інструменти та механізми для її реалізації. Враховуючи те що згадана країна має схожі проблеми у формуванні та реалізації екологічної політики з Україною, буде доцільним проаналізувати дані процеси, що можуть слугувати в подальшому прикладом для нашої держави.

Ключові слова: екологічна політика, регіональна політика, ЄС, Україна, законодавство, Польща.

На сьогодні регіональна політика Європейського Союзу включає три основні напрямки розвитку регіонів. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані в основному в нових країнах-учасниках) зменшити своє відставання від більш розвинених країн. По-друге, реалізуються широкі заходи, спрямовані на покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості. Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів. Провідне місце у політиці ЄС займає напрям екологічної політики, до якого ми відносимо: постійне підвищення уваги до проблем охорони навколишнього середовища; перехід від згадування екологічних проблем у документах ЄС до прийняття конкретних комплексних законів і програм дій; Консолідація екологічної політики в ряді інших сфер політики, які проводяться та підтримуються ЄС та його установами та країнами-членами; створення спеціальних формувань для вирішення проблем екологічної політики та контролю у цій сфері; Збільшення коштів на природоохоронну діяльність.

У ході розробки єдиної екологічної політики держав-членів ЄС були розроблені основні принципи, на основі яких реалізовувалися заходи ЄС у сфері охорони навколишнього середовища. Амстердамський договір 1997 року встановлює наступні основні принципи, такі як:

1) принцип субсидіарності, що полягає у проведенні спільної діяльності в тих сферах, де країни не можуть впоратися самостійно або таке рішення є ефективнішим, ніж на державному рівні);

2) принцип обережності;

3) принцип попередження (принцип превентивної, попереджувальної дії), що полягає в тому, щоб завчасно уникати забруднення;

4) принцип винуватця, який є інструментом захисту довкілля вільного ринку, який базується на передумові, що витрати на очищення забруднення повинні нести особи, відповідальні за його створення;

5) принцип екологічної спрямованості, який означає, що кожна діяльність здійснюється з урахуванням потреб навколишнього середовища;

6) принцип інтеграції екологічної політики в розробку та реалізацію всіх інших політик ЄС, заснований на інтеграції екологічних питань у сільському господарстві, політиці розвитку, підприємництві, енергетиці, внутрішньому ринку, рибному господарстві, дослідженнях, структурних фондах, транспорті, економіці, і фінансових відносин, торгівлі та зовнішніх зв'язків [5].

У період з 1992 по 2003 рр. важливим досягненням держав-членів стало формулювання основних цілей і завдань спільної екологічної політики ЄС. Таким чином, країни-члени ЄС визначили основні цілі та завдання спільної екологічної політики ЄС, такі як збереження, захист і поліпшення навколишнього середовища; турбота про охорону здоров'я людей; досягнення раціонального використання природних ресурсів; просування заходів щодо вирішення регіональних та глобальних екологічних проблем на міжнародному рівні [3].

У рамках аналізу спільної екологічної політики країн-членів ЄС слід звернути увагу на правову базу ЄС у сфері екології, яка включає установчі договори ЄС, а також директиви та програми дій у цій сфері. До основних нормативно-правових актів у сфері охорони та охорони навколишнього середовища ЄС належать:

– Римський договір 1957 р., стаття 36 якого надала державам-членам ЄС право вводити обмеження на імпорт, експорт і транзит у торгівлі на основі екологічної безпеки [6];

– Єдиний європейський акт (ЄЕЗ) 1986 р., що став новим розділом про охорону навколишнього середовища до Римських договорів;

– Маастрихтський договір про Європейський Союз 1992 року, в якому були визначені екологічні цілі організації – сприяння діяльності, пов'язаної з регіональними та глобальними екологічними проблемами на міжнародному рівні. Маастрихтський договір був доповнений трьома деклараціями з екологічних питань (Директива про викиди, Директива про оцінку впливу на навколишнє середовище та Директива про благополуччя тварин) [7];

– Амстердамський договір 1997 р., який заклав принцип екологічної орієнтації ЄС;

– Лісабонський договір 2007 року, який визначає основні цілі екологічної політики ЄС, включаючи збереження, захист та покращення якості навколишнього середовища; охорона здоров'я людини; збалансоване та раціональне використання природних ресурсів; Вирішення регіональних та глобальних екологічних проблем та боротьба зі зміною клімату [8].

Ще одним результатом спільної діяльності держав-членів Європейського Союзу в галузі охорони навколишнього середовища є Екологічна програма для Європи, яка була прийнята в 1995 році на конференції міністрів «Довкілля для Європи» в Софії.

Екологічна програма для Європи була першою спробою сформулювати довгострокові пріоритети екологічної політики на європейському рівні, які могли б допомогти створити концептуальну основу для координації національні та міжнародні зусилля щодо покращення стану навколишнього середовища в Європі та інтеграція екологічних факторів у політику розвитку [2].

Ця програма визначила дванадцять найважливіших екологічних проблем сьогодення, п'ять з яких були пріоритетними. Серед сьогоднішніх екологічних пріоритетів Програма довкілля для Європи включає:

- 1) зміна клімату;
- 2) руйнування стратосферного озону;
- 3) втрата біорізноманіття;
- 4) аварії з тяжкими наслідками для навколишнього середовища;
- 5) Підкислення та збільшення концентрації тропосферного озону та інших фотохімічних окислювачів [2]

Сьогодні зміна клімату є одним із найнебезпечніших наслідків неефективної екологічної політики. У цьому контексті слід виділити активну роль Європейського Союзу в міжнародному процесі боротьби зі зміною клімату. Одним із результатів активної роботи ЄС у цьому напрямку є участь держав-членів ЄС у міжнародних конференціях, робочих групах та зустрічах з цих питань, а також ратифікація Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 21 грудня 1993 р. підписання та ратифікація Кіотського протоколу. Відповідно до Кіотського протоколу промислово розвинені країни взяли на себе зобов'язання скоротити сумарні викиди шести основних парникових газів щонайменше на 5%. А Європейський Союз, зі свого боку, зобов'язався скоротити викиди цих парникових газів у всьому Союзі на 8% і розподілити квоти між державами-членами.

Необхідність співпраці України та ЄС у сфері екологічної політики є незаперечною не лише з точки зору перспектив інтеграції, а й передусім з огляду на необхідність збереження довкілля в цій частині світу. Досвід реалізації екологічної політики ЄС є корисним для України з точки зору доцільності та ефективності використання сучасних технологій у сфері природокористування. Прикладом ефективного використання економічних важелів у реалізації екологічної політики може бути Польща, країна, досвід якої є корисним і доцільним завдяки успішній реалізації інструментів екологічної політики та схожості природних і соціальних умов [1].

Основними складовими економічного механізму охорони природи, що діє в Польщі, є:

- плата за спеціальне використання природних ресурсів;
- плата за забруднення та інший шкідливий вплив на навколишнє середовище;
- система фінансування та кредитування природоохоронних заходів (державний та місцеві бюджети, природоохоронні фонди, банки, фонди компаній, іноземні доходи та інвестиції тощо);

- екологізація системи оподаткування та ціноутворення;
- підтримка становлення та розвитку екоіндустрії.

Польща дотримується основного пріоритету екологічної політики, загальновищого для всіх країн ЄС – запобігання забрудненню навколишнього середовища через екологічну далекоглядність та обачність. Це знайшло своє втілення у застосуванні так званих «Best Available Techniques» (BAT – використання таких виробничих процесів, які,

виходячи з сучасного стану науки і техніки, пропонують можливість забезпечення максимально можливого рівня екологічної безпеки). ВАТ було введено в 1984 році Директивою 84/360 ЕЕС для боротьби з промисловим забрудненням повітря [3].

Також, до регуляторів ринку природокористування в Польщі включають:

1. Екологічний податок. У Польщі, як і в інших країнах з ринковою економікою, широко використовується диференційоване оподаткування залежно від «екологічності» продукції. Концепція оподаткування надалі розвивається таким чином, щоб окремі компанії, чия продукція екологічно чиста, не опинилися в вигідному становищі від вищих цін у порівнянні з конкурентами.

2. Податкові пільги та субсидії. Головне завдання – стимулювати активніше використання сучасних науково-технічних досягнень. Втрата бюджетних коштів від запровадження податкових пільг компенсується податковими надходженнями від підприємств, які використовують забруднюючі технології або виробляють забруднюючу продукцію.

3. Позики під низькі відсотки. Це важлива умова збереження екологічних інвестицій у закупівлю виробниками капітальних товарів. У перелік пільгових кредитів є такі методи, як безвідсоткові або пільгові кредити. До них належать різні види кредитів із низькими відсотками для фінансової підтримки компаній, які використовують ресурсозберігаючі та екологічно чисті технології [5].

4. Платежі за забруднення.

5. Цінова реформа. Відповідно до польського досвіду, диференціація цін між екологічно чистими та екологічно чистими продуктами може мати позитивні результати у зменшенні забруднення навколишнього середовища.

Ринкова реалізація права на забруднення також може розглядатися як ефективний довгостроковий стимул для захисту навколишнього середовища. Цей механізм є частиною плану заохочення компаній до впровадження безвідходних технологій та високоефективних систем очищення. Він заснований на різниці між фактичним і екологічно прийнятним рівнем забруднення. Якщо фактичне забруднення менше заявленої екологічно чистої кількості, підприємство отримує право забруднювати навколишнє середовище у вигляді сертифіката, який може бути проданий іншим особам.

Економічні інструменти, спрямовані на використання фінансового важеля та переваг альтернативної економічної поведінки, загалом визнаються найважливішою групою інструментів екологічної політики [11].

Такими інструментами є:

1) платежі: платежі за випуск; розрахунки за продукцію; платежі за користування природоохоронною інфраструктурою; концесійні збори; Адміністративний збір.

2) Депозитні та іпотечні системи.

3) створення екологічного ринку: продаж прав на викиди; використання ринкових механізмів; фінансова відповідальність (створення ринку страхування від екологічних ризиків).

4) інструменти забезпечення дотримання: санкції за порушення; фінансове забезпечення, що забезпечує дотримання правил; податкова маржа.

5) стипендії: стипендії; податкові пільги; старші позики та кредити [9].

Примітно, що екологічні платежі здійснюються всіма підприємствами і лише за діяльність, яка відповідає чинному законодавству. На думку польських дослідників, екологічний податок у розмірі екологічної шкоди навколишньому середовищу та природним ресурсам відповідає і встановленим екологічним нормам. Система екологічних стандартів покликана містити обмеження на використання природних ресурсів, використання

технологічних процесів, а також параметри кінцевого продукту, перевищення яких призведе до економічного, екологічного та соціального збитку. Тобто екологічні норми, окрім прямого призначення, мають слугувати механізмами екологічної політики, за допомогою яких можна відокремити екологічні податки та економічні санкції за нераціональне природокористування. У Польщі розмір штрафу за викиди забруднюючих речовин у повітря в десятки разів перевищує розмір збору за стандартизоване забруднення. Навіть загроза можливого високого штрафу за екологічні порушення значно посилює її функцію як запобіжного економічного регулятора природи [10].

Таким чином, у Польщі сформовано дієву систему економічних інструментів екологічної політики, яка вже стала надійною основою для раціонального природокористування. Економічні інструменти екологічної політики забезпечують перетворення зовнішніх негативних екологічних впливів у внутрішні екологічні витрати економіки та зворотне стимулювання зовнішніх позитивних екологічних впливів.

Підсумовуючи варто зазначити, що світова спільнота усвідомлює необхідність координації максимальних зусиль у сфері охорони довкілля, сприяння розробці гармонізованої правової бази сталого розвитку в Європі, підвищенню уваги до навколишнього середовища та необхідності спільних дій у сфері охорони навколишнього середовища. безпеки. Європейський Союз відіграє важливу роль у міжнародному процесі захисту довкілля і сьогодні відіграє провідну роль у реалізації політики щодо вирішення глобальних екологічних проблем. Враховуючи досягнення ЄС у формуванні ефективної екологічної політики, можна внести пропозиції щодо вдосконалення системи інструментів екологічної політики в Україні, а саме:

- активізація діяльності компетентних органів державної та виконавчої влади щодо законодавчого, інформаційного та технічного забезпечення інтеграції екологічної складової в технічну політику;

- створення умов для політичної пріоритетності вирішення екологічних проблем, економічної відповідальності бізнесу та промисловості за екологічну шкоду;

- у розробці проектів політики, програм, положень щодо формування та вдосконалення екологічної політики з метою використання позитивного досвіду країн ЄС, положень міжнародних стратегій та підходів у цій сфері;

- подальша оптимізація податкового законодавства для забезпечення економічного розвитку та сприяння екологічно чистій поведінці;

- активізація діяльності неурядових організацій через впровадження екологічної освіти та навчання.

Список використаної літератури

1. Бут Ю.С. Досвід країн Європейського Союзу щодо застосування фіскальних інструментів в екологічній політиці / Ю.С. Бут // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=729>.
2. Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основні галузі / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній. – К. : Либідь, 2001. – 816 с.
3. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О. Веклич. – К.: Український інститут досліджень навколишнього природного середовища і ресурсів, 2013. – 88 с.
4. Водний кодекс України: закон України № 213/ 95ВР від 6 черв. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/213/95-vr#Text>

5. Голік Ю.С. Законодавство Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища: Навчальний посібник / Ю.С. Голік, А.В. Войтенко, О.Е. Ілляш та ін. – Полтава, 2009. – 170 с.
6. Господарське право України : навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів / С.В. Несинова, В.С. Воронко, Т.С. Чебикіна. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 563 с.
7. Громадська Н.А. Роль міжнародної організації праці в розвитку соціального діалогу / Н.А. Громадська. // Вісник СевДТУ. – 2007. – №. – С. 69–72.
8. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029/page
9. Романюк Н.І. Нормативно-правова база формування екологічної політики Європейського Союзу / Н.І. Романюк, Н.М. Корнійчук. // Особливості внутрішньополітичного розвитку країн та регіонів світу. – 2012. – № 20. – С. 81–87.
10. Шевчук В.Я. Екологічне управління / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський. – Київ: Либідь, 2004. – 432 с.
11. Якушенко Л.М. Щодо напрямків підвищення ефективності виконання загальнодержавних програм у природоохоронній сфері. Інформаційноаналітична довідка / Л.М. Якушенко, Л.Д. Яценко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/537/>

FEATURES OF EU ENVIRONMENTAL POLICY: REGIONAL DIMENSION

Yuliya Lemko

*National University "Lviv politechnic",
Department of Political and International Relations Science
Stepana Bandery Str., 12, 79000, Lviv, Ukraine*

In connection with the critical situation resulting from the depletion of natural resources in all countries of the world, there is a need for theoretical developments and practical steps for the formation of the environmental policy of each state, which provides for the preservation of the "quality" of natural resources. Environmental protection policies are embodied in the main national programs and legislation of each country in particular, and provide for cooperation between state institutions, the private sector, scientific and financial institutions. The legislation of the states established a new function of the country to regulate nature protection activities and define the rights and obligations of nature users.

The relevance of this study is determined by the fact that within the framework of the European integration course of Ukraine, it is relevant to study the experience of the countries of the European Union (EU) regarding the development, improvement and implementation of the state environmental policy. This system needs urgent reformation in the direction of transition to integrated management of environmental problems. Since the functions of environmental management are distributed among various central bodies of the executive power, this leads to their duplication, ambiguous clarification of the provisions of environmental legislation and, as a result, inefficient use of budget resources.

The lack of legal support, education and outreach, low institutional capacity emphasize the relevance of this research topic. In particular, this paper will consider the experience of Poland in the formation of environmental policy, tools and mechanisms for its implementation. Given that the mentioned country has similar problems in the formation and implementation of environmental policy with Ukraine, it will be appropriate to analyze these processes, which can serve as an example for our country in the future.

Key words: environmental policy, regional policy, EU, Ukraine, legislation, Poland.