

УДК 341.174

КАЧУРИНЕР В. Л.,

**соискатель кафедры права Европейского Союза
и сравнительного правоведения
Национального университета «Одесская юридическая академия»**

ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются принципы экологической политики Европейского Союза. Принципы экологической политики Европейского Союза обеспечивают определенную степень согласованности действий по защите окружающей среды как Европейского Союза, так и государств-членов. Анализируются существующие подходы к пониманию общих принципов права Европейского Союза. Предлагается перечень принципов, который используется для экологического регулирования в сфере производства в праве Европейского Союза.

Ключевые слова: принципы экологической политики, принцип интеграции, принцип справедливости между поколениями, устойчивое развитие, высокий уровень защиты.

Постановка проблемы. Экологическая политика является одним из наиболее важных направлений деятельности Европейского Союза. В этой сфере существует большая система экологического законодательства, нормы которого успешно применяются для решения существующих экологических проблем. Однако существует целый ряд нерешенных вопросов охраны окружающей среды, в том числе и в сфере производства.

Анализ последних исследований и публикаций. Общенаучной основой при исследовании данного вопроса стали труды таких специалистов в области международного права и права Европейского Союза, как Г. Винтер, А.К. Вишняков, А.А. Гусев, Н.А. Гусева, О.Л. Дубовик, А.В. Задорожный, Л. Кремер, В.С. Степаненко, Л.М. Энтин, Дж. Пил, Н. Де Седелир, Ф. Сэндс и другие. Вместе с тем научные исследования принципов экологической политики Европейского Союза (далее – ЕС), несмотря на полученные результаты и накопленный опыт, требуют дальнейшего совершенствования, особенно это относится к экологическому регулированию в сфере производства.

Ухудшение экологической ситуации на территории Европы происходит под влиянием ряда экономических, политических и правовых факторов. Они действуют в разных сферах хозяйствования, различны

по масштабам своего влияния и последствиям. Данные факторы можно сформулировать следующим образом: несовершенная законодательная база, чрезмерная эксплуатация природных ресурсов, недоучет косвенного экономического эффекта от охраны окружающей среды, неэффективная секторальная политика (в частности, в топливно-энергетическом комплексе, сельском и лесном хозяйстве), макроэкономическая политика, которая ведет к экстенсивному использованию природных ресурсов, инвестиционная политика, ориентированная на развитие эксплуатируемых природных ресурсов различных секторов экономики, отсутствие экологически сбалансированной долгосрочной стратегии.

Экологическая политика ЕС основывается на принципах безопасности и превентивных действий. Правовой аспект экологической политики содержит основной принцип, основа которого в том, что вред, наносимый окружающей среде, должен быть прекращен, а загрязнитель должен платить за загрязнение.

Цель статьи – выявление новых тенденций и формирование принципов экологического регулирования в сфере производства в праве Европейского Союза.

Изложение основного материала исследования. При формировании экологической политики ЕС должны учитываться такие факторы: доступная научная и техническая информация; условия окружающей среды в различных регионах ЕС; потенциальная выгода и затраты от принятых действий или бездействий; экономическое и социальное развитие ЕС в целом и сбалансированное развитие его регионов [8, с. 35–37]. Общие принципы права Европейского Союза строятся на принципах международного права и, в частности, на принципах международного права окружающей среды. Основные принципы международного права закреплены, как известно, в Уставе ООН [1], Декларации принципов международного права 1970 года [3] и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года [10].

В литературе в праве Европейского Союза обычно рассматривают общие принципы права (свобода, демократия, уважение прав человека и основных свобод, принципы правового государства), то есть концентрированное выражение важнейших сущностных черт и ценностей, присущих данной системе права [2, с. 19]. Трактую понятие принципа как предписания основного характера, которое определяет сущность, содержание и порядок применения других норм правовой системы, в праве Европейского Союза выделяют принципы верховенства и прямого действия, определяющие соотношение права ЕС с правовыми системами государств-членов; общие принципы права – исходные начала правового регулирования, которые действуют во всех сферах ведения Европейского Союза; специальные принципы, имеющие силу в рамках отдельных отраслей или сфер правового регулирования в ЕС; процессуальные принципы деятельности ЕС, определяющие порядок реализации Европейским

Союзом имеющейся у него компетенции. Задачей Европейского экологического законодательства является воплощение данных принципов в конкретные обязанности государств-членов [11, с. 79]. При формулировании указанных принципов Суд ЕС опирается на общие конституционные традиции государств-членов и общепризнанные принципы международного права.

Таким образом, в зависимости от сферы действия, принципы европейского права могут быть общими и специальными. Первые относятся к правовой системе в целом, вторые – к ее отдельным отраслям и институтам. Общие принципы европейского права – свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, верховенства права и другие – являются важными для любой отрасли права [7, с. 16], в том числе и для права окружающей среды.

Специальные принципы составляют основу правового регулирования в отдельных сферах общественной жизни. Специальные принципы закрепляются в основном в учредительных договорах, а иногда и в нормативно-правовых актах вторичного права. Так, п. 2 ст. 191 (174) Договора о функционировании ЕС определяет принципы, на которых базируется экологическая политика ЕС [2, с. 134]: принцип предупреждения и превентивных мер; принцип устранения ущерба окружающей среде путем обращения прежде всего к его источнику; принцип «загрязнитель платит». Однако анализ экологической политики Европейского Союза позволяет сделать вывод о наличии более широкого перечня специальных принципов, которые используются и в сфере производства:

1. Принцип расширенной ответственности производителей, который тесно связан с принципом «загрязнитель платит» в том смысле, что финансовая ответственность, которая предусмотрена им, является основным средством достижения цели реализации на практике принципа ответственности производителей. Это, конечно, не означает, что в определенных ситуациях другие лица, не производители, не могут быть признаны «загрязнителями». Так, Х. Веддер считает, что принцип расширенной ответственности производителей имеет более широкое значение и включает в себя не только финансовую ответственность производителя как таковую, но также сугубо юридические и практические вопросы [15]. На практике речь идет о достижении непосредственно целей экологической политики ЕС, участники которой забирают у потребителей и перерабатывают использованные упаковочные материалы, а финансирование происходит за счет перерабатывающих предприятий.

Взаимосвязь между основными принципами европейской экологической политики и принципом расширенной ответственности производителей прослеживается в законодательных актах Европейского Союза. Так, на практике принцип расширенной ответственности производителей впервые был применен в Директиве ЕС об автомобилях с истекшим сроком службы (Directive on end-of-life vehicles [4]), которая содержит по-

ложение, что автомобили с истекшим сроком службы должны бесплатно транспортироваться к месту их утилизации. Принцип расширенной ответственности производителей также играет центральную роль для Директивы об отходах электро- и электронного оборудования (Directive on waste of electrical and electronic equipment – WEEE [5]), которая требует от государств-членов ЕС обеспечить создание производителями системы приемки и переработки лома электро- и электронной продукции и, более того, возложение финансовой ответственности производителя за переработку этих отходов. Такая ответственность должна привести к интеграции экологической обеспокоенности в процессы разработки и производства продукции и в итоге – к созданию продукции, при переработке которой образуется меньшее количество отходов. Конечной целью, с одной стороны, является предотвращение образования отходов, с другой – обеспечение экологически приемлемой переработки отходов, возникающих. Согласно этой Директиве государства-члены ЕС должны предоставить физическим лицам возможность бесплатной сдачи электрического и электронного оборудования для утилизации, а также обеспечить наличие и доступность соответствующих приемных пунктов. Принимаются отходы электронной продукции для утилизации не только у организаций, отвечающих за сбор бытовых отходов, но и из других источников. Директива позволяет производителям на добровольной основе создавать и эксплуатировать системы сбора и переработки отходов как в индивидуальном порядке, так и путем объединения усилий различных предприятий. Практика введения аналогичных обязательств производителей в Нидерландах и Германии показала, что производители на практике стремятся объединиться для создания системы сбора и переработки отходов [9, с. 36]. Решение вопроса ответственности производителей за утилизацию электронных отходов в законодательстве Нидерландов в большинстве случаев совпадает с аналогичным подходом в общеевропейской экологической политике.

Принцип ответственности производителей нарушил традиционный подход – расходы возлагаются на налогоплательщиков через специальные сборы за загрязнение окружающей среды. Реализация принципа ответственности производителей связана с определением того, кто из участников цепочки «производство-потребление» отвечает за финансирование переработки отходов, а не с установлением непосредственного плательщика за эти отходы. Результатом является стимулирование производства – создание экологически дружелюбных условий и подходов.

2. Принцип справедливости между поколениями – каждое поколение получает природу и культурное наследие от предыдущего поколения, а нынешнее поколение охраняет его для будущего [13, с. 519–520]. Указанный принцип не сводится к уравниванию потребностей в природных ресурсах разных поколений. Эти потребности видоизменяются и развиваются вместе с развитием экономики и общества. Соответ-

ственно, меняется отношение к различным источникам природных ресурсов и вообще к природным благам. Однако можно и нужно говорить об экосправедливости между представителями разных поколений, понимая под этим гарантии передачи будущим поколениям экосистем планеты в состоянии, способном осуществлять важнейшие функции, которые не могут быть заменены искусственно созданными техногенными системами.

3. Особое место в системе правовых принципов ЕС отводится принципу интеграции [11, с. 82]. Г. Винтер отмечает, что принцип интеграции занимает особое место в системе правовых принципов Европейского Союза. Данный принцип является комплексным и способствует переносу принципов экологической политики в другие области действия ЕС [12, с. 29]. Принцип интеграции экологических вопросов заключается в разработке нового законодательства в конкретных сферах, которое внедряет требования по охране окружающей среды в различные сферы регулирования: вносятся изменения в уже существующие нормативно-правовые акты; разрабатываются специальные программы и стратегии; готовятся отчеты; создаются рабочие группы и комитеты.

4. Принцип устойчивого развития является центральным принципом экологической политики ЕС. Политика ЕС должна разрабатываться так, чтобы она учитывала экономический, экологический и социальный аспекты, а достижение целей в одной из сфер политики не сдерживало прогресса в другой. Устойчивое развитие определяется такими параметрами: поддержание общего высокого уровня жизни; поддержание постоянного доступа к природным ресурсам; недопущение причинения вреда окружающей среде. Основой принципа устойчивого развития является идея согласованного управления. Мировое сообщество определило стратегию существования планеты Земля на XXI век, отражая ее основные понятия в «Повестке дня на XXI век» [6, с. 126]. Именно этот документ государства-члены использовали для разработки собственной общей стратегии [16, с. 44] – Стратегии устойчивого развития Европейского Союза.

Реализация этого принципа возможна лишь при условии, если государства-члены сконцентрируют максимум усилий и ресурсов для реализации указанной стратегии и одновременно преодолеют острые текущие проблемы. Устойчивое развитие предполагает наличие чистой окружающей среды и учета социально-экономических параметров с целью улучшения общего качества жизни граждан ЕС [13, с. 520–521]. Предотвращение деградации природы при возможном удовлетворении экономических потребностей нынешнего и будущего поколений составляет основной вектор реализации принципа устойчивого развития.

Относительно принципа устойчивого развития, действия Европейского Союза в этом контексте можно рассматривать в двух аспектах [11, с. 85]: создание внутренней стратегии устойчивого развития на уровне Евро-

пейского Союза и роль Европейского Союза в содействии становлению глобального устойчивого развития.

5. Высокий уровень защиты. Экологическая политика Европейского Союза с учетом различных особенностей отдельных регионов ЕС ориентирована на высокий уровень защиты и стремится его обеспечить. Этот принцип является одним из важнейших материальных принципов экологической политики.

Принцип наивысшей степени возможного уровня защиты выводится из совокупности норм договора, в частности п. 2 ст. 191 (174) Договора о функционировании ЕС определяет, что политика Европейского Союза имеет цель достичь высокого уровня охраны окружающей среды, но учитывая различие ситуаций в разных регионах ЕС [17, с. 783]. Как считает профессор А. Эпин, этот принцип должен внедряться в уже существующую систему [14, с. 86].

Принцип наивысшей степени возможного уровня защиты служит в первую очередь для толкования и применения права ЕС с целью предоставления (обеспечения) наивысшей степени возможного уровня защиты; он применяется там, где право ЕС требует взвешивания различных интересов или целей. Таким образом, в случае коллизии эколого-политических интересов с другими интересами нужно исходить из относительного приоритета первого. Но этот принцип не влияет ни на порядок распределения компетенции в Европейском Союзе, ни на его институциональные рамки.

Выводы. Принципы экологической политики, общие для всех государств-членов ЕС, можно свести к следующим основополагающим положениям: сходство многих экологических проблем в европейских государствах; обязательность выполнения совместно принятых решений; стремление к унификации мероприятий по борьбе с загрязнением; согласованные и единые позиции на международных переговорах.

Исследованные принципы экологической политики Европейского Союза основываются на принципах международного права. Таким образом, можно представить перечень специальных принципов экологического регулирования в сфере производства в праве Европейского Союза: принцип расширенной ответственности производителей; принцип справедливости между поколениями; принцип интеграции; принцип устойчивого развития; принцип наивысшей степени возможного уровня защиты. Предложенный перечень принципов четко сформулирован в судебной практике и доктрине.

Литература:

1. Устав Организации Объединенных Наций 1945 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/documents/charter>.
2. Consolidated version of the Treaty on and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Communities. – 2012. – С 326. – Р. 181.

3. Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций A/RES/2625(XXV) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml.
4. Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles – Commission Statements // Official Journal L 269. – 2000. – P. 34–43.
5. Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) – Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission relating to Article 9 // Official Journal L 037. – 2003. – P. 24–39.
6. Буркинський Б.В. Економіко-екологічні основи регіонального природопольовання і розвитку / Б.В. Буркинський, В.Н. Степанов, С.К. Харичков. – О. : Фенікс, 2005. – 575 с.
7. Голік Ю.С. Законодавство Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища : [навч. посіб.] / Ю.С. Голік, А.В. Войтенко, О.Е. Ілляш. – Полтава, 2009. – 170 с.
8. Гусев А.А. Правовые принципы экологической политики Европейского Союза / А.А. Гусев, Н.А. Гусева // Региональные проблемы современной экологической политики. – 2006. – С. 35–37.
9. Дубовик О.Л. Экологическая политика Европейского Союза в сфере правового регулирования оборота продуктов и продукции / О.Л. Дубовик, А.Л. Иванова, В.Т. Калиниченко и др. // Экологическое право. – 2008. – № 2. – С. 33–36.
10. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. : сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXXI. – М., 1977. – С. 544–589.
11. Європейське право навколишнього середовища : [навч. посіб.] / М.М. Микіевич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова. – Львів : Львівський національний університет ім. І. Франка, 2004. – 256 с.
12. Кремер Л. Экологическое право Европейского Союза / Л. Кремер, Г. Винтер. – М. : Издательство «Городец», 2007. – 144 с.
13. Право Європейського Союзу : [підручник] / за ред. О.К. Вишнякова. – О. : Фенікс, 2013. – 883 с.
14. Степаненко В.С. Понятие и правовое значение принципов экологической политики ЕС / В.С. Степаненко // Политика и общество. – 2006. – № 6. – С. 83–93.
15. Фесьянов П.О. Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн / П.О. Фесьянов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2011_1/txts/Fesyaynov.pdf.
16. Шевчук В.Я. Макроекономічні проблеми сталого розвитку / В.Я. Шевчук. – К. : Геопринт, 2006. – 200 с.
17. Энтин Л.М. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : [учебник для вузов] / Л.М. Энтин. – 2-е изд. пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 960 с.

Качурінер В. Л. Принципи екологічної політики Європейського Союзу у сфері виробництва

Анотація. У статті розглядаються принципи екологічної політики Європейського Союзу. Принципи екологічної політики Європейського Союзу забезпечують певну ступінь узгодженості дій по захисту навколишнього середовища як Європейського Союзу, так і держав-членів. Проаналізовано існуючі підходи до розуміння загальних принципів права Європейського Союзу. Пропонується перелік принципів, який використовується для екологічного регулювання у сфері виробництва в праві Європейського Союзу.

Ключові слова: принципи екологічної політики, принцип інтеграції, принцип справедливості між поколіннями, сталий розвиток, високий рівень захисту.

Kachuriner V. Principles of the environmental policy of the European Union in manufacturing

Summary. This article describes the principles of the environmental policy of the European Union. It analyzes the existing approaches to understanding the General principles of European Union law. The article offers a more comprehensive list of principles of environmental policy of the European Union.

EU environment policy is based on the principles of safety and prevention. Legal aspect of environmental policy contains the basic principle, the essence of which is that the harm to the environment, should be terminated and that the polluter should pay for the pollution.

Environmental policy principles common to all member States of the EU, can be reduced to the following fundamental provisions: the similarity of many environmental problems in the European States; the commitment of jointly made decisions; the quest for unification of measures for combating pollution; coherent and unified position in international negotiations.

The principles of environmental policy of the European Union based on the principles of international law. Thus, it is possible to provide a list of special principles of environmental regulation in the sphere of production in European Union law: the principle of extended producer responsibility; the principle of justice between generations; the principle of integration; the principle of sustainable development; the principle of the highest degree possible level of protection. The proposed list of principles clearly articulated in the jurisprudence and doctrine.

Key words: principles of environmental policy, integration principle, principle of intergenerational justice, sustainable development, high level of protection.