

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.33>

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КЛІМАТИЧНИХ ВІДНОСИН В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Мачуський В.В.,старший викладач кафедри іноземних мов
юридичного інституту«Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»
<https://orcid.org/0000-0002-6441-8356>

Мачуський В.В. Загальні засади публічного адміністрування кліматичних відносин в Європейському Союзі.

Стаття присвячена дослідженню проблем публічного адміністрування кліматичних відносин в Європейському Союзі.

У статті автор акцентує увагу тому, що починаючи із середини минулого століття в Європі спостерігається значне погіршення стану навколишнього середовища, а зростання температури, свідчить про значні проблеми пов'язані із зміною клімату.

Зазначено, що публічне адміністрування у сфері кліматичних відносин, зокрема у сфері запобігання зміни клімату в Європейському Союзі здійснюється відповідними інституціями ЄС, що реалізують державну політику у зазначених сферах. Автором досліджено формування системи органів (інституцій) загальної та спеціальної компетенції, у сфері кліматичних відносин та запобігання зміни клімату в ЄС.

Автор зазначає, що на формування правового регулювання екологічних та кліматичних відносин, а також публічного адміністрування у зазначеній сфері значно вплинуло проведення Стокгольмської Конференції ООН з проблем навколишнього середовища.

У статті досліджена роль інституції Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату. Зроблено висновок, що інститути ЄС є основними регуляторами інтеграційних процесів, що забезпечують послідовність політики Євросоюзу, особливо у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату.

У статті проаналізована система органів спеціальної компетенції Європейського Союзу та їх вплив на реалізацію політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату. Також, у статті автор зосереджує увагу на напрямках діяльності неурядових міжнародних організацій, що сприяють поліпшенню охороні навколишнього середовища та запобіганні у зміні клімату.

Автором досліджено досвід організації публічного адміністрування у сфері охорони на-

вколишнього середовища та запобігання зміни клімату Федеративної Республіки Німеччина та Республіки Італія та зроблено висновок про доцільність запозичення досвіду держав ЄС в Україні.

Ключові слова: охорона навколишнього середовища, клімат, зміна клімату, публічне адміністрування, публічне адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату.

Machuskyi V.V. General principles of public administration of climate relations in the European Union.

The article is devoted to the study of theoretical problems, the study of the role of the institution of the European Union, which carries out public administration in the field of environmental protection and climate change prevention.

In the article, the author focuses on the fact that since the middle of the last century in Europe, there has been a significant deterioration of the environment, and the rise in temperature indicates significant problems associated with climate change.

It is noted that public administration in the field of environmental protection and climate change prevention in the European Union by institutions implementing state policy in the specified field. The author investigated the formation of a system of bodies (institutions) of general and special competence in the field of environmental protection and climate change prevention in the EU.

The author focuses on the fact that the formation of legal regulation of environmental and climate relations, as well as public administration in the specified area, was significantly influenced by the holding of the UN Stockholm Conference on environmental problems.

The article examines the role of the European Union institution in the field of environmental protection and climate change prevention. It was concluded that the EU institutions are the main regulators of integration processes that ensure

the consistency of the EU policy, especially in the field of environmental protection and climate change prevention.

The article analyzes the system of bodies of special competence of the European Union and their influence on the implementation of EU policy in the field of environmental protection and climate change prevention. Also, in the article, the author emphasizes the areas of activity of non-governmental international organizations that contribute to the improvement of environmental protection and prevention of climate change.

The author researched the experience of organizing public administration in the field of environmental protection and climate change prevention in the Federal Republic of Germany and the Republic of Italy and concluded on the expediency of borrowing the experience of the EU states in Ukraine.

Key words: environmental protection, climate, climate change, public administration, public administration in the field of environmental protection and climate change prevention.

Постановка проблеми. В умовах глобальних інтеграційних процесів, зокрема, у рамках Європейського Союзу, однією із важливих проблем є боротьба із зміною клімату.

Значне погіршення стану клімату у другій половині минулого століття, стало однією із головних проблем Європи, починаючи із 1959 р., коли температура на її території почала зростати в середньому приблизно з +0,3°C до +0,5°C. Майже кожен другий мешканець (49%) Європейського Союзу – (далі ЄС) сприймає зміну клімату як головну світову загрозу для території Європи.

Таким чином, проблема зміни клімату сприймається не тільки виключно як екологічна проблема, а як проблема соціальної справедливості, охорони здоров'я та безпеки території ЄС.

Стан дослідження проблеми. Теоретичною базою дослідження публічного адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату в ЄС стали фундаментальні праці таких вчених, а саме: В. Авер'янова, Е. Дмитренко, Ю. Горбань, Є. Додіна, О. Івасечко, Р. Калюжного, В. Качурінер, В. Курило, Ю. Легеза, М. Микієвич, В. Рибачек, О. Світличного, Г. Шамборовсько-го, Н. Удод.

Метою статті є дослідження ролі інституцій Європейського Союзу, що здійснюють публічне адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату, а також дослідження досвіду Федеративної Республіки Німеччина та Республіки Італія у зазначеній сфері, з метою його адаптації до українських реалій.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату в ЄС здійснювалося в межах існуючих державних структур (інституції), що здійснюють реалізацію державної політики у зазначеній сфері.

Активний розвиток інтеграційних процесів на теренах Європи став поштовхом до об'єднання певних європейських країн у єдине ціле - Європейський Союз. Створення ЄС і його подальше функціонування супроводжувалось формуванням системи органів (інституції) загальної та спеціальної компетенції, що відповідно до норм законодавства ЄС здійснюють реалізацію політики ЄС, зокрема у сфері охорони навколишнього середовища [1]. На першому етапі становлення ЄС, з моменту підписання у 1957 р. Римського Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (ЕЕС) [2], Європейська Спільнота приділяла основну увагу питанням економічного розвитку, однак згодом стратегія її розвитку була направлена на охорону навколишнього середовища.

У цьому контексті, доцільно відмітити значні політичні події, що змінили напрями політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища та захистом клімату, а саме: доповідь Генерального секретаря ООН у 1969 р.; конференцію керівників держав-членів, яка відбулася у Парижі у жовтні 1972 р. [3, с. 67]. Формування правового регулювання та публічного адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і у сфері кліматичних відносин, отримали свій розвиток на початку 70-х рр. минулого століття, що пов'язано із проведенням Стокгольмської Конференції ООН з проблем навколишнього середовища людини (1972 р.), за участю представників 114 країн світу і багатьох міжнародних організацій, інституцій ООН. Держави-учасниці конференції дійшли консенсусу у формуванні спільного бачення екологічної політики, встановлення єдиних стандартів, у тому числі і стосовно зміни клімату [4]. З середини 90-х рр. минулого століття екологічна політика виділяється в один із пріоритетних напрямів діяльності ЄС [5]. Так, Договір про утворення ЄС (Маастрихтський договір) від 1992 р. розширив права ЄС стосовно охорони навколишнього середовища, зокрема на боротьбу зі зміною клімату [6, с. 24]. Важливим кроком у формуванні екологічної політики ЄС, стало підписання Амстердамського договору (1997 р.), у якому високий рівень екологічного захисту визначений як один з абсолютних пріоритетів ЄС [5].

Таким чином, на сьогоднішній день, екологічна політика є пріоритетною сферою для Об'єднаної Європи, що спрямована на розробку та впровадження відповідних інструментів для

покращення стану навколишнього середовища, зокрема напрямів у запобіганні зміни клімату.

Реалізація забезпечення раціонального використання природних ресурсів, у тому числі і у сфері запобіганні зміни клімату належить керівним органам, що наділені, владними повноваженнями, в тому числі і щодо формування та реалізації екологічної політики, що прийнято називати в праві ЄС - інституціями. Інституційний механізм ЄС, являє собою систему органів Євросоюзу, що забезпечує ефективність реалізації політики держав-членів (ст. 13 договору про ЄС) [7, с.16]. Н.Р. Аркелян, під інституційним механізм ЄС розуміє всю сукупність інститутів, органів і установ, що забезпечують реалізацію завдань ЄС та сприяють досягненню Союзом цілей [8, с.16].

Інституційний механізм Євросоюзу має складну будову, основу організаційної структури якого становлять, відповідно до статті 13 Договору про Європейський Союз: Європейський Парламент, Європейська рада, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу, Суд аудиторів, Європейський центральний банк.

Таким чином, можна зробити висновок, що інститути ЄС є основними регуляторами інтеграційних процесів, що забезпечують послідовність політики Євросоюзу, у тому числі і у сфері охорони клімату.

Найважливіше місце в інституційному механізмі ЄС у посідає Рада ЄС, орган, що наділений законодавчою, фінансовою і контрольною функціями. До повноважень Ради належать питання, що стосуються, охорони навколишнього середовища, зокрема запобіганні зміни клімату [9]. Рада ЄС здійснює свою діяльність у двох напрямках: Рада із загальних питань (діє у складі міністрів закордонних справ чи міністрів з європейських справ, приймає рішення зовнішньополітичного характеру). Галузева (чи спеціальна) рада. Здійснює свою діяльність у складі галузевих міністрів держав-членів та розглядає питання, пов'язаних із охороною навколишнього середовища, зокрема запобіганні зміни клімату [10, с. 105].

Європейська рада є вищим політичним органом ЄС, що складається з глав держав та урядів держав-членів ЄС, розробляє політичний порядок денний ЄС, несе відповідальність за визначення стратегічних настанов законодавчого та оперативного планування [11, с. 40].

Європейський Парламент є єдиним наднаціональним інститутом ЄС, члени якого демократично обираються громадянами Союзу на основі прямого загального виборчого права та виражає демократичну волю всіх громадян ЄС, представляє їх інтереси в стосунках з іншими інститутами ЄС. Європейський парламент віді-

грає важливу роль у формуванні екологічного законодавства ЄС. Протягом восьмого терміну він реалізує політику зміни клімату. До повноважень Європейського Парламенту належить формування постійних та тимчасових комітетів, у тому числі, Комітет із навколишнього середовища, охорони здоров'я і політики. Доцільно звернути увагу на роль Європейського Парламенту у питаннях щодо зміни клімату. Так, у відповідь на пропозицію Комісії щодо рамок кліматичної та енергетичної політики до 2030 р. Парламент зазначив перелік напрямів щодо покращення клімату [12].

Європейська Комісія - постійно діючий орган, що виконує основні виконавчі функції у ЄС, одне з найважливіших повноважень якої полягає у наявності права законодавчої ініціативи та забезпечення дотримання норм права ЄС.

Загальне керівництво у сфері охорони навколишнього середовища, у тому числі і у питаннях зміни клімату належить Комісару з питань навколишнього середовища. З метою поліпшення надзвичайної ситуації, викликану проблемами із погіршенням стану навколишнього середовища та зміни клімату, Європейська Комісія створила новий Генеральний директорат із навколишнього середовища, до повноважень якого належить: забезпечення охорони навколишнього середовища; формування політики у сфері охорони навколишнього середовища, у тому числі і запобіганні зміни клімату [13].

Суд Європейських Співтовариств забезпечує дотримання законності при тлумаченні та застосуванні установчих договорів ЄС, а також розглядає справи щодо порушень у сфері охорони навколишнього середовища, у тому числі запобіганні зміни клімату.

Європейський інвестиційний центральний банк здійснює повноваження, направлені на сприяння збалансованому та сталому розвитку спільного ринку в інтересах Співтовариства, одним із пріоритетів у діяльності якого є фінансування проектів, що сприяють охороні клімату [10, с. 112].

Поряд із інституціями ЄС загальної компетенції, в Європейському Союзі діють і органи спеціальної компетенції, що здійснюють публічне адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища та кліматичних відносин.

Регламентом Ради ЄЕС № 1210/90 у 1990 р. було встановлено загальну для ЄС систему моніторингу навколишнього середовища, Європейське агентство з навколишнього середовища (ЕЕА) та Європейську мережу інформації і спостереження за навколишнім середовищем.

Поряд із діяльністю органів загальної та спеціальної компетенції у сфері охорони навко-

лишнього середовища, у тому числі у сфері захисту клімату доцільно відмітити і роботу консультативних органів, а саме: Форум суддів ЄС з навколишнього середовища, Мережу ЄС для імплементації та застосування права навколишнього середовища (IMPEL), Європейська консультативна рада з навколишнього середовища (EEAC), Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку (ECFESD) [12].

Нарівні із інституціями ЄС, що здійснюють публічне адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища та запобігання із зміни клімату, доцільно проаналізувати органи публічного адміністрування у державах Євро-союзу, що дозволить запозичити досвід напрямів публічного адміністрування у зазначеній сфері в Україні.

Федеративна Республіка Німеччина займає передові позиції у напрямі захисту навколишнього середовища, зокрема щодо боротьби зі зміною клімату. Так, у державі сформований ефективний механізм стратегічного планування у сфері зміни клімату [14]. Так, у 2008 р. Федеральним урядом Німеччини була прийнята «Німецька стратегія з адаптації до зміни клімату» (DAS), метою якої є створення національного дієвого механізму для запобігання небезпеки, що може виникнути внаслідок зміни клімату [15]. У 2011 р. було прийнято «План дій з адаптації німецької Стратегії DAS», спрямований на здійснення комплексного інтеграційного підходу на зміну клімату на секторальних та регіональних рівнях [16]. Також, у Німеччині створені регіональні мережі щодо запобігання зміни клімату, а саме: Dynaklim; ExWoSt; INKA BB та інш.

Доцільно відмітити роль Федерального міністерства з навколишнього середовища, охорони природи та безпеки ядерних реакторів та Федерального агентства з охорони довкілля (UBA) Німеччини, як органів публічного адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища, зокрема у сфері запобігання зміни клімату. Також, до напрямів реалізації державної політики Німеччини у сфері запобігання зміни клімату залучені й інші державні та недержавні установи, зокрема: Німецька Національна метеорологічна служба; Федеральний інститут гідрології та інш.

Доцільно зауважити, що проведення політики щодо охорони навколишнього середовища та напрямів запобігання зміни клімату належить Республіці Італія, що має значну історію публічного адміністрування у сфері захисту довкілля та охорони клімату. Починаючи із 1974 р. Республіка Італія почала формувати систему органів державного управління у галузі охорони навколишнього середовища та кліматичних

відносин. На теперішній час, питання охорони навколишнього середовища та запобігання зміни клімату належить до повноважень Міністерства екології та енергетичної безпеки. Функцій публічного адміністрування у сфері кліматичних відносин здійснює один із підпорядкованих Міністерству, Генеральний директорат зі сталого розвитку, клімату та енергетики (Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia) [17]. Вищий інститут охорони навколишнього середовища та досліджень (ISPRA), що підконтрольний Міністерству екології та енергетичної безпеки Республіки Італія, значну увагу приділяє реалізації політики боротьби зі зміною клімату та глобальним потеплінням.

Також, необхідно зазначити, що в Італії значна увага приділяється охороні клімату як на регіональному, так і на місцевому рівнях, про що свідчить Угода мерів щодо клімату та енергетики, що проводилась під патронатом Кліматичного альянсу Італії та мерів міст держави [18]. У цьому контексті необхідно вказати на ініціативу Міністерства екології та енергетичної безпеки Республіки Італія спрямовану на просування напрямі кліматичних амбіцій «Youth4Climate2021», у зв'язку із чим понад 100 італійських міст взяли участь у ініціативі поліпшення клімату «Міста та виклик кліматичної нейтральності» [18].

Висновки. Підсумовуючи вище наведене, слід зазначити, що у зв'язку

значним погіршенням клімату у другій половині минулого століття, проблема охорони клімату та запобігання його зміни стало однією із головних проблем Європи. З початком формування Європейського Союзу його політика була направлена на охорону навколишнього середовища та запобігання зміни клімату. Таким чином, на сьогоднішній день, екологічна політика ЄС спрямована на розробку та впровадження відповідних інструментів для покращення стану клімату.

Реалізація політики ЄС щодо запобігання зміни клімату належить керівним органам (інституціям), що є основними регуляторами інтеграційних процесів, що забезпечують послідовність політики Євросоюзу, у тому числі і у сфері охорони клімату, а саме: Рада ЄС, Європейська рада, Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд Європейських Співтовариств, Європейський інвестиційний центральний банк. Поряд із інституціями ЄС загальної компетенції, в ЄС діють і органи спеціальної компетенції, що здійснюють публічне адміністрування у сфері кліматичних відносин, зокрема: Європейське агентство з навколишнього середовища (EEA), та Європейська мережа інформації і спостереження за навколишнім середовищем, Форум суддів ЄС з навколишнього середовища, Мере-

жа ЄС для імплементації та застосування права навколишнього середовища (IMPEL), Європейська консультативна рада з навколишнього середовища (EEAC), Європейський консультативний форум з навколишнього середовища і сталого розвитку (ECFESD).

Також, нарівні із інституціями ЄС, що здійснюють публічне адміністрування у сфері охорони клімату, доцільно зазначити діяльність органи публічного адміністрування у державах Євросоюзу, а саме: Федеративної Республіки Німеччина та Республіки Італія, що займають передові позиції у напрямку охорони клімату, за позичення досвіду яких буде сприяти вдосконаленню Україною інституту публічного адміністрування у сфері охорони клімату.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дідик В.Г. Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні. К. 2007. 579 с.
2. Римський Договір про заснування Європейського економічного співтовариства (ЕЕС) від 25 березня 1957 року (Рім 1957).
3. Pietras M. Bezpieczenstwo ecologiczne w Europie. Lublin, 2000. 387 s.
4. Стокгольмська декларація. United Nations Audiovisual Library of International Law. 2012. URL: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_ph_r.pdf.
5. Якушенко Л. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики. Аналітична записка. Офіційний сайт НІСД. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/840/>.
6. Актуальні завдання у галузі запобігання зміни клімату в контексті впровадження Угоди про асоціацію Україна-ЄС. URL: https://www.dnu.dp.ua/docs/ndc/konkyrs_stud/ES/3_6.pdf
7. Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі. НАПрН України. Х.: Оберіг. 2012. Вип 1. 76 с.
8. Аркелян Н.Р. Право Європейського Союзу : підручник. О.: Фенікс. 2012. 390 с.
9. Інституційний механізм ЄС. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/MP/06.htm>.
10. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник. Львів, 2004. 256 с.
11. Прокопенко Л.Л., Рудик О.М. Інституційна система ЄС: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2021. 226 с.
12. Lotta contro i cambiamenti climatici. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/72/lotta-contro-i-cambiamenti-climatici>.
13. DG Ambiente. URL: https://www.autoritadistrettoac.it/sites/default/files/notizie/allegati/dg_ambiente.pdf.
14. Горбань Ю.С. Імплементаційні інструменти ЄС у сфері зміни клімату: досвід Німеччини. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=770>.
15. German Strategy for Adaptation to Climate Change. URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/english/pdf/application/pdf/das_gesamt_en_bf.pdf.
16. Adaptation Action Plan of the German Strategy for Adaptation to Climate Change http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan_anpassung_klimawandel_en_bf.pdf.
17. Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile ENEA. URL: <http://old.enea.it/com/inf/res/RassegnaIstituzionale/7ottobre2009.pdf>.
18. Il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia: attuare i SE(C)AP e massimizzare le sinergie con le strategie nazionali di energia e adattamento. URL: <http://www.climatealliance.it/eventi/il-patto-dei-sindaci-per-il-clima-e-lenergia-attuare-i-secap-e-massimizzare-le-sinergie-con-le-strategie-nazionali-di-energia-e-adattamento/>.