

Міністерство освіти і науки України

**Київський національний університет
імені Тараса Шевченка**

**Державний вищий навчальний заклад
"Національний гірничий університет"**

ПРОБЛЕМИ ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

**Під загальною редакцією
М.В. Краснової та Р.С. Кіріна**

**Дніпро
НГУ
2016**

УДК 349.6(477)(075.8)

ББК 67.99(4УКР)5а73

П 43

Рекомендовано до видання вченою радою Державного вищого навчального закладу «Національний гірничий університет» (протокол № 6 від 02.06.2016).

Рекомендовано до видання вченою радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол № 10 від 22.06.2016).

Рецензенти:

А.П. Гетьман, д-р юр. наук, професор, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого, академік НАПрН України;

В.М. Єрмоленко, д-р юр. наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України;

І.М. Козьяков, д-р юр. наук, професор, начальник відділу досліджень проблем організації роботи та кадрового забезпечення в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу, заслужений юрист України.

Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, П 43 А.Г. Бобкова [та ін.] ; під заг. ред. М.В. Краснкової та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпро: НГУ, 2016. – 575 с.

ISBN 978-966-350-607-4

Присвячено дослідженню науково-методологічних, навчальних та практичних проблем правового регулювання екологічної безпеки в Україні, яке почало формуватися в останні десятиліття минулого століття та набуває актуальності на початку нового тисячоліття на засадах міжнародно-правових, європейських та національних вимог, покладених в основу забезпечення сталого розвитку, з метою гарантування природних екологічних прав людини та громадянина, попередження негативного впливу різних видів суспільної діяльності на стан довкілля, усунення світових екологічних загроз, які при цьому виникають шляхом виконання державою та її органами, а також суб'єктами господарювання правових, організаційних, економічних, техніко-технологічних та інших соціально значимих заходів.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, юристів-практиків, фахівців у сфері права екологічної безпеки в Україні та світі.

ISBN 978-966-350-607-4

УДК 349.6(477)(075.8)

ББК 67.99(4УКР)5а73

© М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова та ін., 2016

© Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2016

© Державний ВНЗ "Національний гірничий університет", 2016

Передмова	12
ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1	
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОЛЕКТИВНИХ ФОРМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ	14
Тема 1.1. Правові засади забезпечення екологічної безпеки населених пунктів, рекреаційних і лікувально-оздоровчих зон та територій	14
1.1.1. Законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів	14
1.1.2. Законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій	24
1.1.3. Зонування територій рекреаційного та лікувально-оздоровчого призначення як необхідна умова забезпечення їх екологічної безпеки	33
1.1.4. Участь громадськості у процесі безпечного планування та забудови населених пунктів, використанні рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій	36
Тема 1.2. Правові проблеми забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру	43
1.2.1. Особливості законодавчого забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру	43
1.2.2. Поняття, завдання та принципи захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру	51
1.2.3. Особливості правового статусу громадян, постраждалих за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру	54
1.2.4. Правовий механізм відшкодування державою шкоди постраждалим внаслідок порушення вимог безпеки за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру	60
Тема 1.3. Проблеми правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій, реалізації та захисту правового статусу постраждалих за надзвичайних екологічних ситуацій	66
1.3.1. Поняття та юридичні ознаки надзвичайної екологічної ситуації. Зміст та особливості правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації	67

1.3.2. Правове регулювання здійснення заходів щодо реабілітації постраждалих територій, оголошених зоною надзвичайної екологічної ситуації	72
1.3.3. Правове регулювання функціонування системи органів державної влади щодо забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій у зоні надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру	76
1.3.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні надзвичайної екологічної ситуації	86

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ	92
--	-----------

Тема 2.1. Правові проблеми оцінки впливу на навколишнє середовище як гарантії забезпечення екологічної безпеки	93
---	-----------

2.1.1. Загальні положення про оцінку впливу на навколишнє природне середовище як засобу забезпечення екологічної безпеки	93
--	----

2.1.2. Правові проблеми визначення цілей, принципів та об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище (screening) як гарантії екологічної безпеки	100
--	-----

2.1.3. Правові проблеми забезпечення екологічної безпеки у процесі формування змісту звіту з оцінки впливу на навколишнє середовище	105
---	-----

2.1.4. Правові проблеми участі громадськості та органів державної влади у процесі прийняття рішень та врахування їх коментарів щодо забезпечення екологічної безпеки	108
--	-----

Тема 2.2. Правові проблеми дозвільної системи як засобу забезпечення екологічної безпеки	114
---	------------

2.2.1. Правові засади дозвільної системи в механізмі забезпечення екологічної безпеки. Правові проблеми порядку видачі документів дозвільного характеру як засобу забезпечення екологічної безпеки	114
--	-----

2.2.2. Правові проблеми реалізації принципу «найкращих доступних технологій (англ. – «best available technologies» (BAT)) в Україні як елементу дозвільної системи в сфері забезпечення екологічної безпеки	123
---	-----

2.2.3. Правові проблеми взаємодії між різними органами державної влади, які забезпечують видачу різних видів дозволів у сфері забезпечення екологічної безпеки	128
--	-----

2.2.4. Проблеми впровадження інтегрованого підходу до формування дозвільної системи щодо забезпечення екологічної безпеки	131
---	-----

Тема 2.3. Правове регулювання екологічного інформаційного забезпечення та його місце в системі екологічної безпеки	134
2.3.1. Поняття та юридична природа екологічного інформаційного забезпечення, його форми та види	135
2.3.2. Правовий механізм регулювання екологічного інформаційного забезпечення в системі екологічної безпеки	141
2.3.3. Правові засади забезпечення режимів доступу до публічної інформації у сфері екологічної безпеки	145
2.3.4. Проблеми удосконалення законодавства про екологічну інформацію в системі права екологічної безпеки	151
Тема 2.4. Правове регулювання екологічного аудиту та екологічного страхування в системі права екологічної безпеки ...	154
2.4.1. Поняття та юридична природа екологічного аудиту і екологічного страхування та їх місце в системі права екологічної безпеки	155
2.4.2. Правовий механізм регулювання екологічного аудиту та екологічного страхування у системі права екологічної безпеки, їх форми та види	160
2.4.3. Проблеми практики застосування законодавства про екологічний аудит та екологічне страхування щодо забезпечення екологічної безпеки	166
2.4.4. Проблеми удосконалення законодавства про екологічний аудит та екологічне страхування щодо забезпечення екологічної безпеки	171
Тема 2.5. Правове регулювання екологічної стандартизації, нормування та сертифікації в системі права екологічної безпеки	174
2.5.1. Поняття, юридична природа екологічної стандартизації, нормування, сертифікації та їх місце в системі права екологічної безпеки	174
2.5.2. Правовий механізм регулювання екологічної стандартизації, нормування та сертифікації щодо забезпечення екологічної безпеки	181
2.5.3. Проблеми практики застосування законодавства про екологічну стандартизацію, нормування та сертифікацію щодо забезпечення екологічної безпеки	197
2.5.4. Проблеми удосконалення законодавства про екологічну стандартизацію, нормування та сертифікацію щодо забезпечення екологічної безпеки	203
Тема 2.6. Проблеми формування інституту юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки	206
2.6.1. Стан розвитку інституту юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки	207

2.6.2. Характер, рівні та форми реалізації юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки	210
2.6.3. Види юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки	215
2.6.4. Механізм реалізації позитивної юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки	219
2.6.5. Проблеми ретроспективної відповідальності в сфері екологічної безпеки та її ефективності	221

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 3

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ВИДІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ	233
---	------------

Тема 3.1. Правове регулювання екологічної безпеки космічної діяльності	233
---	------------

3.1.1. Поняття екологічної безпеки космічної діяльності та джерела її екологічного ризику	233
3.1.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в процесі дослідження та використання космічного простору	239
3.1.3. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки космічної діяльності	250

Тема 3.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в промисловості	256
--	------------

3.2.1. Поняття правового забезпечення екологічної безпеки в промисловості	257
3.2.2. Організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки в промисловості	262
3.2.3. Правове забезпечення екологічної безпеки у процесі планування та проектування господарської діяльності	264
3.2.4. Правове забезпечення екологічної безпеки на стадії експлуатації промислових об'єктів	279
3.2.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в промисловості	284

Тема 3.3. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в гірничодобувній та переробній промисловості	294
--	------------

3.3.1. Поняття екологічної безпеки в процесі користування надрами: юридична природа та ознаки. Джерела екологічного ризику в процесі користування надрами	294
3.3.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки у сфері користування надрами	311

3.3.3. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у сфері користування надрами	323
---	-----

Тема 3.4. Правові засади забезпечення екологічної безпеки на транспорті 330

3.4.1. Юридична природа екологічної безпеки на транспорті	330
---	-----

3.4.2. Екологічний ризик як основний критерій правового забезпечення екологічної безпеки на транспорті	334
--	-----

3.4.3. Організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки на транспорті	337
---	-----

3.4.4. Правові засади забезпечення екологічної безпеки на транспорті	339
--	-----

3.4.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки на транспорті	349
--	-----

Тема 3.5. Правові засади забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві 354

3.5.1. Поняття екологічної безпеки в сільському господарстві та правові засади її забезпечення	354
--	-----

3.5.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в процесі меліорації земель	358
--	-----

3.5.3. Правові засади поводження з пестицидами та агрохімікатами з метою забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві	365
--	-----

Тема 3.6. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в ядерній та енергетичних сферах 375

3.6.1. Ядерний та радіаційний ризик як передумова формування правовідносин забезпечення екологічної безпеки	376
---	-----

3.6.2. Співвідношення понять “радіоекологічна безпека” та “екологічна безпека”	380
--	-----

3.6.3 Законодавче забезпечення ядерної та радіаційної безпеки у сфері використання ядерної енергії як складової забезпечення екологічної безпеки	384
--	-----

3.6.4. Закон України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” як невід’ємне джерело забезпечення екологічної безпеки	388
--	-----

3.6.5. Законодавче та організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки в сфері електроенергетики	391
--	-----

Тема 3.7. Правові засади забезпечення продовольчої, біологічної та генетичної безпеки як складових екологічної безпеки 406

3.7.1. Поняття, ознаки та критерії продовольчої, біологічної і генетичної безпеки за законодавством України, їх співвідношення з екологічною безпекою	406
---	-----

3.7.2. Правові засоби захисту права громадян на безпечність харчових продуктів (внутрішню екологічну безпеку)	410
3.7.3. Правові засади поводження з генетично-модифікованими організмами	413
3.7.4. Особливості державного управління та регулювання в сфері продовольчої, біологічної і генетичної безпеки	415
3.7.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у продовольчій, біологічній та генетичній сферах ...	418
Тема 3.8. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України	421
3.8.1. Правові аспекти екологічного ризику в діяльності Збройних Сил України	422
3.8.2. Юридична природа екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України	425
3.8.3. Законодавче забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України: класифікація та загальна характеристика законодавчих джерел	430
3.8.4. Правові засади здійснення контролю за додержанням вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України	440
3.8.5. Юридична відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України	443
Тема 3.9. Правові засади забезпечення екологічної безпеки у сфері поводження з відходами	454
3.9.1. Юридичне визначення та ознаки відходів як об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, їх розмежування з іншими суміжними поняттями	454
3.9.2. Правові засади дозвільної системи у сфері поводження з відходами. Ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами	463
3.9.3. Правове регулювання перевезення екологічно-небезпечних відходів. Збирання, заготівля та використання окремих видів відходів як вторинної сировини у механізмі правового забезпечення екологічної безпеки	470
3.9.4. Юридична відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами	477
Тема 3.10. Правові засади забезпечення екологічної безпеки при поводженні з небезпечними хімічними речовинами	484
3.10.1. Правові засади режиму поводження з небезпечними хімічними речовинами	485
3.10.2. Організаційно-правові форми забезпечення поводження з небезпечними хімічними речовинами	495

3.10.3. Правові засади дозвільно-реєстраційної діяльності та обліку небезпечних хімічних речовин як засобу за забезпечення екологічної безпеки	503
3.10.4. Юридична відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки при поводженні з небезпечними хімічними речовинами	513

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 4

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ	522
--	------------

Тема 4.1. Актуальні проблеми гармонізації законодавства у сфері екологічної безпеки України із вимогами та принципами міжнародного та європейського права	522
--	------------

4.1.1. Міжнародне право екологічної безпеки: поняття, стан та особливості розвитку	523
--	-----

4.1.2. Джерела міжнародного права екологічної безпеки	527
---	-----

4.1.3. Участь України у міжнародно-правовому співробітництві в сфері забезпечення екологічної безпеки	543
---	-----

Тема 4.2. Правове забезпечення екологічної безпеки Європейського Союзу	547
---	------------

4.2.1. Євроінтеграція як стратегічний пріоритет України у контексті формування національної системи екологічної безпеки	547
---	-----

4.2.2. Поняття та зміст „гармонізації законодавства про екологічну безпеку” та його співвідношення з суміжними категоріями	551
--	-----

4.2.3. «Acquis communautaire» як сутнісний орієнтир конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом навколишнього середовища ЄС	558
--	-----

4.2.4. Напрями конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС	559
--	-----

4.2.5. Три основні стадії «приведення у відповідність» законодавства про екологічну безпеку країни-кандидата з правом ЄС ...	566
--	-----

4.2.6. Деякі проблемні аспекти конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС	570
--	-----

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Балюк Галина Іванівна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, професор кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка – теми 1.1 (спільно з Бевз О.В. та Рахнянською Т.О.), 1.2, (спільно з Шараєвською Т.А.), 1.3 (спільно з Шараєвською Т.А.), 3.6 (спільно з Ковальчук Т.Г. та Сушик О.В.), 3.8;

Бевз Олена Володимирівна, кандидат юридичних наук, асистент кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка – тема 1.1 (спільно з Балюк Г.І. та Рахнянською Т.О.);

Бобкова Антоніна Григорівна, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, декан юридичного факультету Донецького національного університету (м. Вінниця) – теми 3.2 (спільно з Красновою Ю.А.), 3.9;

Власенко Юлія Леонідівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка – тема 2.3 (спільно з Красновою М.В.);

Євстігнєєв Андрій Сергійович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка – тема 2.2 (спільно з Красновою М.В.);

Зуєв Віталій Анатолійович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Університету митної справи та фінансів, (м. Дніпро) – тема 3.10;

Кірін Роман Станіславович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права юридичного факультету Державного вищого навчального закладу «Національний гірничий університет», (м. Дніпро) – тема 3.3;

Коваленко Тетяна Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка – тема 3.7;

Ковальчук Тетяна Григорівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка – тема 3.6 (спільно з Балюк Г.І. та Сушик О.В.);

Краснова Марія Василівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри екологічного права юридичного факультету імені Тараса Шевченка – передмова, теми 2.1, 2.2 (спільно з Євстігнєєвим А.С), 2.3 (спільно з Власенко Ю.Л.), 2.4 (спільно із Шохою Т.П.), 2.5, 2.6;

Краснова Юлія Андріївна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука юридичного факультету Національного університету біоресурсів та природокористування України – теми 3.2 (спільно з Бобковою А.Г.), 3.4;

Кулинич Павло Федотович, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору проблем аграрного і земельного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – тема 3.5;

Малишева Наталія Рафаелівна, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, завідувач відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – теми 3.1, 4.1, 4.2;

Рахнянська Тамара Олегівна, кандидат юридичних наук, головний науковий консультант відділу з аграрних і екологічних питань та природокористування Головного експертного управління Апарату Верховної Ради України – тема 1.1 (спільно з Балюк Г.І. та Бевз О.В.)

Сушик Ольга Володимирівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права юридичного факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка – тема 3.6 (спільно з Балюк Г.І. та Ковальчук Т.Г.);

Шараєвська Тетяна Анатоліївна, кандидат юридичних наук, асистент кафедри екологічного права юридичного факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка – теми 1.2 та 1,3 (спільно з Балюк Г.І.);

Шоха Тетяна Петрівна, кандидат юридичних наук, асистент кафедри екологічного права юридичного факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка – тема 2.4 (спільно з Красновою М.В.).

ПЕРЕДМОВА

Конституційні засади права на безпечне для життя та здоров'я довкілля, забезпечення екологічної безпеки (статті 16 та 50 Основного Закону України) зобов'язують державу та її органи впроваджувати систему засобів попередження виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Як свідчать положення Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 року, в Україні щорічно виникають близько трьохсот надзвичайних екологічних ситуацій.

Основними причинами виникнення техногенних аварій і катастроф та посилення негативного впливу внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні є: застарілість основних фондів, зокрема природоохоронного призначення, великий обсяг транспортування, зберігання і використання небезпечних речовин, аварійний стан значної частини мереж комунального господарства, недостатня інвестиційна підтримка процесу впровадження новітніх ресурсозберігаючих і екологічно чистих технологій в екологічно небезпечних галузях промисловості, насамперед металургійній, хімічній, нафтохімічній та енергетиці; природоохоронні проблеми, пов'язані з істотними змінами стану геологічного та гідрогеологічного середовища та зумовлені закриттям нерентабельних гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів, небажання суб'єктів господарювання здійснювати заходи із запобігання аваріям та катастрофам на об'єктах підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктах тощо.

Зазначені проблеми зумовлюють до поглибленого наукового дослідження правового механізму забезпечення екологічної безпеки. Зокрема, академіком Володимиром Івановичем Андрейцевим свого часу розроблена доктрина права екологічної безпеки¹. На її засадах започатковано низку дисертаційних досліджень про правові аспекти екологічного ризику, про правове забезпечення радіаційної безпеки, екологічної безпеки у сфері поводження з небезпечними відходами, на транспорті, в сільському господарстві, при видобуванні нафти та газу та багато інших.

Новий напрямок в науці екологічного права сприяє реалізації потреби у формуванні професійних навичок до вирішення екологічних проблем для сучасних поколінь випускників юридичних вищих навчальних закладів та факультетів шляхом поглибленого вивчення положень законодавства про екологічну безпеку, практики його застосування у природоохоронній, правозахисній, правоохоронній, науковій та іншій діяльності. З цією метою у навчальні плани вузів останнє десятиліття впроваджуються навчальні дисципліни, присвячені правовим проблемам права екологічної безпеки².

¹ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посібник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.

² Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: навч. посібн. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.Л. Бредіхіна та ін. – Х.: Право, 2012. – 296 с.; Краснова Ю.А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: монографія / Ю.А. Краснова. – К.: Алерта, 2013. – 304 с.

Так само, на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка читаються дисципліни «Правове забезпечення екологічної безпеки» для студентів бакалаврату та «Проблеми права екологічної безпеки» для магістрів спеціалізації «Екологічне та природоресурсне право».

Основу викладання даних дисциплін складають вивчення положень чинного законодавства про правові засади екологічної безпеки, а також існуючі теоретичні підходи до поняття, юридичних ознак екологічної безпеки, підстав виникнення правовідносин забезпечення екологічної безпеки, їх об'єктно-суб'єктний склад та інше.

Представлене науково-практичне та навчальне видання викладене з урахуванням положень Загальної частини права екологічної безпеки, викладених у вищезазначеній літературі та складається із змістовних модулів робочої навчальної дисципліни кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Проблеми права екологічної безпеки», за допомогою яких розкриваються Особлива та Спеціальна частини права екологічної безпеки.

Аналогічні навчальні дисципліни та спеціальні курси викладаються і у інших юридичних вишах та факультетах, представлених авторами цього науково-практичного та навчального видання, зокрема: Державного вищого навчального закладу «Національний гірничий університет» (м. Дніпро), Донецького національного університету (м. Вінниця), Університету митної справи та фінансів, (м. Дніпро), Національного університету біоресурсів та природокористування України (м. Київ). Також серед авторів навчального посібника представлені провідні науковці Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України та головний науковий консультант відділу з аграрних і екологічних питань та природокористування Головного експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Авторський колектив висловлює слова щирої вдячності рецензентам - докторам юридичних наук, професорам А.П. Гетьману, В.М. Єрмоленку, І.М. Козьякову та з розумінням поставиться до конструктивних зауважень і пропозицій, спрямованих на покращення подальших видань з обраної еколого-правової проблематики.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 1

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОЛЕКТИВНИХ ФОРМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ

Тема 1.1. Правові засади забезпечення екологічної безпеки населених пунктів, рекреаційних і лікувально-оздоровчих зон та територій

Анотація. Аналізуються законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів, а також організаційно-правові, функціонально-правові та інші засоби забезпечення екологічної безпеки населених пунктів.

Досліджуються особливості правового регулювання планування та забудови населених пунктів, оцінки впливу на навколишнє природне середовище запланованої забудови, державної експертизи містобудівної документації, стандартизації і нормування, зонування територій, контролю та моніторингу у сфері забезпечення екологічної безпеки населених пунктів.

Розкриваються законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій, зонування територій рекреаційного та лікувально-оздоровчого призначення як необхідна умова забезпечення їх екологічної безпеки, державного санітарно-епідеміологічного нагляду в системі забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій, участі громадськості при плануванні та забудові населених пунктів, використанні рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій.

Ключові слова. Екологічна безпека при розміщенні і розвитку населених пунктів; екологічна безпека рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій; зонування територій.

1.1.1. Законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів

Сьогодні містобудування в Україні відзначається стрімкими темпами розвитку, що, в свою чергу, вимагає адекватного і своєчасного законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки під час розміщення і розвитку населених пунктів. Норми чинного законодавства, якими закріплено порядок розміщення та розвитку населених пунктів, характеризуються комплексністю та системністю, при цьому, з однієї сторони, необхідно враховувати всі економічні й соціальні фактори, а з іншої – вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення містобудівної діяльності.

На законодавчому рівні основні засади забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів закріплено в *міжнародних (загальнодержавних) та національних (внутрішньодержавних) нормативно-*

правових актах, оскільки окреслені сфери життєдіяльності суспільства і держави належать до спільної компетенції суб'єктів міжнародного та національного права.

На загальнодержавному рівні основні засади забезпечення екологічної безпеки у сфері містобудівної діяльності знайшли відображення у:

Стокгольмській Декларації з навколишнього середовища від 16 червня 1972 р., зміст якої складають керівні положення, на які повинні опиратися держави і міжнародні організації у своїх діях, що впливають на стан навколишнього середовища. Зокрема, щодо регулювання суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів у сфері містобудування, Декларацією закріплено принцип планування й управління територіями «по мірі необхідності» (Принцип 2), який за своєю суттю повинен врегульовувати «невідповідності між потребами розвитку і потребами охорони та покращення навколишнього середовища» (Принцип 14), а також уникнення «негативних наслідків для навколишнього середовища і отримання максимальної користі від соціального й економічного розвитку» (Принцип 15);

Всесвітній хартії природи від 28 жовтня 1982 р., якою передбачено, що під час планування і здійснення діяльності в сфері соціально-економічного розвитку слід належним чином враховувати, що охорона природи є складовою цієї діяльності (п. 7 Розділу II);

Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище (ОВНС) у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р., якою встановлено вимоги до здійснення того чи іншого виду діяльності на конкретній території, а саме: оповіщення щодо запланованого виду діяльності, який може призводити до значного шкідливого транскордонного впливу; підготовка та зміст документації з оцінки впливу на навколишнє середовище; порядок проведення консультацій; процедура запиту; прийняття остаточних рішень; післяпроектний аналіз;

Протоколі стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 21 травня 2003 р., яким передбачено, що стратегічна екологічна оцінка проводиться у відношенні до планів і програм, які розробляються, зокрема, планування розвитку міських і сільських районів, які в майбутньому визначають основу для видачі дозволів на реалізацію проектів. Обов'язковим додатком таких планів і програм є екологічна доповідь, в якій визначаються й оцінюються ймовірні суттєві екологічні наслідки реалізації плану чи програми та в зв'язку з цим – розумні альтернативи. До сфери дії цього Протоколу не відносяться плани і програми, єдиною метою яких є обслуговування потреб, пов'язаних з національною обороною або надзвичайними ситуаціями, а також фінансові чи бюджетні плани і програми;

Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку від 14 червня 1992 р., в основі якої – принцип сталого (збалансованого) розвитку, що включає наступні ключові положення: в центрі уваги – людина, яка повинна мати право на здорове, плідне життя у гармонії з природою; охорона навколишнього природного середовища повинна стати невід'ємною частиною

процесу розвитку і не може розглядатися окремо від нього; задоволення потреб розвитку та збереження навколишнього природного середовища повинно поширюватися не лише на нинішнє, але і на майбутні покоління; зменшення розриву у рівні життя між державами, викорінення бідності належить до числа найважливіших завдань світового співтовариства; щоб досягти сталого розвитку, держави повинні виключити або зменшити використання тих моделей виробництва, які йому не сприяють³.

Так, Принципом 2 цієї Декларації встановлено право держав розробляти природні ресурси відповідно до власної політики у сфері розвитку навколишнього середовища, а також обов'язок держав забезпечувати, щоб діяльність, яка здійснюється під їхньою юрисдикцією чи контролем, не завдавала шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів, що знаходяться за межами національної юрисдикції.

На Конференції в Ріо учасники прийняли також ряд інших документів, серед яких велике значення відіграє *Порядок денний на XXI сторіччя від 14 червня 1992 р.*, який став міждержавним політичним консенсусом у сфері співпраці з питань навколишнього середовища і розвитку. Названим документом встановлено основні засади концепції сталого розвитку в економічній та соціальній сферах, а також у сфері збереження і раціонального використання природних ресурсів. У сфері розміщення і розвитку населених пунктів ключовими є положення про сприяння усталеному розвитку населених пунктів та про комплексний підхід до планування і раціонального використання природних ресурсів. У зв'язку з цим в Порядку денному на першому плані стоїть завдання розробити системи планування і управління, які враховуватимуть екологічні компоненти;

Стамбульській декларації щодо населених пунктів (Хабітат II), яка стала результатом Другої конференції ООН зі сталого розвитку населених пунктів, проведеної в Стамбулі (Турція) з 3 по 14 червня 1996р. Як слідує з п. 25 Порядку дня Хабітат, проблему населених пунктів необхідно розглядати, виходячи з принципів рівності, солідарності, партнерства, людської гідності, поваги та співпраці. У зв'язку з цим головною метою та принципами учасники Конференції проголосили, зокрема, досягнення усталеного розвитку населених пунктів в урбанізованому світі, що, як визначено в п. 35 Порядку дня Хабітат, повинно супроводжуватися конкретними заходами в цілях міжнародного технічного співробітництва й обміну інформацією;

Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуській Конвенції) від 25 червня 1998 р., метою якої є гарантувати зацікавленій громадськості право вільного доступу до екологічної інформації, збирати та поширювати таку інформацію, брати участь у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, щодо нормативних актів, планів, програм та

³ Балюк Г. Правове забезпечення екологічної складової сталого розвитку: проблеми законодавчого регулювання, створення екологічної столиці світу та удосконалення екологічної освіти в Україні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2012. – С. 9–13. – (Юридичні науки; Вип. 92). – С. 10.

політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем, а також право зацікавленої громадськості бути допущеною до юрисдикційного розгляду справ у судах. У зв'язку з цим на держави-учасниці Конвенції покладається обов'язок створювати належні умови, необхідні для реалізації таких прав;

Йоханнесбургській декларації зі сталого розвитку від 04 вересня 2002 р., якою закріплено основоположні засади співробітництва держав для забезпечення сталого розвитку, подолання економічних та соціальних проблем.

Також законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів містяться в *актах Європейського Союзу*, до яких належать: Рішення № 1600/2002/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 22 липня 2002 р. щодо Шостої програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища; Директива Ради 85/337/ЄЕС від 27 червня 1985р. (із змінами, внесеними Директивою 97/11/ЄС від 03 березня 1997 р.) щодо оцінки впливу деяких державних і приватних проєктів на навколишнє середовище; Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 27 червня 2001 р. стосовно оцінки впливу деяких планів і програм на навколишнє середовище; Директива 2003/4/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 28 січня 2003 р. про доступ громадськості до екологічної інформації; Директива Ради 96/82/ЄС від 09 грудня 1996 р. стосовно контролю над загрозою великих аварій з небезпечними речовинами, Директива 2010/75/ЄС Європейського парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення), Хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку» (Ольборзька хартія), схвалена учасниками Європейської Конференції зі сталого розвитку великих та малих міст Європи від 27 травня 1994 р. (Ольборг, Данія); Зелені та Білі книги Європейської комісії тощо.

На внутрішньодержавному рівні законодавче забезпечення екологічної безпеки у сфері містобудування в Україні характеризується розгалуженістю, комплексністю та динамічністю, що зумовлено постійним внесенням змін до законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Головне місце серед цих актів займає *Конституція України від 28 червня 1996 р.*, яка є актом вищої юридичної сили і визначає пріоритети державно-правового будівництва й розвитку. Хоча норми Основного Закону не містять окремих положень про забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів, це не свідчить про відсутність відповідного конституційно-правового регулювання. Останнє здійснюється шляхом закріплення в Конституції основних засад права власності на природні ресурси, правового режиму володіння, користування, розпорядження та охорони землі (ст.ст. 13, 14), права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та вільний доступ до екологічної інформації (ст. 50). Таке закріплення, на думку В.І. Андрейцева, в подальшому трансформується «в галузеве законодавство, не пояснюючи при цьому зміст та характер останнього...⁴». Розглянемо галузеве

⁴ В.І. Андрейцев. Конституційно-правові проблеми реалізації режиму землі як основного національного багатства // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2003. – Вип. 51. – С.106–112. – С. 106.

законодавство, яке деталізує норми Основного Закону в частині забезпечення екологічної безпеки під час здійснення містобудівної діяльності. Так, за предметом правового регулювання закони та підзаконні нормативно-правові акти поділяються на:

(1) *акти, якими встановлено порядок планування розміщення і розвитку територій населених пунктів з урахуванням концепції сталого розвитку* (Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р., «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р., «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р., «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р., «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р., постанова Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV, наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури (на разі – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» від 17 квітня 1992 р. № 44, наказ Міністерства України у справах будівництва і архітектури ДБН Б.2.4-1-94 «Планування і забудова сільських поселень» від 05 січня 1994 р. № 6 тощо);

(2) *акти, якими регулюються відносини щодо забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів* (Закони України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р., «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., «Про будівельні норми» від 05 листопада 2009 р., а також постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. №1001, наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» від 19 червня 1996 р. №173 та ін.);

(3) *акти, якими визначено організаційно-правове забезпечення у сфері забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів* (Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р., «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р., указ Президента України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010, постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. №442 і т.д.);

(4) *акти, якими закріплено функціонально-правове забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів* (Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р., Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про екологічну експертизу» від 09 лютого 1995 р., «Про

підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 р., «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р., «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17 червня 2004 р., «Про благоустрій населених пунктів» від 06 вересня 2005 р., постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель» від 26 травня 2004 р. № 681, «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 11 травня 2011 р. № 560, наказ Держбуду України ДБН А.2.2-1-2003 «Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» від 15 грудня 2003 р., наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» від 10 квітня 2006 р. №105 і т.п.);

(5) *акти, якими встановлено юридичну відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів* (Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р., Цивільний кодекс України від 6 січня 2003 р., Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р., Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р., Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р., Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. тощо).

Зупинимося на характеристиці окремих із зазначених нормативно-правових актів.

Так, Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р., з-поміж закріплених завдань, які спрямовані на поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, виокремлює запобігання порушенням санітарно-гігієнічних вимог до якості повітря в населених пунктах, а також встановлює вимоги щодо забезпечення екологічно збалансованого природокористування, яке лежить в основі соціально-економічного розвитку держави (Цілі 3, 6 Розділу 3 «Стратегічні цілі та завдання»). Серед інструментів реалізації національної екологічної політики названим документом виокремлено оцінку впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища, екологічну експертизу та оцінку впливу об'єктів екологічної експертизи на стан довкілля, системи екологічного управління, законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., як базовий нормативно-правовий акт у сфері екології, встановлює основні засади раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Так, основними принципами законодавчого забезпечення екологічної безпеки при розміщенні та розвитку населених пунктів визнані пріоритетність

вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів; гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища; компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку, та ін. (ст. 3). Цим нормативно-правовим актом передбачено екологічні вимоги при розміщенні і розвитку населених пунктів. Планування, розміщення, забудова і розвиток населених пунктів, зокрема, здійснюються за рішенням місцевих рад з урахуванням екологічної ємкості територій, додержанням вимог охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки (ч. 1 ст. 59). Окрім того, зазначеним Законом вперше на нормативному рівні закріплено екологічні права, обов'язки та гарантії реалізації прав громадян України, а також встановлено основні засади інституційно-функціонального забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів.

Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р. за своїм змістом спрямований на визначення пріоритетів та концептуальних вирішень планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвиток виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. визначає основи раціонального природокористування та формування повноцінного життєвого середовища населення. Ч. ч. 2, 3 ст. 19 Закону закріплено норми про сталий розвиток населених пунктів та екологічну безпеку територій. Зокрема, такий сталий розвиток передбачає соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток населених пунктів, спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної інфраструктури. Щодо екологічної безпеки територій, в її основі – дотримання встановлених природоохоронним законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р., має головною мету – забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Відповідно до ч. 1 ст. 2 цього Закону планування і забудова територій – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування і т.д.

Окрім того, зазначеним Законом врегульовано відносини у сфері забудови територій суб'єктами містобудування, встановлюються вимоги щодо обов'язкового попереднього набуття права власності або права користування на земельну ділянку, на якій планується капітальне будівництво, а також щодо проектування та власне будівництва об'єктів нерухомості.

Законом України «Про будівельні норми» від 05 листопада 2009 р. визначено правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами господарювання, які провадять будівельну, містобудівну, архітектурну діяльність і забезпечують виготовлення продукції будівельного призначення з метою забезпечення екологічної безпеки є. Стаття 4 названого Закону визначено основні засади (принципи) державної політики у сфері нормування у будівництві, а саме: створення безпечних умов для життя та здоров'я людини; відкритості, прозорості і демократичності процедури розроблення, погодження та затвердження будівельних норм; доступності інформації про чинні будівельні норми; відповідності будівельних норм сучасним досягненням науки і техніки; відповідності будівельних норм вимогам законодавства, міжнародних норм та правил.

Законом України «Про екологічну експертизу» від 09 лютого 1995 р. встановлено основні положення про державне регулювання екологічної експертизи, а саме: порядок проведення екологічної експертизи, форми екологічної експертизи, статус експерта екологічної експертизи, права та обов'язки замовників екологічної експертизи, відповідальність за порушення законодавства про екологічну експертизу. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 14 Закону до об'єктів державної екологічної експертизи належать проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування. Також цим Законом передбачено залучення громадськості до процесу проведення екологічної експертизи шляхом проведення публічних слухань, відкритих засідань,

виступів у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій, залучення представників громадськості до складу експертних комісій та груп по проведенню громадської екологічної експертизи (ст. 11).

Законом України «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17 червня 2004 р. регламентовано правові, організаційні і фінансові основи проведення експертизи щодо аналізу та оцінки об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам земельного законодавства. Зокрема, до форм такої експертизи Законом віднесено обов'язкову, вибірккову та добровільну. Обов'язковій державній експертизі землепорядної документації підлягають загальнодержавні й регіональні (республіканські) програми використання та охорони земель, схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів та ін. (ст. 9) за клопотанням замовників чи розробників об'єктів державної експертизи, а при вирішенні земельних спорів – за клопотанням відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ст. 31). Вибіркова державна експертиза проводиться за рішенням спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері державної експертизи відповідно до Закону. Добровільна державна експертиза проводиться за клопотанням (заявами) замовників чи розробників об'єктів державної експертизи (ст. 31). Висновки державної експертизи після їх затвердження спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері державної експертизи є обов'язковими для прийняття до розгляду замовником і врахування при прийнятті відповідного рішення щодо об'єктів державної експертизи (ст. 35).

Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV визначає основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації. Серед таких напрямів Концепцією виділено: узгодженість соціального, економічного, містобудівного і екологічного аспектів розвитку населених пунктів та оточуючих територій; раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення; забезпечення державного регулювання процесу планування і забудови населених пунктів шляхом розроблення генеральних планів, іншої містобудівної документації та місцевих правил забудови, здійснення контролю за їх реалізацією (з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів); формування повноцінного життєвого середовища, збалансування соціально-економічного розвитку поселень і прилеглих до них територій; удосконалення чинного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з питань регулювання планування і забудови населених пунктів у сфері забезпечення сталого розвитку населених пунктів та ін. (Розділ III).

Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» від

19 червня 1996 р. № 173 визначає основні гігієнічні вимоги до планування і забудови нових, а також існуючих міських та сільських поселень України, їх санітарного упорядкування та оздоровлення. Згідно з п. 2.6 названого акту населені пункти слід розташовувати на територіях, які відповідають основним гігієнічним вимогам. Кліматичні умови (температура повітря, вітровий режим, сонячна радіація і т. ін.) мають відповідати будівельним нормам та правилам, оскільки вони визначають систему та вид забудови, що забезпечує оптимальні гігієнічні умови проживання населення (п. 2.7).

Узагальнюючи результати аналізу законодавчих засад забезпечення екологічної безпеки при розміщенні і розвитку населених пунктів в Україні, можна зробити висновок про те, що відносини в зазначеній сфері регулюються нормативно-правовими актами різної юридичної сили, що належать не лише до сфери екологічного, але й інших галузей права (земельного, містобудівного, адміністративного тощо). У зв'язку з цим, враховуючи стан чинного законодавства України, цінними, на нашу думку, є напрацювання наукової екологічної доктрини щодо визначення поняття «екологічна безпека у сфері планування й забудови населених пунктів», а також внесені пропозиції по удосконаленню механізму законодавчого регулювання екологічної безпеки у сфері містобудівної діяльності.

Аналіз напрацювань наукової еколого-правової літератури дає підстави, на наше переконання, вести мову про те, що екологічна безпека у плануванні та забудові населених пунктів України розглядається як такий стан розвитку суспільних відносин у сфері містобудування, при якому системою організаційно-правових, містобудівних, економічних та соціальних засобів забезпечується регулювання здійснення містобудівної діяльності, спрямоване на дотримання пріоритету вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів України з метою попередження настання екологічної небезпеки та гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля в місті. Виходячи з наведеного, виділяють наступні ознаки екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів України: 1) наявність підстав для виділення екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів як різновиду і частини загальної екологічної безпеки; 2) становлення та розвиток абсолютних правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів України; 3) пріоритетність забезпечення вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів України; 4) наявність системи правових норм екологічного та містобудівного, санітарного законодавства, техніко-юридичних та нормативних документів та інших регулятивних правових засобів, дія яких спрямована на забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові населених пунктів; 5) наявність екологічного ризику, що виступає ознакою небезпеки і має бути мінімізований у плануванні та забудові населених пунктів України⁵.

⁵ Ільїна Н.Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ільїна Наталія Леонідівна – К., 2008. – 206 с. – С. 47–48.

Щодо пропозицій по вдосконаленню законодавчого регулювання екологічної безпеки у сфері містобудівної діяльності, на разі окремі вчені-правники обґрунтовують необхідність розробити та затвердити Програму планування удосконалення законодавства у сфері містобудування в Україні, яка передбачатиме зв'язок між одночасним реформуванням законодавства в інших галузях, таких як, наприклад, земельне та екологічне⁶, а також ресурсоекологічну стратегію соціально-економічного розвитку держави, яка повинна включати основні засади сталого природокористування, обов'язкові для здійснення господарської діяльності в різних секторах економіки⁷. У сфері містобудівної діяльності до окресленої стратегії слід включити положення про основні засади використання природних ресурсів при розміщенні і розвитку населених пунктів, мету, пріоритетні напрями використання територій населених пунктів, а також організаційно-функціональний механізм реалізації останньої.

1.1.2. Законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій

У сучасних умовах особливу цінність з точки зору забезпечення суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку мають рекреаційні, курортні та лікувально-оздоровчі зони.

Природні території, які наділені особливими природними характеристиками, можуть забезпечити життєво необхідні потреби людини в оздоровленні, відпочинку, нормальному існуванні⁸. Такі території є комплексними об'єктами екологічного права⁹ (тобто являють природні комплекси – унікальне поєднання різних природних ресурсів: водних, лісових, земельних, кліматичних, гірничих тощо), тому їх правовий режим визначено в нормах різних нормативно-правових актів. Хоча традиційно питання, пов'язані із правовим режимом комплексних об'єктів екологічного права, розглядаються в межах природоохоронних правовідносин¹⁰, такі об'єкти відіграють значну роль при реалізації права громадян на екологічну безпеку, тому повинні розглядатися і в системі антропоохоронних правовідносин.

Так, В.І. Андрейцев зазначає, що сприятливість навколишнього середовища може розглядатися як стан природного довкілля та місць перебування людини, які позитивно впливають на її життя та біологічні

⁶ Настечко К. Реформування земельного законодавства у сфері містобудування // Право України: юридичний журнал. Науково-практичне фахове видання / Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України. – Київ, 2012. – № 7. – С. 72–78. – С. 73.

⁷ Балюк Г. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку // Право України: юридичний журнал. Науково-практичне фахове видання / Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України. – Київ, 2011. – № 2. – С. 85–94. – С. 90

⁸ Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів/А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.; За ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х.: Право, 2005. - С. 300.

⁹ Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини): Навч. посібник. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - С. 18.

¹⁰ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. - К.: Вентурі, 1996. - С. 15.

процеси, що сприяють розвитку і функціонуванню живих організмів у конкретній екологічній обстановці. Виходячи з вищезазначеного, безпечно докільля має характеризуватися, насамперед, своєю сприятливістю для здоров'я і життя людини та громадянина. Відсутність цієї ознаки вказує на дискомфортність стану докільля, і він може визнаватися таким, що містить елементи несприятливості, а відтак, небезпеки для основного носія цього суб'єктивного права – людини і громадянина¹¹.

Отже, для забезпечення здоров'я і життя людини необхідно, щоб природні умови, в яких проживає (перебуває) людина, були постійно сприятливими і здоровими та не викликали у неї різних негативних афектів, тобто вони мають характеризуватися екологічними і соціально-медичними показниками¹². Саме такі умови існування людини за своїм призначенням повинні забезпечувати курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні зони.

О.М. Ткаченко називає правове регулювання використання курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон та природних ресурсів однією з форм реалізації конституційних прав на життя, безпечно для життя і здоров'я навколишнє природне середовище та охорону здоров'я¹³.

Про зв'язок права рекреаційного природокористування та права на екологічну безпеку зазначають й інші науковці, які досліджували дані питання¹⁴. Зокрема, право користування рекреаційними ресурсами як інструмент, що дозволяє повніше забезпечити безпеку, життя й здоров'я громадян, розглядає Н.О. Русановська¹⁵. На взаємозв'язку конституційних прав людини на життя (ст. 27 Конституції України), на охорону здоров'я (ст. 49 Конституції України), на безпечно для життя і здоров'я докільля (ст. 50 Конституції України) та права на використання природних ресурсів рекреаційного призначення наголошує О.С. Семенець¹⁶.

Забезпечення екологічної безпеки в межах рекреаційних, курортних і лікувально-оздоровчих зон є особливо важливим для реалізації права на охорону здоров'я, що знаходить підтвердження в положеннях вітчизняного законодавства. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Основ законодавства про охорону здоров'я, затверджених Законом України від 19 листопада 1992 р.¹⁷, кожний

¹¹ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. – К., 2002. – С. 207-208.

¹² Андрейцев В.І. Там само. – С. 209.

¹³ Ткаченко О.М. Право користування курортними, лікувально-оздоровчими та рекреаційними зонами : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О.М. Ткаченко. – Харків, 1999. – С. 3.

¹⁴ Русановська Н.О. Сутнісні ознаки та місце права рекреаційного природокористування в системі екологічних прав громадян // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – №63-64. – С. 100.-103; Семенець О. Правове регулювання використання природних ресурсів у сфері туризму в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Юридична Україна. – 2009. – №4. – С. 77-84; Кобецька Н.Р. Екологічне право України : навч. посібник / Н.Р. Кобецька. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 310.

¹⁵ Русановська Н.О. Сутнісні ознаки та місце права рекреаційного природокористування в системі екологічних прав громадян // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – №63-64. – С. 102.

¹⁶ Семенець О. Правове регулювання використання природних ресурсів у сфері туризму в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Юридична Україна. – 2009. – №4. – С. 78.

¹⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає: безпечно для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, а також санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає.

Так само згідно з п. 8.1 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р.¹⁸, якими встановлені вимоги до охорони навколишнього середовища населених пунктів і зон рекреації, охорона навколишнього середовища населених пунктів повинна забезпечуватись комплексом захисних заходів планувального, технологічного, санітарно-технічного і організаційного характеру з метою створення сприятливих умов проживання, праці та відпочинку населення, збереження і зміцнення здоров'я теперішнього і прийдешніх поколінь.

Генеральна схема планування території України, затверджена Законом України від 7 лютого 2002 р., передбачає для міст із значним рекреаційним та оздоровчим потенціалом стимулювання розвитку курортних функцій із заборонаю будівництва нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення, або таких, що можуть негативно вплинути на природні лікувальні фактори, з метою вдосконалення систем розселення, створення умов сталого розвитку населених пунктів для забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів проживання. Отже, забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих, курортних зон є необхідною умовою сталого розвитку населених пунктів.

На підставі викладеного вище, можна прийти до висновку, що створення рекреаційних та курортних зон і територій є однією з колективних форм забезпечення суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку. Уповноваженими суб'єктами в даних правовідносинах виступає невизначене коло осіб (мешканців певних населених пунктів, осіб, що тимчасово перебувають в курортних і рекреаційних зонах з метою покращення стану здоров'я, відновлення фізичних та душевних сил). Отже, однією з особливостей даних правовідносин є те, що вони є абсолютними. Зобов'язаними особами є відповідні органи місцевого самоврядування та державної влади. Природні ресурси в межах даних правовідносин використовуються саме з метою відтворення життєвих сил людини¹⁹. При цьому використовуються особою у навколишньому середовищі не самі природні блага, а його природні властивості для забезпечення життя і здоров'я людини, оскільки використання ресурсів природи належить уже до сфери природокористування, яке охоплюється самостійним блоком правового регулювання, з дотриманням, зокрема, вимог екологічної безпеки²⁰.

¹⁸ Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України // [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96/print1360411511494662>

¹⁹ Русановська Н.О. Сутнісні ознаки та місце права рекреаційного природокористування в системі екологічних прав громадян // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. - 2005. - № 63-64. - С. 102.

²⁰ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. – К., 2002. – С. 208-209.

Про важливість забезпечення екологічної безпеки саме в межах рекреаційних, курортно-лікувальних, оздоровчих територій можна говорити в двох аспектах: з одного боку, дані території є надзвичайно привабливими з точки зору проведення господарської діяльності, наприклад, надання туристичних послуг, що тягне за собою підвищене антропогенне навантаження на них, з іншого боку, важливість даних рекреаційних, курортно-лікувальних, оздоровчих територій викликає необхідність закріплення в законодавстві підвищених вимог щодо забезпечення їх екологічної безпеки.

Правові норми щодо забезпечення екологічної безпеки містяться на сьогодні в більшості законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, тим самим справляючи комплексний, міжгалузевий вплив на регламентацію правовідносин у різних сферах діяльності²¹.

Враховуючи комплексний характер рекреаційних, курортних і лікувально-оздоровчих зон та територій, правові засади забезпечення екологічної безпеки цих об'єктів визначені у низці нормативно-правових актів різного рівня. В першу чергу такі правові засади визначені законами України: "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р., "Про природно-заповідний фонд України" від 16 червня 1992 р., "Про курорти" від 5 жовтня 2000 р., "Про екологічну мережу" від 24 червня 2004 р., "Про туризм" від 15 вересня 1995 р., "Про благоустрій населених пунктів" від 6 вересня 2005 р., "Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах" від 17 березня 2011 р., "Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва" від 2 грудня 2010 р., "Про оздоровлення та відпочинок дітей" від 4 вересня 2008 р., а також Земельним кодексом України від 25 жовтня 2002 р., Водним кодексом України від 6 червня 1995 р., Лісовим кодексом України від 21 січня 1994 р. (в редакції від 8 лютого 2006 р.). Зазначені джерела визначають об'єкти правового регулювання, встановлюють особливості організаційно-правового, функціонально-правового забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, курортних і лікувально-оздоровчих зон та територій.

Серед підзаконних нормативно-правових актів необхідно виділити наступні: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 539 "Про затвердження Державної цільової екологічної програми розвитку Криму ("Екологічно безпечний Крим") на 2011-2015 роки", наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 14 серпня 2012 р. № 502 "Про затвердження Правил використання корисних властивостей лісів", Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р., ГОСТ 17.1.5.02.80. "Охорона природи. Гідросфера. Гігієнічні вимоги до зон рекреації водних об'єктів" від 25 грудня 1980 р., Державні санітарні правила і норми "Улаштування, утримання і організація режиму діяльності дитячих оздоровчих

²¹ Балюк Г.І. Правові засади забезпечення екологічної безпеки // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 138.

закладів" (ДСанПіН 5.5.5.23-99), затверджені постановою Головного державного санітарного лікаря України від 26 квітня 1999 р. № 23, Державні санітарні норми та правила влаштування, утримання та організації режиму діяльності дитячих наметових містечок, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 7 лютого 2012 р. № 89 тощо. Крім того, положення щодо забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, курортних, лікувально-оздоровчих зон і територій містяться і в локальних нормативно-правових актах, наприклад, генеральних планах та правилах благоустрою населених пунктів.

Важливим елементом належного правового регулювання використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон (територій) є визначення об'єкта вказаного регулювання, а саме поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон, оскільки правове регулювання використання та охорони зазначених об'єктів є не тільки необхідною основою для збереження унікальних природних факторів, а й однією з форм реалізації таких конституційних прав громадян, як право на життя, на охорону здоров'я та право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

Рекреаційним, лікувально-оздоровчим та курортним зонам присвячений розділ XII Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р., в якому містяться законодавчі визначення понять курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон. Відповідно до ст. 62 Закону *курортними і лікувально-оздоровчими зонами* визнаються території, які мають виражені природні лікувальні фактори: мінеральні джерела, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування і оздоровлення людей. Природні території оголошуються курортними і лікувально-оздоровчими зонами Верховною Радою України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а їх природоохоронний режим визначається відповідно Кабінетом Міністрів України та Радою міністрів Автономної Республіки Крим відповідно до законодавства України.

Поняття курорту та лікувально-оздоровчої місцевості розмежовані в Законі України "Про курорти" від 5 жовтня 2000 р.²². Згідно ст. 1 Закону *курорт* – це освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні.

Лікувально-оздоровча місцевість – це природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Відповідно до ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» *рекреаційними зонами* є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму. Визначення рекреаційних зон міститься також в Правилах утримання

²² Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.

зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 р. № 105, згідно з п. 2.1 якого рекреаційна зона – спеціально виділена генеральним планом і організована територія в місті і зеленій зоні, призначена для відпочинку населення²³.

Спеціального закону чи іншого нормативно-правового акту, який був би присвячений *рекреаційним зонам*, в українському законодавстві немає. Окремі положення, що стосуються правового режиму рекреаційних зон, можна віднайти в Законі України "Про благоустрій населених пунктів" від 6 вересня 2005 р., ст. 13 якого відносить рекреаційні зони до об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів – територій загального користування, а відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону благоустрій населених пунктів передбачає організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення²⁴.

Відповідно до п. 3.4 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р., на території населеного пункту з урахуванням переважного функціонального використання виділяється *ландшафтно-рекреаційна територія*, що охоплює приміські ліси, лісопарки, лісозахисні смуги, водоймища, зони відпочинку та курортні зони, землі сільськогосподарського використання та інші, які разом з парками, садами, скверами, бульварами сельбищної території формують систему озеленення та оздоровчих зон.

Незважаючи на багатоманітність об'єктів, які можуть бути включені до курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон і територій, їх об'єднує особлива цінність і, як наслідок, необхідність встановлення особливої охорони. Відповідно до ч. 2 ст. 60 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єкти, що визначаються законодавством України. Такою територіальною системою в Україні є екологічна мережа.

Згідно зі ст. 5 Закону України "Про екологічну мережу" від 24 червня 2004 р.²⁵ до складових структурних елементів екомережі включаються, в тому числі, і: території та об'єкти природно-заповідного фонду; землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; землі лісового фонду; землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів; інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи,

²³ Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2276.

²⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

²⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність).

З метою забезпечення екологічної безпеки територій та об'єктів екологічної мережі встановлюється відповідний режим їх охорони та використання. При цьому включення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни режиму їх охорони та використання, визначеного відповідно до закону (ст. 18 Закону України «Про екологічну мережу»).

Режим таких об'єктів характеризується підвищеними вимогами до їх охорони. Відповідно до ч. 1 ст. 60 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси, підлягають особливій охороні для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ.

Особлива державна охорона даних територій та об'єктів передбачає їх обмежене господарське використання, в першу чергу, в наукових, рекреаційних, культурних, лікувально-оздоровчих цілях із визначенням порядку використання таких зон із обов'язковим дотриманням вимог щодо їх захисту від виснаження та забруднення. Отже, підтвердженням необхідності особливої охорони є закріплення обмежень щодо використання територій та об'єктів рекреаційного, курортного, лікувально-оздоровчого призначення. Так, в межах курортних і лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан території, що підлягає особливій охороні (ч. 3 ст. 62 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). А згідно з ч. 2 ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на території рекреаційних зон забороняються: а) господарська та інша діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню їх за цільовим призначенням; б) зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням.

Відповідно до ст. 63 Водного кодексу України водні об'єкти, віднесені у встановленому порядку до категорії лікувальних (а до таких належать водні об'єкти, включені до спеціального переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку водного господарства²⁶), використовуються виключно у лікувальних і оздоровчих цілях.

²⁶ Перелік водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних: постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. № 1499 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України // [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1499-96-p/print1373889352693406>

Частиною 3 ст. 33 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів, у тому числі побутових, на територіях природно-заповідного фонду, на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, в межах водоохоронних зон та зон санітарної охорони водних об'єктів, в інших місцях, що може створювати небезпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людини²⁷.

Згідно з ч. 6 ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» сільські, селищні, міські ради затверджують правила додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, якими з урахуванням особливостей окремих територій (курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні, заповідні тощо), установлюються заборони та обмеження щодо певних видів діяльності, що супроводжуються утворенням шуму, а також установлюється порядок проведення салютів, феєрверків, інших заходів із використанням вибухових речовин і піротехнічних засобів.

Положення про особливу охорону державою курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон викликають необхідність встановлення підвищених вимог до нормативів екологічної безпеки таких територій. Так, відповідно до ч. 5 ст. 33 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" у разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. Наприклад, згідно із ч. 2 ст. 36 ВК України у разі необхідності для вод водних об'єктів, які використовуються для лікувальних, курортних, оздоровчих, рекреаційних та інших цілей, можуть встановлюватися більш суворі нормативи екологічної безпеки водокористування. А відповідно до ч. 3 п. 5.4 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. № 173, на межі курортно-рекреаційної зони концентрації та рівні шкідливих факторів не повинні перевищувати їх гігієнічні нормативи (ГДК, ГДР) у розмірі 0,8 від значення нормативу, тобто меншому порівняно із нормативами, встановленими для інших територій.

Оскільки наявність рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та курортів пов'язується із відповідним правовим режимом земель, при забезпеченні екологічної безпеки відповідних територій необхідно дотримуватись положень Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р.²⁸ Стаття 33 Закону встановлює нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, які встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них. До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь відповідно до ч. 2 вказаної статті, належить оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного,

²⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.

²⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів. При цьому в Генеральній схемі планування території України, затвердженій Законом України від 7 лютого 2002 р., вказується на те, що використання території України характеризується значними диспропорціями, зокрема: малою часткою територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення, а наміри та потреби використання окремих територій, визначені у державних програмах економічного і соціального розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки, передбачають необхідність значного збільшення територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення.

Визначення та закріплення правового режиму рекреаційних, лікувально-оздоровчих, курортних зон пов'язано із правовим режимом земельних ділянок, на яких вони розташовуються. Відповідно до ч. 2 ст. 39 Закону України "Про охорону земель" від 19 червня 2003 р. на землях природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого і рекреаційного призначення, землях водного фонду та інших територіях, що підлягають особливій охороні, не допускається застосування осадів стічних вод.

Присвячена охороні земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення ст. 50 Закону України "Про охорону земель" передбачає охорону зазначених земель шляхом включення їх до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та обмеження антропогенного впливу на такі землі.

Вимоги щодо охорони водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, встановлені ст. 104 Водного кодексу України. Забороняється скидання будь-яких зворотних вод у такі водні об'єкти. Охорона водних об'єктів, що віднесені до категорії лікувальних, здійснюється в порядку, встановленому для санітарної охорони курортів. З метою охорони водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, встановлюються округи санітарної охорони курортів з особливим режимом у порядку, передбаченому законодавством про охорону здоров'я.

Вимоги щодо санітарної охорони курортів визначені Законом України «Про курорти». Стаття 27 Закону визначає мету санітарної охорони курортів, якою є збереження природних властивостей наявних лікувальних ресурсів, запобігання забрудненню, пошкодженню та передчасному виснаженню цих ресурсів. З цією метою в межах курорту встановлюється округ санітарної (гірничо-санітарної) охорони.

Використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних цілей є одним з видів спеціального використання лісових ресурсів, передбачене Лісовим кодексом України (ст. 67, 74 тощо).

Особливості законодавчого забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих, курортних зон і територій: наявна розпорошеність положень, що стосуються законодавчого забезпечення

екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих, курортних зон і територій, в різних нормативно-правових актах, оскільки мова йде про різні за своєю суттю та призначення об'єкти; така розпорошеність законодавчих положень призводить до того, що в Україні відсутня єдина система заходів, що забезпечують екологічну безпеку зазначених об'єктів; незважаючи на відмінності у правовому регулюванні, спільним для рекреаційних, лікувально-оздоровчих, курортних зон і територій є визнання їх особливої цінності, враховуючи наявність унікальних природних факторів, що викликає необхідність закріплення підвищених вимог до нормативів екологічної безпеки, встановлення обмежень та заборон щодо окремих видів господарської діяльності з метою зменшення негативного впливу на унікальні природні властивості зазначених об'єктів, які, в свою чергу, використовуються для забезпечення життя та здоров'я людей, що постійно проживають або тимчасово перебувають на певній території.

1.1.3. Зонування територій рекреаційного та лікувально-оздоровчого призначення як необхідна умова забезпечення їх екологічної безпеки

Однією з умов забезпечення екологічної безпеки територій рекреаційного та лікувально-оздоровчого призначення є зонування, оскільки основним призначенням зонування є визначення особливих вимог та встановлення особливого порядку використання таких територій із врахуванням вимог екологічної безпеки з метою охорони природних якостей рекреаційних, лікувально-оздоровчих, курортних зон. З цією метою відповідно до ч. 2 ст. 62 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", ст. 27 Закону України "Про курорти" встановлюються округи санітарної охорони.

Поняття округу санітарної охорони визначено в ст. 28 Закону України "Про курорти": це територія земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. В межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів. Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи гірничо-санітарної охорони. У разі використання пов'язаних між собою родовищ мінеральних вод, суміжних пляжів та інших природних лікувальних ресурсів декількома курортами для них може встановлюватись єдиний округ санітарної охорони.

Ст. 30 Закону України «Про курорти» передбачено зонування округу санітарної охорони. Округ санітарної охорони поділяється на три зони: перша зона (зона суворого режиму); друга зона (зона обмежень); третя зона (зона спостережень).

Перша зона (зона суворого режиму) охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовані родовища лікувальних грязей,

мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря і прилеглу до пляжів територію шириною не менш як 100 метрів. На території першої зони (зони суворого режиму) забороняється: користування надрами, не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, розорювання земель, провадження будь-якої господарської діяльності, а також інші дії, що впливають або можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; прокладення кабелів, у тому числі підземних кабелів високої напруги, трубопроводів, інших комунікацій; спорудження будь-яких будівель та інших об'єктів, не пов'язаних з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів курорту; скидання дренажно-скидних та стічних вод; влаштування стоянок автомобілів, пунктів їх обслуговування (ремонт, миття тощо); влаштування вигребів (накопичувачів) стічних вод, полігонів рідких і твердих відходів, полів фільтрації та інших споруд для приймання та знешкодження стічних вод і рідких відходів, а також кладовищ і скотомогильників; проїзд автотранспорту, не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю; постійне і тимчасове проживання громадян (крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів).

На території першої зони (зони суворого режиму) дозволяється провадити діяльність, пов'язану з використанням природних лікувальних факторів, на підставі науково обгрунтованих висновків і результатів державної санітарно-гігієнічної та екологічної експертизи виконувати берегоукріплювальні, протизсувні, протиобвальні, протикарстові та протиерозійні роботи, будувати хвилерізи, буни та інші гідротехнічні споруди, а також влаштовувати причали. Забудова цієї території (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та упорядкування об'єктів містобудування) здійснюється відповідно до законодавства, державних стандартів і норм, затвердженої містобудівної документації.

Друга зона (зона обмежень) охоплює: територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або до родовища лікувальних грязей, до мінеральних озер та лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела; природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей; територію, на якій знаходяться санаторно-курортні заклади та заклади відпочинку і яка призначена для будівництва таких закладів; парки, ліси та інші зелені насадження, використання яких без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту.

На території другої зони (зони обмежень) забороняється: будівництво об'єктів і споруд, не пов'язаних з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та громадян, які прибувають на курорт; проведення гірничих та

інших видів робіт, не пов'язаних з безпосереднім упорядкуванням території; спорудження поглинаючих колодязів, створення полів підземної фільтрації; забруднення поверхневих водойм під час здійснення будь-яких видів робіт; влаштування звалищ, гноєсховищ, кладовищ, скотомогильників, а також накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, інших відходів, що призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря; розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив; здійснення промислової вирубки зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок і водойм, що може призвести до погіршення їх природних і лікувальних факторів; скидання у водні об'єкти сміття, стічних, підсланевих і баластних вод, витікання таких вод та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів і трубопроводів. Усі багатоквартирні будинки в межах другої зони (зони обмежень) повинні мати водопровід та каналізацію. Туалети у приватних будинках в обов'язковому порядку мають бути обладнані водонепроникними вигребами. Території тваринницьких ферм асфальтуються і по периметру огорожуються та обладнуються водовідвідними канавами з водонепроникними відстійниками для поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм споруджуються капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

У разі масового поширення небезпечних та карантинних шкідників і хвороб рослин у парках, лісах та інших зелених насадженнях за погодженням з державною санітарно-епідеміологічною службою дозволяється використання нетоксичних для людини і таких, що швидко розкладаються в навколишньому природному середовищі, пестицидів.

Третя зона (зона спостережень) охоплює всю сферу формування і споживання гідромінеральних ресурсів, лісові насадження навколо курорту, а також території, господарське використання яких без дотримання встановлених для округу санітарної охорони курорту правил може несприятливо впливати на гідрогеологічний режим родовищ мінеральних вод і лікувальних грязей, ландшафтно-кліматичні умови курорту, на його природні та лікувальні фактори.

На території третьої зони (зони спостережень) забороняється: будівництво підприємств, установ і організацій, діяльність яких може негативно впливати на ландшафтно-кліматичні умови, стан повітря, ґрунту та вод курорту; спуск на рельєф неочищених промислових та побутових стічних вод, проведення вирубок зелених насаджень (крім санітарних рубок).

Третя зона (зона спостережень) є водночас межею округу санітарної охорони курорту і на її території дозволяється проведення видів робіт, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту, не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичних, екологічних і санітарно-гігієнічних умов.

Крім Закону України «Про курорти», вимоги щодо зонування оздоровчих територій закріплені на рівні підзаконних актів – державних санітарних норм та правил. Так, пунктом 3.4 Державних санітарних правил і норм "Улаштування, утримання і організація режиму діяльності дитячих оздоровчих закладів"

(ДСанПіН 5.5.5.23-99), затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря України від 26 квітня 1999 р. № 23, визначено, що земельна ділянка оздоровчого табору повинна бути розподілена на наступні зони: житлова, культурно-побутова, фізкультурно-оздоровча, адміністративно-господарча та технічного призначення.

Відповідно до п. 2.6 Державних санітарних норм та правил влаштування, утримання та організації режиму діяльності дитячих наметових містечок, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 7 лютого 2012 р. № 89, які поширюються на всі дитячі наметові містечка, що відкриваються та експлуатуються, незалежно від форм власності та підпорядкування, на території стаціонарного (основного) наметового містечка або території його тимчасового розміщення виділяються такі функціональні зони: житлова; приготування та прийому їжі, зберігання харчових продуктів; санітарно-побутова; адміністративно-господарська; фізкультурно-оздоровча.

Санітарно-гігієнічні правила і норми СанПіН № 42-125-4437-87 “Влаштування, зміст, і організація режиму дитячих санаторіїв”, затверджені Головним державним санітарним лікарем СРСР 23 листопада 1987 р.²⁹, передбачають виділення на території санаторію наступних функціональних зон: зона прийому (приймальне відділення); зона проживання; паркова зона; зона фізкультурно-оздоровчих споруд; зона ізолятора; господарська зона.

Вимоги щодо зонування ландшафтно-рекреаційних територій встановлені в Державних санітарних правилах планування та забудови населених пунктів. Відповідно до п. 3.4 у межах зазначених територій виділяються зони різного функціонального призначення – в тому числі масового відпочинку, курортні (при наявності лікувальних ресурсів).

Таким чином, значення зонування полягає у визначенні можливих та заборонених видів діяльності в межах рекреаційних і лікувально-оздоровчих зон територій у процесі використання унікальних природних факторів таких об'єктів, яке повинно здійснюватися із врахуванням вимог екологічної безпеки. Враховуючи важливість зонування для збереження природних факторів рекреаційних і лікувально-оздоровчих зон територій, воно є необхідною умовою забезпечення екологічної безпеки рекреаційних і лікувально-оздоровчих зон територій.

1.1.4. Участь громадськості у процесі безпечного планування та забудови населених пунктів, використанні рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій

Питання, пов'язані із плануванням та забудовою населених пунктів, використанням рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон і територій, як правило, стосуються великої кількості осіб, забезпечення безпечних умов їх існування, а отже – їх життя та здоров'я. Оскільки мова йде про правове

²⁹ [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: ordj-ses.at.ua/.../dsanpin_42-125-4437-87.pdf

регулювання колективних форм забезпечення суб'єктивних прав громадян на екологічну безпеку, все більшу роль у цьому процесі відіграє небайдужа зацікавлена громадськість.

Правові засади участі громадськості передбачені у процесі безпечного планування та забудови населених пунктів, використанні рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій як на рівні міжнародних актів, так і в національному законодавстві України. На рівні міжнародних актів поняття громадськості закріплено в Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Україною 6 липня 1999 р³⁰.

На розвиток положень Конвенції наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 затверджено Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля³¹. До форм участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, п. 1.5 наказу відносить наступні: робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; робота в складі державних еколого-експертних комісій; громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо; організація та проведення громадської екологічної експертизи; обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні ОВНС; підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, установленому Законом "Про звернення громадян"; виступи в засобах масової інформації з екологічних питань; інші форми, передбачені законодавством України.

У науці екологічного права виділяють наступні форми залучення громадськості до прийняття рішень з мотивів захисту навколишнього середовища та своїх екологічних прав³²: участь у проведенні оцінки впливу на навколишнє середовище; громадської екологічної експертизи; участь у державній екологічній експертизі; референдуму; збори за місцем проживання; здійснення контролю; звернення до органів державної влади і управління, установ, підприємств, організацій; звернення до суду; використання права на інформацію; громадський екологічний моніторинг. Г.В. Мороз, крім зазначених форм залучення громадськості, ще виділяє: громадське обговорення проектів

³⁰ Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.

³¹ Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.

³² Позняк Е.В. Проблеми вдосконалення законодавства про участь громадськості и природоохоронній діяльності // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 9. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2001. – С. 317.

екологічно значимих рішень; робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; місцеві ініціативи; збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи, пікетування³³.

Поширеною формою виявлення громадської думки для прийняття рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля є громадське обговорення. Це стосується і питань, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон.

Так, ст. 22 Закону України "Про екологічну мережу" від 24 червня 2004 р.³⁴ передбачає доступ громадян та їх об'єднань до інформації з питань, що стосуються екомережі. Відповідно до ч. 1 зазначеної статті з метою врахування інтересів громадян та їх об'єднань у формуванні, збереженні та використанні екомережі обласні, Київська, Севастопольська міські державні адміністрації інформують населення через засоби масової інформації та письмово відповідні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування про розроблення схем екомережі. Громадяни та їх об'єднання залучаються до обговорення проектів схем екомережі та стану їх виконання. Для обговорення проектів схем екомережі та стану їх виконання в установленому порядку можуть проводитися громадські слухання.

Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів у процесі затвердження містобудівної документації на місцевому рівні (генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій) встановлено ст. 21 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17 лютого 2011 р.³⁵ Згідно з ч. 2 цієї статті затвердження на місцевому рівні такої містобудівної документації, без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється.

Сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи зобов'язані забезпечити: 1) оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; 2) оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та доступ до цієї інформації громадськості; 3) реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні (у разі її утворення); 4) узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію; 5) оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Оприлюднення проектів генеральних планів, планів зонування територій, детальних планів територій здійснюється не пізніше як у місячний строк з дня їх

³³ Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: Автореф. дис. канд. юрид. наук спец. 12.00.06. – К., 2006. – С. 11-12.

³⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

³⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

надходження до відповідного органу місцевого самоврядування. Оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості до відповідного органу місцевого самоврядування.

Пропозиції громадськості мають бути обґрунтовані в межах відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил та надаватися у строки, визначені для проведення процедури громадських слухань. Пропозиції, надані після встановленого строку, не розглядаються (ч. 3-6 ст. 21 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності").

Відповідно до ч. 7 ст. 21 вищевказаного Закону пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати: 1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; 2) юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; 3) власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється документація, та на суміжній з нею; 4) представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; 5) народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

Для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадських слухань, може утворюватися погоджувальна комісія. До складу погоджувальної комісії входять: 1) посадові особи відповідного органу місцевого самоврядування; 2) представники органу земельних ресурсів, природоохоронного і санітарно-епідеміологічного органу, органу містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини та інших органів; 3) представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці; 4) уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань. Кількість представників громадськості має становити не менше 50 відсотків і не більше 70 відсотків загальної чисельності комісії.

Головою погоджувальної комісії є посадова особа відповідного органу місцевого самоврядування. Погоджувальна комісія протягом двох тижнів після її створення розглядає спірні питання, зафіксовані у протоколі громадських слухань, та ухвалює рішення про врахування або мотивоване відхилення цих пропозицій (зауважень).

Однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення є органи самоорганізації населення. Відповідно до ст. 2 Закону України "Про органи самоорганізації населення" від 11 липня 2001 р.³⁶ органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Органами самоорганізації

³⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети (ч. 2 ст. 3 Закону).

Згідно з п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України “Про органи самоорганізації населення” органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися повноваження організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення.

Ст. 11 Закону України “Про благоустрій населених пунктів” від 6 вересня 2005 р. передбачені повноваження органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів. До повноважень органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів належить: 1) внесення в установленому порядку на розгляд органів місцевого самоврядування пропозицій з питань благоустрою населених пунктів; 2) організація участі населення у виконанні робіт з благоустрою населених пунктів; 3) здійснення громадського контролю за дотриманням правил благоустрою територій населених пунктів; 4) інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів; тощо.

Важливою формою участі громадськості при використанні рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій є здійснення громадського контролю. Відповідно до ч. 1 ст. 41 Закону України “Про благоустрій населених пунктів” громадський контроль у цій сфері здійснюється громадськими інспекторами благоустрою населених пунктів згідно з положенням, яке затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів затверджено наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України 16 січні 2007 р. № 7³⁷. Пунктом 3 Положення визначено порядок призначення громадських інспекторів. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 18 років, мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду в відповідній місцевій державній адміністрації. Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає до відповідної місцевої державної адміністрації письмову заяву довільної форми. До заяви може додаватись подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань житлово-комунального господарства, до відання якого належать питання з благоустрою населеного пункту. Громадські інспектори призначаються

³⁷ Офіційний вісник України. – 2007. – № 19. – Ст. 771.

відповідними місцевими державними адміністраціями після проходження співбесіди та виявлення претендентом знань з основ законодавства з питань благоустрою населених пунктів.

Громадські інспектори працюють у тісній взаємодії з відповідними місцевими державними адміністраціями, які призначили їх і видали посвідчення громадського інспектора благоустрою населених пунктів, іншими державними органами, які здійснюють контроль за станом та утриманням об'єктів благоустрою населених пунктів. Кожний громадський інспектор закріплюється за відділом або сектором відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань житлово-комунального господарства, до відання якого належать питання з благоустрою населеного пункту, сфера діяльності яких збігається з галузевим напрямком діяльності громадського інспектора.

Повноваження громадських інспекторів благоустрою населених пунктів передбачені ч. 2 ст. 41 Закону “Про благоустрій населених пунктів”. Більш детально права та обов’язки громадських інспекторів відповідно пп. 5 та 6 Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів.

Громадські інспектори мають право: брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; проводити перевірки, складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подавати їх органам державного контролю у цій сфері для притягнення винних до відповідальності; надавати допомогу органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів; здійснювати інші повноваження відповідно до закону.

Громадські інспектори зобов'язані: дотримуватись вимог чинного законодавства та вимог цього Положення при проведенні рейдів та перевірок; сумлінно виконувати покладені на них завдання та інформувати відповідні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, за якими закріплені громадські інспектори, про результати рейдів та перевірок безпосередньо після їх закінчення; щокварталу до 5 числа наступного за звітним кварталом та не пізніше 15 січня наступного за звітним року подавати до відповідної місцевої державної адміністрації, якою призначено громадського інспектора благоустрою населених пунктів, щоквартальні та щорічний звіти про проведenu роботу.

Результати громадського контролю за станом благоустрою територій підлягають оприлюдненню на зборах мешканців відповідної території та розгляду органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному законодавством (ч. 3 ст. 41 Закону України “Про благоустрій населених пунктів”).

Таким чином, українське законодавство із урахуванням положень міжнародних актів передбачає різноманітні форми участі громадськості у

процесі планування та забудови населених пунктів, використанні рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон і територій, проте на практиці громадяни не завжди можуть реально брати участь у даних процесах.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрийте юридичні засади екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України.
2. Визначить законодавчі засади забезпечення екологічної безпеки рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій.
3. Проаналізуйте вимоги законодавства до зонування територій рекреаційного та лікувально-оздоровчого призначення як необхідної умова забезпечення їх екологічної безпеки.
4. Розгляньте правові форми участі громадськості в процесі планування та забудови населених пунктів, використання рекреаційних, лікувально-оздоровчих зон та територій.

Рекомендована література:

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
2. Андрейцев В.І. Конституційно-правові проблеми реалізації режиму землі як основного національного багатства // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2003. – Вип. 51. – С.106–112.
3. Балюк Г. Правове забезпечення екологічної складової сталого розвитку: проблеми законодавчого регулювання, створення екологічної столиці світу та удосконалення екологічної освіти в Україні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2012. – С. 9–13. – (Юридичні науки; Вип. 92).
4. Балюк Г. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку // Право України. - 2011. – № 2. – С. 85–94.
5. Балюк Г.І. Право екологічної безпеки // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 126-172.
6. Ільїна Н.Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ільїна Наталія Леонідівна – К., 2008. – 206 с.

Тема 1.2. Правові проблеми забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру

Анотація. Розкриваються поняття, завдання, принципи та особливості правового регулювання забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру. Аналізуються права та обов'язки громадян у зазначеній сфері.

Досліджується правовий механізм здійснення спеціальних заходів щодо захисту населення за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру, правове регулювання забезпечення захисту територій та екологічної безпеки в даних умовах.

Аналізуються правові аспекти функціонування єдиної державної системи органів виконавчої влади з питань запобігання і реагування на надзвичайні екологічні ситуації, а також проблеми юридичних гарантій захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру.

Ключові слова. Забезпечення екологічної безпеки; надзвичайні екологічні ситуації техногенного та природного характеру; захист населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій.

1.2.1. Особливості законодавчого забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру

На сучасному етапі розвитку України законодавство у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій (далі – НЕС) техногенного та природного характеру свідчить про наявність значної кількості нормативно-правових актів, необхідність прийняття яких викликана аваріями, катастрофами, стихійними лихами, епідеміями та іншими НЕС, що зумовлені природними і антропогенними факторами. У зв'язку із зазначеним чинна система законодавства України у даній сфері являє собою складну і багаторівневу структуру, а нормативно-правові акти, які регулюють вказані відносини, складають певну ієрархічну систему, в якій їх юридична значимість залежить від місця і компетенції органу, що прийняв відповідний документ і яка на сьогодні складається із чотирьох рівнів.

Так, до першого рівня нормативно-правових актів у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС належить Конституція України³⁸, яка є основоположним базовим правовим актом для всієї структури національного законодавства у даній сфері. У Конституції України питання забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і

³⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

територій за НЕС регулюються наступним чином: шляхом закріплення положення про те, що забезпечення *екологічної безпеки* і підтримання *екологічної рівноваги* на території України є обов'язком держави (ст. 16), встановлення підстав та правових основ щодо обмежень прав і свобод (ст. 34, 35, 64), визначення компетенції введення надзвичайного стану й оголошення окремих місцевостей зоною НЕС (п. 31 ст. 85, п. 19 ст. 92) та повноважень Президента України (п. 21 ст. 106) і Кабінету Міністрів України (п. 7 ст. 116) у разі введення надзвичайного стану, у тому числі правового режиму зони НЕС тощо.

Другий рівень у системі законодавства, що розглядається, становлять міжнародно-правові документи. Як відомо, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, що є передумовою широкого залучення до національного законодавства міжнародно-правових норм у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС.

Так, до міжнародних документів, які у загальній формі регулюють відносини у даній сфері, можна віднести Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.)³⁹ та Загальну декларацію прав людини (1948 р.)⁴⁰, які закріпили гарантії основних прав людини, в тому числі за НЕС. Окремі питання захисту населення вирішено у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1966 р.)⁴¹, в якому, зокрема врегульовано ступінь обмеження прав і свобод людини у зв'язку із введенням режиму надзвичайного стану, в тому числі і за НЕС.

Також зміст надзвичайних обставин розкривається у Конвенції Міжнародної організації праці «Про примусову або обов'язкову працю» № 29 (1930 р.)⁴², відповідно до якої надзвичайні обставини можуть виникати у разі війни, лиха чи загрози лиха, як-то: пожежа, повінь, ожеледиця, землетрус, сильні епідемії та епізоотії тощо (п. 4 ст. 2). Заслуговує на увагу і Конвенція Міжнародної організації праці про запобігання великим промисловим аваріям № 174 (1993 р.)⁴³, метою якої є запобігання великим аваріям, що пов'язані з небезпечними речовинами, а також обмеження наслідків таких аварій.

Отже, можна констатувати, що на сьогодні міжнародно-правовий захист громадян за НЕС регламентується окремими документами, в яких вказані питання отримали своє висвітлення лише у загальній формі.

³⁹ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 16 декабря 1966 г. // Международное право в документах: учеб. пособие [3-е изд., перераб. и доп.] / Сост.: Н. Т. Блатова, Г. М. Мелков. – М., 2002. – С. 107–116.

⁴⁰ Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини (основні міжнародно-правові документи): Зб. док. / Упоряд. Ю. А. Качуренко. – К.: Наук. думка, 1989. – С. 101–106.

⁴¹ Международный пакт о гражданских и политических правах, 16 декабря 1966 г. // Международное право в документах: учеб. пособие [3-е изд., перераб. и доп.] / Сост.: Н. Т. Блатова, Г. М. Мелков. – М., 2002. – С. 117–134.

⁴² Конвенция про принудительную или обязательную работу от 10 июня 1930 г. № 29 [Электронный ресурс] – Офіц. сайт ВР України. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_136.

⁴³ Офіційний вісник України. – 2012. – № 47. – Ст. 729.

До нормативно-правових актів третього рівня ієрархічної структури законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС належать закони України та підзаконні нормативно-правові акти. Так, прийнятий 8 червня 2000 р. Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» встановлював загальні для України організаційно-правові норми у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які знаходяться на території України, захисту об'єктів виробничого і соціального призначення, довкілля за НЕС техногенного та природного характеру. На сьогодні вказаний Закон втратив чинність, оскільки його норми значною мірою морально застаріли, як з точки зору регулювання відносин щодо попередження НЕС, зниження ризику їх виникнення, так і в частині компенсаційного механізму у разі настання НЕС. Однак, згаданий Закон залишається цікавим для науково-порівняльного аналізу.

Усвідомлюючи важливість та неминучість врегулювання зазначених питань Верховною Радою України 2 жовтня 2012 р. прийнято Кодекс цивільного захисту України⁴⁴ (далі – КЦЗ України), аналіз якого свідчить, що законодавець проігнорував розгляд основних аспектів забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС. Зокрема, він містить лише шість статей (ст.ст. 84-89), які спрямовані на регулювання відносин щодо відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим в умовах НЕС, при цьому залишається не вдосконаленим механізм надання такої допомоги. Також, на належному законодавчому рівні не розглянутими залишилися питання щодо: 1) порядку відшкодування шкоди постраждалим; 2) запровадження екологічного страхування ризиків НЕС; 3) процедури надання гуманітарної допомоги; 4) соціально-правового захисту населення; 5) реабілітації постраждалих територій; 6) забезпечення належного рівня екологічної безпеки на зазначених територіях; 7) фінансування заходів щодо захисту за НЕС тощо. У зв'язку з відміченим, незважаючи на прийняття кодифікованого нормативно-правового акта, який регулює відносини у сфері, що розглядається, правове регулювання забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС потребує подальшого розвитку та удосконалення законодавчого врегулювання, оскільки вирішення основних проблем у цій сфері залишаються актуальними на даний час.

Водночас, КЦЗ України певною мірою знівелював положення Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», оскільки в останньому зазначені питання були більш детально врегульовані, хоч і в не в повній мірі. Крім того, на відміну від Кодексу, в згаданому Законі містилося визначення понять «надзвичайна ситуація техногенного та природного характеру», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» тощо.

⁴⁴ Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

Не зважаючи на викладене, КЦЗ України є одним із джерел права екологічної безпеки, оскільки останній регулює відносини щодо попередження виникнення ситуацій, які порушують екологічну рівновагу нашої держави, а також у разі їх настання. У зв'язку з цим, на нашу думку, слід звернути увагу на те, що залишаються недоопрацьованими низка його положень у цій сфері. Так, у Розділі V, який регулює відносини щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, окрема Глава 12 присвячена забезпеченню техногенної безпеки, а Глава 13 – забезпеченню пожежної безпеки. При цьому тільки у ст. 52 закріплено положення про те, що вимоги щодо дотримання техногенної безпеки повинні відповідати нормам екологічної безпеки. Водночас, окремої Глави, яка б стосувалася правового регулювання забезпечення екологічної безпеки у разі настання НЕС техногенного та природного характеру, Кодекс не містить. На нашу думку, такий підхід законодавця до вирішення зазначених питань є незрозумілим, оскільки, не можливо регулювати відносини у разі настання аварій, стихійних лих, катастроф та інших НЕС без врегулювання забезпечення екологічної безпеки на територіях, де вони виникли.

Таким чином, можемо зробити висновок, що КЦЗ України щодо регулювання відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС на сьогодні в більшій мірі носить декларативний, а не регулятивний характер.

Розглядаючи питання забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС, звернемо увагу на Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р.⁴⁵, згідно із положеннями якого однією із підстав для введення даного режиму є надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, а саме стихійні лиха, катастрофи, аварії, пожежі, пандемії, панзоотії тощо (п.п. 2, 4, 5, 6, 7 ст. 4). Також такий режим запроваджується у разі соціально-політичних конфліктів (терористичні акти, масові беспорядки, що супроводжуються насильством, міжнаціональні і міжконфесійні конфлікти, захоплення державної влади чи зміна конституційного ладу України шляхом насильства тощо) (п.п. 1 ст. 4). Однак, як слушно зазначається в юридичній літературі, об'єднання в одному законодавчому акті принципово різних підстав оголошення надзвичайного стану і різних по жорстокості правообмежень є недопустимим. Тому, на думку деяких вчених, необхідно розробити і прийняти два законодавчі акти – про надзвичайний стан і про стан національного (регіонального) лиха із різними правовими режимами, різними підставами і цілями застосування⁴⁶.

У системі законодавства про забезпечення екологічної безпеки, захист населення і територій за НЕС необхідно окремо виділити Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р.⁴⁷ Однак, норми названого Закону більшою мірою лише дублюють окремі положення, що вже

⁴⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст.176.

⁴⁶ Кузниченко С.О. Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими у законодавстві України // Право України. – 2000. – № 12. – С. 23–24. (С. 20–24)

⁴⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 378.

містяться в інших нормативно-правових актах. Зокрема, це питання щодо визначення джерел фінансування заходів, пов'язаних із ліквідацією НЕС; повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з відповідних питань, а також залучення у разі виникнення потреби у виконанні великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт військових частин Збройних сил України та інших військових формувань України тощо. Як зазначає Андрейцев В.І., доводиться говорити у цьому зв'язку про «законодавчий плагіат» і дублювання споріднених норм різних законів⁴⁸.

Самостійне місце у структурі законодавства, що розглядається, посідають закони України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р.⁴⁹ і «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р.⁵⁰, що спрямовані на захист населення і територій, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, забезпечення екологічної безпеки на забруднених територіях та на вирішення проблем медичного і соціального характеру, які виникли внаслідок радіоактивного забруднення. Адже саме Чорнобильська катастрофа одна з перших показала, що законодавство у цій сфері є недосконалим і підтвердила необхідність у вирішенні проблем захисту населення і територій за НЕС на державному рівні.

Для забезпечення екологічної безпеки, захисту громадян за НЕС вагоме значення має також Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 р.⁵¹, норми якого регулюють питання щодо здійснення комплексу заходів щодо запобігання впливу іонізуючого випромінювання на організм людини вище встановлених дозових меж опромінення, компенсацію за її перевищення встановлених дозових меж опромінення та відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок впливу іонізуючого випромінювання.

Не менш вагомим законодавчим актом, що визначає основи правового регулювання екологічної безпеки, захисту громадян за НЕС, є Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р.⁵², який закріплює умови і підстави запровадження у разі виникнення чи загрози виникнення або поширення особливо небезпечних інфекційних захворювань, масових отруєнь, радіаційних уражень органами державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування за поданням відповідних посадових осіб державної санітарно-епідемічної служби в межах своїх повноважень особливих умов і режиму праці, навчання,

⁴⁸ Андрейцев В.І. Систематизація екологічного законодавства як конструктивний процес його подальшої кодифікації // Вісник КНУ. Юридичні науки. – 2006. – Вип. 70-71. – С. 9. (С. 4–11)

⁴⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

⁵⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

⁵¹ Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 55.

⁵² Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

пересування і перевезення, спрямованих на запобігання та ліквідацію цих захворювань та уражень. Тобто, йдеться про такий режим, при запровадженні якого необхідно застосовувати спеціальні заходи, безпосередньо спрямовані на попередження, подолання, мінімізацію або ліквідацію надзвичайної санітарно-епідемічної ситуації.

Питання запобігання епідеміям та епізоотіям, надання медичної допомоги у випадках НЕС врегульовані також Основами законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р.⁵³, законами України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р.⁵⁴, «Про карантин рослин» від 30 червня 1993 р.⁵⁵ тощо.

Таким чином, проаналізовані закони регулюють специфічні суспільні відносини, що торкаються сфери забезпечення екологічної безпеки, захисту громадян і сфери охорони навколишнього природного середовища за НЕС. Водночас, правову основу регулювання зазначених відносин становлять також інші закони України, зокрема «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р.⁵⁶, відповідно до ст. 7 якого основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України в екологічній сфері є зростання ризиків виникнення НЕС техногенного і природного характеру, та «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р.⁵⁷, який спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків.

Вагоме значення для правового регулювання забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС мають і підзаконні нормативно-правові акти, які за своїм змістом у системі законодавства, що розглядається, є актами різних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. До них, зокрема належать нормотворчі приписи Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, відомств та органів представницької й виконавчої влади на місцях.

На сьогодні таких документів велика кількість і вони покликані вирішувати низку питань. Так, на виконання Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» приймаються укази Президента України виключної дії про оголошення тих чи інших територій зоною НЕС, якими передбачається проведення заходів, пов'язаних із нормалізацією екологічного стану, в тому числі забезпечення екологічної безпеки на постраждалих територіях, організацією надання медичної, санаторної та соціальної допомоги громадянам, профілактичної роботи із оздоровлення населення і територій у

⁵³ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

⁵⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 531.

⁵⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 34. – Ст. 352.

⁵⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

⁵⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

зв'язку із НЕС техногенного або природного характеру⁵⁸.

Водночас, вагома частина питань в регулюванні суспільних відносин, у тому числі щодо забезпечення екологічної безпеки в зазначених умовах вирішується нормативно-правовими актами уряду України. Зокрема, це стосується порядку відшкодування шкоди особам, які постраждали та порядку надання і визначення розміру грошової допомоги тим постраждалим, які залишилися на попередньому місці проживання, виплати компенсацій громадянам за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забруднених територій, затвердження методики оцінки збитків, які завдані НЕС техногенного та природного характеру, фінансування робіт із їх запобігання і ліквідації, створення і використання матеріальних резервів для подолання наслідків цих ситуацій, порядку ведення обліку НЕС, а також порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення НЕС техногенного та природного характеру та ін.

Наступну групу підзаконних актів становлять відомчі нормативні акти. У сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС такі акти найчастіше приймаються Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України), зокрема вони мають форму наказів чи інструкцій. Аналогічні акти затверджують і різні міністерства, на які покладено виконання специфічних функцій у сфері, що розглядається. Зокрема, значну їх кількість приймає Міністерство охорони здоров'я України. Водночас, широкий блок відомчих нормативних актів представлено у таких силових структурах, як Міністерство оборони України, Служба Безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України тощо.

Місцеві органи державної влади й органи місцевого самоврядування відповідно до покладених на них повноважень також приймають нормативно-правові акти, дія яких обмежена підвладною їм територією, щодо регулювання відносин у разі виникнення НЕС, а саме забезпечення екологічної безпеки на даній місцевості та захист постраждалих.

Така численність нормативно-правових актів породжує дублювання, безсистемність, відсутність комплексності, що призводить до неефективності під час їх практичного застосування. Також, враховуючи їх велику кількість у даній сфері, можна констатувати факт відсутності ефективного механізму реалізації задекларованих у них положень. Вважаємо, що така ситуація є не

⁵⁸ Наприклад, укази Президента України «Про оголошення територій у межах населених пунктів Болеславчик, Мічуріне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 31 серпня 2000р. № 1039/2000 // Офіційний вісник України – 2000. – № 36. – Ст. 1527; «Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 11 грудня 2000 р. № 1324/2000 // Офіційний вісник України – 2000. – № 50. – Ст. 53; «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 9 березня 2001 р. № 170/2001 // Офіційний вісник України – 2001. – № 11. – Ст. 24; «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» від 28 липня 2008 р. № 682/2008 // Офіційний вісник України – 2008. – № 58. – Ст. 1935; «Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 12 лютого 2010 р. № 1885-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 491.

припустимою, яка багато в чому спричинена недосконалістю законодавства, яке регулює відносини щодо забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС.

Водночас, у зв'язку із підвищенням актуальності вирішення питань у зазначеній сфері розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 368-р була схвалена Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2012-2016 роки⁵⁹, в якій основною проблемою визначено наявність високого ризику виникнення НЕС, що становить серйозну загрозу для суспільства і національної безпеки, а саме в екологічній сфері.

У розвиток названої Концепції Законом України від 7 червня 2012 р. затверджена Загальнодержавна цільова Програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки⁶⁰. Необхідно констатувати, що законодавець у зазначеній Програмі для розв'язання проблем забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС чи не вперше спробував чітко передбачити виконання основних завдань у цій сфері, з конкретним визначенням переліку об'єктів такого захисту, метою якого є послідовне зниження ризику виникнення НЕС техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення, в тому числі екологічної, та захищеності територій від наслідків таких ситуацій.

На нашу думку, прийняття зазначеної Програми є позитивним моментом, оскільки свідчить про те, що держава усвідомлює важливість та неминучість врегулювання відносин у сфері, що розглядається, в тому числі щодо забезпечення екологічної безпеки за НЕС. Однак, лише її затвердження не вирішує зазначених проблем, а передбачені в ній очікувані результати від її виконання в повній мірі залежать від створення досконалого механізму для її реалізації, без якого дана Програма набуде «статусу» чергового декларативного документу.

Про важливість і необхідність забезпечення екологічної безпеки за НЕС свідчить і схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру від 22 січня 2014 р. № 37-р⁶¹. Зокрема, в даній Концепції акцентується увага на тому, що впровадження на території України сучасних принципів регулювання у сфері техногенної та природної безпеки здійснюється повільними темпами. Тому Концепція розрахована на довгострокову перспективу і є основою для розроблення нормативно-правових актів, загальнодержавних, регіональних та галузевих програм у сфері техногенної та природної безпеки. Така проблема може бути розв'язана шляхом забезпечення єдності принципів формування і проведення державної політики у сфері екологічної безпеки, а реалізація Концепції дасть змогу створити сприятливі

⁵⁹ Офіційний вісник України. – 2011. – № 32. – Ст. 1360.

⁶⁰ Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – Ст. 1955.

⁶¹ Офіційний вісник України. – 2014. – № 10. – Ст. 333.

умови для запровадження системи аналізу та управління ризиками як основи регулювання екологічної безпеки населення і територій України. Таким чином, можемо зробити висновок, що Концепція управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, в першу чергу, спрямована на забезпечення екологічної безпеки у разі настання НЕС техногенного та природного характеру.

Четвертий рівень законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту територій і громадян за НЕС становлять нормативно-технічні документи (норми, нормативи, правила, стандарти) з пожежної безпеки, техногенної безпеки, санітарно-епідеміологічної безпеки, які, ґрунтуючись на принципах і положеннях законодавчих актів, встановлюють критерії, вимоги, умови забезпечення захисту та екологічної безпеки за НЕС.

Отже, враховуючи викладене вище, можна констатувати, що чинна система законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за НЕС являє собою складну і багаторівневу структуру, що зумовлено великим масивом законодавства і дозволяє розглядати її як комплексний правовий інститут, який являє собою сукупність нормативно-правових актів, що регулюють суміжні суспільні відносини у зазначеній сфері. Таким чином, вдосконалення чинної системи нормативно-правових актів у сфері, що розглядається, – пріоритетна задача, вирішення якої необхідно прискорити, враховуючи збільшення НЕС техногенного та природного характеру, оскільки, на сьогодні є очевидним, що більшість діючих нормативно-правових актів у даній сфері не вирішують більшість проблем, що виникають за НЕС, у тому числі щодо забезпечення екологічної безпеки у разі їх настання.

1.2.2. Поняття, завдання та принципи захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру

Природна і техногенна небезпека являють собою потенційну можливість завдання шкоди людині, суспільству, державі, світовій спільноті від можливих НЕС техногенного та природного характеру будь-якого масштабу. У зв'язку з цим вирішення проблем захисту населення і територій за НЕС є одним із важливих завдань державної політики в Україні, що зумовлює до чіткого врегулювання зазначених питань у чинному законодавстві України. Однак, у КЦЗ України не закріплено в окремій нормі завдання у сфері, що розглядається, як це мало місце у Законі України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», який втратив чинність 1 липня 2013 р. Водночас, аналізуючи положення Розділів IV-V КЦЗ України, норми яких регулюють питання захисту населення і територій за НЕС техногенного та природного характеру та питання запобігання настанню цих ситуацій, такими завданнями можна визначити:

- оповіщення та інформування населення про НЕС, що прогножуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них;
- укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту та запровадження евакуаційних заходів;
- інженерний захист територій, радіаційний і хімічний захист населення;
- медичний, біологічний і психологічний захист, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;
- навчання населення діям у НЕС;
- забезпечення екологічної, техногенної та пожежної безпеки;
- здійснення комплексу заходів щодо відшкодування шкоди державою постраждалим громадянам за НЕС;
- визначення основних правових напрямів по реабілітації постраждалих територій.

Необхідно зазначити, що забезпечення екологічної безпеки повинно бути одним із головних завдань у сфері захисту населення і територій за НЕС, оскільки воно тісно пов'язане із іншими завданнями, зокрема йдеться мова про медичний, біологічний і психологічний захист, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, а також інженерний захист територій, радіаційний і хімічний захист населення за НЕС. Від його реалізації залежить виконання таких завдань, як відшкодування шкоди постраждалим тощо.

Водночас, для належного виконання завдань захист населення і територій за НЕС повинен базуватись на відповідних принципах. Зокрема, основні принципи здійснення цивільного захисту закріплені в ст. 7 КЦЗ України. Тому з огляду на положення законодавства та відповідно до засад сталого розвитку, на нашу думку, спеціальними принципами у сфері захисту населення і територій за НЕС можна визначити наступні:

- правової забезпеченості, який передбачає, щоб всі аспекти функціонування системи захисту населення і територій за НЕС регламентувалися відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами;
- державної гарантованості захисту населення і територій за НЕС, відповідно до якого держава зобов'язана гарантувати захист постраждалих за НЕС шляхом закріплення та застосування різних правових форм і способів захисту;
- універсальності захисту населення і територій за НЕС, що включає забезпечення захистом всіх громадян і територій, що постраждали за НЕС. У цьому зв'язку загальним критерієм необхідності у захисті є перебування громадян у зоні НЕС. Водночас, додатковими критеріями необхідності захисту окремих осіб, що постраждали за НЕС, є ступінь негативного впливу, наявність шкоди здоров'ю і майну та їх розмір. Характер заходів по відношенню до конкретних громадян повинен визначатись характером негативних факторів, що впливають на них;

– диференціації захисту населення і територій за НЕС, критерієм якого виступає розмір негативних наслідків. Громадяни, що в рівній мірі постраждали за НЕС або ті, що перебували в одній і тій же зоні негативного впливу НЕС, мають право на отримання рівних гарантій захисту. Таким чином, забезпечується реалізація принципу рівності і рівноправ'я, закріпленого в Конституції України;

– максимального використання наявних ресурсів для забезпечення повноти захисту населення і територій за НЕС. Реалізація даного принципу виступає необхідною умовою виконання державою взятих на себе зобов'язань як соціальної, правової держави. При цьому держава зобов'язана намагатися найбільш повно відшкодувати збитки, завдані постраждалим територіям і громадянам за НЕС;

– мінімізації екологічних ризиків за НЕС, відповідно до якого діяльність органів екологічного управління, в першу чергу, повинна бути спрямована на відновлення стану навколишнього природного середовища, що піддалося негативному впливу НЕС, оздоровлення та реабілітацію постраждалих територій, забезпечення екологічної безпеки.

Вказані принципи слід розглядати як засадничі, їх найбільш повна реалізація при здійсненні правового регулювання відносин у даній сфері повинна, на наш погляд, визначати цілі і завдання подальшого удосконалення законодавства України щодо захисту населення і територій за НЕС.

Враховуючи викладене вище, в науково-пізнавальному аспекті важливого значення набуває тлумачення юридичного поняття «захист населення і територій за НЕС», яке не має свого чіткого закріплення на законодавчому рівні. Зокрема, його формально-юридичне визначення містилося у Законі України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», однак у КЦЗ України зазначене поняття не знайшло свого закріплення. При цьому у ньому дається визначення дефініції «життєзабезпечення постраждалих» (ст. 81), що характеризується, як створення і підтримання умов, мінімально необхідних для збереження життя і здоров'я населення у разі виникнення НЕС. На нашу думку, запропоноване поняття є вужчим від того, що розглядається, оскільки в даному випадку під захистом розуміється короткотермінова дія, яка включає заходи захисту постраждалих тільки під час НЕС, залишаючи поза увагою регулювання відносин до виникнення НЕС (превентивні заходи захисту) та після її настання (відшкодування завданої шкоди постраждалим, забезпечення їх соціально-правовим захистом тощо). У зв'язку цим слід визнати, що зазначені поняття не є тотожними.

Згідно з наведеними вище положеннями КЦЗ України – захист населення і територій за НЕС є складовою цивільного захисту і визначається через його загальне поняття (ст. 4). Однак, прирівнення законодавцем понять «цивільний захист» та «захист населення і територій за НЕС» видається некоректним. Так, у вказаному Кодексі, виходячи із проаналізованих вище завдань, під захистом

населення і територій за НЕС розуміється система заходів, які можуть застосовуватися як до, так і після виникнення НЕС. Необхідно зазначити, що даний Кодекс більше орієнтований на превентивні заходи захисту. Подібна концепція захисту в умовах НЕС вже була задекларована в Законах України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правові засади цивільного захисту» та в інших нормативно-правових актах. Однак, досвід показує, що превентивні заходи захисту не упереджують у повній мірі настання негативних наслідків НЕС, незважаючи на те, що попередження НЕС повинно бути одним із ключових завдань держави у забезпеченні захисту населення і територій за НЕС.

У зв'язку з цим вбачається за необхідне у КЦЗ України закріпити поняття «захист населення за НЕС» і «захист територій за НЕС», які, на нашу думку, слід окремо визначати, оскільки з боку держави застосовуються різні заходи захисту щодо населення і щодо територій в зазначених умовах, тому об'єднувати їх в одне визначення є недоцільним. Так, аналіз законодавчих положень щодо завдань та визначення основних принципів захисту населення і територій за НЕС дозволяє зробити наступні висновки:

1. Захист територій за НЕС техногенного та природного характеру слід розглядати як врегульовані нормами права суспільні відносини, в межах яких реалізується комплекс соціальних, економічних і екологічних заходів, які спрямовані на попередження НЕС, екологізацію господарської діяльності, оздоровлення навколишнього природного середовища, нейтралізацію негативних наслідків впливу на нього, прийняття правових заходів по реабілітації постраждалих територій за НЕС та забезпечення екологічної безпеки.

2. Захист населення за НЕС техногенного та природного характеру слід розуміти, як врегульовані нормами права суспільні відносини, в межах яких реалізується система дій органів державної влади, підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, міжнародних урядових і неурядових організацій та іноземних держав, спрямованих на запобігання виникнення НЕС, усунення негативних наслідків та забезпечення екологічної безпеки, у разі їх настання, відновлення порушеного становища, яке існувало до виникнення НЕС шляхом забезпечення гарантій нормальної життєдіяльності громадян та застосування необхідних форм і способів захисту, в тому числі і соціально-правового захисту.

1.2.3. Особливості правового статусу громадян, постраждалих за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру

Правовий статус громадян за НЕС є різновидом спеціального правового статусу особи, оскільки передбачає наявність специфічних прав громадян і обов'язків, підставою набуття якого є настання НЕС. У зв'язку з цим важливе значення має порядок встановлення цього правового статусу відповідно до чинного законодавства України. Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів

України «Про Порядок відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин» від 5 жовтня 1992 р. № 562⁶² органи державної виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування (комісії у справах осіб, які постраждали від надзвичайних обставин) видають постраждалим особам від надзвичайних обставин довідки про визнання їх такими при наявності в останніх паспорта або документа, що його заміняє. Зазначена довідка є підставою для вирішення питань забезпечення житлом, відшкодування заподіяних матеріальних збитків, працевлаштування і надання іншої необхідної допомоги. Водночас, відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання» від 18 грудня 2013 р. № 947⁶³ органи місцевого самоврядування складають і затверджують списки постраждалих та видають довідки про встановлення статусу особи, яка постраждала від надзвичайної ситуації, за наявності паспорта громадянина України або іншого документа, що посвідчує особу. Однак, вказані постанови досить побіжно розглядають питання щодо порядку набуття правового статусу громадян, постраждалих за НЕС.

У загальному вказані положення закріплені і в нормах КЦЗ України, де зазначено, що до повноважень органів місцевого самоврядування у даній сфері належить забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації, списків (реєстрів) постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, відповідно до яких надається матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації (ч. 2 ст. 19). Отже, з наведеного слідує, що норми наведеної вище постанови Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 1992 р. № 562 не приведені у відповідність до названого Кодексу, відповідно до якого зазначені довідки можуть надавати тільки органи місцевого самоврядування.

У зв'язку із неврегульованістю зазначених питань сама процедура на сьогодні носить ситуаційний характер, оскільки у разі виникнення НЕС техногенного або природного характеру Кабінет Міністрів України щоразу приймає окрему постанову, яка врегульовує питання щодо визначення категорій постраждалих громадян лише в конкретній ситуації. Такий підхід до вирішення зазначених питань є недоліком, так як при одних і тих самих умовах можуть застосовуватися різні критерії для встановлення правового статусу постраждалих громадян.

Зважаючи на зазначене, порядок встановлення правового статусу громадян за НЕС необхідно закріпити не на рівні підзаконних нормативно-правових актів (як в даному випадку це закріплюється постановою Кабінету Міністрів України), а на рівні закону, що в подальшому сприяло б зазначеній категорії громадян при захисті своїх прав, у тому числі і у судовому порядку.

⁶² Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 12: Законодавство України про надзвичайні ситуації: – С. 397–400.

⁶³ Офіційний вісник України. – 2014. – № 3. – Ст. 66.

На сьогодні така практика існує – це Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», де у ст. 15 встановлені підстави для визначення статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Зокрема: 1) підставами для визначення статусу учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС є період роботи (служби) у зоні відчуження, що підтверджено відповідними документами; 2) підставою для визначення статусу евакуйованих із зони відчуження, відселених і таких, які самостійно переселилися, відповідно до статті 4 є довідка про евакуацію, відселення, самостійне переселення; 3) підставами для визначення статусу постраждалих від Чорнобильської катастрофи, які проживають або працюють на забруднених територіях, є довідка про період проживання, роботи на цих територіях тощо. У зв'язку з цим на сьогодні назріла необхідність у запровадженні аналогічного порядку для набуття правового статусу громадян, постраждалих за НЕС, шляхом внесення доповнень до КЦЗ України в частині встановлення підстав та порядку для визначення їх правового статусу.

Водночас, особливої актуальності набуває також встановлення кола громадян, яким надається такий правовий статус, оскільки з аналізу чинного законодавства України стає зрозумілим, що в даному питанні міститься законодавча неврегульованість та невизначеність. Так, згідно з п. 35 ч. 1 ст. 2 КЦЗ України постраждалими внаслідок надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру є особи, здоров'ю яких заподіяна шкода внаслідок цих ситуацій. Однак, таке визначення є звуженим, оскільки за НЕС постраждалим громадянам заподіюється шкода не тільки здоров'ю, а й майну і т.п.

Крім того, у п. 1 ст. 84 цього ж Кодексу затверджено визначення постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації. Ними є особи, яким заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду внаслідок надзвичайної ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків. Однак, розмежування між закріпленими поняттями: «постраждалі внаслідок надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру» та «постраждалі внаслідок надзвичайної ситуації», законодавець не проводить. У зв'язку з цим виникає ситуація, що один нормативно-правовий акт затверджує визначення одного поняття в різних тлумаченнях, що зумовлює до виникнення проблем на практиці при встановленні кола постраждалих громадян за НЕС і надалі під час відшкодування їм шкоди.

При визначенні постраждалих громадян за НЕС вихідними повинні бути наступні ознаки: 1) постійне проживання на території, де сталася НЕС; 2) перебування (у тому числі і тимчасове) у зоні НЕС; 3) ступінь забруднення навколишнього природного середовища цієї зони; 4) завдана шкода здоров'ю, життю людини; 5) розмір матеріальних збитків; 6) рівень екологічної небезпеки тощо.

Зазначимо, що в науці екологічного права вже були спроби виділити категорії громадян, що знаходяться на території зони НЕС. Однак, на сьогодні ці питання потребують перегляду та подальшого наукового осмислення. У

зв'язку з цим, враховуючи дослідження попередників, на нашу думку, необхідно розрізняти наступні категорії постраждалих громадян за НЕС, зокрема, це ті, які: проживають на забрудненій території внаслідок НЕС; переселені і ті, які добровільно виїхали на нове місце проживання у благополучні в екологічному розумінні райони; прибули для проживання (у тому числі і тимчасового), але зазнали негативного екологічного впливу у зв'язку із НЕС (наприклад, переселенці); працюють (працювали), у тому числі, тимчасово направлені або відряджені на підприємства та інші виробничі об'єкти у зоні НЕС; військовослужбовці і військовозобов'язані (наприклад, рятувальники); інші громадяни, які потрапили у зону НЕС в силу збігу обставин і зазнали негативного впливу.

Визначене коло постраждалих громадян у даній сфері об'єктивно зумовлює внесення змін і доповнень у чинне законодавство України. При цьому під терміном «громадяни» слід розуміти як громадян України, так і іноземних громадян та осіб без громадянства, які за тих чи інших обставин постраждали за НЕС. Зазначене кореспондує ст. 21 КЦЗ України, якою визначені права громадян України, іноземців та осіб без громадянства за НЕС.

Визначивши порядок встановлення правового статусу і категорії постраждалих громадян за НЕС, необхідно зазначити, що однією із важливих складових такого правового статусу є права і кореспондуючі їм обов'язки, оскільки в умовах НЕС правовий статус громадян не може залишатися незмінним, у зв'язку з тими обмеженнями, які застосовуються в процесі відновлення безпечного стану навколишнього природного середовища. При цьому в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів важливим є чітке визначення на законодавчому рівні переліку прав і свобод, які не можуть бути призупинені в цей період. Такий підхід багато в чому обумовлює ступінь правової захищеності громадян, слугує важливим чинником протидії проявам свавілля з боку окремих працівників державних органів⁶⁴. Тому, окремої уваги вимагає проблема забезпечення збереження сукупності прав і свобод громадян в умовах НЕС.

Так, у ст. 64 Конституції України визначені права і свободи, які не можуть бути обмежені у разі воєнного та надзвичайного стану, до яких відноситься і НЕС техногенного та природного характеру. Однак, прирівнення прав і свобод, які не можуть бути обмежені у разі воєнного та надзвичайного стану до тих, які не можуть бути обмежені за НЕС техногенного та природного характеру і застосування однакових по інтенсивності правообмежень в даних умовах є недопустимим. На нашу думку, у разі виникнення НЕС антропогенно-природного характеру перелік прав, які не можуть бути обмежені, повинен бути розширеним та має гарантуватися право на екологічну безпеку. Тому за НЕС також не повинне підлягати обмеженню таке конституційне право, як право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Крім того, не варто обмежувати за

⁶⁴ Магда С.О. Забезпечення прав, свобод та реалізації обов'язків громадян в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2008. – С. 79. (235 с.)

НЕС право на охорону здоров'я та медичну допомогу (ст. 49), право на соціальний захист (ст. 46), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48), право на належні, безпечні і здорові умови праці (ст. 43), оскільки вони є взаємопов'язаними і невід'ємними.

Отже, можна зробити висновок, що як в Конституції України, так і у всій системі чинного вітчизняного законодавства необхідно окремо виділяти регулювання обмеження прав людини у разі введення правового режиму надзвичайного стану і правового режиму НЕС техногенного або природного характеру, що обумовить захищеність правового статусу громадян, оскільки вони є різними категоріями.

Водночас, в ст. 21 КЦЗ України чітко визначені права громадян, які вони набувають за НЕС, а саме: 1) отримання інформації про НЕС, що виникли або можуть виникнути, та про заходи необхідної безпеки; 2) забезпечення та використання засобів колективного та індивідуального захисту; 3) звернення до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту за НЕС; 4) участь у роботах із запобігання та ліквідації наслідків НЕС; 5) отримання заробітної плати за роботу з ліквідації наслідків НЕС; 6) соціальний захист та відшкодування відповідно до законодавства шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну внаслідок НЕС або проведення робіт із запобігання та ліквідації наслідків; 7) медичну допомогу, соціально-психологічну підтримку та медико-психологічну реабілітацію у разі отримання фізичних і психологічних травм тощо.

Одним із основних прав громадян за НЕС є право на відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну, яке повинне забезпечуватися шляхом надання постраждалим: 1) грошової допомоги; 2) натуральної допомоги; 4) допомоги у вигляді робіт та послуг; 4) медичної, соціально-психологічної допомоги тощо. Однак, на сьогодні механізм відшкодування такої шкоди є недосконалим, без належно визначених процедур його реалізації.

За НЕС набуває особливого значення і право громадян на екологічну інформацію, а саме: право на отримання інформації про НЕС техногенного та природного характеру, які виникли або можуть виникнути та про заходи необхідної безпеки, що кореспондує положенням ст. 50 Конституції України, згідно яких кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення і така інформація ніким не може бути засекречена.

За будь-яких умов громадяни в межах зони НЕС техногенного або природного характеру мають право своєчасно бути проінформованими про різноманітні відомості екологічного характеру. Обов'язок такого інформування покладено Конституцією України на державу та її органи, яка в ст. 16 встановила загальний обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу.

Аналогічно в ст. 34 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» закріплено принцип забезпечення населення достовірною інформацією про стан довкілля, можливу загрозу для життя й здоров'я людей, про використання заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану. При цьому в КЦЗ України зазначається, що інформацію в даній сфері становлять відомості про НЕС, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них (ч. 1 ст. 31). Відповідно до вимог зазначеного Кодексу на різні органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування покладається обов'язок щодо забезпечення громадян даною інформацією (ст.ст. 17-19).

Однак, зазначимо, що законодавчі норми у цій сфері на практиці нехтуються, часто підміняються поняттям «доцільності». Сьогодні з його кризовим екологічним станом відсторонило проблеми й екологічні, зокрема ті, які пов'язані з доступом громадян і громадськості до інформації й правосуддя з означених проблем, у тому числі і за НЕС. Наприклад, на сьогодні система централізованого оповіщення населення усіх рівнів не відповідає сучасним вимогам. Відповідна апаратура, яка введена в експлуатацію у 80-х роках минулого століття, вичерпала свій ресурс і морально застаріла. Внаслідок згорання мережі проводового радіомовлення значно зменшилися можливості оповіщення. При цьому, моніторинг і прогнозування НЕС здійснюються на рівні регіональних, галузевих або інших самостійних підсистем, не об'єднаних у єдиний інформаційно-аналітичний комплекс. Загальнодержавну систему моніторингу джерел НЕС та їх прогнозування у державі не створено⁶⁵, що зумовлює до вирішення цих проблем на практиці.

На сьогодні є лише проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення з організації оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту» (оприлюднений 31 березня 2014 р.). Тому говорити про врегулювання зазначених питань передчасно.

Застосування правового режиму зони НЕС передбачає не тільки надання особі спеціального правового статусу у вигляді прав, але й створює для неї додаткові обов'язки, що є однією із складових правового статусу громадян у зазначених умовах. Так, згідно із ч. 2 ст. 21 КЦЗ України громадяни за НЕС техногенного та природного характеру зобов'язані: 1) дотримуватися правил поведінки, безпеки та дій у НЕС; 2) дотримуватися заходів безпеки у побуті та повсякденній трудовій діяльності, не допускати порушень виробничої і технологічної дисципліни, вимог екологічної безпеки, охорони праці, що можуть призвести до НЕС; 3) вивчати способи захисту від НЕС та дій у разі їх виникнення, надання домедичної допомоги постраждалим, правила користування засобами захисту; 4) повідомляти службі екстреної допомоги населенню про виникнення НЕС; 5) у разі виникнення НЕС до прибуття

⁶⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2012-2016 роки» від 27 квітня 2011 року № 368-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 32. – Ст. 1360.

аварійно-рятувальних підрозділів вживати заходів для рятування населення і майна; б) дотримуватися протиепідемічного, протиепізоотичного та протиепіфітотичного режимів, режимів радіаційного захисту тощо.

Відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» та ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» у випадку запровадження в межах зони НЕС правового режиму надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи, як: встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду; обмеження руху транспортних засобів та проведення їх огляду з метою необхідної їх обробки, тимчасової затримки у разі виявлення можливого небезпечного їх впливу на життя і здоров'я людей або загрози погіршення екологічної ситуації; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; встановлення обмежень чи заборони на проведення масових заходів, у тому числі у разі загострення епідеміологічної обстановки, крім заходів, заборона та проведення яких встановлюється судом; встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією НЕС або із забезпеченням життєдіяльності населення; встановлення карантину та здійснення інших обов'язкових санітарно-протиепідемічних заходів; виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації. Запровадження зазначених обмежень і заборон покладають додаткові обов'язки на громадян за НЕС техногенного та природного характеру.

Отже, можна зробити висновок, що при настанні НЕС правовий статус особи трансформується: загальноконституційний, на основі закону, дещо урізається, але при цьому надається спеціальний правовий статус, який передбачає додаткові гарантії та можливості і має надзвичайний характер, але, водночас, закріплює певні обов'язки для населення. При цьому за НЕС, тобто в умовах порушення безпекових умов, повинне гарантуватися та забезпечуватися право громадян на екологічну безпеку.

1.2.4. Правовий механізм відшкодування державою шкоди постраждалим внаслідок порушення вимог безпеки за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру

У разі природних катаклізмів та дії сил природи, що спричинило заподіяння шкоди громадянам, виявляється факт відсутності заподіювача останньої. У зв'язку з цим держава, як гарант забезпечення екологічної безпеки, соціальної справедливості та захисту прав і свобод людини, виступає в якості «відповідача» за заподіяну НЕС шкоду⁶⁶. Це, відповідно, і формує принцип участі держави у відшкодуванні завданих збитків громадянам за НЕС техногенного та природного характеру. На цьому рівні державою приймаються

⁶⁶ Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектом: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1976. – С. 20. (20 с.)

нормативно-правові акти, що спрямовані на відновлення порушеного стану суспільних відносин.

Таким чином відшкодування шкоди громадянам у зазначених умовах являє собою позитивну відповідальність держави внаслідок заподіяння такої шкоди природними, природно-техногенними чи іншими надзвичайними екологічними подіями і явищами, і яка за своєю юридичною природою є спеціальними заходами захисту населення за НЕС. Тому, слушною є думка, що в даному випадку доцільно розглядати позитивну відповідальність як загально-соціальну відповідальність, що не збігається з юридичною, а її санкції за своєю правовою природою є засобами захисту, а не заходами відповідальності⁶⁷.

Згідно із ч. 2 ст. 84 КЦЗ України відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС техногенного та природного характеру включає: 1) надання (виплату) матеріальної допомоги (компенсації); 2) забезпечення житлом; 3) надання медичної та психологічної допомоги; 4) надання гуманітарної допомоги; 5) надання інших видів допомоги. При цьому в ч. 3 цієї статті зазначено, що відшкодування таких збитків здійснюється за рахунок: 1) коштів державного та місцевих бюджетів; 2) коштів суб'єктів господарювання або фізичних осіб, винних у виникненні НЕС, що призвело до порушення вимог екологічної безпеки; 3) коштів за договорами добровільного страхування, укладеними відповідно до законодавства про страхування; 4) добровільних пожертвувань фізичних та юридичних осіб, благодійних організацій та об'єднань громадян; 5) інших не заборонених законодавством джерел.

Отже, шкода, яку зазнали постраждалі внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС техногенного та природного характеру відшкодовується в основному державою. Однак, такий спосіб забезпечення захисту населення в даних умовах має істотно не досконале правове забезпечення та складну для практичного застосування процедуру в частині фінансування державою заходів, спрямованих на подолання негативних наслідків цих ситуацій, забезпечення екологічної безпеки на постраждалих територіях та безпосереднього відшкодування завданої шкоди громадянам внаслідок порушення безпечних умов проживання.

Згідно із ч. 2 ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» запровадження відповідного правового режиму передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану, тобто забезпечення екологічної безпеки, та відшкодування нанесених збитків, що були завдані внаслідок її порушення, встановлення спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, забезпечення державних цільових програм громадських робіт тощо. Реалізація зазначених законодавчих вимог здійснюється за допомогою спеціальних фінансово-правових приписів, які містяться у низці нормативно-правових актів, зокрема в законах України «Про

⁶⁷ Решетник Л. П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Харків, 2005. – С. 8. (20 с.)

здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 р.⁶⁸, «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р.⁶⁹, Положенні про резервний фонд Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою Верховної Ради України від 22 лютого 1996 р. № 62/96-ВР⁷⁰, Порядку створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2001 р. № 308⁷¹, Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415⁷² та ін.

Згідно із ч. 1 ст. 93 КЦЗ України та ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» фінансування заходів щодо попередження, ліквідації НЕС та їх наслідків, що можуть призвести до порушення безпечних умов, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, резервного фонду Кабінету Міністрів України, місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших джерел, не заборонених законом.

Порядок фінансування робіт із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1999 р. № 140⁷³, визначає механізм фінансового забезпечення заходів щодо запобігання НЕС, ліквідації їх наслідків, удосконалення системи обліку коштів, що виділяються на вказані цілі та контролю за їх використанням. Даним Порядком встановлено, що фінансування заходів щодо ліквідації НЕС на об'єктах усіх форм власності здійснюється відповідно до їх рівнів: 1) об'єктового рівня – за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій, на території яких виникла чи може виникнути НЕС; 2) місцевого і регіонального рівнів – за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій, на території яких виникла чи може виникнути НЕС, і додатково – за рахунок районних резервів (місцевий рівень) та резервів обласних та Київської міської державної адміністрації (регіональний рівень), створених відповідно до законодавства; 3) державного рівня – за рахунок коштів, передбачених державним бюджетом на дані цілі, в тому числі, частково з резервного фонду державного бюджету (п. 4).

Однак, на ефективність фінансового та матеріально-технічного забезпечення заходів щодо ліквідації наслідків НЕС істотно впливає чіткість їх планування, яке має базуватися на комплексному підході до оцінки НЕС, причин виникнення та визначення шляхів і засобів ліквідації їх негативних наслідків⁷⁴.

⁶⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.

⁶⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

⁷⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 10. – Ст. 51.

⁷¹ Офіційний вісник України. – 2001. – № 14. – Ст. 597.

⁷² Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 734.

⁷³ Офіційний вісник України. – 1999. – № 5. – Ст. 173.

⁷⁴ Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ МВС імені 10-річчя незалежності України.– Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. – С. 134. (152 с.)

Важливого значення набуває за цих умов і сам порядок відшкодування шкоди постраждалим громадянам внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС. Частково це питання висвітлено в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану», оскільки в ньому передбачається можливість запровадження надзвичайного стану на території, де виникла НЕС. Згідно даного Закону встановлюються єдині правила щодо відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного стану, в тому числі і у разі його оголошення за НЕС техногенного та природного характеру. Зокрема, в ст. 25 зазначено, що особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними із дією надзвичайного стану, з проведенням робіт по їх відверненню або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення. При цьому особам, які постраждали внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС, у тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і у порядку, встановленому законом.

Водночас, в ст. 21 КЦЗ України та ст. 15 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» зазначено, що громадяни України за НЕС мають право на відшкодування згідно із законом шкоди, заподіяної їх життю, здоров'ю та майну. Однак, як у Кодексі, так і в зазначеному Законі нічого не сказано про порядок відшкодування такої шкоди, завданої внаслідок порушення вимог безпеки в зазначених умовах, що породжує проблеми на практиці. У зв'язку з цим недостатня ефективність відшкодування шкоди громадянам внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС обумовлена, перш за все, відсутністю чітко визначеного механізму відшкодування такої шкоди та належно встановлених процедур його реалізації. Зокрема, у ст. 85 КЦЗ України лише зазначено, що відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок НЕС здійснюється у порядку, визначеному законом. Однак, до цього часу на рівні закону такий порядок не затверджений.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 1992 р., закріплений Порядок відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин, згідно якого внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС компенсації підлягають: вартість будівель (житлові, садові та дачні будинки, гаражі, господарські будівлі та споруди), яка виплачується в повному розмірі за діючими на час надзвичайних обставин цінами, що визначаються страховими документами з урахуванням сум, одержаних за договором обов'язкового чи добровільного страхування, а в разі незгоди і якщо будівлі не застраховано, – за оцінкою Бюро технічної інвентаризації; вартість застрахованих сільськогосподарських тварин, що загинули або підлягають забою через надзвичайні обставини, яка відшкодовується органами державного страхування відповідно до чинного законодавства; вартість плодоягідних насаджень, посівів і незастрахованих сільськогосподарських тварин; витрати на влаштування місць загального користування садово-городніх товариств у сумі сплачених цільових внесків або за оцінкою Бюро технічної інвентаризації.

Однак, процедура відшкодування збитків згідно з даним Порядком регламентується досить нечітко. Вочевидь, положення постанови не можна

визнати такими, що повною мірою відповідають положенням сучасного законодавства, і, насамперед, нормам Конституції України. Таке становище не можна визнати нормальним, і, почасти, саме ним слід пояснити абсолютно недостатні обсяги відшкодування постраждалим громадянам заподіяної їм внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС шкоди⁷⁵. Зазначене обумовлене тим, що вказаний Порядок не відповідає сучасним реаліям, оскільки був прийнятий більше 20 років назад і на сьогодні перспективним бачиться його перегляд з метою адаптації викликам сучасності.

При цьому для визначення обсягів завданої шкоди внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС застосовується Методика оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 175⁷⁶. Дана Методика розроблена з метою визначення розмірів збитків від наслідків НЕС, завданих здоров'ю та майну громадян, об'єктам національної економіки тощо. Усі збитки поділяються на види залежно від завданої фактичної шкоди внаслідок порушення екологічної безпеки, зокрема від: втрати життя та здоров'я населення; руйнування та пошкодження основних фондів, знищення майна та продукції; вилучення або порушення сільськогосподарських угідь; втрати тваринництва; втрати деревини та інших лісових ресурсів; втрати рибного господарства; знищення або погіршення якості рекреаційних зон; забруднення атмосферного повітря; забруднення поверхневих і підземних вод та джерел, внутрішніх морських вод і територіального моря; забруднення земель несільськогосподарського призначення; а також збитки, заподіяні природно-заповідному фонду тощо. Необхідно зазначити, що у кожному випадку виникає складний процес обчислення такої шкоди.

Загальні збитки від руйнування та пошкодження житла, комунікацій, споруд та будівель допоміжного призначення розраховуються виходячи із залишкової балансової вартості зруйнованих об'єктів (зокрема, за вказаною у Методиці формулою оцінки збитків від наслідків НЕС). Збитки від втрат готової сільськогосподарської продукції розраховуються на базі середніх оптових цін для різних регіонів України за такою формулою, де враховується середня оптова ціна певного виду сільськогосподарської продукції у певному регіоні, кількість втраченої сільськогосподарської продукції певного виду, кількість видів втраченої сільськогосподарської продукції тощо.

Збитки від втрат іншого майна розраховуються для громадян, виходячи із середньої ринкової ціни відповідного майна на момент його втрати, що оцінюється експертним шляхом за формулою, де враховується середня ринкова ціна певного виду втраченого майна громадян, кількість втраченого майна певного виду, кількість видів майна, втраченого громадянами. Крім цього, розрахунок збитків від вилучення або порушення сільськогосподарських угідь

⁷⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обстеження майна, пошкодженого унаслідок стихійного лиха, що сталося 23 - 27 липня 2008 року» від 30 липня 2008 р. № 688 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 58. – Ст. 1939.

⁷⁶ Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 356.

внаслідок виникнення НЕС провадиться на базі нормативних показників збитків для різних видів сільськогосподарських угідь по областях.

Необхідно зазначити, що механізм надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС, які відмовилися від евакуації, відселення та залишилися на попередньому місці проживання, врегульовано в окремій постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання» від 18 грудня 2013 р. № 947. Зокрема, названим вище Порядком передбачається лише грошова компенсація, вартість якої не може перевищувати 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. При цьому забезпечення екологічної безпеки на постраждалих територіях для громадян, що залишилися на них проживати, не гарантується.

Отже, для отримання матеріальної допомоги у зв'язку із втратою майна за НЕС відповідно до вказаних методичних рекомендацій розписана складна і довготривала процедура. Для вирішення цієї проблеми необхідно переглянути інструментальні методи оцінки шкоди за НЕС та їх роль у забезпеченні захисту громадян в частині відшкодування їм шкоди, завданої внаслідок порушення вимог безпеки у разі їх настання. З урахуванням наявності прогалин у чинному законодавстві України, що покликане регулювати визначені суспільні відносини, в юридичній літературі обґрунтовано необхідність у розробці спеціальної методики визначення та відшкодування антропогенної шкоди, внаслідок негативного впливу на довкілля⁷⁷. Крім того, пропонується прийняти Закон України «Про екологічну (природно-техногенну) безпеку»⁷⁸, який би ефективніше врегулював проблеми відшкодування шкоди громадянам у разі порушення їх права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. На наш погляд, зазначені питання доцільно було б вирішити у КЦЗ України, де один із розділів повинен бути присвячений механізму відшкодування державою шкоди постраждалим внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок про наявність в Україні різних джерел державного фінансування для подолання негативних наслідків через порушення екологічної безпеки за НЕС. Однак, не всі ще можливості посилення ефективності відшкодування такої шкоди громадянам за НЕС використані. Вказане обумовлено тим, що, зважаючи на сучасний економічний стан країни, держава не може взяти на себе весь тягар відшкодування збитків, пов'язаних із ліквідацією негативних наслідків НЕС. Тому, на сьогодні перспективним також бачиться пошук поки ще не вичерпаних можливостей позабюджетних джерел фінансування у частині відшкодування шкоди постраждалим внаслідок порушення вимог безпеки за НЕС техногенного та природного характеру.

⁷⁷ Решетник Л. П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Харків, 2005. – С. 17. (20 с.)

⁷⁸ Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев – К: Знання-Прес, 2002. – С. 116–134. (332 с.)

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрийте поняття та визначте завдання і принципи захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру.

2. Проаналізуйте проблеми законодавчого забезпечення екологічної безпеки, захисту населення і територій за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру.

3. Визначте особливості правового статусу громадян, постраждалих за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру.

4. Проаналізуйте правове регулювання порядку встановлення правового статусу громадян, постраждалих за надзвичайних екологічних ситуацій в Україні.

5. Розкрийте проблеми правового механізму відшкодування державою шкоди постраждалим внаслідок порушення вимог безпеки за надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру.

Рекомендована література:

1. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев – К: Знання-Прес, 2002. – 332 с.

2. Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ МВС імені 10-річчя незалежності України.– Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. – 152 с.

3. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): [монографія] / Краснова Марія Василівна. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 439 с.

Тема 1.3. Проблеми правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій, реалізації та захисту правового статусу постраждалих за надзвичайних екологічних ситуацій

Анотація. Досліджуються поняття та ознаки зони надзвичайної екологічної ситуації, підстави та процедура її оголошення, встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

Аналізуються проблеми забезпечення та перспективи вдосконалення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації. Розкриваються зміст та особливість даного правового режиму, проблеми юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення безпеки за надзвичайних екологічних ситуацій.

Досліджуються проблеми правового регулювання здійснення заходів щодо реабілітації постраждалих територій, оголошених зоною надзвичайної екологічної ситуації, та забезпечення на них екологічної безпеки.

Розглядається правове регулювання функціонування системи органів державної влади щодо забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій у зоні надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру.

Ключові слова. Забезпечення екологічної безпеки; зона надзвичайної екологічної ситуації; правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації; реабілітація постраждалих територій; юридична відповідальність за порушення вимог безпеки у зоні надзвичайних екологічних ситуацій.

1.3.1. Поняття та юридичні ознаки надзвичайної екологічної ситуації. Зміст та особливості правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації

Аналіз розвитку катастрофічних явищ техногенного та природного характеру, як в Україні, так і інших державах, показує, що, незважаючи на науково-технічний прогрес, захищеність людей за надзвичайних екологічних ситуацій (далі – НЕС) не підвищується. Зазначене свідчить про необхідність подальшого наукового осмислення питань, що стосуються НЕС. У зв'язку з цим важливо визначити поняття «надзвичайна екологічна ситуація» та виявити його юридичні ознаки.

Визначення НЕС закріплене в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», що розглядається, як надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Згідно із ст. 1 даного Закону «негативні зміни в навколишньому природному середовищі» – це втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності у цих умовах (ст. 65). Аналогічне визначення міститься і в ст. 1. Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Поняття «надзвичайна екологічна ситуація» має своє закріплення і в Національному класифікаторі надзвичайних ситуацій ДК 019:2010⁷⁹, яке визначається через дефініції «надзвичайна ситуація техногенного характеру» та «надзвичайна ситуація природного характеру». Так, надзвичайною ситуацією техногенного характеру є порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті унаслідок транспортної аварії (катастрофи), пожежі, вибуху, аварії з викиданням (загрозою викидання) небезпечних хімічних, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин, раптового руйнування споруд; аварії в електроенергетичних системах, системах життєзабезпечення, системах

⁷⁹ Національний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2010: Наказ Держспоживстандарту України від 11 жовтня 2010 р. № 457. – Київ: Держспоживстандарт України, 2010. – 16 с.

телекомунікацій, на очисних спорудах, у системах нафтогазового промислового комплексу, гідродинамічних аварій тощо.

Надзвичайна ситуація природного характеру, згідно вказаного Класифікатора, розглядається, як порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, пов'язане з небезпечним геофізичним, геологічним, метеорологічним або гідрологічним явищем, деградацією ґрунтів чи надр, пожежею у природних екологічних системах, зміною стану повітряного басейну, інфекційною захворюваністю та отруєнням людей, інфекційним захворюванням свійських тварин, масовою загибеллю диких тварин, ураженням сільськогосподарських рослин хворобами та шкідниками тощо.

КЦЗ України не містить визначення зазначеного поняття, однак в ньому закріплене визначення поняття «надзвичайна ситуація», під якою розуміється обстановка на окремій території або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Також у зазначеному Кодексі поряд із поняттям «надзвичайна ситуація» міститься поняття «небезпечна подія», тобто катастрофа, аварія, пожежа, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, епіфітотія, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров'ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків. Тобто така небезпечна подія, як і надзвичайна ситуація, можуть призвести до порушення екологічної рівноваги на території, де вони виникла. Однак, критерії розмежування вказаних понять не наведені.

Щодо доктрини екологічного права, то тут не існує єдиного підходу в частині визначення поняття «надзвичайна екологічна ситуація» та немає однозначної відповіді на питання про співвідношення понять «надзвичайна ситуація» і «надзвичайна екологічна ситуація». Так, В.М. Комарницький вважає, що необхідна заміна законодавчих термінів, зокрема, на його думку, доцільно було б слово «надзвичайна» у словосполучення зі словами «екологічна ситуація» замінити на кризова, тобто слід вести мову про «кризові екологічні ситуації»⁸⁰.

Безумовно, характеристики понять «надзвичайна ситуація» і «надзвичайна екологічна ситуація» є дуже схожими. З іншої сторони, в змістовному плані найважливішою ознакою обох понять у більшості випадків є відсутність або наявність негативних змін у навколишньому природному середовищі. Саме останнє характерне для НЕС. У зв'язку з цим вважаємо, що

⁸⁰ Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: [монографія] / Комарницький Віталій Мар'янович / МВС України, Луган. акад. внутр. справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. – С. 19. (152 с.)

обґрунтованою є позиція тих науковців, згідно якої всі надзвичайні ситуації, які тягнуть чи можуть потягнути за собою екологічні наслідки відносяться до екологічних, в тому числі і ті, які не є екологічними, але породжують негативні екологічні наслідки⁸¹.

Водночас, розбіжність у визначенні поняття «надзвичайна екологічна ситуація» обумовлена тим, що в юридичній літературі воно не набуло широкого дослідження. Зокрема, окремі вчені НЕС визначають, як виняткові, екстремальні обставини, які виникли внаслідок аварій, катастроф, стихійного лиха, що викликали різкі негативні зміни стану довкілля, створили загрозу життю, здоров'ю населення, вимагають здійснення комплексу надзвичайних заходів, спрямованих на захист населення, нормалізацію екологічної обстановки у порядку, визначеному законодавством про надзвичайний стан⁸².

Щодо питання про юридичні ознаки НЕС, то, виходячи з наведеного вище та положень чинного законодавства України можна виділити наступні ознаки: 1) наявність людських жертв, або загроза їх появи; 2) заподіяння шкоди здоров'ю людині та навколишньому природному середовищу; 3) нанесення значних матеріальних збитків; 4) порушення екологічного балансу і нормальних умов життєдіяльності людей; 5) загроза екологічній безпеці держави (наявність екологічного ризику); 6) регулювання відносин за НЕС визначено законодавством, у тому числі, екологічним.

Таким чином, НЕС можна характеризувати як обставину, в результаті якої відбулося порушення нормальних умов життя і діяльності людей внаслідок навмисних або ненавмисних факторів, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншими чинниками, які негативно вплинули (чи можуть вплинути) на навколишнє природне середовище та населення, призвели (чи можуть призвести) до загибелі людей, тварин і рослин, завдали (чи можуть завдати) шкоди здоров'ю людей, значних матеріальних збитків їх майну, стали причиною порушення вимог екологічної безпеки та нормального функціонування системи життєзабезпечення, що обумовлює законодавче регулювання відносин у разі їх виникнення.

Водночас, у разі настання НЕС Президент України за необхідності у разі порушення вимог безпеки може оголосити окремі місцевості України зонами НЕС, яка характеризується низкою об'єктивних і суб'єктивних ознак. Так, ознаками поняття «зона» є: 1) смуга, простір в будь-яких межах; 2) класифікаційна одиниця частини земної поверхні, що характеризується певними якісними ознаками⁸³.

Щодо законодавчого визначення вказаного поняття, то Закон України

⁸¹Балюк Г.І. Законодавство в сфері надзвичайних екологічних ситуацій: історія становлення і сучасний стан // Вісник КНУ. Юридичні науки. – 2005. – Вип. 67. – С. 8–14.

⁸²Єрофеев М.І. Конституційне право громадян на безпечне довкілля та його забезпечення в умовах виникнення надзвичайних екологічних ситуацій / М.І. Єрофеев // у кн.: Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. – Інститут законодавства Верховної Ради України. Збірник наукових праць. Випуск 2. – К., 1997. – С. 178.

⁸³Льенко Р.Ю. Екологія для всіх. Словник-довідник: Вид. 2-ге, стереотипне. – Київ: Центр навчальної літератури, 2006. – С. 55. (156 с.)

«Про зону надзвичайної екологічної ситуації» у ст. 1 визначає її як окрему місцевість України, на якій виникла НЕС. Отже, зона НЕС являє собою, перш за все, частину простору з визначеними межами, в якій відбулися стійкі негативні зміни навколишнього природного середовища, що можуть призвести чи призвели до порушення екологічної безпеки.

Водночас, у законодавстві України закріплено визначення і поняття «зона надзвичайної ситуації», як окремої території, акваторії, де сталася надзвичайна ситуація (п. 16 ст. 2 КЦЗ України). Однак, на сьогодні критерії розмежування між поняттями «зона надзвичайної екологічної ситуації» і «зона надзвичайної ситуації» не встановлені. Крім того, чітко не визначено, в яких випадках вони оголошуються. Виходячи із того, що всі надзвичайні ситуації, у разі виникнення яких настають негативні екологічні наслідки, що призводять до порушення вимог екологічної безпеки, на нашу думку, слід розглядати як НЕС, то за даних умов доцільно встановлювати зону НЕС, оскільки, заходи, які застосовуються під час її настання, відрізняються від заходів інших надзвичайних ситуацій. По-перше, вони спрямовані на усунення негативних екологічних чинників цих ситуацій, а, по-друге, – на забезпечення екологічної безпеки та захист населення і території. Тому, зона надзвичайної ситуації, на наш погляд, повинна встановлюватися у разі виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру (терористичні акти, масові безпорядки тощо).

Водночас, викладене вище зумовлює до розгляду питання щодо правового режиму зони НЕС, який запроваджується на території, яка оголошена зоною НЕС. Зокрема, в юридичній енциклопедії правовий режим визначається як нормативно встановлені правила відносно певного предмета відносин або ситуації, яких мають дотримуватися учасники відносин з приводу цього предмету (об'єкту або певної ситуації). На відміну від правового статусу, який стосується правової характеристики суб'єкта відносин, правовий режим розкриває юридичну природу об'єкта відносин та містить вимоги і принципи поведінки суб'єктів у певній ситуації⁸⁴. Необхідно зазначити, що в еколого-правовій літературі немає підходів щодо визначення поняття правового режиму зони НЕС.

Щодо визначення вказаного поняття в чинному законодавстві, то в ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» правовий режим зони НЕС визначається, як особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення НЕС і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків НЕС.

Згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» для введення зазначеного режиму повинна виникнути така НЕС, яка реально загрожує безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої неможливе без застосування надзвичайних заходів. Однак, на сьогодні не

⁸⁴ Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорин. – М., Юристь, 2001. – С. 812. (1272 с.)

вирішеним є питання щодо переліку підстав введення режиму надзвичайного стану.

У разі виникнення умов для введення правового режиму зони НЕС важливим є питання про визначення суб'єкта, який має право вводити даний режим. Так, згідно ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» окрема місцевість України оголошується зоною НЕС Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президента України про оголошення окремої місцевості зоною НЕС затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України. Та чи інша місцевість тільки тоді може вважатися зоною НЕС, коли про це прийнято офіційне рішення у встановленому законом порядку.

Водночас, за наявності достатніх підстав у межах зони НЕС може бути введено правовий режим надзвичайного стану у порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». При цьому в ч. 3 ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» також передбачено можливість переходу до правового режиму надзвичайного стану, а в ч. 5 ст. 10 цього Закону продубльовані загальні заходи, встановлені п.п. 1-4 ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Отже, у двох законах, які закріплюють два різні надзвичайні правові режими прописані однакові положення. У цьому випадку слушною є думка про те, що доцільно відповідні правообмеження закріпити окремо для кожного із видів надзвичайних режимів, оскільки існує велика небезпека застосування суворих надзвичайних заходів до громадян, які потерпають від екологічного лиха, переживають техногенну катастрофу, аварію, епідемію і т.п. Саме тому вибір конкретного виду надзвичайного режиму повинен залежати від ситуації, що склалася, так як в окремих випадках доцільніше застосовувати лише деякі правообмеження, а на постраждалих територіях забезпечувати надання допомоги тим, хто її потребує⁸⁵. У зв'язку з цим необхідно оголошувати правовий режим зони НЕС, а не режим надзвичайного стану.

Як видно, головною ознакою НЕС техногенного та природного характеру є наявність негативних змін у навколишньому природному середовищі та порушення вимог безпеки, а одним із перших завдань у разі їх настання є забезпечення екологічної безпеки та відновлення екологічної рівноваги на тих територіях, де вони виникли. Саме ці ознаки вирізняють НЕС від інших надзвичайних ситуацій, що обумовлює розмежування регулювання відносин в чинному законодавстві у разі їх настання. У зв'язку з цим в КЦЗ України необхідно закріпити визначення понять «надзвичайна екологічна ситуація» та «зона надзвичайної екологічної ситуацій», оскільки останній є джерелом права екологічної безпеки та регулює відносини, що складаються до виникнення НЕС (превентивні заходи захисту) та у разі їх настання.

⁸⁵ Кузніченко С.О. Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими у законодавстві України // Право України. – 2000. – № 12. – С. 23–24. (С. 20–24)

1.3.2. Правове регулювання здійснення заходів щодо реабілітації постраждалих територій, оголошених зоною надзвичайної екологічної ситуації

На сьогодні одним із головних наукових та практичних завдань є створення в Україні єдиних правових, економічних, екологічних і організаційних основ захисту територій, а саме провідних напрямків щодо їх реабілітації у зоні НЕС. Так, в державі виникали НЕС різного характеру, тож і заходи щодо відновлення безпечного стану навколишнього природного середовища в таких умовах застосовувалися різні. Тому, на нашу думку, необхідно визначити загальні для всіх НЕС правові заходи щодо реабілітації постраждалих територій. У даному випадку об'єктом правового регулювання є території, на яких у результаті НЕС виявляються стійкі негативні зміни у навколишньому природному середовищі, що загрожують здоров'ю населення, стану природних екологічних систем, генетичним фондам рослин і тварин тощо. Тобто, мова йде про територію в її специфічному, небезпечному стані, що потребує її виключення із нормального режиму і розповсюдження на неї особливого надзвичайного режиму⁸⁶, а саме правового режиму зони НЕС.

У зв'язку з цим у зоні НЕС одним із основних завдань є відновлення якості та безпеки навколишнього природного середовища, що являє собою сукупність його природних та «набутих» властивостей, сформованих внаслідок антропогенного впливу, які відповідають встановленим екологічним, санітарно-гігієнічним нормативам, що забезпечують умови для розвитку і відтворення живих організмів, у тому числі життєдіяльності людини⁸⁷.

Однак, у чинному вітчизняному законодавстві не деталізовано механізм оздоровлення зон НЕС. Так, КЦЗ України передбачає лише інженерний, радіаційний і хімічний захист територій, які носять превентивний характер (ст.ст. 34-35). Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» встановлює єдині правила щодо відшкодування збитків, завданих під час введення надзвичайного стану постраждалим особам (ст. 25). Проте, як зазначається в юридичній літературі, названий Закон не визначає особливостей компенсації шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, природним ресурсам, іншим об'єктам правової охорони у разі виникнення НЕС⁸⁸.

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» у цій зоні можуть здійснюватися наступні заходи: встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією НЕС або із забезпеченням життєдіяльності населення; виконання комплексу робіт щодо нормалізації екологічного стану на території зони НЕС тощо. Водночас, у ст. 12

⁸⁶Васильєва Е.Н. Правовое регулирование режима территорий, загрязненных радиоактивными веществами // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы). – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – С. 76. (С. 75–84)

⁸⁷ Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс/ За ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С. 17. (544 с.)

⁸⁸ Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2009. – С. 283–341. (440 с.)

вказаного Закону передбачені обмеження на здійснення певних видів діяльності у зоні НЕС, що призведуть до порушення екологічної безпеки на її території.

Зокрема, з метою здійснення заходів для нормалізації екологічного стану можуть встановлюватися обмеження на здійснення певних видів діяльності шляхом встановлення тимчасової заборони на: будівництво та функціонування об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку; застосування у господарській та іншій діяльності особливо небезпечних речовин (хімічних, радіоактивних, токсичних, вибухових, окислювальних, горючих, біологічних агентів тощо), засобів захисту рослин, сукупність властивостей яких і/або особливості їх стану можуть погіршувати екологічну ситуацію в цій зоні; провадження будь-якої іншої діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку для людей, рослинного, тваринного світу та інших природних об'єктів.

Необхідно зазначити, що питання запобігання виникнення НЕС у нашій державі, подолання їх негативних наслідків та забезпечення екологічної безпеки на території, де вони виникли, регулюється значною кількістю нормативно-правових актів. В першу чергу, необхідно виділити НЕС, які пов'язані із катастрофічними повенями та паводками. Так, у Водному кодексі України (п. 1 ч. 1 ст. 107) від 6 червня 1995 р.⁸⁹ зазначено, що шкідливою дією вод є наслідки повені, що призвели до затоплення і підтоплення земель та населених пунктів. Згідно зі ст. 108 вказаного Кодексу, у разі загрози стихійного лиха, пов'язаного із шкідливою дією вод, місцеві ради із залученням підприємств, установ, організацій зобов'язані вжити невідкладних заходів щодо запобігання цьому лихові, а в разі його настання – щодо негайної ліквідації його наслідків відповідно до законодавства України.

Водночас, постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Актуальні проблеми зрошення, підтоплення та повеней в Україні» від 23 лютого 2006 р. № 3506-IV⁹⁰ констатувала, що затверджені державні програми з попередження підтоплень та ліквідації їх наслідків реалізуються вкрай незадовільно. Фінансування їх з Державного бюджету України здійснюється в обсягах 15-25 відсотків від потреби, недостатньо використовуються при цьому кошти місцевих бюджетів.

Відповідно до положень указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків» від 15 березня 2002 р. № 243/2002⁹¹ метою забезпечення ефективного прогнозування та ліквідації їх наслідків є: проведення картографування територій, що можуть бути затоплені внаслідок повеней і паводків та територій, на яких можлива активізація небезпечних геологічних процесів; організація інженерно-геодезичного моніторингу стихійних і небезпечних природних процесів шляхом здійснення дистанційного зондування та постійного наземного спостереження на територіях, що можуть бути

⁸⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

⁹⁰ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 248.

⁹¹ Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 553.

затоплені внаслідок повеней і паводків та територіях, на яких можлива активізація небезпечних геологічних процесів тощо.

Із наведеного вище можна зробити висновок, що в Україні наявне правове регулювання щодо реагування на повені та подолання їх негативних наслідків, однак, такі заходи переважно застосовуються після виникнення повені, а правових механізмів, які були б спрямовані на їх попередження, недостатньо. У цьому зв'язку, на нашу думку, доцільно врегулювати ряд питань на законодавчому рівні, а саме ті, які стосуються заходів з попередження, реагування та управління повенями, що обумовить зменшення вірогідності їх настання та мінімізує ризик для здоров'я, життя населення, їх майна, навколишнього природного середовища тощо.

Водночас, як показує досвід, катастрофічні наслідки НЕС здебільшого викликані не тільки природним, але і людським фактором. Наприклад, жахливі наслідки розливів річок, що призводять до повеней, виникають у разі суцільних рубок лісів. При цьому гірські ліси не тільки стримують у собі значну масу води, але і утримують землю від зсувів. У зв'язку з цим не одноразово наголошувалося, що наслідки стихійного лиха влітку 2008 р. могли б бути меншими, якби вирубка лісів не проводилася стихійно⁹². Так, відповідно до даних представників Українського центру менеджменту землі і ресурсів, зроблені супутниками космічні знімки показали, що тільки із 1988-го по 2000 рік в Закарпатській області вщент знищено 72 тис. га лісів, або 11% всієї лісопокритної площі. На 23 га ліс зник взагалі. Вияснилося також, що основні вирубки лісів проводилися на висоті 800-1200 метрів над рівнем моря, тобто там, де випадає найбільша кількість опадів. Також встановлено, що більшість зсувів землі проходить на околицях населених пунктів і вздовж автомобільних доріг, де господарська діяльність здебільшого безсистемна⁹³.

На вирішення зазначеної проблеми спрямовані розпорядження Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо запобігання неконтрольованій вирубці лісів у Карпатському регіоні та штучного відтворення лісових насаджень» від 6 серпня 2008 р. № 1083-р⁹⁴ та розпорядження Президента України «Про вивчення стану ведення лісового господарства у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській і Чернівецькій областях» від 6 серпня 2008 р. № 251/2008-рп⁹⁵.

Однак, однією із проблем є те, що більшість схвалених заходів захисту орієнтовані головним чином не на усунення причин паводків у горах, а на подолання вже наслідків стихії. У цьому зв'язку актуальним є забезпечення виконання положень Закону України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» від 10

⁹² Винні у паводку названі – це природа... // Голос України. – 20 вересня 2008. – № 179; Леса рубят – заперет не работает // Сегодня. – 27 августа 2008; Пріоритет – фінансування протипаводкових програм // Голос України. – 8 серпня 2008. – № 149.

⁹³ Спасение горных лесов, или Шанс для экосистемы // Голос Украины. – 22 мая 2002. – № 90.

⁹⁴ [Електронний ресурс] – Офіц. сайт ВР України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1083-2008-p>.

⁹⁵ Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 31. – Ст. 972.

лютого 2000 р.⁹⁶, Державної цільової програми «Ліси України» на 2010 - 2015 роки⁹⁷, Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат⁹⁸, Правил поліпшення якісного складу лісів⁹⁹ тощо.

Наведені нормативно-правові акти повинні регулювати вирубку лісу на гірських схилах, проведення лісозаготівельних робіт переважно в сніговий період року, впровадження екологічно безпечних технологій, що сприятиме зменшенню ризиків виникнення НЕС та реабілітації постраждалих територій у разі їх настання, зокрема викликаних повеннями та паводками.

Крім того, потребують реабілітації та забезпечення на них екологічної безпеки і території, які постраждали внаслідок виникнення інших НЕС, зокрема таких, як зсуви. Такі питання визначені в Концепції Комплексної програми протизсувних заходів, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. № 258-р¹⁰⁰ та іншими нормативно-правовими актами. Однак, практика свідчить, що ефективність передбачених у них заходів потребує подальшого удосконалення з урахуванням реальних небезпек, які зазнають території за НЕС.

На сьогодні в Україні гостро стоїть питання і щодо реабілітації територій, які постраждали внаслідок техногенного забруднення. Зокрема, це стосується: 1) ліквідації наслідків небезпечних екзогенних процесів внаслідок впливу гірничих робіт на території державного підприємства «Солотвинський солерудник» (сmt Солотвино Тячівського району Закарпатської області); 2) вилучення вибухонебезпечних залишків технологічних продуктів виробництва тротилу на території державного підприємства «Горлівський хімічний завод» (м. Горлівка Донецької області); 3) поводження з небезпечними берилійвмісними відходами на території державного науково-виробничого підприємства «Захід» (м. Київ); 4) ліквідації екологічних і соціальних наслідків довготривалого видобутку нафти та озокериту на території м. Борислава Львівської області; 5) ліквідації негативних екологічних наслідків діяльності державного підприємства «Калійний завод «ВАТ «Оріана» (м. Калуш Івано-Франківської області); 6) приведення дніпровських судноплавних гідротехнічних споруд (шлюзів) у безпечний стан; 7) приведення території, забрудненої боєприпасами та іншими вибухонебезпечними предметами, в екологічно безпечний стан тощо.

Так, на вирішення екологічних проблем, спровокованих аваріями на арсеналах, складах боєприпасів та інших об'єктах військового призначення, була прийнята Державна цільова екологічна програма ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території військової частини А0829 (м. Лозова Харківської області) на 2011-2013 роки, що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 237¹⁰¹. Одним із завдань

⁹⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 13. – Ст. 99.

⁹⁷ Офіційний вісник України. – 2009. – № 72. – Ст. 2475.

⁹⁸ Офіційний вісник України. – 2008. – № 81. – Ст. 2735.

⁹⁹ Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1478.

¹⁰⁰ Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 992.

¹⁰¹ Офіційний вісник України. – 2011. – № 19. – Ст. 794.

вказаної екологічної Програми стала організація та проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища у населених пунктах, розташованих поблизу військової частини. Основними результатами виконання цієї Програми у сфері екології повинні бути статі: зменшення ризиків потенційної загрози від факторів вибуху у разі самоспрацювання хаотично розкиданих боєприпасів для навколишнього природного середовища; створення умов для екологічно безпечного використання земельних та інших ресурсів очищеної території та регіону в цілому.

Крім того, не вирішеними є питання щодо незадовільного стану дамб, забудови русел річок, каналів, що призводить до їх розливів, хаотичної забудови міст, наприклад, Луганська, Києва тощо. Звертає також на себе увагу незадовільний стан Київської гідроелектростанції, особливість якої є в тому, що її гребля підпирає 90 млн т радіоактивного мулу. У разі її прориву, як зазначають спеціалісти, територія, на якій осяде цей мул, реабілітації не підлягатиме найближчі 1000 років¹⁰².

При цьому, оскільки постраждала територія може включати в себе і водні ресурси, що обмежуються межами зони НЕС, складним залишається питання щодо відновлення такої території та її реабілітація у разі виникнення НЕС на водних об'єктах, зокрема забруднення моря нафтопродуктами, паливом та сіркою у разі аварій суден тощо.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновки, що питання забезпечення екологічної безпеки на територіях, які постраждали за НЕС у чинному вітчизняному законодавстві чітко не визначені, оскільки не встановлені єдині підходи до врегулювання зазначених проблем. Зокрема, такі питання містяться в різних нормативно-правових актах, що не сприяє ефективності їх виконання. Тому, на нашу думку, на сьогодні необхідно в законодавстві чітко визначити відповідно до специфіки НЕС конкретні і обов'язкові заходи в зоні НЕС. Зокрема, щодо спеціального природокористування у межах постраждалої території, включаючи обмеження або заборону екологічно-небезпечних видів діяльності, відновлення екологічної рівноваги та забезпечення екологічної безпеки на цих територіях, необхідні для цього фінансові кошти та їх джерела, строки здійснення цих заходів, а також коло відповідальних осіб та контроль за їх виконанням тощо.

1.3.3. Правове регулювання функціонування системи органів державної влади щодо забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій у зоні надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру

Для більшості державних органів повноваження у сфері забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій за НЕС техногенного та природного характеру є лише окремою складовою їх широкої діяльності. Однак, серед них є такі, для яких здійснення зазначеного обов'язку складає

¹⁰² Михайленко Л.Е., Лапшин Ю.С., Ващенко В.Н. К вопросу о состоянии плотины Киевской ГЭС // Екологічні науки. – 2012. – № 2. – С. 46. (С. 42–50)

одне з головних призначень. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне розглянути повноваження саме таких органів, які повинні безпосередньо забезпечувати екологічну безпеку, захист населення і територій за НЕС.

Так, у системі державних органів, які покликані забезпечувати безпеку, захист населення і територій за НЕС центральне місце займає *Рада національної безпеки і оборони України*, яка відповідно до ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р.¹⁰³ є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Зокрема, відповідно до функцій, покладених на неї, вона розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання щодо оголошення окремих місцевостей України зонами НЕС, здійснює контроль за переведенням центральних і місцевих органів виконавчої влади та економіки країни в умови правового режиму зони НЕС та за діяльністю органів місцевого самоврядування в даних умовах. Крім того, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах правового режиму зони НЕС та при виникненні інших кризових ситуацій, що загрожують національній, в тому числі, екологічній безпеці України (ст. 4).

Відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України «Питання протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» від 29 березня 2013 р.¹⁰⁴, з метою підвищення ефективності забезпечення вимог безпеки, захисту населення, територій, навколишнього природного середовища за НЕС а також оперативності та узгодженості дій сил і засобів, які залучаються до реагування на загрози виникнення або у разі виникнення НЕС техногенного та природного характеру, беручи до уваги досвід Збройних Сил України у здійсненні заходів із ліквідації наслідків таких ситуацій, Рада національної безпеки і оборони України підтримала Проект плану взаємодії Збройних Сил України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Крім того, у порядку контролю за станом реалізації органами виконавчої влади заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків НЕС, нормалізацію умов життєдіяльності населення та на забезпечення екологічної безпеки в місцевості, що була оголошена зоною НЕС, Рада національної безпеки і оборони України також приймає відповідні рішення¹⁰⁵.

Однак, не зважаючи на широкі повноваження даного органу в системі забезпечення вимог безпеки та захисту населення і територій за НЕС, на сьогодні стоїть відкритим питання щодо ефективності його діяльності, оскільки реалізація прийнятих рішень Радою національною безпеки і оборони України залишається на неналежному рівні, що підтверджується сучасними реаліями у нашій країні.

¹⁰³ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

¹⁰⁴ Офіційний Вісник України. – 2013. – № 37. – Ст. 1300.

¹⁰⁵ Наприклад, рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху пандемічного грипу в Україні» від 30 жовтня 2009 р. // Офіційний Вісник України. – 2009. – № 85. – Ст. 2862.

З урахуванням практики виникнення НЕС техногенного та природного характеру в Україні передбачається створення організаційно-правових систем і служб запобігання і реагування на аварії, катастрофи, стихійні лиха та функціонування системи аварійно-рятувальних служб. Так, з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій у зоні НЕС було створено єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198¹⁰⁶, яка втратила чинність 31 січня 2014 р. На сьогодні її правонаступником стала *єдина державна система цивільного захисту*, Положення про діяльність якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11¹⁰⁷.

Згідно із п. 3 ст. 8 КЦЗ України на єдину державну систему цивільного захисту покладені обов'язки щодо забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню НЕС та захист населення у разі їх виникнення, здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалих, реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків НС тощо.

Відповідно до п.п. 1 п. 24 Положення про єдину державну систему цивільного захисту одними із основних завдань, що виконуються даною державною системою в режимі повсякденного функціонування, є: здійснення планових заходів щодо запобігання виникненню НЕС, забезпечення безпеки та захисту населення і територій від таких ситуацій. У режимі НЕС обов'язки єдиної державної системи цивільного захисту спрямовані на визначення зони надзвичайної ситуації, здійснення постійного прогнозування зони можливого поширення надзвичайної ситуації та масштабів можливих наслідків; організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення; організація та здійснення (у разі потреби) евакуаційних заходів; організація і здійснення радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків надзвичайної ситуації (п.п. 3 п. 24). Отже, можна зробити висновок, що відповідно до покладених завдань на єдину державну систему цивільного захисту, остання зобов'язана забезпечувати вимоги безпеки, в тому числі екологічної, на територіях, які постраждали за НЕС.

Однак, на сьогодні стоїть питання про ефективність діяльності нової єдиної державної системи цивільного захисту щодо реалізації нею зазначених повноважень. Оскільки попередньою єдиною державною системою запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру мета Концепції захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, схвалена указом Президента України від 26 березня

¹⁰⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 3 серпня 1998 р. № 1198 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 1175.

¹⁰⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 9 січня 2014 р. № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

1999 р. № 284/99¹⁰⁸, та прогнози, що намічалися в ній, не досягнуті. Зокрема, не досягнуто ефективності щодо своєчасного запобігання виникненню НЕС техногенного та природного характеру та відвернення вражаючих впливів і їх наслідків, завчасної підготовки, оперативного реагування та ефективного управління під час виникнення НЕС, своєчасне відновлення життєдіяльності населення в їх зонах тощо. Зазначене підтверджується зростаючою кількістю виникнення НЕС різного характеру на території нашої держави та неналежне забезпечення умов безпеки у разі їх настання.

На сьогодні єдина державна система цивільного захисту складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок, а також у її складі функціонують постійно діючі органи управління цивільного захисту та координаційні органи.

Згідно із п. 11 Положення про єдину державну систему цивільного захисту таким координаційним органом на загальнодержавному рівні є *Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій*, яка на сьогодні діє згідно Положення про неї, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 174¹⁰⁹. Відповідно до даного Положення Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій є постійно діючим органом, який координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків НЕС техногенного та природного характеру, запобігання виникненню і реагування на них.

Крім того, до основних завдань даної Комісії також належить участь у формуванні і реалізації державної політики у сфері техногенно-екологічної безпеки. Відповідно до покладених завдань Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій в режимі діяльності надзвичайної ситуації визначає межі території, на якій виникла НЕС та організовує визначення розміру шкоди, заподіяної населенню внаслідок НЕС загальнодержавного рівня; організовує постійний контроль за станом довкілля на території, що зазнала впливу НЕС загальнодержавного рівня, обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглий до них території тощо.

Водночас, на регіональному та місцевому рівні створюються *регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій*, діяльність яких провадиться відповідно до положень про них¹¹⁰.

Для координації робіт із ліквідації наслідків конкретної надзвичайної ситуації на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівні у разі потреби утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації (ч. 3 п. 11 Положення про єдину державну систему цивільного захисту).

¹⁰⁸ Офіційний вісник України. – 1999. – № 13. – Ст. 510.

¹⁰⁹ Офіційний вісник України – 1998. – № 7. – Ст. 80.

¹¹⁰ Офіційний вісник України. – 2010. – № 78. – Ст. 2760.

Так, важливе значення у сфері забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій за НЕС мають повноваження *Спеціальної Урядової комісії з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та Спеціальної комісії з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру регіонального, місцевого та об'єктового рівня*, які визначені у їх Загальних положеннях, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 843¹¹¹. Зокрема, це обов'язки щодо визначення комплексу заходів щодо захисту територій і громадян за НЕС; забезпечення життєдіяльності постраждалого населення; визначення першочергових заходів щодо проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у зоні НЕС; організацію роботи, пов'язану з визначенням розміру збитків унаслідок НЕС та затвердження відповідних актів; організацію інформування населення про стан справ у зоні НЕС, її наслідки, хід ліквідації та правила поведінки у цій зоні; організацію надання допомоги постраждалим та сім'ям загиблих тощо.

Однак, незважаючи на такі широкі повноваження координаційних органів у сфері цивільного захисту, питання забезпечення належних умов безпеки та захисту населення і територій за НЕС вирішуються не на належному рівні. Таке становище не можна назвати нормальним, оскільки відповідно до Концепції захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій забезпечення безпеки та захисту населення в Україні від негативних наслідків НЕС розглядається як невід'ємна частина державної політики національної безпеки, та як одна з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад. На думку науковців, до певної міри така ситуація зумовлена тим, що зазначена сфера діяльності державних органів є простим доповненням до їхнього правового становища, ще не забезпечено науково, технічно, технологічно, фінансово, її здійснення без наявності легалізованих простих і узгоджених процедур та спільних дій лінійних і горизонтальних організаційно-правових структур¹¹².

Аналізуючи діяльність єдиної державної системи цивільного захисту в сфері забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій за НЕС техногенного та природного характеру, необхідно розглянути повноваження постійно діючих органів управління цивільного захисту, до яких на державному рівні належить *Державна служба України з надзвичайних ситуацій*, яка покликана постійно забезпечувати безпеку, захист постраждалих у зоні НЕС. Дана служба створена відповідно до указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 22 грудня 2012 р. № 726/2012¹¹³, яка є правонаступником Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України у результаті їх реорганізації.

¹¹¹ Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1209.

¹¹² Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев – К: Знання-Прес, 2002. – С. 199. (332 с.)

¹¹³ Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 3998.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій відповідно до Положення про неї, яке затверджене указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013¹¹⁴, забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій за НЕС та запобігання їх виникненню, ліквідації цих ситуацій, рятувальної справи, пожежної і техногенної безпеки тощо. До основних завдань даної служби також належить здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, за діяльністю аварійно-рятувальних служб.

Також повноваження Державної служби України з надзвичайних ситуацій у даній сфері затверджені в ст. 17 КЦЗ України, серед яких: забезпечення рятування людей та надання допомоги у ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших НЕС, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків; формування та реалізація заходів державної політики у сфері радіаційного і хімічного захисту населення і територій при виникненні радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних з виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин, затвердження загальнодержавних правил техногенної безпеки, а також вимоги, інструкції і методики, інші нормативно-правові акти у сфері пожежної і техногенної безпеки тощо.

З наведеного вище, можна зробити висновок, що на Державну службу України з надзвичайних ситуацій покладені основні обов'язки у сфері забезпечення безпеки, захисту населення і територій за НЕС техногенного та природного характеру. В зв'язку з цим, на нашу думку, серед зазначених обов'язків даної служби необхідно закріпити не тільки забезпечення пожежної і техногенної безпеки, а й екологічної, оскільки тільки у разі відновлення екологічної рівноваги за НЕС можна говорити про належний захист населення і територій від негативних наслідків цих ситуацій.

Отже, повноваження Державної служби України з надзвичайних ситуацій у сфері забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні НЕС в основному є аналогічні тим, які раніше покладались на Міністерство надзвичайних ситуацій України. Однак, відмінність та особливість повноважень зазначеної служби від вказаного міністерства полягає у тому, що її діяльність на момент створення спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України. При цьому Державна служба України з надзвичайних ситуацій у своїй діяльності керувалася наказами Міністерства оборони України. Зазначене стало новелою в сфері регулювання функціонування системи органів державної влади щодо забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій за НЕС. У зв'язку з цим виникла низка питань щодо доцільності та ефективності такого підпорядкування.

Водночас, сучасні політичні зміни в нашій державі, значна кількість великих катастроф, що сталися останнім часом на території України, серед яких

¹¹⁴ Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.

особливе місце займають військові дії на сході країни змінили попередню систему органів управління за надзвичайних ситуацій, що вплинуло і на формування системи органів державної влади за НЕС техногенного та природного характеру.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій» від 25 квітня 2014 р. № 120¹¹⁵ встановлено, що діяльність Державної служби України з надзвичайних ситуацій спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ замість Міністра оборони України.

У зв'язку з цим доцільно проаналізувати повноваження Міністерства внутрішніх справ України у досліджуваній сфері. Так, згідно із Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, яке затверджене постановою Кабінетом Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401¹¹⁶, дане міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема у сферах цивільного захисту, в тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій. Крім того, до основних завдань Міністерства внутрішніх справ України належить забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері.

Не зважаючи на останні зміни у підпорядкуванні Державної служби України з надзвичайних ситуацій, остання співпрацює із такими силовими органами, як Служба безпеки України та Міністерство оборони України. Так, згідно із Інструкцією про порядок взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Служби безпеки України у сфері запобігання виникненню та реагування на надзвичайні, що затверджена наказом Міністерства оборони України від 13 січня 2014 р. № 24/6¹¹⁷, така взаємодія здійснюється при загрозі або виникненні стихійних лих, епідемій, епізоотій та інших НЕС шляхом обміну інформацією про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій.

Водночас, відповідно до ст. 28 КЦЗ України для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону можуть залучатися Збройні Сили України, інші військові формування та правоохоронні органи спеціального призначення, утворені відповідно до законів України. Так, в ст. 1 Закону України «Про Збройні сили України» від 6 грудня 1991 р.¹¹⁸ з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України відповідно до закону можуть залучатися до здійснення заходів щодо ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Крім того, згідно із указом Президента України «Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних

¹¹⁵ Офіційний вісник України. – 2014. – № 35. – Ст. 931.

¹¹⁶ Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.

¹¹⁷ Офіційний вісник України. – 2014. – № 13. – Ст. 402.

¹¹⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

Сил України» від 6 квітня 2011 р. № 406/2011¹¹⁹ основними завданнями Міністерства оборони України є забезпечення формування державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб тощо (п. 3). Відповідно до покладених на нього завдань Міністерство оборони України організовує разом із Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Генеральним штабом Збройних Сил України розроблення порядку залучення Збройних Сил до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру (п.п. 34 п. 4). Водночас, Генеральний штаб Збройних сил України відповідно до Положення про нього організовує участь Збройних Сил у здійсненні заходів в умовах надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях та заходів, що можуть здійснюватися в зоні надзвичайної екологічної ситуації (п.п. 38 п. 3).

Отже, з наведеного вище можна зробити висновок, що питання підпорядкування та взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій із різними державними органами на сьогодні є не вирішеним. Така ситуація є неприйнятною, зважаючи на те, що на сьогодні наша країна фактично знаходиться у стані війни, що посилює вірогідність виникнення НЕС різного характеру. На сьогодні не приведено у відповідність нормативно-правові акти, щодо останньої зміни у підпорядкуванні даної служби.

Зокрема, залишається чинним наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства оборони України з Державною службою України з надзвичайних ситуацій як центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України» від 27 березня 2013 р. № 198¹²⁰, а відповідно до Положення про Міністерство оборони України Міністр оборони України спрямовує і координує діяльність Державної служби України з надзвичайних ситуацій, хоча фактично така координація на сьогодні здійснюється вже Міністерством внутрішніх справ України. Зазначене вище свідчить про необхідність внесення змін до Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, оскільки така ситуація порушує закріплену позицію щодо необхідності зміни попередньої парадигми цивільного захисту на таку, що базується на визнанні пріоритету захисту населення і територій від загроз мирного часу і пошуку нової моделі такого захисту з урахуванням необхідності переходу від галузевого до функціонального принципу реагування на надзвичайні ситуації¹²¹.

Водночас, аналізуючи повноваження Державної служби України з надзвичайних ситуацій, необхідно зазначити, що на адміністративно-територіальному рівні відповідні повноваження даної служби покладаються на її територіальні органи, зокрема на Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в м. Києві та областях¹²².

¹¹⁹ Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1240.

¹²⁰ Офіційний вісник України. – 2013. – № 36. – Ст. 1277.

¹²¹ Офіційний вісник України. – 1999. – № 13. – Ст. 510.

¹²² Офіційний вісник України. – 2013. – № 8. – Ст. 271.

Досліджуючи правове регулювання функціонування системи органів державної влади щодо забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій за НЕС техногенного та природного характеру, на нашу думку, доцільно проаналізувати і повноваження тих державних органів, які не входять до єдиної державної системи цивільного захисту, але на них прямо або опосередковано покладені обов'язки в даній сфері.

Зокрема, до таких органів належить *Міністерство екології та природних ресурсів України*, яке відповідно Положення про нього, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 "Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України"¹²³, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки. Здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки. Крім того, Міністерство екології та природних ресурсів України бере участь у плануванні та здійсненні заходів із запобігання виникненню НЕС техногенного та природного характеру і реагування на них, проведенні заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків аварій, стихійного лиха тощо (п.п. 33 п. 4).

Водночас, широке коло обов'язків у сфері забезпечення безпеки, захисту населення і територій за НЕС покладено на *Міністерство охорони здоров'я України*, яке відповідно до Положення про нього від 21 січня 2015 р.¹²⁴ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення, у тому числі і за НЕС. Саме відповідно до покладених на нього завдань Міністерство охорони здоров'я України організовує планування і контроль виконання заходів цивільного захисту населення і територій від наслідків НЕС та затверджує порядок спрямування державних коштів на забезпечення медичних закладів, що здійснюють медичне обслуговування населення, яке проживає у зоні НЕС, необхідним медичним обладнанням¹²⁵.

Реалізація Міністерством охорони здоров'я України наведених вище повноважень відбувається через організаційно-методичне керівництво *Державною службою медицини катастроф*, яка згідно постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу медицини катастроф» від 11 липня 2001 р. № 827¹²⁶ є особливим видом державної аварійно-рятувальної служби, основним завданням якої є надання безоплатної медичної допомоги постраждалим за НЕС, рятувальникам та особам, які беруть участь в ліквідації їх наслідків.

¹²³ Офіційний вісник України, 2015, № 10 (13.02.2015), ст. 266.

¹²⁴ Офіційний вісник України, 2015, № 10 (13.02.2015), ст. 266.

¹²⁵ Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1890.

¹²⁶ Офіційний вісник України. – 2001. – № 29 – Ст. 1314.

До складу даної Служби входять медичні сили, засоби та лікувально-профілактичні заклади центрального і територіального рівня незалежно від виду діяльності та галузевої належності, визначені Міністерством охорони здоров'я України за погодженням з Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України тощо (п. 6).

До основних завдань Державної служби медицини катастроф у сфері забезпечення безпеки, захисту постраждалих за НЕС також належить ліквідація медико-санітарних наслідків таких ситуацій, участь в організації комплексу санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів у районах надзвичайних ситуацій, організація взаємодії медичних сил, засобів та лікувальних закладів відповідно на центральному і територіальному рівні у сфері медичного захисту населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій, координація роботи із забезпечення готовності органів охорони здоров'я, систем зв'язку та оповіщення до дій у надзвичайних ситуаціях, прогнозування медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій та розроблення рекомендацій щодо здійснення заходів з метою зниження негативного впливу таких ситуацій тощо.

Режими функціонування Державної служби медицини катастроф встановлюються залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла.

З метою своєчасної організації заходів з попередження та/або ліквідації медико-санітарних наслідків при виникненні НЕС техногенного та природного характеру, зменшення негативного впливу на населення вражаючих факторів створено постійно діючий *штаб Міністерства охорони здоров'я України з організації медичного забезпечення за умов надзвичайних ситуацій*¹²⁷. Для забезпечення відповідним лікуванням і психологічним відновленням рятувальників аварійно-рятувальних служб та населення, постраждалого внаслідок НЕС, при Міністерстві охорони здоров'я України створено *центри медико-психологічної реабілітації для рятувальників аварійно-рятувальних служб та населення, що постраждало внаслідок НЕС*¹²⁸.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що забезпечення медичної та санітарно-епідемічної безпеки є передумовою забезпечення захисту в умовах НЕС. У зв'язку з цим здійснення Міністерством охорони здоров'я України, Державною службою медицини катастроф покладених на них повноважень має важливе значення для забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій за НЕС техногенного та природного характеру. Однак, як свідчить практика, реальний стан виконання зазначених повноважень Міністерством охорони здоров'я України та Державною службою медицини

¹²⁷ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про утворення постійно діючого штабу Міністерства охорони здоров'я України з організації медичного забезпечення за умов надзвичайних ситуацій» від 13 березня 2014 р. № 228 // Інформаційно-аналітична база «Ліга: Закон».

¹²⁸ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про створення центрів медико-психологічної реабілітації для рятувальників аварійно-рятувальних служб та населення, постраждалого внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 12 липня 2001 р. № 284 // Інформаційно-аналітична база «Ліга: Закон».

катастроф у зоні НЕС не є належним, особливо тих, які стосуються забезпечення епідемічного благополуччя та санітарної охорони постраждалих територій. Наприклад, під час повені влітку 2008р. виникала серйозна загроза спалаху різного роду епідемій. Зокрема, небезпеку для постраждалих місцевостей становили невідповідно розміщені сміттєзвалища та могильники тварин¹²⁹. Під час повені почала гнити городина та загинули свійські тварини¹³⁰. Крім того, було затоплено старі сховища ядохімікатів, що могло призвести до попадання смертельно небезпечних речовин у воду¹³¹. Така ситуація призвела до прийняття ряду нормативно-правових актів щодо надання медичної допомоги громадянам та забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя на постраждалих територіях¹³².

Отже, забезпечення безпеки, захисту населення і територій в зоні НЕС є прерогативою держави. Однак, вирішення зазначених питань на практиці можливе тільки в результаті співпраці відповідних органів державної влади та інших суб'єктів, яка передбачає виключення дублювання у їх діяльності та чіткої координаційної діяльності, що спонукає до приведення у відповідність питань щодо підпорядкування цих органів та прискорення процесу реорганізації, оскільки сучасні події призводять до внесення коректив у їх діяльність.

1.3.4. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні надзвичайної екологічної ситуації

Аналіз чинного законодавства свідчить, що відповідальність за порушення вимог, передбачених системою чинних норм у сфері забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні НЕС, пов'язана із загальними проблемами щодо виконання законів, тобто їй властиві основні риси та принципи, що характерні для юридичної відповідальності взагалі. При цьому вона має свої особливості, що зумовлені характером правовідносин у даній сфері.

У залежності від характеру скоєного протиправного діяння та від небезпеки і розміру заподіяної правопорушенням шкоди, осіб, винних у порушенні вимог законодавства за НЕС, може бути притягнуто до всіх видів

¹²⁹ Пріоритет – фінансування протипаводкових програм // Голос України. – 8 серпня 2008. – № 149.

¹³⁰ У всьому винна природа... // Голос України. – 2 серпня 2008.

¹³¹ Политические уроки природного бедствия // Киевский вестник. – 2 августа 2008. – № 70.

¹³² Накази Міністерства охорони здоров'я України «Про додаткові заходи щодо медико-санітарного забезпечення населення, що проживає на потерпілих від повені територіях у Закарпатській області» від 6 серпня 2002 р. № 309 // Інформаційно-аналітична база «Ліга: Закон»; «Про затвердження методичних рекомендацій «Планування заходів щодо попередження епідемічних ускладнень внаслідок надзвичайних ситуацій, викликаних повеннями» від 13 серпня 2008 р. № 454 // Інформаційно-аналітична база «Ліга: Закон»; «Про проведення диспансеризації населення у регіонах, оголошених зонами надзвичайної екологічної ситуації у зв'язку з паводком 23-27 липня 2008 р.» від 27 серпня 2008 р. № 498 // Інформаційно-аналітична база «Ліга: Закон»; Постанова Головного державного санітарного лікаря України «Про посилення державного санітарно-епідеміологічного нагляду на потерпілих від паводка територіях» від 18 лютого 2010 р. № 5 // Інформаційно-аналітична база «Ліга: Закон».

юридичної відповідальності, що закріплені у ст. 92 Конституції України, зокрема, до: адміністративної, цивільно-правової, кримінальної та дисциплінарної.

Щодо *адміністративної відповідальності* за порушення вимог законодавства у даній сфері необхідно зазначити, що у законах України, які регламентують питання правового регулювання відносин за НЕС проблеми відповідальності за порушення вимог безпеки в умовах, що розглядаються, знайшли своє відображення лише у загальному вигляді. Зокрема, у ст.ст. 29, 30 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» встановлено, що особи, винні у порушенні вимог або невиконанні заходів правового режиму надзвичайного стану, перевищенні своїх повноважень та неправомірному застосуванні сили при виконанні обов'язків з охорони громадського порядку за НЕС, несуть відповідальність згідно із законом.

Досить побіжно питання юридичної відповідальності щодо порушення правового режиму зони НЕС викладені у ст. 16 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Водночас, КЦЗ України взагалі не містить норм, що стосуються юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства у даній сфері. Достатньої конкретизації питання відповідальності за правопорушення, які можуть бути скоєні в умовах НЕС свого належного відображення не знайшли і в Кодексі України про адміністративні правопорушення¹³³.

Відповідно до складів конкретних адміністративних правопорушень у зазначеній сфері у ст. 188⁶ вказаного Кодексу передбачена відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади щодо розроблення та реалізації заходів за НЕС. У ч. 1 ст. 212² передбачається відповідальність за засекречування інформації про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися та загрожують безпеці громадян. Окрім того, даний Кодекс містить ряд статей, що стосуються складів адміністративних правопорушень за НЕС, які можуть мати негативні екологічні наслідки, зокрема у сфері пожежної безпеки (ст.ст. 120, 175); у сфері радіаційної безпеки (ст.ст. 95, 188⁵, 188¹⁸); у сфері промислової безпеки (ст.ст. 93, 94, 96, 103²); у сфері санітарно-епідеміологічної безпеки (ст.ст. 42, 188¹¹) тощо.

Однак, у зазначеному Кодексі не закріплені норми щодо адміністративної відповідальності відповідних посадових осіб за порушення порядку реалізації заходів у зоні НЕС, що передбачені у КЦЗ України (розділ IV), Законах України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (ст. 10) та «Про правовий режим надзвичайного стану» (ст. 17).

Водночас, провідне місце належить *цивільно-правовій відповідальності*, що є складним соціально-правовим інститутом, який за своєю природою є поєднанням юридичної (цивільно-правової) відповідальності, яка настає у

¹³³ Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] – Офіц. сайт ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

випадках порушення екологічних прав протиправними, винними діями, та позитивної (соціальної) відповідальності внаслідок заподіяння шкоди природними, природно-техногенними чи іншими надзвичайними подіями і явищами, і яка за своєю юридичною природою є заходами захисту порушених прав громадян за НЕС¹³⁴. Засоби захисту, як санкції позитивної відповідальності, доповнюють механізм відшкодування шкоди і є гарантією реалізації та забезпечення прав постраждалих у випадку порушення екологічної безпеки довкілля НЕС техногенного та природного характеру. Суб'єктом позитивної відповідальності згідно із ст. 16 Конституції України виступає держава.

Цивільно-правова відповідальність при порушенні вимог законодавства щодо забезпечення безпеки у зоні НЕС має наступати як за завдану майнову, так і за завдану моральну шкоду. Загальні підстави притягнення до цивільно-правової відповідальності визначені у §1 Гл. 82 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р.¹³⁵, зокрема – це: наявність шкоди; протиправність діяння, внаслідок якого заподіяна шкода; винність особи, що заподіяла шкоду; наявність причинно-наслідкового зв'язку між протиправним діянням та наслідком у вигляді заподіяння матеріальної або моральної шкоди. При цьому даний Кодекс містить спеціальні норми, присвячені відшкодуванню шкоди завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю (ст.ст. 1195-1208). Зміст наведених норм вказує на можливі різновиди матеріальної шкоди, що заподіюється здоров'ю людини та порядок її обрахування і виплати. Однак, зазначені загальні положення щодо майнової відповідальності, що передбачені у Цивільному кодексі України, на належному правовому рівні не враховують особливостей правовідносин у сфері захисту населення і територій у зоні НЕС.

Звертають на себе увагу і зміст таких статей Цивільного кодексу України, як ст. 282 (право на усунення небезпеки, яка загрожує життю і здоров'ю), ст. 293 (право на безпечне для життя і здоров'я довкілля), ст. 1187 (право на відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки) та ст. 1188 (право на відшкодування шкоди, завданої внаслідок взаємодії кількох джерел підвищеної небезпеки) тощо. Аналогічні норми закріплено і в деяких законах, які, зокрема передбачають відшкодування ядерної шкоди, заподіяної внаслідок ядерного інциденту (закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» і «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення»). Однак, як зазначається в юридичній літературі, інші способи захисту за НЕС не знайшли належного застосування, що негативно відображається на забезпеченні захищеності у разі їх настання¹³⁶.

Поряд із відшкодуванням шкоди здоров'ю і майну, заподіяної внаслідок НЕС, постраждалі у зоні НЕС також мають право на відшкодування моральної шкоди або втрат, пов'язаних із моральними травмами. Зазначене кореспондує

¹³⁴ Решетник Л. П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Харків, 2005. – С. 7–8. (20 с.)

¹³⁵ Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

¹³⁶ Балюк Г.І. Законодавство в сфері надзвичайних екологічних ситуацій: історія становлення і сучасний стан // Вісник КНУ. Юридичні науки. – 2005. – Вип. 67. – С. 8–14.

ст. 23 та ст. 1167 Цивільного кодексу України, відповідно до яких особа має право на відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав.

На наш погляд, цивільно-правова відповідальність є найбільш ефективним видом відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні НЕС. Однак, на сьогодні існує ряд соціально-правових факторів, які знижують її ефективність, зокрема це відсутність спеціальних норм у Цивільному кодексі України, які б визначали особливості цивільно-правової відповідальності у даній сфері.

Наступним видом юридичної відповідальності є *кримінальна відповідальність*. При аналізі відносин, які виникають за НЕС техногенного і природного характеру, виявляються дві групи протиправних дій, за які винні особи повинні бути притягнуті до кримінальної відповідальності. Перша група – злочини, які стали причиною виникнення НЕС або, у всякому випадку, сприяли цьому. Друга група – злочинна поведінка різних осіб вже під час НЕС, які, зокрема перешкоджали ліквідації її наслідків, дезорганізовували населення, породжували паніку або іншим чином загострювали відносини за НЕС, яка виникла внаслідок техногенної катастрофи, стихійного лиха, або іншим чином¹³⁷. У зв'язку з цим є необхідність визначитись із суб'єктом їх вчинення. До кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення безпеки у зоні НЕС може бути притягнена особа, на яку чинним законодавством покладено цей обов'язок. Зокрема, це посадові особи органів, до функціональних обов'язків яких належить забезпечувати заходи у зазначених умовах.

Однак, окрім органів державної влади, суб'єктами злочинів у даній сфері також можуть бути фізичні і юридичні особи. Наприклад, в умовах НЕС можуть вчинятися злочини особами, які використовують ситуацію, що склалася, у своїх цілях. Це, у першу чергу, відповідно до Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001р.¹³⁸ групове порушення громадського порядку (ст. 293); масові заворушення (ст. 294); заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку (ст. 295); а також злочини майнового характеру (ст.ст. 185-187) тощо.

Щодо відповідальності юридичних осіб, то в їх особі кримінальну відповідальність до недавня несли тільки керівники, або інші посадові особи відповідно до закону. Однак, згідно положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23 травня 2013 р., який набрав чинності 1 вересня 2014 р.¹³⁹, встановлені підстави та заходи кримінально-правового

¹³⁷ Кудрявцев В.Н. Чрезвычайные ситуации и уголовная ответственность // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы). – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – С. 119-120.

¹³⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

¹³⁹ Офіційний вісник України. – 2013. – № 47. – Ст. 1686.

характеру до юридичних осіб. Здебільшого, питання відповідальності юридичних осіб виникає у разі виникнення НЕС техногенного характеру. Водночас, для притягнення їх до кримінальної відповідальності недостатньо того, щоб на підприємстві відбулися вибух або пожежа, що призвели до НЕС. У даному випадку необхідно встановлювати причинний зв'язок – діяльність, позитивну чи негативну: факт цієї діяльності (або бездіяльності), для того, щоб притягнути до кримінальної відповідальності юридичних осіб, що спровокували настання НЕС¹⁴⁰.

Визначивши коло суб'єктів злочинів за порушення вимог законодавства щодо забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні НЕС, необхідно здійснити характеристику окремих складів злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України. Слід констатувати, що спеціальний розділ даного кодексу «Злочини проти довкілля» не містить жодного складу злочину, об'єктивна сторона якого прямо могла б бути кваліфікована як порушення вимог законодавства у даній сфері. Водночас, зазначені порушення можна кваліфікувати як «порушення правил екологічної безпеки» (ст. 236). Окрім цього, звертає також увагу ст. 237 (невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення), ст. 238 (приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення) та ст. 253 (проекування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля) тощо. Окрему групу злочинів у сфері забезпечення безпеки, захисту населення і територій за НЕС становлять порушення протиепідемічних правил. Вказане обумовлено тим, що у випадках епідемій і епізоотій, які викликані або провокують виникнення НЕС, допускаються порушення правил, установлених з метою боротьби з епідеміями, порушеннями ветеринарних правил (ст.ст. 251, 325). Окремо слід виділити і злочини, що стосуються не надання медичної допомоги (ст.ст. 136, 139, 184) тощо.

Водночас, для ситуацій, коли надзвичайні умови виникають у результаті аварій, катастроф, стихійних лих характерні посадові злочини відповідно до Кримінального кодексу України, а саме: зловживання службовим становищем службовою особою (ст. 364), перевищення службових повноважень (ст. 365), службове підроблення (ст. 366), службова недбалість (ст. 367), одержання хабара (ст. 368) тощо. Окремої уваги заслуговує ст. 191 Кримінального кодексу України, що стосується привласнення, розтрати майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, оскільки на подолання негативних наслідків НЕС держава виділяє великі кошти, що призводить до зловживання своїм службовим становищем посадових осіб шляхом привласнення ними цих коштів.

Враховуючи викладене вище, цілями застосування кримінальної відповідальності у зазначеній сфері є: 1) забезпечення безпеки, охорони законних прав і інтересів постраждалих громадян; 2) забезпечення невідворотності відповідальності і покарання за протиправні діяння, які стали

¹⁴⁰ Кудрявцев В.Н. Чрезвычайные ситуации и уголовная ответственность // Обеспечение безопасности населения и территорий (организационно-правовые вопросы). – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – С. 119. (С. 119–120)

передумовою, причиною або результатом НЕС; 3) ліквідація причин і умов виникнення НЕС, викликаних дією або бездіяльністю органів державної влади, фізичних осіб, у тому числі використання превентивних можливостей кримінального закону; 4) забезпечення безпеки за НЕС; 5) забезпечення гарантій законності діяльності посадових осіб, попередження зловживання ними службовим становищем в умовах НЕС.

Щодо *дисциплінарної відповідальності*, то у фаховій літературі її розглядають як різновид ретроспективної юридичної відповідальності особи за порушення норм права, що регулюють відповідну дисципліну та застосування до порушника дисциплінарних стягнень¹⁴¹. Реалізується дисциплінарна відповідальність шляхом накладення на винну особу дисциплінарного стягнення. Так, згідно зі ст. 147 Кодексу законів України про працю¹⁴² до порушника трудової дисципліни може бути застосована догана або звільнення. У той же час допускається, що законодавством, статутами, положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників також й інші дисциплінарні стягнення.

Отже, юридичну відповідальність у даній сфері можна визначити як специфічну форму суспільних відносин, в яких за допомогою правових норм та інших юридичних засобів забезпечується добровільне чи примусове виконання винними особами вимог чинного законодавства щодо забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні НЕС або покладається обов'язкове виконання інших обов'язків за допущене правопорушення у зазначених умовах.

Контрольні питання та завдання:

1. Виокреміть юридичні ознаки та розкрийте поняття надзвичайної екологічної ситуації.

2. Проаналізуйте підстави та процедуру оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації. Розкрийте зміст та особливості правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

3. Визначте проблеми правового регулювання здійснення заходів щодо забезпечення екологічної безпеки та реабілітації постраждалих територій, оголошених зоною надзвичайної екологічної ситуації.

4. Розкрийте проблеми правового регулювання функціонування системи органів державної влади щодо забезпечення вимог безпеки, захисту населення і територій у зоні надзвичайних екологічних ситуацій техногенного та природного характеру.

5. Визначте особливості юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення безпеки, захисту населення і територій у зоні надзвичайної екологічної ситуації.

¹⁴¹ Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави та права: Підручник. – Львів: «Новий Світ-2000», 2003. – С. 475–476. (584 с.)

¹⁴² Кодекс законів України про працю [Електронний ресурс] – Офіц. сайт ВР України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

Рекомендована література:

1. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев – К: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
2. Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ МВС імені 10-річчя незалежності України.– Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. – 152 с.
3. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2009. – 440 с.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ГАРАНТУВАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ

Теорія екологічного права наголошує, що важливе значення у процесі реалізації законодавства у сфері екологічної безпеки, тобто об'єктивно-правової форми і суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, мають організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки.

Під організаційно-правовими формами забезпечення екологічної безпеки при цьому розуміють опосередковані правовим регулюванням і організаційно відособлені типи функціональної діяльності спеціально уповноважених організаційних державних структур, інших інституцій, спрямованих на здійснення організації координації, розпорядження, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій і санкціонування з метою забезпечення дотримання усіма юридичними і фізичними особами, державою вимог, норм і нормативів екологічної безпеки¹⁴³.

Організаційно-правові форми - невід'ємний елемент механізму державно-правового забезпечення екологічної безпеки. Вони передбачають два основні блоки забезпечення екологічної безпеки:

а) наявність узгоджених організаційно-правових структур з реалізації законодавства у сфері екологічної безпеки, тобто, таких, що взаємодіють та узгоджують свої дії, структур органів держави, наділених повноваженнями щодо забезпечення екологічної безпеки на національному, регіональному, місцевому і галузевому рівні у регулятивних та охоронних правовідносинах;

б) організаційно-функціональне забезпечення екологічної безпеки на стадії відвернення (профілактики) екологічного ризику та ліквідації наслідків його прояву як основних напрямів системної і полі функціональної та спрямованої діяльності сукупності органів держави, скоординованої та

¹⁴³ Андрейцев. В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 135.

спрямованої на забезпечення дотримання усіма можливими суб'єктами нормативно-правових вимог у цій сфері¹⁴⁴.

У межах даного модуля будуть проаналізовані основні організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки, крім правових засад та форм екологічного контролю в цій сфері, які вже були предметом спеціального наукового дослідження та вивчаються в межах спеціального курсу¹⁴⁵.

Тема 2.1. Правові проблеми оцінки впливу на навколишнє середовище як гарантії забезпечення екологічної безпеки

Анотація. Аналізуються загальні положення про оцінку впливу на навколишнє середовище як засобу забезпечення екологічної безпеки. Окреслюються правові проблеми визначення об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище (screening).

Досліджуються правові проблеми формування змісту звіту з оцінки впливу на навколишнє середовище, а також участі громадськості та органів державної влади у процесі прийняття рішень та врахування їх коментарів.

Ключові слова. Оцінка впливу на навколишнє середовище; екологічна експертиза; стратегічна екологічна оцінка.

2.1.1. Загальні положення про оцінку впливу на навколишнє природне середовище як засобу забезпечення екологічної безпеки

Для виконання в сучасних умовах конституційного обов'язку забезпечувати екологічну безпеку держава Україна визначає її організаційно-правові форми, серед яких особливе місце у механізмі її забезпечення займають державно-правові засоби організаційно-превентивного характеру. У межах цих засобів важлива роль відводиться оцінці впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище¹⁴⁶. Такий захід є також елементом суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку у значенні *права на участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи* (п. «є» ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Положення про оцінку впливу на навколишнє середовище (далі - ОВНС) з'явилися в національному законодавстві під впливом положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р.¹⁴⁷ (далі – Конвенція ЕСПО), де під такою оцінкою розуміється

¹⁴⁴ *Андрейцев В.І.* Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 135-136.

¹⁴⁵ Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / *Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.О. та ін.* (Краснової М.В.) – К.: Алерта, 2012. – 760 с.

¹⁴⁶ *Андрейцев В.І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібн. – К.: Вентурі, 1996. – С. 95.

¹⁴⁷ Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 19 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 18. - Ст. 153.

«національна процедура оцінки можливого впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище».

У такому значенні ОВНС виступає широким поняттям, вживаним для багатьох напрямів державної екологічної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки. Так, наприклад, ОВНС підлягають екологічні плани і програми. Статтею 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено *правові засади екологічного програмування (прогнозування) як функції екологічного управління*, метою якого є проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у спосіб перспективної *розробки і прийняття державних цільових, міждержавних, місцевих програм*, що, крім іншого, підлягає відповідній оцінці, в тому числі громадськістю, щодо їх відповідності екологічним вимогам.

Порядок розроблення та прийняття екологічних програм визначено Законом України від 18 березня 2004 р. «Про державні цільові програми»¹⁴⁸, а наказом Мінрироди України від 15 жовтня 2012 р. № 491 затверджена *Методика оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм*¹⁴⁹, яка розроблена відповідно до пункту 29 «Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106¹⁵⁰, з метою встановлення *єдиного порядку оцінки ефективності реалізації завдань і заходів*, що включені до регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм, визначення їх пріоритетності при формуванні переліку програм, підвищення результативності використання бюджетних коштів.

Методика спрямована на здійснення *оцінки екологічної та економічної ефективності виконання програм*, які містять завдання і заходи з охорони навколишнього природного середовища, визначення кількісних і якісних показників (індикаторів) ефективності окремих завдань і заходів та програм у цілому з урахуванням їх специфіки.

Так, екологічна ефективність екологічних програм виражається в обмеженні або усуненні негативного впливу господарської діяльності на людину та навколишнє природне середовище, а також у поліпшенні умов життя населення, в збереженні та відновленні природних ресурсів і елементів, необхідних для забезпечення життєдіяльності людини. Для оцінки отриманого результату пропонується застосовувати показники природоохоронного ефекту реалізації завдань регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм, що наведені в Додатку 1 до цієї Методики, які враховують і деталізують показники ефективності Закону України від 21 грудня 2010 р. "Про Основні засади (стратегію) державної

¹⁴⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 25. - Ст. 352.

¹⁴⁹ Офіційний вісник України. – 2013. - № 6. – Ст. 223.

¹⁵⁰ Офіційний вісник України. – 2007. - № 8. – Ст. 313.

екологічної політики України на період до 2020 року". Отже, у такому значенні оцінка впливу на навколишнє середовище виступає необхідним елементом процедури розроблення, прийняття та реалізації екологічних цільових програм та, відповідно, засобом їх забезпечення.

Водночас, категорія «оцінка впливу на навколишнє середовище» в національному законодавстві визначається й у іншому значенні. Так, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» така оцінка, як вже зазначалось, включена до: 1) змісту одного з екологічних прав громадян, а саме: участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи (п. «є» ст. 9); 2) повноважень органів місцевого самоврядування у галузі охорони навколишнього природного середовища, які, зокрема, організовують вивчення навколишнього природного середовища на своїй території (п. «е» ст. 15); 3) функцій управління в галузі екології, таких як спостереження (моніторинг), дослідження, організація екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності (ст. 16); 4) компетенції спеціально уповноваженого державного органу виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у галузі екології і природних ресурсів щодо встановлення порядку організації та проведення публічних слухань або відкритих засідань з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище (п. «л» ст. 20) та проведення державної екологічної експертизи (п. «г» ст. 20-2).

Основні правові засади ОВНС упроваджені в Україні з прийняттям Закону України від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу»¹⁵¹, де така оцінка визначена серед основних завдань екологічної експертизи (п. 4, 5 ст. 5 Закону). Відповідно до положень цього Закону ОВНС виступає також у таких значеннях, як: 1) оцінка об'єктів екологічної експертизи; 2) оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів; 3) оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до преамбули проекту Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»¹⁵², така оцінка спрямована на попередження та запобігання екологічної шкоди, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про здійснення господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. При цьому *вплив* розглядається як будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, включаючи здоров'я і безпеку людей,

¹⁵¹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 8. – Ст. 54.

¹⁵² Поточний архів Мінприроди України : <http://www.menr.gov.ua/public/discussion/3606-proekt-zakonu-pro-otsinku-vplyvu-na-dovkillia-na-finishnii-priamii>

флору, фауну, ґрунт, повітря, воду, клімат, ландшафт, історичні пам'ятки та інші матеріальні об'єкти, чи взаємозв'язок між цими факторами; він охоплює також наслідки для культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів. *Планована діяльність* – господарська діяльність, яка включає будівництво, розширення, реконструкцію, перепрофілювання, технічне переоснащення, ліквідацію об'єктів, інші втручання в природне середовище і ландшафти, включно з видобуванням мінеральних ресурсів, використанням техногенних родовищ корисних копалин чи будь-які суттєві зміни у тій чи іншій діяльності в тому числі перегляд чи поновлення умов ведення діяльності, які вимагають прийняття органом державної влади рішення або надання дозволу щодо їх здійснення.

Згідно з положеннями національного законодавства матеріали ОВНС надаються підприємствами, організаціями та установами у складі проектної документації уповноваженим державним органам для експертної оцінки, де вони повинні всебічно охарактеризувати результати оцінки впливів на природне, соціальне, включаючи життєдіяльність населення, і техногенне середовище, обґрунтувати допустимість планованої діяльності. Тому існує думка, що основними правовими формами ОВНС є екологічна експертиза, екологічний моніторинг, облік та екологічний аудит¹⁵³.

Для кращого розуміння цієї категорії доцільно враховувати мету ОВНС, якою є визначення доцільності і прийнятності планованої діяльності і обґрунтування економічних, технічних, організаційних, санітарних, державно-правових та інших заходів щодо забезпечення безпеки навколишнього середовища. Відтак, основними завданнями ОВНС у сфері забезпечення екологічної безпеки слід визначити:

- загальна характеристика існуючого стану території району, майданчика (траси) будівництва або їх варіантів, де має бути здійснена планована діяльність;

- розгляд і оцінка екологічних, соціальних і техногенних факторів, санітарно-епідемічної ситуації конкурентно-можливих альтернатив (у тому числі технологічних і територіальних) планованої діяльності та обґрунтування переваг обраної альтернативи та варіанта розміщення;

- визначення переліку можливих екологічно небезпечних впливів і зон впливів планованої діяльності на навколишнє середовище за варіантами розміщення (якщо рекомендується подальший розгляд декількох);

- визначення масштабів та рівнів впливів планованої діяльності на навколишнє середовище;

- прогноз змін стану навколишнього середовища відповідно до переліку впливів;

- визначення комплексу заходів щодо попередження або обмеження небезпечних впливів планованої діяльності на навколишнє середовище, необхідних для дотримання вимог природоохоронного та санітарного законодавств і інших законодавчих та нормативних документів, які стосуються

¹⁵³ Костицький В.В. Екологічне право України [Текст]: Підручник. – Дрогобич: Коло, 2012. – С. 269.

безпеки навколишнього середовища;

- визначення прийнятності очікуваних залишкових впливів на навколишнє середовище, що можуть бути за умови реалізації всіх передбачених заходів;

- складання Заяви про екологічні наслідки планованої діяльності¹⁵⁴.

Згідно ж з проектом Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» процедура ОВНС має включати: 1) підготовку Звіту з оцінки впливу на довкілля суб'єктом господарювання; 2) проведення громадського обговорення; 3) розгляд та аналіз уповноваженим органом інформації, представленої в звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, представленої суб'єктом господарювання, а також інформації, отриманої в ході громадського обговорення; 4) надання уповноваженим органом мотивованого рішення про оцінку впливу на довкілля, що базується на результатах розгляду та аналізу, в разі необхідності, власного додаткового аналізу; і 5) врахування Рішення уповноваженого органу про оцінку впливу на довкілля в остаточному рішенні.

За проектом вказаного Закону Оцінка впливу на довкілля здійснюється у такі етапи: 1) встановлення необхідності проведення оцінки впливу на довкілля та визначення обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до Звіту з оцінки впливу на довкілля; 2) розробка звіту з оцінки впливу на довкілля; 3) надання Рішення про оцінку впливу на довкілля.

За іншими підходами та згідно з практикою, яка склалася в Україні саме екологічна експертиза є вирішальною і, як правило, завершальною стадією оцінки впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище (ОВНС). Вважається, що на більш ранніх стадіях ОВНС опрацьовується авторами проекту, який підлягає впровадженню. Тобто, ОВНС є комплексною, багатостадійною процедурою, яка ініціюється замовниками проекту, опрацьовується його авторами, оприлюднюється для громадського обговорення і завершується прийняттям управлінського рішення на підставі висновку екологічної експертизи¹⁵⁵. На початку 1990-их років на доктринальному рівні була розроблена концепція правового забезпечення ефективності екологічної експертизи як найбільш вагомій формі ОВНС¹⁵⁶.

Деякі ж автори, зокрема російські та білоруські вчені, вважають екологічну експертизу (ЕЕ) і ОВНС самостійними правовими засобами: ОВНС забезпечує врахування екологічних вимог на стадії підготовки управлінських рішень, а екологічна експертиза здійснюється на стадії прийняття таких рішень¹⁵⁷. Однак, проект Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»

¹⁵⁴ Стратегічна екологічна оцінка: Посібник. // Розбудова спроможності до економічно обгрунтованого планування і розвитку областей і міст України (РЕОП). Електронний ресурс: <http://www.ebed.org.ua>

¹⁵⁵ *Малишева Н.Р.* Екологічна експертиза: В підручнику: Екологічне право України. Академічний курс. Друге видання. / За ред. Шемшученка Ю.С. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. – С. 225.

¹⁵⁶ Андрейцев В.І. Теоретичні проблеми правового забезпечення ефективності екологічної експертизи: дис. д.ю.н. – К., 1992..

¹⁵⁷ *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. – М., 1999. – С. 310; Экологическое право: Учебн. пособие / *С.А. Балашенко и др.* – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – С. 166-171. 1984 року захистив кандидатську дисертацію «Правові питання екологічної експертизи проектів». 1992 року

передбачає скасування Закону України «Про екологічну експертизу».

Отже, як видно з практики, яка склалася в Україні та зважаючи, що Конвенція ЕСПО стосується транскордонного впливу запланованої діяльності, в Україні положення про ОВНС достатньо не прижилися. Сьогоднішнє прагнення України інтегруватися до європейського простору зумовлює до віднайдення оптимальних шляхів удосконалення екологічного законодавства у сфері оцінки впливу на навколишнє середовище на засадах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, що прямо передбачено відомою Загальнодержавною програмою¹⁵⁸. На порядку денному, зокрема, відповідно до Плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 р. № 157-р¹⁵⁹, є підготовка нормативно-правових актів, таких як проекту Закону України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті від 21 травня 2003 року» (далі – Протокол), наслідком чого можуть стати зміни та доповнення до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», шляхом включення до його тексту спеціального Розділу «Оцінка впливу на навколишнє природне середовище», де має бути викладено засади здійснення такої оцінки, та, власне, прийняття спеціального закону.

Для оптимізації положень національного та міжнародного законодавства з цих питань доцільно брати до уваги, що Протокол впроваджує новаційну категорію, а саме: «Стратегічна екологічна оцінка» (далі – СЕО), яка є дещо ширшою від понять «оцінка впливу на навколишнє середовище» чи «екологічна експертиза». Так, СЕО – це достатньо новий підхід, який хоча й базується на концепції та принципах оцінки впливу проектів на навколишнє середовище, проте на відміну від ОВНС передбачає оцінку комплексного впливу на довкілля державних політик, програм, планів або проектів законодавчих актів. Зазвичай стратегічну екологічну оцінку розуміють як системний і запобіжний процес, що здійснюється з метою аналізу впливу на довкілля запропонованих проектів документів стратегічного характеру, а також з метою інтегрування результатів оцінки в процес прийняття рішень¹⁶⁰.

Системи Стратегічної екологічної оцінки запланованої діяльності сьогодні використовуються практично в усіх країнах світу і багатьма

захистив докторську дисертацію «Теоретичні проблеми правового забезпечення ефективності екологічної експертизи».

¹⁵⁸ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 29. - Ст. 367.

¹⁵⁹ Урядовий кур'єр від 16 квітня 2013 р. № 71.

¹⁶⁰ Стратегічна екологічна оцінка: Посібник. // Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування і розвитку областей і міст України (РЕОП). Електронний ресурс: <http://www.ebed.org.ua>. На науковому рівні правові засади Стратегічної екологічної оцінки вже були предметом дослідження. Див.: *Палехов Д.О.* Правові засади стратегічної екологічної оцінки // Автореферат дисертації кандидата юридичних наук: спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природо-ресурсне право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2006. – 19 с.

міжнародними організаціями як "превентивний", попереджувачий інструмент екологічної політики. Стратегічна екологічна оцінка заснована на принципі: легше виявити і запобігти негативним для навколишнього природного середовища наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявити і виправляти їх на стадії здійснення. Тому така оцінка зосереджена на всебічному аналізі можливого впливу запланованої діяльності на довкілля і використанні результатів цього аналізу для запобігання або пом'якшення екологічних наслідків. Такий підхід стає особливо актуальним з огляду на поширення засад сталого розвитку, який дозволяє враховувати, поряд з економічними та соціальними його складовими, екологічні фактори вже на стадії формулювання цілей, планування та прийняття рішень про здійснення тієї чи іншої діяльності.

Вважається, що в Україні основними складовими системи Стратегічної екологічної оцінки є державна та громадська екологічна експертиза та, власне, оцінка впливу на навколишнє середовище, яка проводиться замовниками документації, що підлягає експертизі. Проте використання міжнародного досвіду стратегічної екологічної оцінки в Україні та в інших пострадянських державах є обмеженим, зокрема, через не цілком системне співвідношення міжнародно-правових принципів такої оцінки з підходами до оцінки впливу на навколишнє середовище, що використовується. З таких міркувань не виключається можливість розробки і прийняття закону «Про стратегічну екологічну оцінку».

У історичному та порівняльно-правовому аспектах цікавим є те, що вперше формальна система оцінки впливу запланованої діяльності на довкілля була введена в дію федеральним законом США про Національну політику в галузі навколишнього середовища, згідно з яким ОВНС різноманітних проектів закріпилася в практиці наприкінці 1970-х років. З 1980-х років зріс інтерес до аналізу можливих екологічних наслідків, пов'язаних не тільки з проектами будівництва конкретних господарських об'єктів, а й із стратегічними рішеннями: планами територіального та галузевого розвитку, комплексними програмами, стратегіями, нормативно-правовими актами. Тому в подальшому аналіз екологічних наслідків стратегічних рішень й отримав назву «Стратегічна екологічна оцінка». СЕО упродовж останнього десятиріччя застосовується у багатьох країнах світу. З 2001 року СЕО є обов'язковою для держав-членів Європейського Союзу. Застосування СЕО в ЄС регулюється Директивою 2001/42/ЕС «Про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище» від 27 червня 2001 р.. Основні положення цієї Директиви і стали основою для підготовки Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Протокол про СЕО забезпечив розвиток СЕО у порівнянні з Директивою 2001/42/ЕС. Зокрема, він додав оцінку законодавчих актів, приділив значну увагу впливу на здоров'я населення та процедурі участі громадськості й консультацій із заінтересованими сторонами. Протокол вступив в силу 14 липня 2010 року. Станом на лютий 2013 року Сторонами протоколу є 25 країн регіону Європейської комісії ООН. У травні 2003 року Україна також

підписала Протокол про СЕО, але досі не ратифікувала його. З урахуванням цього законодавство України щодо оцінки впливу на навколишнє середовище, проведення стратегічної екологічної оцінки політик, планів та програм частково відповідає вимогам Директиви 2001/42/ЄС, проте потребує відповідного удосконалення.

Таким чином, найбільш врегульованою формою оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні є *екологічна експертиза*¹⁶¹, яка визначається як вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки (ст. 1 Закону України від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу»).

Від власне здійснення екологічної експертизи доцільно відрізнити її організацію, що, по суті, виступає важливим напрямом державної екологічної політики, або ж функцією державного регулювання та управління в галузі екології, в тому числі у сфері забезпечення екологічної безпеки, яка може проводитися державними та самоврядними органами, а також громадськими організаціями, з метою попередження виникнення небезпеки від запланованої діяльності для довкілля, населення та окремих громадян.

Оптимізація ж національного законодавства про оцінку впливу на навколишнє середовище з метою забезпечення екологічної безпеки має здійснюватися у найбільш сприятливій щодо усіх її складових (стратегічна екологічна оцінка, оцінка впливу на навколишнє середовище, екологічна експертиза) формі, з тим, щоб узгодити всі необхідні їх юридичні ознаки, їх визначення, суб'єктно-об'єктний склад, процедури та гарантії.

2.1.2. Правові проблеми визначення цілей, принципів та об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище (screening) як гарантії екологічної безпеки

Як уже наголошувалося, побудова національної системи оцінки впливу на навколишнє середовище, СЕО, удосконалення механізму екологічної експертизи є важливим завданням сьогодення у справі розвитку та адаптації законодавства України про екологічну безпеку до норм Європейського Союзу. Актуальність їх упровадження в Україні впливає з положень Закону України «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року.

¹⁶¹ Закон України від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу» // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 8. - Ст. 54.

Зокрема, удосконалення правових засад оцінки впливу на навколишнє природне середовище відповідає *принципам державної екологічної політики*, таких як: а) посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку. Тут така оцінка виступає важливою функцією державного та громадського екологічного управління, яка має бути посилена правовими механізмами; б) врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку. При реалізації цього принципу оцінка впливу на навколишнє природне середовище може виступати способом його досягнення; в) міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін. У межах цього принципу засади оцінки впливу на навколишнє природне середовище можуть впливати на види та форми державно-приватного та іншого партнерства, в тому числі шляхом укладання угод на її проведення; г) запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища. Тут оцінка впливу на навколишнє природне середовище, з урахуванням її форм, виступає засобом забезпечення виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; д) забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. У межах реалізації цього принципу оцінка впливу на навколишнє природне середовище «влітається» у правовий механізм забезпечення екологічної безпеки як його невід'ємний і обов'язковий елемент превентивного характеру.

Ціллю 7 Стратегії передбачено реалізація до 2015 року пілотного проекту з поєднання систем територіального планування з процедурами довгострокового прогнозування, еколого-соціально-економічного планування та проведення Стратегічної екологічної оцінки на прикладі Карпатського макрорегіону. Відповідно до розділу 4 Стратегії екологічна експертиза та оцінка впливу об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, оцінка впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища, удосконалення екологічного законодавства в частині застосування Стратегічної екологічної оцінки (СЕО) як обов'язкового інструменту стратегічного планування розвитку соціально-економічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях, виступають інструментами реалізації національної екологічної політики. Водночас, посилення соціально-економічного розвитку Центральноєвропейського та Східноєвропейського регіонів робить СЕО важливим інструментом оцінки впливу на навколишнє природне середовище, зокрема у транскордонному контексті.

З таких міркувань й доцільно впроваджувати Закони України «Про оцінку впливу на навколишнє середовище» та/або «Про стратегічну екологічну оцінку», в яких слід закріпити як власне їх визначення, співвідношення одного з іншим, так і їх мету, якою, в широкому розумінні, є забезпечення врахування та інтеграції екологічних чинників в стратегічний процес прийняття рішень для реалізації збалансованого розвитку, забезпечення екологічно виважених рішень у процесах стратегічного планування. Іншими словами, СЕО, ОВНС та ЕЕ мають застосовуватися на стадіях, коли особи, відповідальні за прийняття рішення, здатні врахувати можливий вплив певної політики, стратегії, програми, плану, проекту на довкілля з метою забезпечення екологічної безпеки.

Важливими для цих законів має стати закріплення процедур, які допоможуть органам влади, що розробляють плани, програми та проекти, а також особам, що беруть участь у прийнятті рішень, враховувати такі фактори як: 1) ключові екологічні тенденції, потенціали та обмеження, що можуть впливати на довкілля внаслідок реалізації плану, програми чи проекту; 2) екологічні цілі та показники, що відносяться до планів, проектів або програм; 3) можливі значущі екологічні наслідки пропонованих варіантів від здійснення плану, проекту або програми; 4) заходи, спрямовані на уникнення, зниження або усунення негативних наслідків і на посилення позитивних наслідків плану, проекту чи програми; 5) позицію або інформацію, надану компетентними органами влади, громадськістю, а у випадку транскордонного впливу й іншими країнами¹⁶².

Послідовність етапів цього процесу мають відображати такі їх цілі та завдання:

врахування вимог екологічної безпеки та пріоритетів збалансованого розвитку при формулюванні стратегій, проектів, планів і програм. На практиці це буде означати, що будь-яка планована діяльність, яка даватиме початкову економічну вигоду, але приводитиме зрештою до погіршення якості довкілля, виснаження природних ресурсів, порушення балансу демографічних процесів, погіршення соціальних показників тощо, буде суперечити принципам збалансованого розвитку і не буде відповідати екологічним пріоритетам, а тому й не може бути компонентом стратегічних документів;

збирання та аналіз інформації, необхідної для прийняття виважених рішень з урахуванням думок заінтересованих сторін. Прийняття рішення вимагає обґрунтованості, а обґрунтованість потребує аналізу максимально можливої кількості достовірних даних та інформації. Саме така інформація – демографічні показники й тенденції зміни стану населення, оцінка трудових,

¹⁶² Відповідно до методології Міжнародної організації з оцінки впливу представляє собою послідовний перехід по наступних стадіях: 1) *Скринінг* (screening), у рамках якого визначається, чи необхідно оцінювати проект з точки зору впливу на навколишнє середовище і наскільки детально; 2) *Скопінг* (scoping) — виявлення проблем і сфер впливу, які представляються важливими, а також установлення джерел інформації для ОВНС; 3) *Оцінка альтернативних проектів*, в результаті якої виявляється найбільш прийнятний для навколишнього середовища спосіб досягнення заявлених у проекті цілей; 4) *Оцінка впливу* — визначення і прогнозування ступеню екологічного, біологічного і соціального впливу проекту.

природних, інтелектуальних та інших ресурсів, природні умови, бачення заінтересованих сторін тощо – має бути зібрана, впорядкована та проаналізована;

оцінювання ймовірного впливу на стан довкілля та здоров'я людей стратегічних варіантів і запропонованих заходів. Аналіз зібраної об'єктивної і повної інформації дозволяє оцінити можливий вплив планованої діяльності на стан довкілля і здоров'я людей, а отже вибрати той варіант, який дозволить нейтралізувати такий вплив чи мінімізувати його до прийняттого рівня;

визначення умов для екологічно виваженого впровадження стратегічних рішень. Досягнення цієї цілі тісно пов'язане з попереднім пунктом, оскільки фактично означає ухвалення рішення, оптимального з огляду на економічні, соціальні та екологічні пріоритети і принципи, та його виконання з дотриманням таких принципів.

З урахування цього, і СЕО, і ОВНС, і екологічна експертиза, інші наближені за значенням категорії, пов'язані між собою загальною ціллю, тому можуть входити у єдине усталене поняття – *Оцінка впливу на навколишнє середовище та здоров'я людей.*

Так, СЕО виникла на основі принципів, процесу та процедури ОВНС. ОВНС, як і екологічна експертиза (ЕЕ), проводиться щодо програм і проектів, у той час коли СЕО – щодо державних політик, стратегічних програм і планів. Водночас, Оцінка впливу на навколишнє середовище та здоров'я людей, як узагальнена категорія, стосується усіх складових процесу оцінювання: політик, стратегічних програм і планів, програм і проектів, об'єктів господарювання та систем екологічного управління, тобто охоплює в собі і Стратегічну екологічну оцінку, і оцінку впливу на навколишнє природне середовище, і екологічну експертизу.

У запропонованих проектах Законів можуть бути закріплені їх *правові принципи*: 1) презумпція потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської та іншої діяльності, що планується; 2) обов'язковість: проведення оцінки впливу на навколишнє середовище для будь-яких видів господарської та іншої діяльності, що планується, які можуть завдати прямий або опосередкований вплив на навколишнє середовище; 3) проведення оцінки впливу на навколишнє середовище до прийняття рішень про реалізацію об'єкта оцінки; 4) обліку вимог екологічної безпеки при проведенні оцінки впливу на навколишнє середовище; 5) достовірність і повнота інформації, що надається при оцінці впливу на навколишнє середовище; 6) наукова обґрунтованість, об'єктивність і законність заключної оцінки впливу на навколишнє середовище; 7) гласність, участь суб'єктів права на екологічну інформацію; відповідальність замовника (ініціатора господарської та іншої діяльності, що планується) за наслідки реалізації проектних рішень; 8) включення оцінки у процес стратегічного планування – тут СЕО охоплюватиме всі рівні й типи стратегічних рішень, які можуть істотно впливати на довкілля, у тому числі на здоров'я населення; 9) незалежність – ніякий державний або недержавний орган чи посадова особа не має права впливати на діяльність суб'єктів екологічної оцінки, що діють відповідно до вимог нормативно-правових актів;

10) участь громадськості та інших заінтересованих сторін у процесі екологічної оцінки - виступає гарантією запобігання можливостям прийняття органами влади таких стратегічних рішень, які можуть обмежити екологічні права та інтереси громадян; 11) інше.

Такі принципи в цілому відбивають принципи екологічної експертизи, визначені в статті 6 однойменного закону. Водночас такий підхід щодо принципів ОВНС дозволить системно закріпити обов'язковість ОВНС та СЕО при прийнятті рішень (політик, планів і програм), що стосуються соціально-економічного розвитку регіонів, розвитку секторів економіки, просторово-територіального розвитку, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Проблемним моментом є чіткість та логічна побудова системи і видів *об'єктів ОВНС, СЕО і ЕЕ*, особливо тих, на які розповсюджується режим забезпечення екологічної безпеки.

Так, за міжнародно-правовими вимогами процедура ОВНС поширюється на проекти господарської та іншої діяльності, що плануються, які можуть спричинити прямий або опосередкований негативний вплив на навколишнє середовище, у тому числі які здатні створювати транскордонне забруднення, включаючи забруднення прилеглих територій.

За класифікатором об'єктів ОВНС у залежності від значимості екологічного впливу і повноти оцінки господарська та інша діяльність, що планується, поділяється на чотири категорії - "А" (близько 90 видів діяльності), "Б" (80 видів діяльності), "В" (60 видів діяльності), "Г" (3 види діяльності). Згідно з проектом Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачено дві категорії видів діяльності та об'єктів, по яких обов'язкове проведення оцінки. Зокрема до першої категорії планується віднести 21 позиції, до другої – 15, які в свою чергу досить повно внутрішньо деталізуються.

Для видів господарської та іншої діяльності, що планується, які не ввійшли до переліків видів об'єктів категорій "А" і "Б", обов'язковим є розробка Заяв про ОВНС і декларування замовником (ініціатором господарської та іншої діяльності, що планується) правових зобов'язань по виконанню усіх установлених і необхідних заходів з охорони навколишнього середовища. Заява про ОВНС пред'являється їй тоді, коли господарська та інша діяльність, що планується, не здійснює небезпечного впливу на навколишнє середовище або здійснює позитивний вплив на нього (наприклад, при формуванні лісозахисних територій).

Висновок же державної екологічної експертизи є обов'язковим для виконання замовником (ініціатором) господарської та іншої діяльності, що планується, віднесенням лише до категорій "А", "Б", "В".

Натомість, застосування СЕО необхідне передусім для тих сфер, які є потенційно небезпечні для довкілля і здоров'я, зокрема: а) планування територіальної структури міст; б) планування використання води для потреб виробництва і житлово-комунального господарства; в) управління відходами; г) розвиток мереж дорожнього руху (особливо на території великих міст), розвиток транспортної структури, у тому числі громадського транспорту; д)

ландшафтне планування; е) визначення структури використання енергетичних джерел, та інше, що відповідає вимогам Додатку 1 до Протоколу (всього 17 положень).

При цьому доцільно співвідносити об'єкти СЕО з об'єктами екологічної експертизи, якими, з точки зору їх відповідностей до сфери екологічної безпеки, відповідно до статті 7 Закону України «Про екологічну експертизу», є: проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів; документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища; екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах; діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища. Військові, оборонні та інші об'єкти, інформація про які становить державну таємницю, підлягають екологічній експертизі відповідно до цього Закону та інших спеціальних законодавчих актів України.

Для конкретизації об'єктів ОВНС і СЕО за основу може бути взятий Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку та по яких здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808¹⁶³. Проте, такий Перелік містить лише 33 пункти, що лише частково відповідає Додатку I Протоколу про СЕО, що містить види діяльності, стосовно яких стратегічні рішення підлягають обов'язковій СЕО.

Крім того, необхідно юридично закріпити критерії екологічної значимості стратегічних рішень, які стануть підставою для прийняття рішення щодо проведення або не проведення ОВНС, СЕО, ЕЕ, а також визначення потрібного обсягу відповідних процедур.

Отже, удосконалення на законодавчому рівні цілей, завдань, принципів, об'єктів, процедур оцінки впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людей дозволить посилити в цілому правовий механізм забезпечення екологічної безпеки такими важливими її превентивними засобами.

2.1.3. Правові проблеми забезпечення екологічної безпеки у процесі формування змісту звіту з оцінки впливу на навколишнє середовище

Важливу значимість у питаннях забезпечення екологічної безпеки при проведенні Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей має *Екологічний звіт з такої оцінки*. Відповідно до міжнародно-правових положень такий екологічний звіт означає частину документації плану чи програми, що містить інформацію, в якій визначається, описується й оцінюється ймовірний значний вплив на навколишнє середовище при реалізації плану чи програми і розумні альтернативи, а також беруть до уваги цілі і географічну сферу дії

¹⁶³ Офіційний вісник України. – 2013. – № 87. – Ст. 3221.

плану чи програми. Звіт передбачає, перш за все, доведеність до усіх заінтересованих осіб вимогу, що у разі, якщо фізичні чи юридичні особи (Замовники) планують здійснювати діяльність, яка може призвести до значного впливу на навколишнє середовище, здоров'я і безпеку людей, флору, фауну, ґрунт, повітря, воду, клімат, ландшафт, історичні пам'ятки та інші матеріальні об'єкти, чи на взаємозв'язок між цими факторами, культурну спадщину, соціально-економічні умови, які є результатом зміни цих факторів, чи діяльність, яка може спричинити значний транскордонний вплив, обов'язково проводять Оцінку впливу на навколишнє середовище.

Оцінці впливів на навколишнє середовище підлягають також проекти, які передбачається реалізовувати одночасно та (чи) які мають тісний взаємозв'язок (кумулятивні проекти) і, взяті разом, досягають відповідних показників (розміру, потужності тощо) чи перевищують їх. Види небезпечної діяльності вважаються такими, що мають тісний взаємозв'язок у разі, якщо вони: а) розташовані на одному експлуатаційному майданчику та поєднані спільним процесом експлуатації чи спільним обладнанням; б) впливають на довкілля і ландшафт, за умови тісного просторового поєднання між проектами планованої діяльності.

Ці критерії застосовуються лише до видів діяльності, передбачених переліком видів діяльності та об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище відповідно до Закону.

За Законом України «Про екологічну експертизу» від Замовників вимагається оприлюднення Заяви про екологічні наслідки діяльності (ст. 35). Заява про екологічні наслідки діяльності повинна містити відповідні відомості, наприклад, про: заплановану діяльність, мету і шляхи її здійснення; суттєві фактори, що впливають чи можуть впливати на стан навколишнього природного середовища з урахуванням можливості виникнення надзвичайних екологічних ситуацій; інформування громадськості щодо запланованої діяльності, її мету і шляхи її здійснення. Що стосується заходів забезпечення екологічної безпеки, то в Заяві мають бути відбиті кількісні та якісні показники оцінки рівнів екологічного ризику запланованої діяльності, а також заходи, що гарантують впровадження діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів.

Однак, вимог щодо послідовності подання такої Заяви законодавство не встановлює. Логічно вважати, що Замовники можуть подавати Заяву про наміри як у письмовому вигляді, так і в електронній формі, зокрема, до:

центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища у разі, якщо види діяльності та об'єкти видів визначені у спеціальних Переліках про екологічно небезпечні види діяльності категорії «А», «Б», «В» та які мають бути опубліковані в центральних засобах масової інформації (в газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр»), в журналі «Офіційний вісник України»;

обласних, Київської міської державних адміністрацій, органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів у сфері охорони навколишнього

природного середовища щодо видів діяльності та об'єктів видів, визначених у спеціальних переліках категорії «Г».

Вище зазначені органи перевіряють зміст поданої Заяви про наміри, вносять її до Єдиного реєстру та оприлюднюють на своєму офіційному веб-сайті в мережі Інтернет.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері екології та природних ресурсів покликаний надіслати копію Заяви про наміри до обласних, Київської міської державних адміністрацій, органів виконавчої влади з питань екології і природних ресурсів у сфері охорони навколишнього природного середовища, на територію яких спричиняється чи може бути спричинено негативний вплив планованої діяльності.

Обласні, Київська міська державні адміністрації, органи виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідно, надсилають копію Заяви про наміри до сільських, селищних, міських рад територій, на які буде спричинено чи може бути спричинено негативний вплив планованої діяльності, які забезпечують її доведення до відома громади цих населених пунктів.

Доцільно брати до уваги, що така Заява про наміри має обов'язково містити, крім іншого, інформацію про засоби забезпечення екологічної безпеки, зокрема такі як про: соціально-економічний вплив планованої діяльності; загальні технічні характеристики, включаючи параметри планованої діяльності (потужність, довжина, площа, обсяги виробництва тощо); екологічні та інші обмеження планованої діяльності; необхідну еколого-інженерну підготовку і захист території, на якій буде реалізовуватися планована діяльність; територію, джерела та види можливих впливів на навколишнє середовище; передбачену процедуру оцінки впливів на навколишнє середовище та участі громадськості.

Уточнення даних Екологічного звіту, як того вимагається до ст. 7 Протоколу, можуть стосуватися положень статті 6 цього ж Протоколу, де визначається, що в ньому описується та матеріально оцінюється ймовірний значний вплив на навколишнє середовище, у тому числі на здоров'я населення, від реалізації плану чи програми і його (її) доцільні альтернативи.

Для системи забезпечення екологічної безпеки на перспективу доцільно включати до Звіту дані про: відповідні аспекти існуючого стану навколишнього середовища, у тому числі здоров'я населення, ймовірні зміни цього стану, якщо план або програму не буде реалізовано; показники стану навколишнього середовища, у тому числі здоров'я населення, в місцевостях, на які ймовірно поширюватиметься значний вплив; екологічні проблеми, у тому числі пов'язані зі здоров'ям населення, які стосуються плану або програми; екологічні цілі та шляхи їх врахування, у тому числі пов'язані зі здоров'ям населення, встановлені на міжнародному, національному та інших рівнях, які стосуються плану або програми, під час їх підготовки; ймовірний значний вплив на навколишнє середовище¹⁶⁴, у тому числі на здоров'я населення, згідно з визначенням пункту

¹⁶⁴ Вплив має включати побічні, кумулятивні, синергетичні, коротко-, середньо- та довгострокові, постійні та тимчасові, позитивні та негативні наслідки.

7 статті 2; заходи із запобігання, скорочення або пом'якшення будь-якого негативного впливу на навколишнє середовище, у тому числі на здоров'я населення, які можуть бути результатом реалізації плану або програми; стисле викладення причин для вибору альтернативних рішень, що розглядалися, опис процесу проведення оцінки; заходи, передбачені для моніторингу впливу на навколишнє середовище, у тому числі на здоров'я населення, плану чи програми; інше.

Інформація про процедуру Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей має включати такі відомості: а) початок виконання процедури, що включає час і місце запланованого громадського слухання, визначення органу державної влади, в якому можна отримати інформацію щодо запланованої діяльності органу державної влади, до якого передано інформацію щодо запланованої діяльності для розгляду громадськістю, органу державної влади, до якого можуть надсилатися зауваження чи запитання щодо планованої діяльності та строк їх подання; б) дані про екологічну інформацію щодо планованої діяльності, яка є в наявності, в тому числі підстави для проведення оцінки транскордонного впливу на навколишнє середовище, належність планованої діяльності до переліку видів діяльності, які підлягають оцінці впливів на навколишнє середовище; в) проведення громадського обговорення завдання на проектування (у разі коли Замовник вирішив проводити громадське обговорення цього завдання); г) розгляд документу дозвільного характеру, який дає право на реалізацію планованої діяльності; д) прийняття документа дозвільного характеру державним органом, до повноважень якого належать такі питання.

Окрім зазначеного, в законодавстві доцільно закріпити вимогу щодо настання юридичної відповідальності за не дотримання процедури оприлюднення Заяви про екологічні наслідки діяльності, за неповноту її змісту та за інші порушення, що власне посилить механізм правового забезпечення екологічної безпеки при проведенні оцінки впливу на навколишнє природне середовище.

2.1.4. Правові проблеми участі громадськості та органів державної влади у процесі прийняття рішень та врахування їх коментарів щодо забезпечення екологічної безпеки

Важливим питанням запровадження Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей є з'ясування її *суб'єктного складу*. Особливо це стосується громадян та їх об'єднань як обов'язкових учасників цього процесу, з токи зору реалізації їх права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Однак, при визначенні суб'єктності у цій процедурі виникають труднощі щодо коректного розмежування поняття «громадськості», або ж «заінтересованих» або «незаінтересованих» осіб.

Можна вважати, що трактування громадськості в українському законодавстві цілком адаптоване до міжнародного права, зокрема, до Орхуської конвенції про вільний доступ до інформації, участь громадськості при

прийнятті рішень та доступ до правосуддя, що стосуються охорони довкілля. В Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” (статті 9, 16, 21) під громадськістю розуміється окремі громадяни України та їхні об’єднання.

Відповідно до Конституції України (ст. 36) та Закону України від 22 березня 2012 р. “Про громадські об’єднання”¹⁶⁵ під поняттям «громадське об’єднання» визначається добровільне об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (ст. 1). Громадське об’єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація - це громадське об’єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка - це громадське об’єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Громадське об’єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу.

Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене наказом Мінприроди від 18 грудня 2003 р. № 168¹⁶⁶, визначає різні форми такої участі громадськості, в тому числі й такі як участь в процедурі ОВНС та в громадській екологічній експертизі. Не зовсім коректно в цьому документі визначаються терміни, наприклад, “громадськість – одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою”, або “зацікавлена громадськість – це громадськість, на яку впливає реалізація рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля”.

В контексті Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров’я людей заінтересовану громадськість можна розглядати як громадськість, екологічні права та інтереси якої зачіпаються або можуть бути порушені при реалізації стратегічних та інших рішень, і яка відповідно до цього має право на безпосередню участь у розробленні управлінських актів з метою контролю виконання в них екологічних критеріїв і вимог.

Заінтересованими сторонами при для здійсненні Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров’я людей слід також вважати:

відповідальний орган влади – орган державної виконавчої влади (на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях) та орган місцевого самоврядування, що є відповідальним за підготовку, прийняття та внесення змін, відстеження результативності актів стратегічного розвитку у порядку та у спосіб, що встановлені законодавством України. Це - Кабінет Міністрів України, державні адміністрації, ради відповідного рівня та їх виконавчі органи;

¹⁶⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 1. - Ст. 1.

¹⁶⁶ Офіційний вісник України. – 2004. - № 6. – Ст. 357.

органи державного управління у галузі екології і природних ресурсів, які у встановленому порядку забезпечують контроль за додержання вимог щодо проведення процедури Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей, надають консультації та узгоджують відповідну документацію. Це - Міністерство екології та природних ресурсів України, його органи на місцях;

органи державного управління у сфері охорони здоров'я, які надають в установленому порядку обов'язкові консультації та своє узгодження – Міністерство охорони здоров'я України і його органи на місцях;

експерти, які є виконавцями СЕО за дорученням органів виконавчої влади, в тому числі такі, з якими укладаються угоди на виконання експертно-оціночних робіт;

інші заінтересовані суб'єкти (державні та недержавні) – особи, що мають право та/або обов'язок брати участь у проведенні Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей, у тому числі в консультаціях та узгодженнях.

Доцільно брати до уваги, що інші заінтересовані суб'єкти можуть визначатися спеціальними документами. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2008 р. № 295 «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань реалізації в Україні Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» визначила, що така Рада є постійно діючим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України. Міжвідомчу раду очолює голова, який є Міністром екології та природних ресурсів. До її складу входять: Заступник Міністра закордонних справ, заступник голови Міжвідомчої ради, Представник Міністерства екології та природних ресурсів, секретар Міжвідомчої ради, Заступник Міністра екології та природних ресурсів, Заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі, Заступник Міністра енергетики та вугільної промисловості, Заступник Міністра інфраструктури, Заступник Міністра надзвичайних ситуацій, Заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Представник Апарату Ради національної безпеки і оборони України (за згодою), Директор Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень Національної академії наук. Така рада може розглядати й питання, пов'язані із заходами екологічної безпеки та із залучення громадськості з цих питань.

Керуючись принципом демократизму при прийнятті екологічно важливих рішень, та у відповідності до Протоколу до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище, громадськість доцільно залучати до зазначених процедур на ранніх етапах, коли відкрито усі варіанти в екологічній оцінці планів і програм. При цьому державні органи та органи місцевого самоврядування, користуючись електронними засобами інформації або іншими відповідними засобами, забезпечують своєчасне доведення проекту плану чи програми та екологічного звіту до відома громадськості. З цією метою такі органи виявляють коло зацікавленої громадськості, у тому числі відповідних неурядових організацій, а також забезпечують можливість для громадськості

висловити у прийнятні строки свою думку стосовно проекту плану чи програми та екологічного звіту. Так само, ці органи забезпечують визначення та оприлюднення детальних механізмів інформування зацікавленої громадськості та консультацій з нею.

З цією метою, наскільки це можливо, мають враховуватися такі моменти: 1) лаконічність плану або програми, що пропонуються, та їхній характер; 2) чіткість визначення органу влади, відповідального за їхнє прийняття; 3) передбачуваність процедури, у тому числі означення: а) початку здійснення процедури; б) можливості для участі громадськості; в) часу та місця будь-якого запланованого громадського слухання; г) органу влади, у якому можна отримати відповідну інформацію та у якому відповідна інформація зберігається для ознайомлення громадськістю; д) органу влади, до якого можна надати зауваження або запитання, а також строки надання зауважень або запитань, та е) наявність екологічної інформації, у тому числі пов'язаної зі здоров'ям населення, яка стосується плану або програми, що пропонується; 4) ймовірності застосування до плану або програми процедури транскордонної оцінки.

Для процедури Оцінки впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей конкретного плану, проекту чи програми, або ж виду господарювання має встановлюватись перелік специфічних кількісних показників екологічної ефективності. Наприклад, екологічна ефективність програм, спрямованих на екологічну безпеку атмосферного повітря, може оцінюватись за відповідними індикаторами щодо показників навантаження на навколишнє природне середовище, показники стану довкілля.

Як показники стану довкілля для оцінки реалізації плану, проекту чи програми можуть використовуватися *екологічні та санітарно-гігієнічні нормативи*, наприклад: досягнення нормативів біохімічного споживання кисню (БСК) у річковій воді (нижче скиду зворотних вод) у результаті реалізації завдання щодо реконструкції очисних споруд; досягнення ГДК середньодобового вмісту пилу в атмосферному повітрі міста в санітарно-захисній зоні підприємства в результаті впровадження нової технології, що забезпечує зниження рівня впливу факторів забруднення атмосферного повітря.

Окрім компоненти екологічної ефективності реалізації плану, проекту чи програми можуть мати вартісну оцінку, наприклад: обсяг інвестицій, зумовлений продажем (передачею) одиниць (частин) установленної кількості викидів парникових газів; обсяг коштів, що виділяється на розвиток сфери поводження з побутовими відходами; обсяг коштів на удосконалення приладово-технічного оснащення та метрологічного забезпечення мережі спостережень системи моніторингу; обсяг коштів на розроблення наукових і/або технічних пропозицій щодо нових напрямів в охороні навколишнього природного середовища.

Для визначення ефективності реалізації планів, проектів чи програм керівником, що проводить оцінку, призначається одна або кілька груп експертів. До завдань експертів входять: інтуїтивно-логічний аналіз структури планів, проектів чи програм, результатів їх реалізації та зовнішніх факторів, що

сприяють або перешкоджають їх виконанню; на основі зазначеного аналізу визначення експертами кількісних характеристик значущості показників ефективності¹⁶⁷.

Таким чином, проблемою залучення громадськості до процедури ОВНС доцільно назвати відсутність уніфікованого нормативно-правового акту, який би визначав єдиний механізм правового регулювання усіх необхідних правовідносин в означеній сфері. Натомість національне законодавство передбачає такі правові механізми на рівні підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують окремі сфери суспільного життя. Так, наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 р. № 8 затверджена Методика оцінки впливу на навколишнє природне середовище для об'єктів поводження з твердими побутовими відходами, який навіть не пройшов державної реєстрації в Мінюсті України.

Саме ж виконання ОВНС та підготовка її матеріалів, а також виконання окремих її розділів визначається Державними будівельними нормами А.2.2.-1-2003 "Склад і зміст будівництва та житлово-комунального господарства матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. А.2.2.-1-2003", затвердженими наказом Державного комітету України з будівництва та архітектури від 15 грудня 2003 р. № 214¹⁶⁸. Таке виконання, на засадах субпідряду, доручається організаціям, які мають відповідну ліцензію. Вартість робіт з ОВНС проводиться у зведеному кошторисі окремим рядком.

Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом порядок виконання та підготовки матеріалів ОВНС із залученням громадськості повинен відповідати загальній технологічній схемі інвестиційного процесу будівництва:

- замовник визначає виконавця ОВНС;
- замовник і виконавець ОВНС складають, погоджують і публікують Заяву про наміри за встановленою формою, із зазначенням переліку очікуваних впливів планованої діяльності; проводять збір і систематизацію наявних матеріалів про стан навколишнього середовища, середовища життєдіяльності населення і господарської діяльності відповідно до переліку впливів; складають завдання на розроблення матеріалів ОВНС за встановленою формою, з обґрунтуванням обсягів робіт залежно від небезпеки для навколишнього середовища планованої діяльності, її альтернативи (у тому числі відмови від зазначеної діяльності), варіантів розміщення і стану навколишнього середовища;
- виконавець ОВНС виконує роботи відповідно до завдання на розроблення матеріалів ОВНС і 1.7-1.12 даних Норм і за результатами цих робіт готує разом із замовником Заяву про екологічні наслідки діяльності;

¹⁶⁷ Методика оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм: затверджена наказом Мінрироди України від 15 жовтня 2012 р. № 491.

¹⁶⁸ Поточний архів Державного комітету України з будівництва та архітектури за 2003 р.

- при виконанні ОВНС для небезпечних видів діяльності й об'єктів, замовник або, за його дорученням, виконавець ОВНС через органи місцевої влади інформує населення про плановану діяльність, визначає місце і порядок проведення громадських слухань, відкритих засідань, збирає звернення громадян, здійснює розгляд та врахування зауважень і пропозицій;

- замовник чи, за його дорученням, генпроектувальник подають матеріали ОВНС у складі проектної документації на узгодження і комплексну державну експертизу відповідно до чинного законодавства.

Доцільно також враховувати, що при проведенні ОВНС та екологічної експертизи екологи-експерти, в тому числі громадські, мають керуватися вимогами Закону України «Про екологічну експертизу» щодо їх статусу, завдань та гарантій.

При цьому, з точки зору гарантування права громадськості на участь у процедурі ОВНС, у пропонуванних проектах Законів доцільно передбачити й такі питання, як: фінансування витрат на її проведення, враховуючи досвід провідних країн Європи з цих питань, яке здійснюється переважно заінтересованими особами (замовниками); вимоги до лаконічності та прозорості її процедури; вимоги до екологічного звіту та участі громадськості; консультації з природоохоронними органами та органами охорони здоров'я як з відповідальними в державі за стан довкілля і здоров'я людей; міжнародно-транскордонні консультації; вимоги до рішення про затвердження плану або програми; моніторинг наслідків проведення ОВНС та ін..

Адаптаційні процеси зумовлюють також, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 9-р «Про затвердження Плану дій (стратегії) щодо виконання пунктів 11-12 рішення IV/2 Сторін Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті», до перегляду існуючих Державних будівельних норм "Склад і зміст будівництва та житлово-комунального господарства матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. А.2.2.-1-2003", а також до прийняття Порядку проведення оцінки впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, на рівні постанови Кабінету Міністрів України. Таке прямо впливає зі змісту абзаца третього частини першої статті 31 Закону України від 17 лютого 2011 року «Про регулювання містобудівної діяльності»¹⁶⁹.

Контрольні питання і завдання:

1. Дослідіть передумови виникнення оцінки впливу на навколишнє середовище у механізмі правового забезпечення екологічної безпеки.

2. Здійсніть співвідношення понять: оцінка впливу на навколишнє середовище; стратегічна екологічна оцінка; екологічна експертиза.

3. Проаналізуйте міжнародно-правові та національно-правові засади оцінки впливу на навколишнє середовище.

¹⁶⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 34. - Ст. 343.

4. Яке юридичне значення Екологічного звіту з оцінки впливу на навколишнє середовище, висновку екологічної експертизи?

5. Дайте оцінку існуючим процедурам оцінки впливу на навколишнє середовище як гарантії забезпечення екологічної безпеки.

Рекомендована література:

1. *Палехов Д.О.* Правові засади стратегічної екологічної оцінки // Автореф. дис... к. ю. н.: спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2006. – 19 с.

2. Андрусевич А. О. Як забезпечити дотримання Конвенції Еспо в ядерній сфері України. Аналітичний документ. – Львів: Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”, 2014. – 30 с.

3. Вторжение в природную среду. Оценка воздействия (основные положения и методы)/ Под ред. *Ретеюма А. Ю.* // М.: Прогресс, 1983. 191 с.

4. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза, Санкт-Петербург, 2006.

Тема 2.2. Правові проблеми дозвільної системи як засобу забезпечення екологічної безпеки

Анотація. Розглядаються науково-правові питання дозвільної системи в механізмі правового забезпечення екологічної безпеки. Досліджуються правові проблеми реалізації принципу «найкращих доступних технологій (англ. – «best available technologies» (BAT)) в Україні як елементу дозвільної системи в сфері забезпечення екологічної безпеки. Аналізуються правові проблеми взаємодії між різними органами державної влади, які забезпечують видачу різних видів дозволів у сфері забезпечення екологічної безпеки. Досліджуються проблеми впровадження інтегрованого підходу до формування дозвільної системи щодо забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: дозволи на будівництво, реконструкцію, експлуатацію об’єктів підвищеної екологічної небезпеки; дозволи на здійснення небезпечних впливів на довкілля; дозвільні документи, ліцензії: дозвільна система в сфері екології.

2.2.1. Правові засади дозвільної системи в механізмі забезпечення екологічної безпеки. Правові проблеми порядку видачі документів дозвільного характеру як засобу забезпечення екологічної безпеки

У тектоекологічній складовій науки екологічного права досить предметно розглядаються так звані організаційно-превентивні заходи забезпечення екологічної безпеки, до числа яких відносять попереджувальні заходи

реєстраційно-ліцензійного характеру¹⁷⁰. Таке обумовлено вимогами чинного екологічного законодавства України, яким передбачається здійснення регулювання екологічних правовідносин на основі основних вихідних ідей - принципів, серед яких важлива роль належить запобіжному (превентивному, попереджувальному) характеру заходів щодо забезпечення екологічної безпеки. Суть цього принципу полягає у необхідності спрямування нормативного регулювання на недопущення порушення вимог екологічної безпеки при здійсненні певних видів діяльності у сфері екології шляхом вжиття попереджувальних заходів.

Найбільш ефективно зазначене попередження можливо реалізувати на стадії легалізації здійснення екологічно небезпечної діяльності шляхом функціональних процедур надання дозволу на експлуатацію об'єктів підвищеної екологічної небезпеки та інших форм ліцензування екологічно небезпечної діяльності¹⁷¹. Прийняття рішення про видачу відповідного дозвільного документа на здійснення певного виду діяльності в сфері екології здійснюється шляхом попередньої оцінки екологічної безпечності такої діяльності. Так, у випадку встановлення неможливості екологічно безпечно здійснення певного виду діяльності, у видачі дозволу має бути відмовлено, а такий вид діяльності не буде здійснюватися, а отже – не порушуватиметься екологічна безпека. З огляду на вказане, за умови належного правового регулювання, в межах дозвільних відносин в сфері екології ефективно реалізовується превентивна функція екологічного права та гарантується недопущення порушень вимог екологічної безпеки при здійсненні екологічно небезпечних видів діяльності на підставі дозвільного документу. З іншого боку, при видачі дозволів на здійснення екологічно небезпечних видів діяльності реалізується суспільний договір про можливість здійснення небезпечних впливів на стан навколишнього природного середовища за умови дотримання при цьому визначених законодавством вимог.

Тому-то важливою сучасною складовою зазначених реєстраційно-ліцензійних заходів забезпечення екологічної безпеки можна вважати *дозвільну систему в галузі екології*, яка визначається як система обмежень у здійсненні екологічно небезпечних видів діяльності, що полягають у необхідності отримання від державних органів спеціальних прав на їх здійснення¹⁷². Це також система функцій екологічного управління, оскільки передбачає видачу як власне дозволів, так і ліцензій, погоджень, узгоджень, свідоцтв, сертифікатів, державних актів, висновків тощо. Узагальнено таку систему функцій можна назвати *видачею дозвільних документів у галузі екології (документів дозвільного характеру)*, інколи її називають *видачею екологічних дозволів, екологічним ліцензуванням, екологічною сертифікацією* тощо. При цьому видачу документів дозвільного характеру в галузі екології можна визначити як

¹⁷⁰ *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Загальна частина : курс лекцій в схемах / В. І. Андрейцев. — К. : Вентурі, 1996. — С. 95. (208 с.)

¹⁷⁰ *Андрейцев В.І.* Право екологічної безпеки: Навч. та навч.-практ. посібн. – К.: Знання-прес, 2002. – С. 224.

¹⁷² *Бондар Л.О., Курзова В.В.* Екологічне право України. Навчальний посібник. 2-е видання: доповнене та перероблене / Л.О. Бондар, В.В. Курзова. – Харків, Вид-во «Бурун Книга». – 2008. – 368 с. – С. 80-82.

міжгалузеву функцію управління, тобто як передбачену чинним законодавством діяльність спеціальних дозвільних органів і організацій - органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на юридичне закріплення права природокористувачів (суб'єктів господарювання) на здійснення спеціального використання природних ресурсів, небезпечних видів діяльності в кількостях і об'ємах, вказаних у дозволах, що видаються на підставі вимог екологічних стандартів і нормативів та інших юридично закріплених критеріїв, шляхом видачі, переоформлення, анулювання, поновлення документів дозвільного характеру. Видача дозвільних документів у галузі екології можна розглядати і як відносини між державою, в особі її спеціально уповноважених органів та суб'єктами господарювання (фізичними і юридичними особами), змістом яких є санкціонування здійснення цими суб'єктами відповідної екологічно значимої діяльності на основі оцінки відповідності комплексу вимог, що висуваються з боку держави.

При цьому спостерігається очевидний взаємний вплив такої функції управління на інші функції управління в сфері екології. Так, видача дозволів тісно пов'язана із: а) державним обліком природних ресурсів та їх комплексів, обліком небезпечних фізичних, хімічних і біологічних факторів впливу на стан навколишнього природного середовища, оскільки видані дозвільні документи на використання природних ресурсів та на здійснення небезпечних впливів на довкілля обліковуються разом з відомостями про обсяги такого використання та впливу; б) екологічним контролем, адже після видачі дозволу уповноважені дозвільні органи повинні здійснювати перевірку дотримання умов дозволів, ліцензій, а також дотримання вимог екологічного законодавства при здійсненні дозволеної діяльності; в) екологічною стандартизацією та нормуванням, які забезпечують попередження заподіяння екологічної шкоди, що досягається шляхом встановлення в дозвільному документі гранично допустимих обсягів (лімітів) використання природних ресурсів, небезпечних хімічних, фізичних та біологічних впливів на довкілля, інших екологічно значущих умов здійснення відповідної діяльності; г) екологічним інформаційним забезпеченням, у межах якого збирається, накопичується та розповсюджується інформація про масштаби, межі та види діяльності, що має екологічне значення, про стан довкілля в місці здійснення такої діяльності, природоохоронні заходи та заходи щодо забезпечення екологічної безпеки¹⁷³; д) інше, наприклад екологічне планування (прогнозування), організація екологічної експертизи, екологічного аудиту тощо.

Особливістю видачі дозволів у сфері екології є також її зв'язок із запровадженням та реалізацією правового принципу «забруднювач та користувач платять повну ціну» (п. «л» ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), що діє у сфері стягнення

¹⁷³ Бринчук М. М. Экологическое право : учеб. / М. М. Бринчук ; Ин-т государства и права РАН. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2003. — С. 247. (670 с.)

обов'язкових податків та зборів, зокрема екологічного податку згідно з положеннями Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р., а також із забезпеченням обов'язкового екологічного страхування цивільної відповідальності за можливу шкоду довкіллю від такої діяльності (ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Згідно з положеннями законодавства платниками такого податку та страхових внесків є фізичні та юридичні особи, які одержали у встановленому законом порядку дозволи на здійснення екологічно небезпечних видів діяльності та фактично здійснюють таку діяльність.

Чинним законодавством визначаються види діяльності у сфері екології, здійснення яких є можливим виключно на підставі відповідного дозвільного документа. Так, загальні положення щодо дозвільної діяльності в сфері екології містяться в базовому нормативному акті – в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Зокрема, в ст. 38 передбачається можливість здійснення так званого права спеціального природокористування, яке є можливим лише на підставі спеціального дозволу та до якого можна віднести будь-який вид господарювання, пов'язаний із використанням природи та її компонентів. Обов'язки суб'єктів господарювання щодо отримання дозволів на здійснення певних видів діяльності у сфері екології передбачені, наприклад, ст. 55 цього закону, яка вказує на необхідність отримання дозволу на розміщення відходів.

Так само, цей закон містить положення щодо повноважень відповідних органів на видачу відповідних дозволів: ст. 15 встановлює повноваження місцевих рад видавати (переоформлювати, видавати дублікати, анулювати) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; ст. 20-1 надає повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів видавати дозволи на викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, на спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства України; ст. 20-4 – встановлює повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері охорони навколишнього природного середовища на видачу дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, на викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, на спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства.

Певний час питання видачі дозволів на здійснення окремих видів екологічно небезпечної діяльності вирішувалося на рівні підзаконних нормативно-правових актів, як, наприклад, постанови Кабінету Міністрів України від 20 червня 1995 р. № 440 «Про затвердження Порядку одержання дозволу на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів», що втратила чинність 3 вересня 2014 р. згідно з постановою Уряду № 405. Питання дозвільної системи згодом

частково врегульовані Законом України від 1 червня 2000 р. «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»¹⁷⁴, згідно з яким запроваджені *ліцензії* - документи державного зразка, які засвідчують право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов (ст. 1 Закону). Тобто, ліцензія – це особливий вид дозволу, який передбачає не лише надання права на здійснення певного виду діяльності, але й накладає на особу ліцензіата обов'язок дотримуватися протягом здійснення цієї діяльності визначених ліцензійних умов. *Ліцензійними умовами* при цьому визначаються установлені з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (ст. 1 Закону). Такі ліцензійні умови впроваджуються й в екологічному законодавстві¹⁷⁵.

Згідно з цим законом ліцензуванню підлягають кілька видів господарювання в сфері екології, а серед тих, до яких мають вживатися заходи екологічної безпеки є такі як: виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; операції у сфері поводження з небезпечними відходами; торгівля пестицидами та агрохімікатами (ст. 9 цього Закону). Сам процес видачі ліцензій визначено Законом як *ліцензування* - видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування (ст. 1 Закону). Такі новації законодавства більшою мірою відбиваються в Господарському кодексі України від 16 січня 2003 р. та дозволили в теорії екологічного права порушити питання правових проблем екологічного ліцензування¹⁷⁶.

Водночас у більшості джерел екологічного права та законодавства все ж перевага віддається дозволам як документам, що посвідчують право на здійснення використання навколишнього природного середовища шляхом відведення в нього небезпечних речовин, відходів та матеріалів, інших небезпечних факторів. Зокрема, вимога отримання дозволів на здійснення окремих операцій із відходами визначена Законом України від 5 березня 1998 р. «Про відходи»¹⁷⁷ (в ст. 17 суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами зобов'язуються мати ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами і/або дозвіл на транскордонне

¹⁷⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. - Ст. 299.

¹⁷⁵ Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України): наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 21 жовтня 2013 р. № 431// Офіційний вісник України. – 2013. - № 85. – Ст. 3172; Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України): наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 21 жовтня 2013 р. № 430 // Офіційний вісник України офіційне видання. – 2013. - № 85. – Ст. 3171.

¹⁷⁶ Радик І.Л. Правові проблеми екологічного ліцензування: Автореф. дис.. к.ю.н. – Харків, 2002. – 18 с.

¹⁷⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 36-37. - Ст. 242.

перевезення небезпечних відходів; за ст. 20 місцеві державні адміністрації уповноважені видавати дозволи на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки; ст. 21 надає органам місцевого самоврядування повноваження щодо надання згоди на розміщення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів, сфера екологічного впливу функціонування яких згідно з діючими нормативами включає відповідну адміністративно-територіальну одиницю). На підзаконному рівні видача дозвільних документів у сфері поводження з відходами регламентується низкою підзаконних нормативно-правових актів, зокрема, Порядком розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1218¹⁷⁸, Порядком видачі дозволів на використання земель і водойм, розташованих в санітарно-захисній зоні ядерної установки, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта, затвердженим наказом Державної інспекції ядерного регулювання України від 16 січня 2012 р. № 8¹⁷⁹, Умовами та порядком видачі окремих письмових дозволів на види робіт чи операцій на етапах експлуатації та закриття сховищ для захоронення радіоактивних відходів, затвердженими наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 19 листопада 2007 р. № 161¹⁸⁰ тощо.

Положення «дозвільного» спрямування містяться також в Законі України від 16 жовтня 1992 р. (в ред. від 21 червня 2001 р.) «Про охорону атмосферного повітря»¹⁸¹, в ч. 5 ст. 11 якого визначено, що викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися лише після отримання дозволу. Дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря видаються за умови: неперевищення протягом терміну їх дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднюючих речовин.

Так само, згідно із ст. 13 цього Закону рівні впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, вимоги щодо їх скорочення встановлюються відповідним дозволом на основі затверджених нормативів. Порядок розроблення, видачі та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на рівні впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, та обліку підприємств, установ, організацій і громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи, встановлюється Кабінетом Міністрів України, а в ст. 16 вимагається отримання дозволів на здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях. Конкретні дозвільні процедури у сфері здійснення зазначених викидів визначені Порядком проведення та оплати робіт, пов'язаних

¹⁷⁸ Офіційний вісник України. – 1998. - № 31. - Ст. 1183.

¹⁷⁹ Офіційний вісник України. – 2012.- № 12. - Ст. 463.

¹⁸⁰ Офіційний вісник України. – 2007. - № 94. - Ст. 3450.

¹⁸¹ Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 50. - Ст. 678.

з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 302¹⁸², Інструкцією про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 9 березня 2006 року № 108¹⁸³.

Найбільш предметно порядок надання дозволу на експлуатацію об'єктів підвищеної екологічної безпеки розкрито Законом України від 18 січня 2001 р. «Про об'єкти підвищеної небезпеки»¹⁸⁴. Такий порядок може складати кілька стадій: 1) звернення, розгляд та винесення відповідною радою про надання згоди на розміщення об'єкта підвищеної небезпеки на території села, селища, міста, якщо його місцезнаходження є ця територія; 2) звернення, розгляд та прийняття рішення щодо видачі дозволу на будівництво (реконструкцію) об'єкта підвищеної небезпеки або відмову у такому наданні. На цій стадії, крім власне заяви, господарюючий суб'єкт має надати; матеріали ОВНС, інші техніко-економічні обґрунтування, висновки державної та громадської експертизи проектних матеріалів, план локалізації та ліквідації можливих аварій і катастроф на об'єкті, укладений договір обов'язкового страхування цивільної відповідальності на випадок заподіяння шкоди аваріями на об'єкті, декларацію безпеки; 3) видача відповідних дозволів та їх державна реєстрація.

У розвиток положень вказаного Закону Кабінетом Міністрів України постановою № 956 від 11 липня 2002 р.¹⁸⁵ були затверджені Нормативи порогових мас небезпечних речовин для ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки, Порядок ідентифікації та обліку об'єктів підвищеної небезпеки та Порядок декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки.

Окремі дозвільні процедури у сфері спеціального природокористування, в тому числі й додержання при цьому вимог екологічної безпеки, визначені загальними приписами поресурсових законодавчих актів (Земельного, Водного, Лісового кодексів України, Кодексу України про надра), а також на підзаконному рівні, зокрема, Порядком погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321¹⁸⁶, Порядком видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761¹⁸⁷, Порядком надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженим постановою

¹⁸² Офіційний вісник України. – 2002. - № 12. - Ст. 574.

¹⁸³ Офіційний вісник України. - 2006. - № 13, 14. - Ст. 916.

¹⁸⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 15. - Ст. 73.

¹⁸⁵ Офіційний вісник України. – 2002. - № 29. - Ст. 1357.

¹⁸⁶ Офіційний вісник України. - 2002. - № 12. - Ст. 88.

¹⁸⁷ Офіційний вісник України. - 2007. - № 39. - Ст. 31.

Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615¹⁸⁸ тощо, сфери діяльності яких також можуть здійснювати негативний вплив на довкілля. Зокрема, останнім документом передбачено, що невід'ємною частиною дозволу є угода про умови користування надрами, що укладається між органом з питань надання дозволу і надрокористувачем, і містить програму робіт, яка оформляється як додаток та в якій мають бути відбиті, в тому числі, умови додержання вимог екологічної безпеки при використанні надр. Примірні угоди про умови користування надрами затверджуються Держгеонадрами.

Враховуючи значну кількість нормативних актів, якими передбачались окремі процедури видачі дозвільних документів у сфері господарювання, вітчизняний законодавець вирішив уніфікувати відповідні дозвільні процедури, передбачивши основні вимоги до таких процедур на рівні єдиного нормативного акту. Як наслідок - регулювання дозвільної системи в сфері господарювання на даний час здійснюється передусім двома спеціальними законодавчими актами: Законом України від 6 липня 2005 р. «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»¹⁸⁹ (далі – Закон про ДС), який визначив правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та державних адміністраторів, а також Законом України від 19 травня 2011 р. «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»¹⁹⁰ (далі – Закон про Перелік), що встановлює заборону вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, необхідність отримання яких не передбачена законом та які не внесені до затвердженого цим законом переліку.

Хоч зазначені закони є актами господарсько-правового спрямування, все ж на засадах принципу екологізації ними створюються правові механізми забезпечення екологічної безпеки шляхом видачі спеціальних дозволів у сфері екології. Положення обох аналізованих законів сформовані з позицій зменшення перешкод у реалізації економічного інтересу щодо здійснення господарської діяльності, в тому числі із використанням природних ресурсів. Поняття “екологічна безпека” в тексті та за змістом, зокрема в Законі про ДС, не згадується, однак охорона навколишнього природного середовища визначена тут як принцип державної політики у відповідній сфері. Зазначимо, що така «економічна» орієнтованість Закону про ДС дала підстави для критики окремими науковцями його поширення на екологічні правовідносини. Зокрема, зазначається, що названий закон не поширюється на певні розвинені дозвільні системи, які застосовуються в специфічних сферах, а тому мають особливості принципового характеру, наприклад, щодо характеристик об'єктів, на які видається дозвіл, як-от: ядерні матеріали, вибухові речовини; природні ресурси також є особливими, специфічними об'єктами, що враховується при

¹⁸⁸ Офіційний вісник України. – 2011. - № 45. - Ст. 1832.

¹⁸⁹ Офіційний вісник України. – 2005. - № 39.- Ст. 2429.

¹⁹⁰ Офіційний вісник України. – 2011. - № 45. - Ст. 1824.

формуванні та застосуванні дозвільної системи у сфері природокористування, а тому логічним є здійснення автономного розвитку правового регулювання дозвільних відносин у сфері екології в межах екологічного законодавства¹⁹¹.

Водночас можливість використання Законів про ДС та про Перелік у галузі забезпечення екологічної безпеки підтверджується й різними видами дозвільних документів на здійснення окремих видів спеціального природокористування, зазначених в Додатку до Закону про Перелік, таких як: дозвіл; висновок (в тому числі екологічної експертизи); рішення; погодження; свідоцтво; інший документ, що мають місце в екологічному законодавстві. Так само, серед об'єктів, на який видається документ дозвільного характеру цими законами визначені: природні ресурси, земельна ділянка, ґрунтовий покрив земельних ділянок, споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проектується, окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга, а також документи, які використовуються суб'єктом господарювання у процесі проходження погоджувальної (дозвільної) процедури (проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід).

Зазначимо, що перелік видів діяльності у сфері екології, для здійснення яких вимагається отримання дозвільних документів, було суттєво відкореговано в бік скорочення Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» від 9 квітня 2014 р.¹⁹². Наприклад, вказаним законом було виключено із Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» статтю 13, якою було упорядковано порядок надання дозволу на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки, внаслідок чого забезпечення екологічної безпеки під час поводження із зазначеними об'єктами було позбавлено важливої правової гарантії превентивного характеру.

Наразі важливим залишається питання узгодження та систематизація положень актів господарського та екологічного законодавства, які регламентують дозвільні процедури при використанні навколишнього природного середовища та його ресурсів шляхом внесення змін та доповнень до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у його спеціальному розділі. В такому розділі Закону можуть бути визначені вимоги й щодо процедур видачі дозволів, особливо тих, які можуть включати конкурсний (тендерний) відбір суб'єктів господарювання, які завдяки своїм матеріальним, технічним та іншим можливостям можуть краще забезпечити рівень екологічної безпеки у відповідній галузі. В основі процедури видачі дозвільних документів слід закласти принцип попередньої оцінки таких можливостей, які мають підтверджуватися відповідною документацією, що може містити відомості щодо технічних та/або технологічних особливостей

¹⁹¹ *Комарницький В.М.* Право спеціального природокористування : монограф. / *В.М. Комарницький* ; відп. ред. Н.Р.Малишева ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр.справ ім. Е.О. Дідоренка. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. — 424 с. (с. 312)

¹⁹² Офіційний вісник України. – 2014. - № 36. - Ст. 954.

запланованої діяльності, конкретних природних та/або антропогенних умов та місця її здійснення (можливий рівень забруднення довкілля та/або його окремих компонентів, можливий рівень антропогенного навантаження на відповідну територію, види діяльності, що здійснюються на суміжних земельних ділянках та в межах відповідної території (населеного пункту), які можуть посилювати або нейтралізовувати негативний вплив планованої діяльності заявника), з метою прийняття виваженого рішення про здатність заявника здійснювати певний вид екологічно небезпечної діяльності.

Крім того, слід нормативно закріпити конкретні кількісні та/або якісні показники екологічної безпечності кожного можливого виду діяльності у сфері екології, які б дозволяли належним чином забезпечити метод державного санкціонування здійснення такої діяльності шляхом видачі відповідного дозволу. Такими показниками можуть виступати подання суб'єктом господарювання: інформації про заплановану діяльність на підставі декларацій безпеки; планів локалізації та ліквідації можливих аварій чи катастроф; позитивних висновків експертиз; договорів страхування екологічних ризиків; дані про створення систем екологічного управління (екологічного менеджменту) тощо, на підставі яких можна прийняти рішення про її ризикованість або безпечність.

Підсумовуючи, слід зазначити, що процедура видачі документів дозвільного характеру в сфері забезпечення екологічної безпеки за умови належного правового регулювання може бути ефективним засобом попередження порушення екологічних вимог під час здійснення діяльності на підставі вказаних документів у майбутньому, та що дозволить реалізувати принципові засади концепції сталого розвитку в межах дозвільної процедури і забезпечити баланс екологічного та економічного інтересів суспільства, держави та окремих фізичних і юридичних осіб.

2.2.2. Правові проблеми реалізації принципу «найкращих доступних технологій (англ. – «best available technologies» (BAT)) в Україні як елементу дозвільної системи в сфері забезпечення екологічної безпеки

Стратегією національної екологічної політики на період до 2020 р., затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 р.¹⁹³, серед основних інструментів реалізації названої політики визначено удосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища. При цьому, зміст названого інструмента полягає у встановленні науково обґрунтованих обмежень на використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища, впровадженні інтегрованого дозволу щодо регулювання забруднення навколишнього природного середовища відповідно до Директиви ЄС про попередження та контроль забруднення ('IPPC' 96/61/ЄС Directive) (далі – Директива 96/61/ЄС)¹⁹⁴, спрощення процедури видачі дозволу та забезпечення прозорості. Отже, реалізації механізму, визначеного вказаною

¹⁹³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2011. - № 3. - Ст. 158.

¹⁹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20060224:EN:PDF>.

директивою 96/61/ЕС (який власне і передбачає застосування ВАТ), вітчизняним законодавцем надано важливе значення.

Сутність реалізації принципу ВАТ полягає у з'ясуванні його правової природи. Так, вперше принцип «Найкращих доступних технологій без надмірних витрат» (Best available techniques not entailing excessive costs (BATNEEC), далі – ВАТ), був сформульований у Директиві Робочої групи по атмосферному повітрю (Air Framework Directive (AFD) в 1984 р. і стосувався викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від великих промислових підприємств. У 1996 році даний принцип було удосконалено та закріплено у Директиві 96/61/ЕС, якою було упорядковано відносини щодо застосування найкращих існуючих технологій щодо трьох компонентів навколишнього середовища - атмосферного повітря, водних об'єктів та ґрунтів, та передбачено встановлення граничних значень негативного впливу на навколишнє середовище на основі найкращих існуючих технологій¹⁹⁵.

Цією Директивою вимагається отримання дозволу на певні види промислової та сільськогосподарської діяльності з високим ризиком забруднення (такі як енергетика, виробництво та обробка металів, мінеральних промисловість, хімічна промисловість, управління відходами, тваринництва і т.д.). В свою чергу, названий дозвіл може бути виданий тільки за умови дотримання певних екологічних умов, а також за умови особистої відповідальності осіб, що здійснюють відповідну діяльність, за запобігання і скорочення будь-якого забруднення, яке може викликати здійснення таких видів діяльності.

Однією із основних обов'язкових вимог для отримання дозволу на здійснення названих видів діяльності є використання при її здійсненні найкращої доступної технології (далі - НДТ) для такого виду діяльності.

По суті, принцип ВАТ полягає у створенні правових умов для забезпечення сталого розвитку шляхом вирішення конфлікту економічного та екологічного інтересів. Таке вирішення полягає у створенні умов для здійснення певного виду економічної діяльності за умови гарантування її раціональності і максимально можливої на даний час екологічної безпечності. Названа безпечність досягається, по-перше, наявністю вимоги щодо застосування НДТ, яка вже сама по собі містить максимально безпечні на даний час кількісно-якісні показники відповідної діяльності, а, по-друге, – низкою додаткових обов'язків, які покладаються на особу, що отримує дозвіл (запобігати великомасштабним забрудненням, накопиченню відходів виробництва, мксимально ефективного використання енергоресурсів, повернення порушеного внаслідок здійснення діяльності довкілля у стан, яких існував до такого порушення тощо). Додаткові вимоги екологічного спрямування покладаються на вказану особу також і рішенням про видачу дозволу (граничне дозволене значення викидів забруднюючих речовин, заходи, можливість вжиття яких при виникненні аварійних ситуацій повинна бути забезпечена, заходи щодо мінімізації забруднення та моніторингу впливу

¹⁹⁵ Наилучшая существующая технология. - http://ru.wikipedia.org/wikicite_note-1

діяльності на стан довкілля та населення тощо)¹⁹⁶.

Окрім вказаного, превентивний характер при застосуванні ВАТ відіграють закріплені вимоги щодо форми та змісту заяви на видачу дозволу, а також доведення інформації щодо її подання до громадськості. Так, всі заявки на отримання дозволу мають бути спрямовані до компетентного органу держави-члена ЄС, на території якого здійснюватиметься планована діяльність, який вирішуватиме, чи варто дозволяти діяльність. Заявка повинна включати в себе інформацію, яка характеризує особливості планованої діяльності та можливі негативні впливи на довкілля внаслідок її здійснення¹⁹⁷.

У розвиток Директиви 96/61/ЄС в ЄС були розроблені і затверджені довідники найкращих існуючих технологій (Best Available Techniques REferences - BREF) щодо окремих галузей економіки та видів діяльності, які підлягають використанню.

Запровадження принципу ВАТ в Україні може забезпечити виконання вочевидь основної функції права екологічної безпеки у сучасних умовах – попередження можливих порушень екологічної безпеки. Основна роль у такому попередженні має бути відведена стадії видачі дозвільних документів на здійснення певних видів діяльності, що є екологічно небезпечними.

Так, науково обгрунтовані НДТ, що містять конкретні, максимально безпечні (з урахуванням сучасного рівня розвитку науки і техніки) для довкілля та населення кількісно-якісні показники, можна розглядати в якості нормативних критеріїв екологічної безпеки. На відміну від визначених Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Базовий закон) (ст. 33) так званих екологічних нормативів (гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів), якими передбачаються певні вимоги щодо наслідків екологічно небезпечної діяльності, які часто неможливо відстежити та належним чином зафіксувати, НДТ є вимогами щодо джерела небезпеки – відповідної діяльності. Зрозуміло, що превентивний характер має нормативне регулювання поведінки із джерелом негативного впливу, яке б унеможливило понаднормові негативні впливи на довкілля, а не з його наслідками, які настають вже після такого впливу (забруднення). При цьому зазначена перевірка здійснюється до видачі дозволу у формі перевірки відповідності заявленої діяльності вимогам відповідної НДТ, а тому, у випадку встановлення невідповідності планованої діяльності відповідному НДТ, у видачі дозволу буде відмовлено до початку здійснення відповідної діяльності.

Слід зауважати, що повноцінне запровадження принципу ВАТ є тривалим та непростим процесом, адже потребує комплексних змін законодавства, певного часу для адаптації до них економіки та, звичайно, фінансових витрат на розробку НДТ. Зрозуміло, що відповідні кардинальні зміни мають

¹⁹⁶Integrated pollution prevention and control. - Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/128045_en.htm. - Назва з екрану.

¹⁹⁷ Там само.

передбачатись насамперед нормами чинного екологічного законодавства, і їх запровадження повинно бути чітко спланованим і, за можливості, закріпленим на рівні програмного документа, затвердженого законом.

Однак на даний час в Україні процес реалізації принципу ВАТ фактично не розпочато. Зокрема, системні положення щодо запровадження ВАТ та НДТ, які б передбачали чіткі заходи, етапи та уповноважених на їх реалізацію осіб, відсутні в основних нормативно-правових актах вищої юридичної сили в сфері екології - в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та в Основних засадах державної екологічної політики на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21.12.2010 р.. Хоча в останньому документі в якості складової удосконалення дозвільної системи в екологічній сфері названо впровадження інтегрованого дозволу щодо регулювання забруднення довкілля відповідно до Директиви ЄС про попередження та контроль забруднення ('IPPC' 96/61/EC Directive), спрощення процедури видачі дозволу та забезпечення прозорості.

Водночас, окремі положення названих актів, за умови їх уточнення та об'єднання логічними зв'язками у єдину систему норм, можуть сприяти реалізації принципу ВАТ. Так, ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» одним із основних принципів названо екологізацію матеріального виробництва на основі в тому числі широкого впровадження новітніх технологій. Згідно з приписами ст. 41 цього ж Закону економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища повинні передбачати надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій. Однак належної реалізації у податковому законодавстві дане положення поки що не знаходить. При цьому названа стаття, як і аналогічні положення ст. 48, якими передбачено надання податкових пільг за умови запровадження названих вище технологій, є диспозитивними за своєю суттю, адже не містять обов'язкових вимог щодо такого запровадження, а надають право здійснити його. Відсутність конкретних пільг або їх недостатня економічна вигідність у випадку використання нових технологій, яка полягає у перевищенні витрат від переходу на таке використання над розміром отриманих переваг (пільг), а також неефективність системи державного контролю за дотриманням екологічного законодавства, внаслідок чого чимало порушень є латентними, не стимулює відповідного переходу більшості суб'єктів господарювання до такого запровадження. Ефективне ж для довкілля та екологічної безпеки запровадження НДТ передбачає обов'язковий перехід на їх застосування всіма без виключення суб'єктами, діяльність яких є екологічно небезпечною.

Не закріплення загальних положень щодо забезпечення ВАТ на рівні загальних актів екологічного законодавства логічно позначається на змісті спеціальних актів антропоохоронного, природоресурсового та природоохоронного законодавства різного рівня юридичної сили, якими передбачаються конкретні дозвільні процедури у досліджуваній сфері. Такі

акти в переважній більшості не містять жодних конкретно сформульованих спеціальних вимог щодо впровадження НДТ та контролю за цим під час видачі дозвільних документів. Єдиним виключенням із зазначеного є положення Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженої наказом Мінприроди України від 9 березня 2006 р. № 108¹⁹⁸. Так, цим нормативним актом передбачається поділ об'єктів, для яких розробляються документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, в залежності від обов'язковості впровадження на них НДТ та методів керування, визначається необхідність наведення у відповідних документах опису, місця розташування та геодезичних координат виробництв та технологічного устаткування, на яких повинні впроваджуватися найкращі доступні технології та методи керування, характеристику зазначених технологій. Пункт 2.11. аналізованої інструкції встановлено, що для існуючого об'єкта впроваджуються існуючі НДТ, які не потребують надмірних витрат, а саме: технології найбільш ефективні з точки зору попередження, мінімізації або нейтралізації забруднюючих речовин, доступних будь-якому суб'єкту господарювання, який має відповідний тип виробництва (устаткування). Впровадження цих технологій передбачає підготовку робітників, методи роботи, інструменти контролю. Вартість використання таких технологій не повинна бути надмірною у порівнянні з природоохоронним результатом. Цим же пунктом визначено необхідність впровадження для новоствореного об'єкта НДТ і методів керування, які включають в себе технологічні процеси, методи проектування, виготовлення, обслуговування, експлуатації, виводу з експлуатації устаткування, які розроблені так, що можуть бути застосовані при умові економічної та технічної доцільності, доступні з точки зору витрат і переваг і є найбільш ефективними для досягнення високого рівня захисту навколишнього середовища в цілому. Крім того, названою інструкцією визначено Перелік виробництв та технологічного устаткування, які підлягають до впровадження НДТ та методів керування. Однак ефективність наведених норм залишає бажати кращого, в тому числі через відсутність актуального переліку чинних НДТ у відповідній сфері, а також через відсутність імперативних вимог щодо необхідності підтвердити відповідність діяльності щодо викидів, на здійснення якої планується отримання дозволу, відповідній НДТ на момент прийняття рішення про видачу такого дозволу.

Підсумовуючи викладене, хотілося б висловити сподівання на посилення уваги з боку української держави до питань реалізації принципу ВАТ, так як його запровадження у правовідносинах екологічної безпеки є необхідним процесом, однак який потребує значного адаптаційного періоду, матеріальних та організаційних витрат з метою впровадження засад сталого розвитку України.

¹⁹⁸ Офіційний вісник України. – 2006. - № 13/№ 14. – Ст. 916,

2.2.3. Правові проблеми взаємодії між різними органами державної влади, які забезпечують видачу різних видів дозволів у сфері забезпечення екологічної безпеки

Враховуючи положення чинного екологічного законодавства, реалізація функції видачі дозвільних документів в сфері екології надана передусім органам державної виконавчої влади, окремими повноваженнями наділені у цій сфері також органи місцевого самоврядування.

Від чіткості та узгодженості діяльності цих органів багато в чому залежить ефективність забезпечення приватного інтересу щодо здійснення діяльності на підставі відповідних дозволів, а також публічного – щодо недопущення порушення вимог екологічної безпеки під час здійснення такої діяльності. Слід зазначити, що відповідно до Основних засад (стратегії) національної екологічної політики України на період до 2020 року (далі – Стратегія), однією із першопричин екологічних проблем України визнано неефективною існуючу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій. Серед очікуваних результатів виконання Стратегії названо забезпечення переходу до системи інтегрованого екологічного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та розвитку екологічної складової в галузях економіки. Очевидно, що «інтегроване екологічне управління» повинно передбачати створення єдиного спеціально уповноваженого органу виконавчої влади, якому б підпорядковувались інші органи влади в частині виконання ними управлінських функцій в сфері екології, а також запровадження принципу «єдиного вікна» у дозвільних відносинах, впровадження якого також слід доручити такому єдиному органу. Однак такий підхід на даний час нормативно не впроваджено.

Як наслідок, на сьогодні видачу дозвільних документів в сфері екології здійснюють різні, не підпорядковані один одному, органи державної виконавчої влади. Так, останні кардинальні зміни у системі центральних органів виконавчої влади були запроваджені Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. З прийняттям цих документів повноваження по видачі досліджуваних дозволів були фактично передані до сфери відання декількох міністерств, між якими нормативно не встановлено субординаційних або координаційних зв'язків у питаннях такої видачі. Такими міністерствами насамперед були визначені: 1) Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України), яке як безпосередньо, так і через свої територіальні органи було наділено повноваженнями щодо видачі дозволів, а через керівника цього органу скеровується і координується дозвільна діяльність Державної служби геології та надр України, Державного агентства водного

господарства; 2) Міністерством аграрної політики і продовольства, через керівника якого скеровується і координується дозвільна діяльність Державного агентства земельних ресурсів, Державного агентства лісового господарства, Державного агентства рибного господарства, Державної ветеринарної та фітосанітарної служби; 3) Міністерством охорони здоров'я України, через керівника якого спрямовується і координується дозвільна діяльність Державної санітарно-епідеміологічної служби та Державної служби лікарських засобів України; 4) Міністерством оборони України, через керівника якого спрямовується і координується діяльність Державної служби надзвичайних ситуацій України.

Водночас, постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442¹⁹⁹ були у зазначену систему були внесені істотні зміни, які в тому числі стосуються системи органів, що видають документи дозвільного характеру у сфері екології. Так, відповідно до п. 1 зазначеної постанови прийнято рішення утворити Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, реорганізувавши шляхом перетворення Державну ветеринарну та фітосанітарну службу і приєднавши до Служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу та поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, діяльність яких припиняється (крім функцій з реалізації державної політики у сфері плеємінної справи у тваринництві, у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), а також функції із здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів, діяльність якої спрямовуватиметься і координуватиметься безпосередньо Кабінетом Міністрів України.

Крім того, вирішено утворити Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, реорганізувавши шляхом злиття Державну службу з лікарських засобів та Державну службу з контролю за наркотиками і поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняються (крім функцій із забезпечення формування державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади із зазначених питань), діяльність якої спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України.

Зазначена ситуація призводить до того, що дозвільна діяльність вищеперелічених органів здійснюється ними окремо і незалежно від інших, що не дозволяє комплексно забезпечувати екологічну безпеку на стадії видачі

¹⁹⁹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. - 2014. - № 74. - Ст. 2105.

дозвільних документів, адже дозвільний орган позбавлений можливості оцінити екологічні ризики, які могли бути виявлені під час діяльності іншого дозвільного органу та які підлягають врахуванню (наприклад, при наданні документу дозвільного характеру особі «А» не будуть враховані екологічні ризики діяльності суміжного землекористувача – особи «Б», які посилюють негативні впливи від діяльності особи «А», виявлені під час надання особі «Б» іншого дозволу іншим органом).

Проблема взаємодії різних дозвільних органів та ефективності їх діяльності ускладнена ліквідацією територіальних органів Мінприроди України та передачу їх функцій місцевим державним адміністраціям, проведення якої нормативно передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16 жовтня 2012 р. та прийнятою у його розвиток постановою Кабміну України «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 13 березня 2013 р. № 159. Пізніше самим Мінприроди наказом від 17 травня 2013 р. № 201 були затверджені Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи екології та природних ресурсів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. На виконання цих нормативних актів у структурі обласних та Київської міської державної адміністрації створені окремі структурні підрозділи – департаменти екології та природних ресурсів, які в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць виконують, зокрема, дозвільні функції в сфері екології, які раніше здійснювались територіальними органами Мінприроди відповідного рівня.

Зазначені органи на даний час мають подвійне підпорядкування – голові відповідної адміністрації та Мінприроди, що, на наше переконання, негативно позначається на ефективності їх діяльності, адже чітко вказане підпорядкування не розмежовується, а враховуючи перебування працівників відповідного департаменту саме в штаті місцевої державної адміністрації, можна припустити, що ними насамперед виконуватимуться рішення її голови, а не вказаного міністерства. В свою чергу, саме Мінприроди, з огляду на його статус та повноваження, повинно мати реальні можливості впливу на органи, які на місцях наділені повноваженнями щодо видачі дозволів в сфері екології з метою недопущення ігнорування ними питань забезпечення екологічної безпеки у дозвільних відносинах.

Окрім зазначеного, проблемою в сфері взаємодії між різними органами державної влади, що забезпечують реалізацію дозвільних відносин в сфері екології, є те, що координація діяльності органів влади при здійсненні дозвільної діяльності в сфері екології законодавчо майже не передбачається, що негативно позначається на їх можливостях щодо забезпечення екологічної безпеки у процесі видачі відповідних дозволів. Особливо актуальною ця проблема є для так званого погодження видачі дозвільного документа, що, наприклад, передбачається для сфери спеціального водокористування (видача

дозволу погоджується з органами водного господарства, Держгеонадра чи МОЗ), спеціального лісокористування (видача лісового квитка у межах території та об'єктів природно-заповідного фонду), землекористування (погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок), використання атмосферного повітря (погодження дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами із установами державної санітарно-епідеміологічної служби). Так, відповідні нормативні акти, визначаючи необхідність погодження видачі певного дозволу дозвільним органом із іншим органом виконавчої влади, водночас не передбачають порядку взаємодії таких органів під час такого погодження, строку і порядку погодження.

Часто чинні процедурні нормативні акти не передбачають переліку питань, які підлягають дослідженню під час відповідного погодження, а також правових підстав для позитивного чи негативного висновку за його наслідками. Така ситуація не дозволяє використовувати досліджуване погодження як додатковий захід, спрямований на забезпечення екологічної безпеки, адже таке його призначення нормативно не закріплено, а також зумовлює формальний характер цієї процедури, за якого детальна перевірка документації щодо видачі дозволу не проводиться.

2.2.4. Проблеми впровадження інтегрованого підходу до формування дозвільної системи щодо забезпечення екологічної безпеки

Ситуація, за якої дозвільні документи в сфері екології видаються різними органами державної влади та місцевого самоврядування, об'єктивно зменшує можливість ефективного попередження порушення вимог екологічної безпеки на стадії видачі дозвільного документа. Зменшення кількості таких органів або навіть взагалі делегування повноважень щодо видачі вказаних дозвільних документів одному спеціально уповноваженому органу державної виконавчої влади може покращити ефективність відповідної діяльності, адже у такий спосіб можуть бути усунені неузгодженості та суперечності в діяльності багатьох органів, яка на даний час ще й недостатньо скоординована на рівні чинного законодавства.

Водночас, наділення повноваженнями щодо видачі відповідних дозволів декількох або навіть одного органу влади, потребує наявності в їх штаті фахівців із знаннями особливостей забезпечення екологічної безпеки у різних сферах екологічно небезпечної діяльності, а також зі знаннями особливостей здійснення окремих видів екологічно небезпечної діяльності, в тому числі – поводження із відходами. Окрім того, між окремими структурними підрозділами такого єдиного дозвільного органу, які, вочевидь, відповідатимуть за видачу дозволів на окремі вищеназвані види діяльності, має бути встановлено ефективний та безперервний обмін інформацією щодо виявлених ними при наданні дозвільних документів екологічних ризиків, відомості щодо різновидів та проявів яких можуть мати значення при видачі інших дозволів.

Однак створення такого єдиного дозвільного органу – справа далекої перспективи. Наразі ж посилити ефективність забезпечення екологічної безпеки у межах передбачених чинним законодавством дозвільних процедур можна шляхом впровадження інтегрованого підходу до формування дозвільної системи, окремі складові якого передбачені вже аналізованим вище Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 червня 2005 р. Цим нормативним актом, зокрема, передбачається централізація діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру шляхом впровадження так званого принципу організаційної єдності, згідно з яким видача документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання здійснюється у встановленому законодавством порядку у дозвільному центрі державним адміністратором шляхом взаємодії з представниками місцевих дозвільних органів. У свою чергу, під терміном «дозвільний центр», який вживається в аналізованому законі, законодавець пропонує розуміти робочий орган міської ради міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчого органу), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету, в якому представники регіональних, місцевих дозвільних органів та державний адміністратор діють за принципом організаційної єдності щодо видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру.

Запровадження вищеназваного принципу організаційної єдності щодо видачі «екологічних» дозволів повинно здійснюватись із врахуванням необхідності гарантувати пріоритетність забезпечення екологічної безпеки у процесі такої видачі. Зазначена обставина повинна обов'язково враховуватись при внесенні змін та доповнень до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в спеціальному розділі, про що вже наголошувалося.

Водночас, позитивні механізми, визначені Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», повинні реалізовуватись в дозвільно-екологічних відносинах, для чого окрім власне нормативного забезпечення мають бути вирішені також чимало організаційних та фінансових питань. Це стосується реалізації принципу «єдиного вікна» через діяльність так званих дозвільних центрів. Враховуючи особливе значення дозвільних процедур у сфері екології, а також складність й насиченість відповідного законодавства, очевидно є необхідність створювати спеціалізовані «екологічні» дозвільні центри, процедурну діяльність яких слід визначити на рівні спеціального типового положення. При цьому створення таких центрів варто запровадити не на базі органів місцевого самоврядування, як це допускається законодавством, а на базі відповідних місцевих органів виконавчої влади. Звичайно, що оптимально було б створювати такі центри в

сфері екології на базі місцевих органів Мінприроди, але, з огляду на їх ліквідацію та передачу їх функцій місцевим держадміністраціям (які на даний час мають найбільшу кількість дозвільних повноважень з-поміж інших органів державної виконавчої влади), на даний час такі центри слід створювати саме на базі останніх.

Важливо, що впровадження інтегрованого підходу до формування дозвільних органів в сфері екології, окрім створення єдиної системи дозвільних центрів та передбачення в якості пріоритетного завдання відповідної процедури забезпечення екологічної безпеки, повиненно також передбачати чіткий єдиний перелік органів, що погоджують видачу того чи іншого дозвільного документа, мету такого погодження, універсальний порядок такого погодження, а також конкретні строки таких дій.

Формою прояву інтегрованого підходу у дозвільних екологічних правовідносинах може бути запровадження так званого інтегрованого екологічного дозволу, необхідність чого обумовлена в тому числі зобов'язаннями України із наближення її екологічного законодавства до законодавства ЄС. З метою сприяння інтеграції України до ЄС в частині виконання вимог щодо удосконалення вітчизняного екологічного законодавства, в Україні за участі Шведського агенства з охорони навколишнього середовища було запроваджено відповідний проект. Так, захист навколишнього природного середовища в цілому та мінімізація забруднення за рахунок оптимального проектування і експлуатації устаткування потребує інтегрованого підходу до природоохоронного законодавства. Система інтегрованого екологічного дозволу полягає у тому, що викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря, воду (включаючи скиди стічних вод у каналізацію) та ґрунт, а також низка інших впливів на навколишнє середовище (використання енергії, води та сировини) повинні оцінюватися разом. Така система також вимагає від дозвільних органів встановлення умов дозволу у спосіб, за якого буде досягнуто високого рівня захисту навколишнього середовища як цілого. Важливо, що система інтегрованого екологічного дозволу ґрунтується на принципі ВАТ, який передбачає забезпечення своєрідного балансу між перевагами для охорони навколишнього середовища та витратами природокористувачів, адже за такого підходу забезпечується запобігання забруднення замість здійснення контролю «на кінці труби» (в кінці технологічного процесу)²⁰⁰.

Контрольні питання та завдання:

1. Охарактеризуйте роль дозвільної системи в системі правового забезпечення екологічної безпеки.
2. Наведіть характеристику сучасної системи законодавства України, що врегульовує видачу дозволів у сфері забезпечення екологічної безпеки та запропонуйте шляхи їх усунення

²⁰⁰Інтегрований екологічний дозвіл. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/12385>. - Назва з екрану.

3. Зазначте основні правові проблеми взаємодії між різними дозвільними органами при видачі дозволів у сфері забезпечення екологічної безпеки та запропонуйте шляхи їх усунення

4. Охарактеризуйте роль та значення принципу ВАТ як засобу забезпечення екологічної безпеки та основні правові проблеми його запровадження в Україні

5. Зазначте основні правові проблеми впровадження інтегрованого підходу до формування дозвільної системи у сфері забезпечення екологічної безпеки та запропонуйте шляхи їх усунення.

Рекомендована література:

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посібн. – К.: Знання-прес, 2002.

2. Краснова М.В. Договори в екологічному праві України. Навчальний посібник. - К.: Алерта. - 2012. - 216 с.

3. Науково-практичний коментар Кодексу України про надра / Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Н.Р. Малишева [та ін.] ; за редакцією Г.І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 328 с.

4. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, ТГ. Ковальчук [та ін.] ; за редакцією Г.І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.

5. Євстігнєєв А.С. Правове регулювання екологічної безпечності природокористування в Україні у Програмі поводження з твердими побутовими відходами // А.С. Євстігнєєв. Юридична Україна. - № 12. - 2011 р. – С. 78-83.

6. Євстігнєєв А.С. Правове регулювання реалізації сталого розвитку в Україні як гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування // А.С. Євстігнєєв. - Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка Юридичні науки. – 2012. – №. 92. – С. 45-49.

Тема 2.3. Правове регулювання екологічного інформаційного забезпечення та його місце в системі екологічної безпеки

Анотація. Розкриваються поняття та юридична природа екологічного інформаційного забезпечення, його форми та види. Досліджується правовий механізм регулювання екологічного інформаційного забезпечення.

Аналізуються правові засади забезпечення режимів доступу до публічної інформації у галузі екологічної безпеки, а також проблеми удосконалення законодавства про екологічну інформацію в системі права екологічної безпеки.

Ключові слова. Екологічна інформація; екологічне інформаційне забезпечення; види та режими екологічної інформації.

2.3.1. Поняття та юридична природа екологічного інформаційного забезпечення, його форми та види

Загально прийнято вважати, що інформація потрібна не сама по собі, а для прийняття важливих рішень. Особливо таке актуальне для сфери забезпечення екологічної безпеки, коли відомості екологічного характеру враховуються при оцінці впливу запланованої діяльності на стан довкілля і здоров'я людей, при проведенні екологічної експертизи, екологічного ліцензування, екологічного контролю, екологічного моніторингу тощо. На сучасному етапі розвитку науково-технічного прогресу саме суспільство набуває статусу інформаційного, оскільки XXI століття – це століття знань, що містяться в різних джерелах інформації, які стосуються, в тому числі, й питань збереження середовища існування всього живого.

Тому інформаційне забезпечення сфери екологічної безпеки відноситься до числа теоретико-правових та практичних проблем, які недостатньо вивчені в юридичній науці. Для екологічного права ця проблематика становить відповідний інтерес у контексті формування концепції екологічного інформаційного права, що передбачає розвиток системних досліджень, спрямованих на виявлення тенденцій взаємодії цієї галузі з іншими галузями національного та міжнародного права²⁰¹.

На державному рівні це підтверджується Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р.²⁰², а також Доктриною інформаційної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 8 липня 2009 року № 514/2009²⁰³ (далі – Доктрина). Зокрема, в Доктрині зазначається, що за сучасних умов інформаційна складова набуває дедалі більшої ваги і стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки. Інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та інформаційні технології значною мірою впливають на рівень і темпи соціально-економічного, науково-технічного і культурного розвитку. Від обсягу, швидкості та якості обробки інформації значною мірою залежить ефективність управлінських рішень, зростає значення методів управління з використанням інформаційних технологій. Водночас, спроможність ідентифікувати науково-технічні та екологічні проблеми, здійснювати моніторинг їх розвитку і прогнозування наслідків безпосередньо залежать від ефективності використаної інформаційної інфраструктури. Таким чином, інформаційна безпека є невід'ємною складовою кожної зі сфер національної безпеки, в тому числі й екологічної безпеки.

Серед реальних та потенційних загроз інформаційній безпеці України в екологічній сфері, згідно з Доктриною, є: приховування, несвоєчасне надання

²⁰¹ *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: Автореф. дисс. д.ю.н. М., 2009. – С. 5.

²⁰² Урядовий кур'єр від 13.06.2013, № 105.

²⁰³ Офіційний вісник України. - 2009. - № 52. - Ст. 1783.

інформації або надання недостовірної інформації населенню про надзвичайні екологічні ситуації чи надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру; недостатня надійність інформаційно-телекомунікаційних систем збирання, обробки та передачі інформації в умовах надзвичайних ситуацій; низький рівень інформатизації органів державної влади, що унеможлиблює здійснення оперативного контролю та аналізу стану потенційно небезпечних об'єктів і територій, завчасного прогнозування та реагування на надзвичайні ситуації.

Термін «інформаційне забезпечення» в спеціальній літературі розглядається як: 1) а) правове регулювання відповідних відносин згідно із його сутністю та з точки зору інформаційного підходу; б) вдосконалення діяльності в плані наукового, методичного забезпечення, використання прикладних і спеціальних дисциплін з метою підвищення якості діяльності²⁰⁴; 2) гарантія, спосіб, засіб забезпечення екологічної безпеки, відповідний напрямок, спосіб реалізації державою національної екологічної політики²⁰⁵; 3) міжгалузєва функція управління в галузі екології²⁰⁶, що визначається як урегульована правовими нормами діяльність уповноважених на це державних органів в сфері екологічного інформаційного забезпечення. При цьому вважається, що екологічне інформаційне забезпечення є важливою умовою здійснення інших функцій управління в сфері екології (контролю, моніторингу, експертизи тощо), основою прийняття екологічно важливих рішень, будь-яких інших видів управлінської діяльності в даній сфері²⁰⁷.

Передусім екологічне інформаційне забезпечення – це засіб реалізації державної екологічної політики, основною метою якої є гарантування екологічно безпечного навколишнього природного середовища для життя і здоров'я населення (Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI²⁰⁸).

Конституційні засади екологічного інформаційного забезпечення тісно пов'язані з механізмом реалізації абсолютного права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ч. 1 ст. 50 Конституції України), де засобом його забезпечення виступає право кожного на вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів та предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ч. 2 ст. 50 Конституції України)²⁰⁹.

²⁰⁴ Лук'янчиков С.Д. Методологічні засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів / Лук'янчиков С.Д. – К., Національна академія внутрішніх справ України, 2005. – 360 с. - С 10-11.

²⁰⁵ Краснова М.В. Розділ VIII Екологічне інформаційне забезпечення. В кн.: Екологічне право України. Академічний курс: підручник/ За заг.ред. Ю.С. Шемшученка. – Юридична думка, 2005. – 848 с. - С. 261.

²⁰⁶ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208с.

²⁰⁷ Краснова М.В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію: Автор. дис...к.ю.н. - К.,1997. – 20 с. – С. 7.

²⁰⁸ Голос України від 14 січня 2011 р., № 6.

²⁰⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

У системі екологічних прав громадян законодавчо закріплено право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом (п. «е» ч. 1 ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.)²¹⁰.

Таким правом наділені й громадські об'єднання у галузі екології, які мають право одержувати у встановленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела його забруднення, програми і заходи щодо охорони навколишнього природного середовища (ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

З таких міркувань більшість науковців розглядає екологічне інформаційне забезпечення через його значення як засобу забезпечення права на екологічну інформацію, зважаючи, що тільки при належному інформаційному забезпеченні можуть бути реалізовані всі екологічні права громадян²¹¹, в тому числі і право на екологічну безпеку. Таким чином, еколого-інформаційне забезпечення є одним з основних засобів та гарантій реалізації права громадян на екологічну безпеку.

Отже, право на екологічну інформацію є важливою складовою права на екологічну безпеку, інших екологічних прав громадян, захист яких гарантується Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, це, крім іншого, Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. (Оргус, Данія), ратифікована Законом України від 6 липня 1999 р.²¹², а також Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 9 травня 2011 року²¹³.

Тому доцільно вважати, що правові норми, які спрямовані на регулювання відносин у сфері екологічного інформаційного забезпечення містяться в конституційному, інформаційному, екологічному, адміністративному, інших галузях права, та утворюють міжгалузевий (комплексний) правовий інститут. Такі відносини можна умовно назвати *еколого-інформаційними*, вони можуть складатися з приводу виробництва, створення, пошуку, отримання, обробки, систематизації, надання, зберігання, обміну, розповсюдження, використання, захисту екологічної інформації, функціонування інформаційних фондів і систем, що містять екологічну інформацію та застосування в цих цілях інформаційних технологій.

Суб'єктами еколого-інформаційних відносин можуть виступати всі особи, які за родом діяльності або в силу особистої зацікавленості причетні до еколого-інформаційних процесів. Так, Закон України «Про інформацію» від 2

²¹⁰ Відомості Верховної Ради України. -1991. - № 41. – Ст. 546.

²¹¹ Васильєва М.И. Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика, 2009. № 8.

²¹² Офіційний вісник України. – 2010. - № 33. – Ст. 1191.

²¹³ Голос України від 9 лютого 2011р., № 24.

жовтня 1992 р. (в редакції від 10 серпня 2012 р.)²¹⁴ в ст. 4 визначає, що суб'єктами інформаційних відносин можуть бути: фізичні особи; юридичні особи; об'єднання громадян; суб'єкти владних повноважень. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»²¹⁵ в ст. 25-1 конкретизує таких суб'єктів на тих, хто зобов'язаний забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища, це, зокрема: а) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (зараз це Міністерство екології та природних ресурсів, яке діє на підставі Положення, затвердженого постановою уряду від 21 січня 2015 року № 32²¹⁶); б) його органи на місцях; в) органи місцевого самоврядування; г) підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей. Норма визначає, що екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

Щодо *об'єктів еколого-інформаційних відносин*, то в літературі існують різні точки зору²¹⁷. Найбільш слушною є позицію тих авторів, які вважають власне екологічну інформацію об'єктом еколого-інформаційних відносин²¹⁸, що підтверджується і положеннями ст. 4 Закону України «Про інформацію»²¹⁹.

Екологічна інформація як об'єкт правовідносин являє собою сукупність відомостей. Відомості розрізняються за своїми джерелами, формою та мірою аналітичної обробленості. Формою ж існування екологічної інформації є різні інформаційні ресурси. Зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» в статті 25 закріпив законодавче визначення екологічної інформації. Аналіз змісту цього визначення дозволяє віднести до інформації у сфері забезпечення екологічної безпеки будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про: стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів - землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища; джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей; загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;

²¹⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. – Ст. 650.

²¹⁵ Відомості Верховної Ради України. - 1991р.- № 41. – Ст. 546.

²¹⁶ Офіційний вісник України, 2015, № 10 (13.02.2015), ст. 266.

²¹⁷ *Северин В.А.* Правовое регулирование информационных отношений // Вестн. Моск. ун-та Серия 11. Право. - №5. - 2000. – С. 21-36.

²¹⁸ *Васильева М.И.* Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика, 2009. №8. – С. 45.

²¹⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. – Ст. 650.

екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища; витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизованих баз даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами про це.

Дослідження правового поняття «екологічна інформація» дозволяє визначити форми та види екологічного інформаційного забезпечення. Так, значення «екологічної інформації» як системи відомостей (даних), що входять до її складу²²⁰, ²²¹, ²²², впливає на формування видів екологічного інформаційного забезпечення. Значення «екологічної інформації» як сфери (галузі) еколого-правового регулювання в цілому²²³, або як суспільних відносин, що становлять предмет екологічного права²²⁴), дозволяє говорити про форми екологічного інформаційного забезпечення: Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в державі за рік; дані державних кадастрів та реєстрів; дані інформаційних моніторингових систем; довідки, підготовлені посадовими особами державних, самоврядних органів, підприємств, установ, організацій; дані спеціальних інформаційних бюллетенів тощо.

З позиції екологічного інформаційного забезпечення як складової частини механізму забезпечення екологічної безпеки, є такий підхід до поняття «екологічна інформація»²²⁵, це дані про:

1) стан навколишнього природного середовища, його об'єктів, їх взаємодію та рівні забруднення. До цих відомостей включаються наступні дані про: а) стан навколишнього природного середовища; б) стан об'єктів навколишнього природного середовища (земель, ґрунту, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного світу, тваринного світу, ландшафту, природних об'єктів, біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми); в) взаємодія між об'єктами навколишнього природного середовища; г) рівні забруднення навколишнього природного середовища, його об'єктів;

²²⁰ Карху О.С. Юридическая ответственность за нарушение законодательства об экологической информации: дисс. ... к.ю.н. - М., 2004. - С. 45.

²²¹ Попов А.А. Правовое регулирование экологической информации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 2005 - 20 с. - С. 9.

²²² Выпханова Г.В. Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // «Экологическое право», 2008, № 3. - С. 15.

²²³ Дубовик О.Л. Экологическая информация: понятие, виды, режим, защита / Зеленый мир. - 2003. - N 21-22. - С. 6.

²²⁴ Боголюбов С.А. Экологическое (природоресурсное) право. Учебник. М.: 2010. - 528 с. - С. 194.

²²⁵ Доступ до екологічної інформації: Посібник / за ред. Козак З.Я. - Львів: «ЕПЛ», 2006. - 56 с. - С. 4.

2) джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори, які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей. До них відносяться: вібрація, електромагнітне випромінювання, радіація;

3) діяльність, що впливає або може вплинути на складові навколишнього середовища;

4) заходи, що впливають або можуть вплинути на складові навколишнього середовища. До них належать: адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політика, законодавство, плани, програми, прогнози;

5) аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища. Зокрема, витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування;

6) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи.

У сфері, що досліджується, можна брати до уваги й інші класифікації, наприклад, розподіл екологічної інформації на інформацію: про стан довкілля, про впливи на навколишнє середовище і про управління охороною навколишнього середовища; інформацію про вплив довкілля на здоров'я людини, інформацію про якість харчових продуктів і предметів побуту, інформацію про екологічно небезпечні аварії та їх наслідки (відомості про події та факти), інформацію про екологічні прогнози тощо²²⁶.

Важливе значення для визначення змісту і меж екологічної інформації та екологічного інформаційного забезпечення має також Директива ЄС "Про вільний доступ до інформації про навколишнє середовище" (1990/2003 р.)²²⁷.

На значимість екологічного інформаційного забезпечення впливають також принципи інформаційних відносин. Так, *загальні принципи* закріплені в ст. 2 Закону України «Про інформацію»²²⁸, а саме: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації. *Спеціальні принципи* закріплені в ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме: принцип обов'язковості надання висновків державної екологічної експертизи; гласності і демократизму при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду. Особливого значення набувають принципи, закріплені в Законі

²²⁶ Краснова М.В. Право громадян на екологічну інформацію: проблеми гарантій реалізації та захисту // Право України. – 1997. – № 3. – С. 42-48.

²²⁷ http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/okr_sreda/infoenvaccess.htm#_edn1.

²²⁸ Відомості Верховної Ради України від 01.12.1992 р., № 48, стаття 650.

України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»²²⁹, зокрема: принципи доступності, достовірності та своєчасності отримання екологічної інформації та відповідальності органів виконавчої влади за невиконання даного принципу.

2.3.2. Правовий механізм регулювання екологічного інформаційного забезпечення в системі екологічної безпеки

Для існування ефективного правового механізму екологічного інформаційного забезпечення в сфері екологічної безпеки, перш за все, необхідним є наявність теоретико-правових засад, системи законодавства в сфері екологічно-інформаційного забезпечення та його належного застосування.

Так, з позиції теорії екологічного права, *правовий механізм екологічного інформаційного забезпечення* може представляти собою систему правових засобів, які опосередковані правовими нормами екологічного, інформаційного та інших галузей права, спрямовані на правове регулювання еколого-інформаційних відносин, а також забезпечують ефективний правовий вплив на учасників цих відносин з метою реалізації їх екологічних прав, включаючи й права на екологічну безпеку та на екологічну інформацію²³⁰. У складі такого механізму виділяються, як видно, та знаходяться у взаємозв'язку доктринальна, нормотворча, нормативно-правова, правозастосовча та правоохоронна складові.

Це цілком логічно відбивається в Доктрині інформаційної безпеки України²³¹, де зазначається, що діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки України має бути зосереджена на конструктивному поєднанні діяльності держави, громадянського суспільства і людини за трьома головними напрямками, а саме:

інформаційно-психологічному, зокрема щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливого психологічного клімату в національному інформаційному просторі задля утвердження загальнолюдських та національних моральних цінностей;

технологічного розвитку, зокрема щодо розбудови та інноваційного оновлення національних інформаційних ресурсів, впровадження новітніх технологій створення, обробки та поширення інформації;

захисту інформації, зокрема щодо забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності інформації, в тому числі технічного захисту інформації в національних інформаційних ресурсах від кібернетичних атак.

Держава з метою забезпечення інформаційної безпеки України в екологічній сфері має вживати ряд заходів, зазначених в п. 8 Доктрини, а саме: проведення комплексного аналізу екологічного стану територій та їх виробничого потенціалу з метою вироблення інформаційної політики щодо

²²⁹ Голос України від 14 січня 2011 р., № 6.

²³⁰ *Выпханова Г. В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды : Автореф. дисс. ... д. ю. н. - М., 2009. - 62 с. - 13 с.

²³¹ Офіційний вісник України. - 2009. - № 52. - Ст. 1783.

впровадження концепції сталого розвитку; застосування сучасних аерокосмічних, комп'ютерно-телекомунікаційних та геоінформаційних засобів і технологій для комплексного моніторингу, профілактики і своєчасного реагування на надзвичайні ситуації; створення бази даних екологічно безпечних технологій і продукції, їх розробників, виробників і постачальників, результатів маркетингових досліджень екологічного ринку; підвищення рівня інформатизації галузі страхування для акумулювання коштів на відшкодування збитків від надзвичайних ситуацій, а також на довгострокове інвестування заходів із мінімізації ризиків життєдіяльності й господарювання.

Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”²³², в ст 25-1, визначає шляхи реалізації функції екологічного інформаційного забезпечення органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, а саме: а) підготовка Міністерством екології та природних ресурсів і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України - опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет; б) щорічне інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; в) систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; г) негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації; г) передача інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Екологічне інформаційне забезпечення регулюється значною кількістю законодавчих та підзаконних актів різних галузей національного та міжнародного законодавства, тому носить комплексний характер.

Можна класифікувати ці норми за різними критеріями. Так, залежно від видів екологічно важливих відомостей, джерел таких відомостей та органів, які уповноважені забезпечити вільний доступ до таких відомостей пропонується виділити наступні блоки правового регулювання екологічного інформування²³³, а саме:

- а) нормативно-правові акти, які заклали концептуальні основи екологічного інформування та принципи його гарантування;
- б) нормативно-правові акти, які визначають зобов'язаних щодо забезпечення екологічного інформування осіб і їх правове становище;

²³² Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 41. – Ст. 546.

²³³ Краснова М.В. Правове регулювання екологічного інформування: порівняльно-правовий аналіз // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2002. – Вип. 45. – С. 46-54. – С. 46.

в) нормативно-правові акти, які визначають види та джерела екологічного інформування; г) нормативно-правові акти, які регламентують процедури екологічного інформаційного забезпечення; д) нормативно-правові акти, які встановлюють забезпечувальні (охоронні) засоби екологічного інформування. Водночас, різні за своєю юридичною силою нормативно-правові акти не всі здатні забезпечити ефективно реалізацію екологічного інформування. Ця проблема і на сьогодні залишається актуальною.

Значна частина норм в сфері екологічного інформування містяться в різних актах екологічного поресурсового законодавства, зокрема: у Земельному, Водному, Лісовому кодексах України, у Кодексі України про надра, у Законі України «Про рослинний світ», у Законі України «Про тваринний світ», у Законі України «Про охорону атмосферного повітря» тощо.

Відповідно до ст. 4 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення"²³⁴ від 24 лютого 1994 р. громадяни мають право на достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я, здоров'я населення, а також про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступінь.

Закон України "Про екологічну експертизу"²³⁵ від 9 лютого 1995 р. вимагає від замовників державної екологічної експертизи – власників об'єктів підвищеної небезпеки оголошувати через засоби масової інформації Заяви про екологічні наслідки діяльності і подавати еколого-експертним органам комплект документів з обґрунтуванням оцінки впливу на навколишнє природне середовище. Відповідно до статті 11 даного Закону підготовка висновків екологічної експертизи і прийняття рішень щодо подальшої реалізації (використання, застосування, експлуатації тощо) об'єкта екологічної експертизи здійснюються з урахуванням громадської думки. Проте, саме питання врахування думки громадськості, дотримання відповідного процесуального порядку та документального закріплення виглядає найбільш проблематичним.

Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»²³⁶ від 18 січня 2001 р. статтю 15 запровадив регулювання інформування як на рівні реалізації суб'єктивного права на одержання такої інформації, так і на рівні здійснення комплексної функції управління щодо екологічного інформаційного забезпечення в цій сфері.

Існує ряд інших нормативних актів в галузі екології, норми яких передбачають право на отримання екологічної інформації (Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р.²³⁷, Закон України "Про відходи"²³⁸, Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку"²³⁹ від 08

²³⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 27. – Ст. 218.

²³⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 8. – Ст. 54.

²³⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 15. – Ст. 73.

²³⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 34-35. – Ст. 458.

²³⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 36. – Ст. 242.

²³⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. № 12. – Ст. 81.

лютого 1995 р., «Про поводження з радіоактивними відходами»²⁴⁰ від 30 червня 1995 р., Закон України «Про пестициди та агрохімікати»²⁴¹ від 02 березня 1995 р. та інші).

Наявність в законодавстві норм, що передбачають відповідальність за порушення права на екологічну інформацію є однією з найбільших гарантій його реалізації. Право на екологічну інформацію реалізується передусім з метою забезпечення права на екологічну безпеку, а тому у випадках його порушення законодавство передбачає не лише його поновлення, а й відшкодування матеріальної та моральної шкоди, якщо така заподіяна. Принаймні, згідно зі ст. 31 Закону України «Про інформацію»²⁴² та ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації»²⁴³ передбачено, що розмір такого відшкодування визначається у судовому порядку за заявами потерпілих осіб.

Порушеннями законодавства у сфері доступу громадян до публічної інформації вважаються всі допущені в процесі реалізації права на доступ до інформації суб'єктами владних повноважень відступи від положень нормативно-правових актів, що регламентують шляхи та засоби забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема: 1) ненадання відповіді на запит; 2) ненадання інформації на запит; 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 6) несвоєчасне надання інформації; 7) необґрунтоване віднесення відповідних відомостей до інформації з обмеженим доступом; 8) нездійснення реєстрації документів; 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів (ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації»²⁴⁴).

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України²⁴⁵.

Цивільно-правова відповідальність державних службовців за порушення стандартів інформаційної відкритості, наприклад, у справах про відшкодування збитків або немайнової (моральної) шкоди, спричиненої обмеженням доступу до інформації, можлива на загальних підставах і, як правило, не є самостійною формою відповідальності.

Відповідно до ст. 55 Конституції України, ст. 15 Цивільного кодексу України²⁴⁶, кожен має право на судовий захист. При цьому основна маса цивільно-правових спорів розглядається судами загальної юрисдикції. Не є винятком і цивільно-правові спори з приводу доступу до інформації або його (доступу) обмеження.

²⁴⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 27. – Ст. 198.

²⁴¹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 14. – Ст. 91.

²⁴² Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650.

²⁴³ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. – Ст. 314.

²⁴⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. – Ст. 314.

²⁴⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 35-36. - № 37. - Ст. 446.

²⁴⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 40. – Ст. 356.

Окремі закони безпосередньо передбачають випадки цивільно-правової відповідальності винних суб'єктів у сфері доступу до інформації. Так, Закон України «Про захист прав споживачів»²⁴⁷ від 12 травня 1991 р. передбачає, що у разі, коли надання недоступної, недостовірної, неповної або несвоєчасної інформації про продукцію та про виробника (виконавця, продавця) спричинило заподіяння шкоди життю, здоров'ю або майну споживача – споживач має право пред'явити продавцю (виробнику, виконавцю) вимоги щодо відшкодування шкоди у повному обсязі, а також вимагати відшкодування збитків, завданих природним об'єктам, що перебувають у його володінні на праві власності або на інших підставах, передбачених законом чи договором. Збитки, завдані споживачеві недоброросовісною рекламою, підлягають відшкодуванню винною особою у повному обсязі.

Адміністративна відповідальність у сфері доступу до інформації за порушення вимог екологічної безпеки може наставати за вчинення проступків, передбачених законодавством про адміністративні правопорушення. Так, ст. 91-4 КупАП²⁴⁸ передбачена адміністративна відповідальність і визначений склад правопорушення за відмову від надання чи несвоєчасне надання за запитом громадян повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, накладення покарання у вигляді штрафу на службових та посадових осіб від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. На жаль, ефективність застосування таких санкцій невелика, практика застосування цієї норми практично відсутня.

Важливим елементом системи забезпечення права громадян на доступ до екологічної інформації є склад злочину, передбачений статтею 238 Кримінального кодексу України²⁴⁹ «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення». У даному випадку передбачено кримінальну відповідальність за неправомірні дії особи, яка зобов'язана забезпечувати право громадян на доступ до інформації про стан довкілля, зокрема, у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Таким чином, в Україні наявний правовий механізм екологічного інформаційного забезпечення, який здатний посилювати ефективність заходів із екологічної безпеки в цілому. Водночас, останні наукові дослідження свідчать, що основна проблема щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах кризового стану полягає, насамперед, не стільки у створенні нормативно-правової бази, скільки у дієвому та ефективному механізмі її реалізації, тобто в правореалізаційній діяльності, яку доцільно посилювати²⁵⁰.

2.3.3. Правові засади забезпечення режимів доступу до публічної інформації у сфері екологічної безпеки

Правовий режим інформації - це об'єктний, визначений у законодавстві порядок реалізації повноважень відповідних фізичних чи юридичних осіб до

²⁴⁷ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 30. - Ст. 379.

²⁴⁸ Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. - Додаток до № 51. - Ст. 1122.

²⁴⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25-26. - Ст. 131.

²⁵⁰ Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / Під ред. Андрусевич Н. – Львів, 2013. – 202 с.

відомостей (інформації) як до об'єкта права власності, використання, управління та охорони. Правовий режим вводиться законодавчим актом і дозволяє забезпечити комплексність впливу в інформаційній сфері за допомогою сукупності регулятивних, охоронних, процесуально-процедурних засобів, що характеризують особливе поєднання дозволів, заборон і зобов'язань, а також гарантій за його дотримання.

Особливо це стосується режиму інформації в сфері екологічної безпеки. Наприклад, Закон України «Про відходи»²⁵¹ прямо встановлює право на одержання достовірної інформації про безпеку об'єктів поводження з відходами, – як тих, що вже експлуатуються, так і тих, що планується збудувати. Тому недаремно, відповідно до Закону України «Про інформацію»²⁵² (п. 2) вважається, що правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Таким чином, питання режимів доступу до екологічної інформації у контексті правового забезпечення екологічної безпеки можна розглядати різнобічно. З одного боку, на підставі закріпленого права на вільний доступ до екологічної інформації громадян і громадських організацій у Конституції України (ст. 50), у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 9, 21, 25, 25-1), доцільно говорити про забезпечення формування доступних відкритих екологічних відомостей у державних кадастрах, реєстрах, переліках, списках, бібліотечних фондах, в електронних інформаційно-аналітичних довідниках тощо.

Такий режим доступу до екологічної інформації можна назвати загальним. Загальний правовий режим доступу до екологічної інформації характеризується відкритістю, доступністю інформації як для фізичних, так і для юридичних осіб. Винятки із загального режиму інформації можуть встановлюватися лише законом. Загальний правовий режим інформації складається з права вільно отримувати, передавати та поширювати інформацію. Режим загальнодоступної інформації являє собою максимально можливу свободу не тільки доступу, але і використання інформації, що полягає у наступному: коло осіб, які мають право отримати загальнодоступну інформацію, необмежений; форма надання інформації залежить від конкретної ситуації; мета надання інформації не має значення; доступ до інформації відкритий; обсяг наданої інформації необмежений.

Така інформація, згідно з Конституцією, ніким не може бути засекречена. Це підтверджується й спеціальним законом. Наприклад, зазначається, що інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим

²⁵¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 36. – Ст. 242.

²⁵² Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650.

доступом (п. 3 Закону України «Про інформацію»²⁵³).

Такий режим екологічної інформації важливий на стадії розробки та впровадження заходів забезпечення екологічної безпеки: оцінки впливу на навколишнє природне середовище, екологічної експертизи, екологічного ліцензування, екологічного контролю, екологічного моніторингу тощо, а також при здійсненні екологічно небезпечної діяльності у межах прийняттого ризику.

З іншого боку, можна говорити про спеціальні правові режими інформації, які спрямовуються на охорону відомостей, вільне розповсюдження яких порушує права і законні інтереси народу, держави, особистості. Спеціальний режим не просто обмежує доступ до інформації, її використання та поширення, а визначає особливості регулювання, можливі винятки, їх підстави, порядок введення, припинення дії режиму та терміни його дії. Такий режим інформації в сфері екологічної безпеки забезпечується при виникненні надзвичайних екологічних ситуацій.

Так, згідно з п. 5 ст. 31 Кодексу цивільного захисту України²⁵⁴ від 02 жовтня 2012 р. оприлюднення інформації про наслідки надзвичайної ситуації здійснюється відповідно до законодавства про інформацію. Оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій полягає у своєчасному доведенні такої інформації до органів управління цивільного захисту, сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання та населення (ст. 30 даного Кодексу).

Водночас, статтею 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»²⁵⁵ від 16 березня 2000 р. передбачений спеціальний порядок надання екологічної інформації. Так, надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб (п. 2 ч. 6 ст. 6). Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного Указу Президента України.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»²⁵⁶ (ст. 6) такі види інформації називає інформацією з обмеженим доступом та відносить до неї: 1) конфіденційну інформацію; 2) таємну інформацію; 3) службову інформацію, водночас із застереженням, що не може бути віднесена до конфіденційної, інформація: про стан довкілля; про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; та інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

²⁵³ Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650.

²⁵⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 34-35. – Ст. 458.

²⁵⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 23. – Ст. 176.

²⁵⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. - Ст. 314.

Проте положення Закону України «Про державну таємницю»²⁵⁷ від 21 січня 1994 р. дозволяють відносити до таємної також, по суті, і екологічну інформацію. Так, відповідно до ст. 1 даного Закону державна таємниця - це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Віднесення інформації до державної таємниці, наприклад, прийняття (державним експертом з питань таємниць) рішення про віднесення категорії відомостей або окремих відомостей до державної таємниці, з установленням ступеня їх секретності, шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі розголошення цих відомостей, видається можливим при бажанні віднести до таємних і відомості, що містять екологічну інформацію²⁵⁸.

На режим екологічної інформації в сфері екологічної безпеки може впливати й спосіб доступу до неї. Так, стаття 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає активний і пасивний доступ. Зокрема, пасивний доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації, а активний спосіб - шляхом надання інформації за запитами на інформацію.

Активний спосіб передбачає подання усного, письмового прохання або прохання іншими засобами з боку особи/групи осіб надати публічну інформацію, що знаходиться у володінні розпорядника інформації. Вимоги щодо оформлення запиту зазначені у статті 19 даного Закону. Пасивний спосіб передбачає оприлюднення інформації, перелік якої визначено Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Варто відзначити, що право на доступ до публічної екологічної інформації тісно пов'язане з правом на звернення громадян. Це можна проаналізувати за положеннями Закону України "Про звернення громадян"²⁵⁹ від 2 жовтня 1996 р. та Закону України "Про доступ до публічної інформації"²⁶⁰. Так, перший закон передбачає право на звернення - це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заява (клопотання) і скарги, до суб'єктів владних повноважень, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації (ст. 3 даного Закону). Водночас Закон України "Про доступ до публічної інформації" визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес, шляхом подання запиту на інформацію (ст. 19 даного Закону).

²⁵⁷ Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 16. - Ст. 93.

²⁵⁸ *Світінцев А.С.* Право на екологічну інформацію як гарантія забезпечення права на екологічну безпеку при здійсненні природокористування// *Юридична Україна.* - № 6. - 2011. - С. 93-97.

²⁵⁹ Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

²⁶⁰ Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 32. - Ст. 314.

Як видно, між зверненням і запитом є певна спорідненість, а саме: порядок подачі, оформлення, процедура реєстрації та обліку, а також порядок отримання відповіді на звернення чи на запитувану інформацію.

Зокрема, відповідно до ст. 20 Закону України "Про доступ до публічної інформації" встановлено таку процедуру: розпорядник інформації має надати відповідь не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту. Разом з цим, строк розгляду запиту розпорядник інформації може продовжити до 20 робочих днів у разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі, якщо запит стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, а також щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, які сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Деякі інші строки встановлені в Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі - Конвенція), ратифікованої Законом України від 06 липня 1999 р., норми якої мають вищу юридичну силу. Це створює певну колізію норм, якою дуже часто намагаються скористатися недобросовісні розпорядники екологічної інформації. Так, в п. 2 ст. 4 Конвенції зазначається, що екологічна інформація надається в максимально стислій строки, але не пізніше одного місяця після подання заяви, якщо тільки обсяги та складність відповідної інформації не виправдовують продовження цього терміну до двох місяців після подання заяви. Того, хто подав запит інформують про будь-яке продовження строків і про причини, які є підставою для цього.

Відповідно до статті 20 Закону України "Про звернення громадян" звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

Розгляд запитів на інформацію здійснюється безкоштовно. Проте, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк в розмірі, визначеному розпорядником в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. Якщо

розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Доцільно звернути увагу на те, що як на звернення, так і на запит особи може бути надана відмова у наданні інформації. Так, письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Рішення про відмову в розгляді звернення доводиться до відома громадянина чи юридичної особи в письмовій формі з посиланням на Закон України "Про звернення громадян" і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Для сфери забезпечення екологічної безпеки слід враховувати, що в Законі України "Про доступ до публічної інформації" передбачені виключні випадки відмови в задоволенні запиту розпорядниками інформації: 1) коли вони не володіють інформацією і не зобов'язані відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) у разі недотримання вимог до запиту на інформацію.

Більш розширений перелік підстав для відмови у наданні екологічної інформації, закріплений в Конвенції, це коли: 1) запит є очевидно необґрунтованим або сформульованим у надто загальному вигляді; 2) запит стосується матеріалів, що знаходяться на завершальній стадії їх підготовки; 3) запит стосується внутрішнього інформаційного обміну між державними органами; 4) коли такий виняток передбачається національним законодавством чи практикою, що склалася, при цьому враховується зацікавленість громадськості в розкритті такої інформації.

Водночас, Законом України "Про доступ до публічної інформації" передбачається, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації. У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд інформаційного запиту, дату відмови, мотивовану підставу відмови, порядок оскарження відмови та підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

Таким чином, підписання Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля дозволило прийняти Закони України "Про доступ до публічної інформації", "Про внесення змін до Закону України "Про інформацію", інших нормативно-правових актів, таких як: Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації,

затверджені Указом Президента від 05 травня 2011 р. № 547/2011; Питання виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації" в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 583; Порядок розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшли до Мінприроди України, затверджений наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 03 лютого 2012 р. №42, завдяки яким, хоч і поступово, однак все ж формується процесуально-правовий механізм реалізації гарантованих прав на екологічну безпеку та на доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища.

Аналіз практики розгляду судових рішень за позовами про порушення прав громадян та громадських екологічних організацій на доступ до екологічної інформації показує певне зростання їх активності. Перш за все, це можна пояснити позитивними законодавчими змінами щодо розширення кола зобов'язаних суб'єктів (розпорядників інформацією), визначених в ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так, до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) іншою екологічною інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

2.3.4. Проблеми удосконалення законодавства про екологічну інформацію в системі права екологічної безпеки

Ефективність сфери екологічної безпеки, як видно із вище наведеного, значною мірою залежить від прозорих, доступних, об'єктивних, повних та достовірних відомостей про всі заходи, що входять у її систему. З таких міркувань вважається за доцільне передбачити шляхи удосконалення законодавства про екологічну інформацію в системі права екологічної безпеки.

1. Так, відповідно до концептуальних шляхів доцільно брати до уваги положення Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»²⁶¹ (далі – Стратегія), який визначає заходи в сфері екологічного інформаційного забезпечення, що спрямовані на реалізацію основних напрямів екологічної політики, серед яких забезпечення екологічної безпеки є пріоритетним. Серед них: 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості шляхом:

створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища;

запланованого збільшення частки екологічної інформації та соціальної реклами природоохоронного спрямування, що регулярно поширюється

²⁶¹ Голос України від 14 січня 2011 року, № 6.

засобами масової інформації, а саме: до 2015 року - на 15 відсотків, а до 2020 року - на 30 відсотків базового рівня (базовим є рівень 2010 року);

сприяння розвитку інформаційних центрів, територіальних органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та Орхуського інформаційного центру, утвореного при спеціально уповноваженому органі виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища;

створення до 2015 року мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, що включатиме, зокрема, національну систему кадастрів природних ресурсів, реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин, і до 2020 року - системи управління екологічною інформацією, відповідно до стандартів ЄС;

систематичного інформування про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища через офіційні веб-сайти та засоби масової інформації;

створення до 2012 року і впровадження до 2015 року механізму забезпечення доступу громадськості до екологічної інформації та участі у прийнятті рішень відповідно до положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції); сприяння місцевим громадам щодо впровадження невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій; створення в кожній області інформаційно-експериментальних та демонстраційно-навчальних центрів підтримки заходів з впровадження і поширення моделей невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій до 2020 року.

З метою поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки Стратегією передбачено провести модернізацію до 2020 року національної системи інформування населення з питань надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; забезпечити функціонування локальних систем оповіщення населення та створення до 2015 року інституційних засад для інформування населення щодо екологічних ризиків.

Для забезпечення розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, спрямованого на надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і населенню своєчасної, достовірної інформації про його стан, та з метою підвищення ефективності здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства визначається необхідність перш за все: проаналізувати інформаційні потреби системи державного управління, створити єдину мережу спостережень, здійснити оптимізацію, модернізацію і технічне забезпечення системи моніторингу навколишнього природного середовища, вдосконалити метрологічне забезпечення проведення спостережень, інтегрувати інформаційні ресурси суб'єктів системи моніторингу і забезпечити функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, проведення аналізу і

збереження екологічних даних тощо.

2. На доктринальному рівні удосконалення законодавства у сфері екологічної інформації пропонується вирішувати шляхом вирішення ключових теоретико-правових питань, а саме: визначення характеру і форм взаємодії інформаційного, екологічного права та права екологічної безпеки в процесі правового регулювання еколого-інформаційних відносин та встановлення при цьому галузевих пріоритетів, а також меж екологізації інформаційного права і законодавства²⁶².

3. Проведений аналіз чинного законодавства України в сфері екологічної інформації дозволяє дійти висновку про галузеву розпорошеність норм, що забезпечують закріплення та реалізацію права на екологічну інформацію в системі права екологічної безпеки. З метою вдосконалення та розвитку законодавства у сфері екологічної інформації на системній основі уявляється необхідним провести інкорпорацію норм даної сфери. Так, досліджуючи проблему систематизації законодавства в сфері інформаційного забезпечення, багато з дослідників висувують пропозиції щодо його кодифікації шляхом прийняття Інформаційного кодексу. Деякі ставлять під сумнів доцільність систематизації інформаційного законодавства шляхом кодифікації його норм в одному законодавчому акті, обґрунтовуючи свою позицію міжгалузевими інтеграційними властивостями інформаційних відносин. Але переважна більшість дослідників даної проблематики вже тривалий час обґрунтовують необхідність та доцільність прийняття окремого нормативно-правового акту, а саме спеціального закону «Про екологічну інформацію». У ньому слід передбачити: поняття, склад, види екологічної інформації та її джерел, а також види еколого-інформаційних ресурсів, встановивши вимоги до правового режиму державних еколого-інформаційних ресурсів на основі публічно-правових засад регулювання; принципи правового регулювання відносин у сфері екологічної інформації; право громадян і громадських організацій (об'єднань) на екологічну інформацію, визначивши обов'язки уповноважених суб'єктів з її надання, порядок і способи забезпечення доступу громадян та інших користувачів до екологічної інформації; порядок створення та функціонування еколого-інформаційних систем; порядок обміну і поширення екологічної інформації; вимоги захисту права на екологічну інформацію та притягнення порушників законодавства до юридичної відповідальності. Так само доцільно забезпечити врахування в процесі законотворчої діяльності положень міжнародних конвенцій, інших актів у галузі забезпечення екологічної безпеки, в тому числі тих, що стосуються екологічної інформації.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрити поняття екологічного інформаційного забезпечення у системі права екологічної безпеки, визначити його форми та види.

²⁶² *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: Автореф. дисс. д.ю.н. - М., 2009.; *Краснова М.В.* Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію: Автор. дис...к.ю.н. К., 1997. – 20 с., та інші.

2. Зазначити основні нормативно-правові акти, що визначають політику в сфері екологічного інформаційного забезпечення з питань екологічної безпеки.

3. Розкрити зміст принципів інформаційних відносин та визначити джерела екологічної інформації в системі забезпечення екологічної безпеки.

4. Дати загальну характеристику правового механізму інформаційного забезпечення в сфері забезпечення екологічної безпеки.

5. Визначити систему законодавства в сфері екологічного інформаційного забезпечення в системі законодавства про екологічну безпеку.

6. Розкрити поняття та види правового режиму інформації в сфері забезпечення екологічної безпеки.

7. Запропонуйте шляхи удосконалення законодавства про екологічну інформацію в системі права екологічної безпеки.

Рекомендована література:

1. Васильева М.И. Эколого-информационные правоотношения: объект, субъекты, принципы // Законодательство и экономика, 2009. - №8.

2. Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды :Автореф. дисс. ...д. ю. н. - М., 2009. - 62 с.

3. Доступ до екологічної інформації: Посібник / за ред. Козак З.Я. – Львів: «ЕПЛ», 2006. – 56 с.

4. Краснова М.В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію: Автор. дис...к.ю.н. К.,1997. - 20с.

5. Краснова М.В. Правове регулювання екологічного інформування: порівняльно-правовий аналіз // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2002. – Вип.45. – С. 46-54.

Тема 2.4. Правове регулювання екологічного аудиту та екологічного страхування в системі права екологічної безпеки

Анотація. Досліджуються поняття та юридична природа екологічного аудиту та екологічного страхування, їх форми та види. Визначається місце екологічного аудиту та екологічного страхування в системі права екологічної безпеки.

Аналізується правовий механізм регулювання екологічного аудиту та екологічного страхування, а також проблеми практики застосування законодавства про екологічний аудит та екологічне страхування.

Пропонуються шляхи усунення проблем удосконалення законодавства про екологічний аудит та екологічне страхування в системі екологічної безпеки.

Ключові слова. Екологічний аудит; екологічне страхування; правовий механізм екологічного аудиту та екологічного страхування в системі права екологічної безпеки.

2.4.1. Поняття та юридична природа екологічного аудиту і екологічного страхування та їх місце в системі права екологічної безпеки

Екологічне страхування та екологічний аудит передбачені в екологічному законодавстві серед засобів економіко-правового механізму регулювання екологічних відносин (ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Водночас самі по собі вони носять чітко виражений організаційний характер такого регулювання, особливо регулювання відносин щодо забезпечення екологічної безпеки.

У правовій системі України поняття «екологічний аудит» та «екологічне страхування» є новими, тоді як у розвинених державах світу вони відомі вже упродовж 20-40 років. В основу запровадження цих важливих інструментів регулювання суспільних відносин, починаючи з 70-их років минулого століття, покладено оцінювання самими господарюючими особами відповідності їх діяльності нормам екологічного законодавства, що обумовлено впровадженням систем екологічного управління (екологічного менеджменту) та правового механізму притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за заподіяну ними шкоду навколишньому природному середовищу.

Найбільш наближеним до такого оцінювання, за деякими формальними ознаками, є, зокрема, екологічний аудит, який в принципі відповідає значенню фінансової перевірки²⁶³.

Екологічний аудит до середини 80-их років сформувався як функція або ж напрямок внутрішнього (корпоративного) управління для посилення контролю за екологічно спрямованою діяльністю підприємства. З огляду на його контрольний характер екологічний аудит розглядається як превентивно-стимулююча форма екологічного контролю²⁶⁴.

Водночас екологічний аудит відмінний від екологічного контролю тим, що він є видом професійної підприємницької діяльності. При здійсненні екологічного контролю та екологічного аудиту набувається інформація екологічного характеру, однак правовий режим такої інформації різний. Зокрема, відомості, набуті при здійсненні екологічного контролю мають публічно відкритий характер (про виявлені екологічні правопорушення, про винних осіб, про застосування до них заходів державно-правового впливу тощо), то відомості, що містяться у висновках екологічного аудиту є власністю його замовника, який і визначає режим такої інформації (за загальним правилом вона є конфіденційною, а отже, інформацією з обмеженим доступом).

Організація екологічного аудиту як функція управління була прийнята і введена Міжнародною торговою палатою і включає, крім іншого, оцінку відповідності стратегії діяльності компанії (корпорації) нормам екологічного законодавства. Це дозволило деяким науковцям розглядають екологічний аудит як вид екологічної оцінки господарської діяльності на рівні з оцінкою впливу

²⁶³ Серов Г.П. Экологический аудит: Учеб.-практ. пособие. – М.: Изд-во «Экзамен», 1999. – 445 с.

²⁶⁴ Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. та ін. (за ред. Красної М.В.). – Київ, 2012. – С. 237.

на навколишнє середовище та екологічною експертизою²⁶⁵.

Екологічний аудит набув великого поширення у провідних країнах світу – Канаді, США, Великобританії, Нідерландах, Швеції, країнах ЄЕС, у яких провідні компанії (US Steel, Chemical, Occidental) впроваджували власні програми екологічного аудиту. З 1984 року Національним агентством з охорони навколишнього середовища США запроваджено концепцію екологічного аудитування для федеральних агентств, більшість із яких розробили власні програми екоаудиту²⁶⁶.

Великого значення набувають спеціалізовані види екологічного аудиту – інвестиційний аудит, енергетичний аудит, оцінювання безпеки продукту, що виробляється, оцінювання страхових ризиків, екологічний аудит з метою мінімізації ризиків неплатежів по кредитах тощо. В останні роки екологічний аудит застосовується міжнародними банками розвитку як інструмент управління з оцінювання минулої і поточної природоохоронної діяльності компаній і структур, що ними фінансуються.

Відтак, екологічний аудит перетворюється з інструменту контролю за додержанням законодавства на засіб економіко-правового механізму стимулювання еколого-спрямованої діяльності підприємств. З таких міркувань у понятійному значенні екологічний аудит класифікують на власне *природоохоронний*, що має прямі природоохоронні, запобіжні цілі, та *спеціалізований багаточільовий*, спрямований на захист корпоративних інтересів, інтересів інвесторів, кредиторів, страхувальників, власників нерухомого майна. Екологічний аудит виступає у такому значенні комплексним поняттям, яке є і ринковим, і підприємницьким, і запобіжним, і управлінським. Він є також одним із найефективніших засобів залучення громадськості до розв'язання проблем екологічно безпечного життя, екологічно чистої продукції²⁶⁷.

Саме в такому значенні засади екологічного аудиту визначені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 49), де закріплено види сфер його проведення, зокрема, з метою врахування екологічних вимог у процесі приватизації чи корпоратизації об'єктів права державної власності, іншої зміни форми власності чи зміни суб'єктів права власності на об'єкти, а також для потреб екологічного страхування, оренди майна, набуття права власності на майно та земельні ділянки, створення, функціонування і сертифікації систем екологічного управління, при здійсненні іншої діяльності в Україні. Крім цього вказуються його правові форми: добровільний чи обов'язковий.

Це дозволило в еколого-правовій літературі розглядати екологічний аудит як комплексну (міжгалузеву) функцію управління в галузі екології, тобто як один з основних напрямків діяльності державних, самоврядних та громадських органів та об'єднань у сфері ефективного використання природних ресурсів,

²⁶⁵ Боголюбов С. А., Кичигин Н. В., Сиваков Д. О. Экологическое право: курс лекций. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 85-99.

²⁶⁶ Екологічний аудит: Підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, В.М. Навроцький. – К: Вища шк..., 2000. – С. 10.

²⁶⁷ Там само, с. 11-12.

охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки²⁶⁸. Останнім часом екологічний аудит набуває широкого значення як форма екологічного менеджменту, тобто як функція виробничого (корпоративного) екологічного управління.

Важливе місце в системі права екологічної безпеки посідає на сьогодні і такий елемент економіко-правового механізму у галузі екологічних відносин як екологічне страхування.

Вперше у законодавстві України термін «екологічне страхування» з'явився з прийняттям Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року. Даний вид страхування було визначено як «добровільне і обов'язкове державне та інші види страхування громадян та їх майна, майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів» (ст. 49 цього Закону).

Таким чином, базовий у галузі правового регулювання екологічних відносин закон вказав на форми екологічного страхування (добровільну та обов'язкову) та окреслив коло його видів. До них було віднесено практично усі види страхування за умови, що вони здійснюються на випадок шкоди, заподіяної внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі.

Після прийняття Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» протягом тривалого часу чіткий порядок здійснення екологічного страхування в Україні був відсутній. Ні у Декреті Кабінету Міністрів України «Про страхування» від 10 травня 1993 року, ні у Законі «Про страхування» від 7 березня 1996 року такий вид страхування як екологічне не згадувався.

З часом норми про екологічне страхування були закріплені у багатьох актах екологічного законодавства: в законах України «Про природно-заповідний фонд» від 16 липня 1992 року²⁶⁹, «Про пестициди та агрохімікати» від 2 березня 1995 року²⁷⁰, «Про відходи» від 5 березня 1998 року²⁷¹, «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 року²⁷², «Про перевезення небезпечних вантажів» від 6 квітня 2000 року²⁷³, «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року²⁷⁴ та в інших.

Паралельно з цим, починаючи з 2001 року, відповідні зміни почали вноситися і до Закону України «Про страхування»²⁷⁵. Зокрема, передбачений статтею 7 цього Закону виключний перелік видів обов'язкового страхування було доповнено страхуванням екологічного характеру:

²⁶⁸ *Андрейцев В.І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 142.

²⁶⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 34. - Ст. 502.

²⁷⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 14. - Ст. 91.

²⁷¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 36-37. - Ст. 242.

²⁷² Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 44. - Ст. 391.

²⁷³ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 28. - Ст. 222.

²⁷⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 15. - Ст. 73.

²⁷⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 18. - Ст. 78.

цивільної відповідальності оператора ядерної установки за ядерну шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту (п. 12 ст. 7);

цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру (п. 14 ст. 7);

цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції (п. 15 ст. 7);

майнових ризиків при промисловій розробці родовищ нафти і газу (п. 18 ст. 7);

відповідальності експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів, щодо відшкодування шкоди, яку може бути заподіяно здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час транскордонного перевезення та утилізації (видалення) небезпечних відходів (п. 19 ст. 7);

відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів (п. 26 ст. 7);

цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яку може бути заподіяно довкіллю або здоров'ю людей під час зберігання і застосування пестицидів і агрохімікатів (п. 41 ст. 7);

майнових ризиків користувача надр під час дослідно-промислового видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ (п. 43 ст. 7) та іншими.

Стосовно деяких з цих видів обов'язкового екологічного страхування на сьогодні вже прийняті Порядки і Правила їх здійснення. Це, зокрема: 1) Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 року № 1788²⁷⁶; 2) Порядок і правила проведення обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2002 року № 733²⁷⁷; 3) Порядок і Правила страхування відповідальності експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів, щодо відшкодування шкоди, яку може бути заподіяно здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час транскордонного перевезення та утилізації (видалення) небезпечних відходів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 року №

²⁷⁶ Офіційний вісник України. – 2002. - № 47. – Ст. 2163.

²⁷⁷ Офіційний вісник України. – 2002. - № 23. – Ст. 1106.

1219²⁷⁸; 4) постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2003 року «Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду» № 953²⁷⁹; 5) Порядок і правила проведення обов'язкового страхування майнових ризиків під час промислової розробки родовищ нафти і газу у випадках, передбачених Законом України «Про нафту і газ», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 року № 979²⁸⁰; 6) Порядок і правила проведення обов'язкового страхування майнових ризиків користувача надр під час дослідно-промислового і промислового видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ», затверджені постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження від 13 листопада 2013 року № 980²⁸¹; 7) Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, якщо інше не передбачено такою угодою», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 року № 981²⁸².

Щодо інших видів обов'язкового екологічного страхування розробка відповідних підзаконних нормативно-правових актів триває.

Розглядаючи місце екологічного страхування в системі права екологічної безпеки, необхідно зазначити, що цей вид страхування є складовою широкого комплексу неоднорідних за своєю природою, але взаємопов'язаних політичних, економічних, організаційних, державно-правових та інших заходів забезпечення екологічної безпеки.

У складі цих заходів екологічне страхування, з одного боку, розглядається як одна з гарантій реалізації суб'єктивного права на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на екологічну безпеку, а з іншого – визначається як елемент механізму правового регулювання діяльності, пов'язаної із підвищеною екологічною небезпекою.

Підвищений ступінь екологічного ризику, яким характеризуються зазначені види діяльності, означає, що у процесі їх здійснення існує підвищена ймовірність заподіяння шкоди таким об'єктам, як життя і здоров'я людини, майно фізичних та юридичних осіб, навколишнє природне середовище. Наявність договору екологічного страхування є гарантією платоспроможності суб'єкта екологічно небезпечної діяльності на випадок такої шкоди. У зв'язку з цим, у деяких випадках укладання договору екологічного страхування є обов'язковою умовою для отримання дозволу на здійснення окремих видів екологічно небезпечної діяльності.

Зокрема, це передбачено статтею 13 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», яка встановлює, що до заяви на отримання дозволу на експлуатацію об'єкта підвищеної небезпеки в числі інших документів додається договір обов'язкового страхування відповідальності за шкоду, яка

²⁷⁸ Офіційний вісник України. – 2002. - № 34. – Ст. 1614.

²⁷⁹ Офіційний вісник України. – 2003. - № 26. – Ст. 1280.

²⁸⁰ Офіційний вісник України. – 2014. - № 11. – Ст. 360.

²⁸¹ Офіційний вісник України. – 2014. - № 11. – Ст. 361.

²⁸² Офіційний вісник України. – 2014. - № 11. – Ст. 362.

може бути заподіяна аварією на такому об'єкті. Іншим прикладом можна вважати норму статті 34-1 Закону «Про відходи», згідно з якою відсутність фінансових гарантій за завдану шкоду під час транскордонного перевезення небезпечних відходів є підставою для прийняття рішення про відмову у наданні письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення таких відходів. За таких умов укладання договору екологічного страхування може розглядатись у якості однієї з підстав набуття спеціальної правосуб'єктності при здійсненні окремих видів діяльності, пов'язаної із підвищеною екологічною небезпекою.

Таким чином, екологічний аудит та екологічне страхування у механізмі правового забезпечення екологічної безпеки виступають, з одного боку, економіко-правовими засобами попередження виникнення негативних наслідків для навколишнього природного середовища та здоров'я людей, з іншого, - організаційно-правовими засобами державного впливу на осіб, які здійснюють екологічно небезпечну діяльність.

2.4.2. Правовий механізм регулювання екологічного аудиту та екологічного страхування у системі права екологічної безпеки, їх форми та види

Як вже зазначалося, за екологічним законодавством України екологічний аудит та екологічне страхування розглядаються у якості економічних та організаційних інструментів регулювання екологічних правовідносин, особливо за участю в таких відносинах суб'єктів, які є власниками або користувачами об'єктів підвищеної екологічної небезпеки.

Так, така юридична природа екологічного аудиту впливає із його правового визначення, яке в Україні запроваджено згідно з ДСТУ ISO 14010-97 «Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Загальні принципи», ДСТУ ISO 14011-97 «Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Процедури аудиту. Аудит систем управління навколишнім середовищем», ДСТУ ISO 14012-97 «Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Кваліфікаційні вимоги до аудиторів з екології», на зміну яких був прийнятий єдиний стандарт ДСТУ ISO – 19011:2003 «Настанови щодо здійснення аудитів систем управління якістю і (або) екологічного управління», та Законом України від 24 червня 2004 р. «Про екологічний аудит» (далі – Закон)²⁸³.

Закон лаконічно визначає зміст екологічного аудиту - це *документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту* (ст. 1 Закону).

²⁸³ Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 45. - Ст. 500.

Відповідно до його основного юридичного визначення *основними завданнями екологічного аудиту*, в тому числі в сфері екологічної безпеки, є: збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта екологічного аудиту та формування на її основі висновку екологічного аудиту; встановлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту; оцінка впливу діяльності об'єкта екологічного аудиту на стан навколишнього природного середовища; оцінка ефективності, повноти і обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища на об'єкті екологічного аудиту.

Для правового регулювання екологічного аудиту важливим є конкретизація його завдань, які за Законом у кожному окремому випадку визначаються замовником, виходячи з його потреб, відповідно до характеру діяльності об'єкта екологічного аудиту. При цьому екологічний аудит набуває подвійної природи: з одного боку – це вид підприємницької діяльності, що базується на таких *основних принципах*: незалежність; законність; наукова обґрунтованість; об'єктивність; неупередженість; достовірність; документованість; конфіденційність; персональна відповідальність аудитора; з іншого боку, – це організаційно-правовий засіб забезпечення екологічної безпеки, який реалізує сам суб'єкт господарювання, діяльність якого може негативно впливати чи впливає на стан навколишнього природного середовища, на життя і здоров'я, безпеку громадян, народу, держави.

Це свідчить про те, що в межах екологічного права та його предмета формується відповідний тип правовідносин з їх специфічною структурою. Так, *об'єктами екологічного аудиту* законодавством визначено: 1) діяльність підприємств, установ та організацій, їх філій та представництв чи об'єднань, окремих виробництв, інших господарських об'єктів; 2) системи екологічного управління; 3) інші об'єкти щодо забезпечення екологічної безпеки, передбачені законом. Екологічний аудит може проводитися щодо підприємств, установ та організацій, їх філій та представництв чи об'єднань, окремих виробництв, інших господарських об'єктів у цілому або щодо окремих видів їх діяльності.

Не безспірними є наукові позиції щодо необхідності розширення законодавчо визначеного переліку об'єктів екологічного аудиту, шляхом включення до їх числа природних ландшафтів та природних екосистем в межах адміністративно-територіальних утворень, географічних одиниць, окремих районів (регіонів) та негативний вплив на них господарської діяльності техногенно небезпечних об'єктів²⁸⁴. Скоріш за все щодо таких територій мають здійснюватися інші державно-правові та організаційні заходи, такі, як-от: екологічний контроль, екологічний моніторинг, екологічна експертиза. А екологічний аудит може проводитися лише до фізичних чи юридичних осіб, у віданні чи підпорядкуванні яких знаходяться території з такими небезпечними об'єктами.

²⁸⁴ Гурська Г.А. Правові засади організації та здійснення екологічного аудиту в Україні. Автореф. дис... к.ю.н./Гурська Галина Анатоліївна. Інститут держави і права ім.В.М. Корецького НАН України. – К.- 2010 р. С. 5.

Основними сферами проведення екологічного аудиту, як вже зазначалося, є його здійснення в процесі приватизації об'єктів державної власності, іншої зміни форми власності, зміни конкретних власників об'єктів, а також для потреб екологічного страхування, в разі передачі об'єктів державної та комунальної власності в довгострокову оренду, в концесію, створення на основі таких об'єктів спільних підприємств, створення, функціонування і сертифікації систем екологічного управління, а також здійснення господарської та іншої діяльності (ст. 11 Закону).

Правовими формами екологічного аудиту в Україні доцільно назвати можливість проведення *добровільного чи обов'язкового аудиту*. Добровільний аудит здійснюється стосовно будь-яких об'єктів екологічного аудиту на замовлення заінтересованого суб'єкта за згодою керівника чи власника об'єкта екологічного аудиту. Обов'язковий екологічний аудит здійснюється на замовлення заінтересованих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування щодо Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808²⁸⁵, у випадках: банкрутства; приватизації, передачі в концесію об'єктів державної та комунальної власності; передачі або придбання в державну чи комунальну власність; передачі у довгострокову оренду об'єктів державної або комунальної власності; створення на основі об'єктів державної та комунальної власності спільних підприємств; екологічного страхування об'єктів; завершення дії угоди про розподіл продукції відповідно до закону; в інших випадках, передбачених законом.

У залежності від того, хто є замовником екологічного аудиту, розрізняють *внутрішній та зовнішній екологічний аудит*. Внутрішній екологічний аудит об'єкта проводиться на замовлення його власника чи органу, уповноваженого на управління ним, для власних потреб. Зовнішній екологічний аудит проводиться на замовлення інших заінтересованих суб'єктів.

Суб'єктами екологічного аудиту є: замовники та виконавці екологічного аудиту. Так, у разі проведення обов'язкового екологічного аудиту, замовником якого є заінтересовані органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Суб'єктами екологічного аудиту також є керівники чи власники об'єктів екологічного аудиту. Замовниками добровільного екологічного аудиту можуть бути заінтересовані центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні, а також фізичні особи.

Виконавцем екологічного аудиту може бути юридична чи фізична особа (екологічний аудитор), кваліфікована для здійснення екологічного аудиту відповідно до вимог цього Закону. Стаття 14 Закону України «Про екологічний аудит» встановлює вимоги до екологічного аудитора, яким може бути особа з відповідною вищою освітою, досвідом роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних сферах не менше чотирьох років підряд та якій видано в установленому порядку сертифікат на право здійснення такої

²⁸⁵ Офіційний вісник України. - 2013. - № 87. - Ст. 3221.

діяльності. Екологічний аудит може здійснюватись юридичною особою, статутом якої передбачений цей вид діяльності і в штаті якої є хоча б один екологічний аудитор.

Закон обмежує коло виконавців екологічного аудиту, зокрема: 1) забороняється проведення екологічного аудиту органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, особам, яким законом заборонено займатися підприємницькою діяльністю; 2) забороняється здійснювати екологічний аудит господарських об'єктів екологічним аудиторам, якщо вони мають акції цих об'єктів або у іншій формі мають безпосереднє відношення до них.

Так само, правовідносини, які виникають у сфері екологічного страхування, за своєю юридичною природою можуть бути власне *еколого-страховими*, які виникають на підставі договору екологічного страхування, а також *фінансово-правовими*, *господарсько-правовими* та *адміністративно-правовими*. У зв'язку з цим і правове регулювання таких відносин носить комплексний характер.

Так, правові норми, які спрямовані на регулювання таких відносин, містяться у згаданих вище актах екологічного законодавства, однак правову основу для здійснення страхування екологічних ризиків становлять на сьогодні: спеціальний Закон України «Про страхування», Цивільний та Господарський кодекси України, Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», а також цілий ряд прийнятих на їх виконання підзаконних нормативно-правових актів.

Зокрема, Закон України від 7 березня 1996 р. «Про страхування»²⁸⁶ спрямований на регулювання відносин у сфері страхування, на створення ринку страхових послуг, посилення страхового захисту майнових інтересів, у тому числі і тих, що пов'язані зі шкодою, яка може бути заподіяна в результаті негативних змін у навколишньому природному середовищі. Цим законом визначені загальні поняття страхування, його основні форми та види, виключний перелік обов'язкових видів страхування, правове становище страховиків та інших учасників страхування, правові засади договору страхування, засади формування страхових резервів та фондів, здійснення державного нагляду за страховою діяльністю тощо.

Статті 980-999 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р.²⁸⁷ присвячені визначенню предмета, форми, істотних умов, обов'язків сторін, випадків припинення та недійсності страхового договору тощо. У статтях 353-356 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р.²⁸⁸ страхування розглядається як *діяльність із надання страхових послуг*, визначаються вимоги до суб'єктів страхової діяльності у сфері господарювання. Законом України від 12 липня 2001 р. «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»²⁸⁹ передбачені загальні правові засади у сфері надання фінансових, у тому числі страхових послуг.

²⁸⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 18. - Ст. 78.

²⁸⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№ 40-44. - Ст. 356.

²⁸⁸ (Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 18, № 19-20, № 21-22. - Ст. 144.

²⁸⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 1. - Ст. 1.

Суб'єктом страхової діяльності та однією із сторін договору екологічного страхування є страхова організація (страховик). Страховиком може бути юридична особа, створена для здійснення страхової діяльності, зареєстрована в установленому законодавством порядку, яка отримала ліцензію на право проведення конкретного виду страхування. Порядок створення та діяльності страховиків детально регламентований чинним законодавством: Законом України «Про страхування», Господарським кодексом України, Ліцензійними умовами провадження страхової діяльності, затвердженими розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28 серпня 2003 р. № 40²⁹⁰ та ін.

У сфері екологічного страхування страхова діяльність здійснюється, як правило, на загальних засадах. Єдиним прикладом встановлення особливих вимог є вимоги, встановлені до страховиків, які здійснюють *обов'язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду*. Такий вид страхової діяльності може здійснюватись лише за умови отримання ліцензії відповідно до Особливих умов ліцензування діяльності з обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2003 року № 953²⁹¹, та за умови участі страховика у Ядерному страховому пулі (п. 5 ст. 8 Закону України «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансові забезпечення» від 13 грудня 2001 року²⁹², ч. 14 ст. 13 ЗУ «Про страхування»). Інших спеціальних обов'язкових вимог до страховиків, які здійснюють страхування екологічних ризиків на даний час законодавством не передбачено.

Іншим суб'єктом договору екологічного страхування є страхувальник. Страхувальники можуть укладати із страховиками договори про страхування третіх осіб (застрахованих осіб) та призначати при укладанні договорів страхування фізичних та юридичних осіб (вигодонабувачів), які можуть зазнавати збитків в результаті настання страхового випадку.

За договором особистого екологічного страхування страхувальником або застрахованою особою може бути будь-яка фізична особа (страхувальником на підставі ст. 3 Закону України «Про страхування» може бути лише дієздатна особа), життю та здоров'ю якої в результаті негативних змін у навколишньому природному середовищі може бути заподіяна відповідна шкода.

Особисте екологічне страхування може здійснюватись у *добровільній та обов'язковій формі*. Одним із видів обов'язкового особистого страхування є обов'язкове професійне страхування, яке поширюється на громадян, професійна діяльність яких пов'язана із небезпекою для їх життя, здоров'я та працездатності. На сьогодні обов'язкове професійне страхування проводиться за рахунок коштів Державного бюджету. У сфері екологічних відносин до таких категорій осіб віднесено посадових осіб спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього

²⁹⁰ Офіційний вісник України. – 2003. - № 38. – Ст. 2047.

²⁹¹ Офіційний вісник України. – 2003. - № 26. – Ст. 1280.

²⁹² Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 14. – Ст. 96.

природного середовища, з питань лісового, мисливського господарства та полювання та інших.

За договором майнового екологічного страхування страхувальником або вигодонабувачем може бути фізична або юридична особа, а також держава, у власності або користуванні яких перебуває майно та (або) природний об'єкт, щодо яких існує ризик знищення або пошкодження внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі. За договором екологічного страхування відповідальності страхувальником виступає особа, яка здійснює діяльність, пов'язану з підвищеною екологічною небезпекою.

Зміст договору страхування полягає у тому, що страховик зобов'язується у разі настання певної події (страхового випадку) виплатити другій стороні (страхувальникові), або іншій особі, визначеній у договорі, грошову суму (страхову виплату), а страхувальник зобов'язується сплачувати страхові платежі та виконувати інші умови договору» (ст. 979 Цивільного кодексу України, ч. 1 ст. 16 Закону України «Про страхування», ст. 354 Господарського кодексу України).

Істотними умовами договору страхування є: предмет договору, страховий випадок, розмір страхової суми, страхового платежу, строки та інші умови.

Основні особливості договору екологічного страхування в системі екологічної безпеки виявляються передусім у особливостях страхового випадку, настання якого пов'язується із аварією або іншою подією, пов'язаною з негативними змінами у навколишньому природному середовищі.

В окремих випадках специфічними рисами характеризуються також і деякі інші істотні умови такого договору. Зокрема, у типових договорах обов'язкового екологічного страхування передбачено диференціацію розміру страхової суми в залежності від параметрів екологічно небезпечної діяльності (категорії безпеки об'єкту²⁹³ або кількості небезпечних відходів²⁹⁴), а також пропорційний розподіл страхових виплат в залежності від об'єкту заподіяння шкоди. У таких випадках 50% страхового відшкодування спрямовується на відшкодування шкоди, заподіяної життю та здоров'ю, 30% - на відшкодування шкоди, заподіяної природним об'єктам; 20% - на відшкодування шкоди, заподіяної майну.

З метою забезпечення дотримання вимог законодавства у сфері відносин екологічного страхування здійснюється декілька видів державного контролю: 1) державний нагляд за страховою діяльністю; 2) контроль за дотримання вимог екологічного законодавства, який здійснюється в частині встановлення обов'язку щодо наявності договору обов'язкового екологічного страхування.

²⁹³ П. 6 Порядку і Правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. // Офіційний вісник України. - 2002. - №47. - Ст. 253.

²⁹⁴ П. 8 Порядку і Правил страхування відповідальності експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів, щодо відшкодування шкоди, яку може бути заподіяно здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час транскордонного перевезення та утилізації (видалення) небезпечних відходів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. - 2002. - № 34. - Ст. 225.

Контроль за дотримання вимог екологічного законодавства поділяється на: 1) контроль, спрямований на перевірку наявності таких договорів на стадії прийняття рішення про початок здійснення діяльності, пов'язаної із підвищеною екологічною небезпекою (у процесі введення небезпечного об'єкту в експлуатацію або у процесі отримання дозволів на здійснення тієї або іншої екологічно небезпечної діяльності); 2) контроль, який проводиться у процесі здійснення діяльності, пов'язаної з підвищеною екологічною небезпекою (експлуатації такого об'єкта). Наприклад, щодо наявності договорів обов'язкового страхування цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, здійснення такого контролю у першому випадку покладається на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки (Держгірпромнагляд), а у другому - на Державну інспекцію техногенної безпеки України (Держтехногенбезпеки). Разом з цим, чинним законодавством не передбачено жодних санкцій за відсутність такого договору, що є суттєвим недоліком правового забезпечення цього та інших видів обов'язкового екологічного страхування в системі екологічної безпеки.

2.4.3. Проблеми практики застосування законодавства про екологічний аудит та екологічне страхування щодо забезпечення екологічної безпеки

Проблеми правового регулювання відносин екологічного аудиту пов'язані з кількома чинниками. Так, екологічний аудит має відповідати певним критеріям, якими є вимоги нормативно-правових актів щодо охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, методики, настанови, організаційні вимоги, керуючись якими екологічний аудитор оцінює об'єкти екологічного аудиту, проводить їх аналіз та готує висновок щодо об'єкта екологічного аудиту. До критеріїв екологічного аудиту можуть належати також інші вимоги, визначені законодавством України. Критерії екологічного аудиту визначаються у договорі на проведення екологічного аудиту.

Результати екологічного аудиту залежать від так званих доказів. Під доказами екологічного аудиту розуміється документально зафіксована інформація щодо діяльності об'єкта екологічного аудиту, яка може бути перевірена. Докази екологічного аудиту лягають в основу висновків та використовуються екологічним аудитором для визначення відповідності об'єкта екологічного аудиту вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту (ст. 6 Закону).

Висновок екологічного аудиту є професійною оцінкою об'єкта екологічного аудиту, виконаною екологічним аудитором, та яка ґрунтується на доказах екологічного аудиту та є головною складовою звіту про екологічний

аудит. Висновок екологічного аудиту є офіційним документом, що засвідчується підписом та печаткою екологічного аудитора.

Важливе значення для ефективності екологічного аудиту має чітко визначений порядок його проведення, який визначається як відповідна нормативно закріплена процедури та організація еколого-аудиторської діяльності, що включає: правові підстави проведення та процедури екологічного аудиту; оформлення результатів екологічного аудиту; порядок та вимоги щодо підготовки екологічних аудиторів; сертифікацію на право проведення екологічного аудиту; запровадження та ведення реєстру виконавців екологічного аудиту; джерела фінансування екологічного аудиту; методичне забезпечення еколого-аудиторської діяльності та проведення екологічного аудиту, засади відповідальності за порушення законодавства про екологічний аудит (розділ II Закону України «Про екологічний аудит»).

Так, підставою проведення екологічного аудиту є договір, що укладається між замовником та виконавцем, відповідно до вимог законодавства. Термін проведення екологічного аудиту визначається договором. Виконавці екологічного аудиту несуть визначену законом та договором відповідальність перед замовником за виконання визначених договором зобов'язань та достовірність висновків екологічного аудиту.

У випадку проведення обов'язкового екологічного аудиту, замовником якого виступає заінтересований орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, договір укладається після письмового погодження з керівником або власником об'єкта екологічного аудиту.

На військових, оборонних та інших об'єктах, інформація про які становить державну таємницю, проводиться відповідно до законодавства України.

Результати екологічного аудиту подаються у формі звіту про екологічний аудит, який має містити: загальні відомості про об'єкт та замовника екологічного аудиту; підстави для проведення екологічного аудиту, його мету, завдання, програму та обсяг виконаних робіт; відомості про виконавців екологічного аудиту; перелік основних законодавчих актів та інших нормативних документів, для перевірки на відповідність яким проводився екологічний аудит; характеристику фактичного стану об'єкта екологічного аудиту, включаючи оцінку ефективності та достатності його природоохоронної діяльності, систем екологічного управління, стану природоохоронного обладнання та споруд, зокрема, час установлення, амортизація, придатність; відомості про сплату екологічних зборів і платежів, включаючи стан та можливість їх сплати та заборгованість, збитки, заподіяні навколишньому природному середовищу, стан статистичної та іншої звітності з охорони навколишнього природного середовища на предмет відповідності її фактичним екологічним показникам; висновки екологічного аудиту щодо виявлених невідповідностей екологічних характеристик об'єкта екологічного аудиту вимогам законодавчих актів та інших нормативних документів; відомості щодо підприємств, установ, організацій та осіб, яким надається звіт.

Звіт про екологічний аудит може містити рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити для усунення виявлених невідповідностей та є власністю його замовника і підставою для прийняття ним відповідних рішень.

На рівні окремих положень законодавець закріпив засади підготовки та перепідготовки екологічних аудиторів, яка може здійснюватися на базі вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти та інших навчальних закладів (акредитованих або визнаних такими, що мають на це право в установленому законодавством порядку). По закінченні навчання за результатами іспиту особа отримує відповідний диплом або прирівняний до нього документ (ст. 21).

Відповідно до ст. 22 Закону встановлюється порядок сертифікації на право проведення екологічного аудиту. Сертифікат на право проведення екологічного аудиту видається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища – Міністерством екології та природних ресурсів України.

Єдині вимоги до виконавця екологічного аудиту, умов та порядку підготовки, стажування та сертифікації екологічних аудиторів України, припинення чинності сертифікатів екологічних аудиторів закріплені в *Положенні про сертифікацію екологічних аудиторів*, затвердженому наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 27 від 29 січня 2007 р.²⁹⁵.

Відповідно до законодавства до екологічних аудиторів встановлена ціла низка кваліфікаційних вимог. Зокрема, екологічним аудитором може бути:

- 1) громадянин України, який висловив своє бажання поданням відповідної заяви до Мінприроди України;
- 2) має відповідну вищу освіту (бакалавр, спеціаліст, магістр), яку він здобув в акредитованих вищих навчальних закладах, або документ про вищу освіту, яка здобута в навчальному закладі іноземної держави, та довідку про визнання іноземного документа про освіту;
- 3) має досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних сферах не менше ніж чотири роки підряд;
- 4) має опанувати спеціалізований курс навчання з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, екологічної безпеки та екологічного аудиту на підставі спеціалізованих навчальних Програм, узгоджених Мінприроди України, та мати відповідне Свідоцтво про успішне проходження навчання;
- 5) має підтвердити свій досвід проведення екологічних аудитів як аудитор-стажист під керівництвом та наглядом сертифікованого екологічного аудитора;
- 6) та успішно склав кваліфікаційний іспит та отримав сертифікат екологічного аудитора, який є офіційним документом, що засвідчує рівень професійних знань, необхідних для здійснення екологічного аудиту підприємств, установ та організацій, їх філій та представництв чи об'єднань, окремих виробництв, інших господарських об'єктів у цілому або щодо окремих видів їх діяльності, систем екологічного управління, інших об'єктів, передбачених законом.

²⁹⁵ Офіційний вісник України. – 2007. - № 26. – Ст. 1066.

Термін чинності сертифіката - три роки. Відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про екологічний аудит» чинність сертифіката може бути припинена достроково чи зупинена на строк до одного року органом, який видав сертифікат, або в судовому порядку у разі грубих порушень, допущених під час проведення екологічного аудиту (недостовірність оцінок, необ'єктивність аналізу фактичних даних, порушення етичних норм тощо), неодноразових, підтверджених замовниками, керівниками (власниками) об'єктів екологічного аудиту або іншими екологічними аудиторами, фактів низької якості проведення екологічного аудиту, порушення законодавства про екологічний аудит.

Рішення про припинення достроково чи зупинення на строк до одного року чинності сертифіката приймає Мінприроди України. Дане рішення набуває чинності з моменту видання наказу Мінприроди України та може бути оскаржено в суді.

Зупинення чинності сертифіката означає заборону на проведення екологічного аудиту та надання еколого-аудиторських послуг на визначений рішенням Мінприроди України термін не більше одного року.

Припинення чинності сертифіката здійснюється на підставі рішення Мінприроди України у випадку власної ініціативи екологічного аудитора (особистого повернення сертифіката) та у разі неналежного виконання своїх професійних обов'язків.

Сертифікат, чинність якого припинено достроково чи зупинено на строк, визначений Мінприроди України, екологічний аудитор зобов'язаний у 10-денний термін з моменту отримання копії наказу повернути до Мінприроди України.

Кожен екологічний аудитор, який отримав відповідний сертифікат, повинен кожні три роки проходити навчання за програмами підвищення кваліфікації (обсяг не менше 40 академічних годин), узгодженими Мінприроди України, та отримати відповідне Свідоцтво про підвищення кваліфікації з питань екологічного аудиту²⁹⁶.

Відповідно до закону України «Про екологічний аудит» передбачено ведення Реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту, який веде Міністерство екології та природних ресурсів України. У разі припинення достроково або зупинення чинності сертифіката в зазначеному реєстрі робиться відповідний запис.

До Реєстру входять: екологічні аудиторів, які мають чинний сертифікат екологічного аудитора, виданий Мінприроди України в установленому порядку; юридичні особи, статутом яких передбачений цей вид діяльності та в штаті яких працює хоча б один сертифікований екологічний аудитор. Так, станом на 1 липня 2013 року Мінприроди видало сертифікати 84 аудиторам. Водночас, екологічний аудит може проводитись і юридичними особами. Станом на 1 липня 2013 року Мінприроди видало сертифікати 29 фірмам²⁹⁷.

²⁹⁶ Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 27 від 29.01.2007 року «Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів» // Офіційний вісник України. – 2007. - № 26. – Ст. 1066.

²⁹⁷ Поточний архів Мінприроди України за 2013 р.

Порядок ведення зазначеного реєстру передбачено у *Положенні про ведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту*, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27 березня 2007 р. № 121²⁹⁸.

Економіко-правові засади проведення екологічного аудиту закріплені у ст. 24 Закону України «Про екологічний аудит», в якій передбачено, що фінансування проведення екологічного аудиту забезпечується його замовником на умовах і в порядку, які визначаються договором на проведення екологічного аудиту. У разі проведення обов'язкового екологічного аудиту його фінансування може здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України або місцевих бюджетів.

На законодавчому рівні встановлено і юридичну відповідальність за порушення законодавства про екологічний аудит. Відповідно до ст. 26 закону України «Про екологічний аудит» особи, винні в: порушенні встановленого законодавством порядку проведення екологічного аудиту; наданні свідомо неправдивих відомостей про екологічні наслідки діяльності об'єкта екологічного аудиту; проведенні екологічного аудиту особами, які не мають сертифікатів; діях, спрямованих на примушення виконавця екологічного аудиту до зміни форм, методів роботи або висновків екологічного аудиту; підготовці свідомо та завідомо неправдивого висновку екологічного аудиту; порушенні вимог закону щодо державної чи комерційної таємниці, а також конфіденційності результатів екологічного аудиту, якщо інше не встановлено договором чи законом - підлягають притягненню до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності відповідно до закону.

Виконавець екологічного аудиту несе відповідальність за матеріальну та моральну шкоду, заподіяну внаслідок неправомірних дій при проведенні екологічного аудиту, згідно з законом. Законом України може бути встановлена відповідальність і за інші порушення законодавства про екологічний аудит.

Практика застосування законодавства про екологічне страхування характеризується на сьогодні багатьма проблемами як на теоретичному, так і на практичному рівні. В першу чергу це пояснюється тим, що норми, присвячені регулюванню відносин у галузі екологічного страхування, не узгоджені між собою, носять фрагментарний або відсилочний характер і не утворюють єдиної системи.

До таких норм відносяться:

- по-перше, норми екологічного законодавства, відповідно до яких екологічне страхування розглядається переважно у якості елементу економічного механізму охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Цими нормами у більшості випадків передбачена лише можливість або необхідність здійснення окремих видів екологічного страхування, однак зміст даного виду страхування практично не визначений;

²⁹⁸ Офіційний вісник України.- 2007. - № 28. – Ст. 1135.

- по-друге, - норми страхового законодавства, які застосовуються до страхування екологічних ризиків як до одного з видів страхування та різновиду господарської діяльності, однак які не повною мірою враховують соціальну спрямованість екологічного страхування як способу запобігання та компенсації шкоди, заподіяної в результаті негативних змін у навколишньому природному середовищі.

У якості прикладу неузгодженості цих норм можна навести наступний. У зв'язку з приєднанням до Базельської конвенції про контроль за транскордонним перевезенням відходів та їх видаленням в Україні було запроваджено обов'язкове страхування відповідальності експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів на випадок шкоди, заподіяної здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час таких перевезення, утилізації (видалення). Відповідні зміни були внесені і до Закону України «Про страхування». На виконання цього Закону були розроблені Порядок і Правила даного виду страхування, у п. 2 яких зазначено, що терміни в них використовуються у значеннях, передбачених Базельською конвенцією, Законом України «Про відходи» та Законом України «Про страхування». При цьому не було враховано, що деякі терміни у цих законах вживаються у різних значеннях. Так, стосовно поняття «шкода», яке використовується у контексті згаданих Порядку і Правил, відповідно до Закону України «Про страхування» передбачено, що страхове відшкодування не повинно перевищувати розміру прямого збитку, непрямі збитки вважаються застрахованими, якщо це передбачено договором страхування. На відміну від цього Базельською конвенцією та Протоколом про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення відходів як додатком до неї, передбачено, що під «шкодою» розуміються як «витрати на заходи на відновлення», так і «витрати на превентивні заходи». Очевидно, що за таких умов неоднозначною є відповідь на питання, які за обсягом витрати підлягатимуть страховому відшкодуванню.

2.4.4. Проблеми удосконалення законодавства про екологічний аудит та екологічне страхування щодо забезпечення екологічної безпеки

Відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 року, - екологічний аудит та системи екологічного управління віднесено до основних інструментів реалізації національної екологічної політики (Розділ 4). Екологічний аудит та системи екологічного управління згідно з цим Законом спрямовані на підвищення екологічної обґрунтованості та ефективності діяльності суб'єктів господарювання, встановлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам природоохоронного законодавства та удосконалення управління суб'єктами господарювання, що провадять екологічно небезпечну діяльність, або окремими природними комплексами (п. 4.5)²⁹⁹.

²⁹⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 26. - Ст. 218.

Інтеграційні процеси між Україною та Європейським Союзом, а також з іншими державами в різних сферах, зокрема в економічній та екологічній, обумовлює виведення на перший план проблеми пошуку способів удосконалення виробничих і збутових технологій, що відповідають умовам вільного товарообігу та міжнародної конкуренції. З таких міркувань в Україні бажано створювати Схеми екологічного менеджменту й аудиту (EMAS), які впроваджуються відповідно до Регламенту Ради (ЄЕС) №1836/93 від 29 червня 1993 року про добровільну участь компаній промислового сектору в системі екологічного менеджменту та аудиту. Система екологічного менеджменту та аудиту Співтовариства (EMAS) спрямована на підтримку постійного поліпшення природоохоронної діяльності європейських підприємств одночасно із створенням умов для інформування громадськості та зацікавлених сторін.

Формування Системи екологічного менеджменту та аудиту ЄС (EMAS), зокрема, регулюється Регламентом (ЄЕС) № 761/2001 Європейського Парламенту та Ради від 19 березня 2001 року про добровільну участь організацій в системі екологічного менеджменту та аудиту Співтовариства (EMAS)³⁰⁰, який змінив попередній Регламент Ради (ЄЕС) №1836/93 від 29 червня 1993 року.

Основною метою створення Системи екологічного менеджменту та аудиту в Україні має сприяння вдосконаленню природоохоронної діяльності та забезпечення екологічної безпеки в усіх секторах економіки завдяки таким показникам екологічності, як:

- кількість природних ресурсів та енергії, що використовується;
- ефективність використання ресурсів;
- кількість утворення твердих відходів з розрахунку на одиницю виробленої продукції;
- кількість викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря;
- кількість скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти;
- кількість здійснення небезпечних фізичних впливів на довкілля;
- рівень утилізації відходів;
- кількість аварій, які вплинули чи можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища;
- інвестиції в природоохоронну діяльність;
- кількість і вартість екологічних штрафних санкцій;
- інші витрати, пов'язані з реалізацією права природокористування, наприклад, аудит розрахунку платежів за використання природних ресурсів, екологічного податку та інше.

Про необхідність удосконалення законодавства у галузі екологічного страхування йдеться на сьогодні у багатьох актах вітчизняного законодавства. Зокрема, така необхідність передбачена Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженими Законом України від 21 грудня 2010 року, відповідно до яких розвиток нормативно-правової бази екологічного страхування визнано одним із завдань, спрямованих на

³⁰⁰ Official Journal, L 114 of 24. 04. 2001.

досягнення стратегічної цілі - забезпечення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища. Окрім цього, відповідне положення міститься також і у Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвердженими постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року, де вказується, що кодифікація екологічного законодавства повинна включати прийняття першочергових (невідкладних) законів України, у тому числі, Закону про екологічне страхування.

З огляду на вказані вище проблеми практики застосування законодавства про екологічне страхування, його удосконалення дійсно є можливим шляхом здійснення систематизації відповідних норм та прийняття спеціального закону «Про екологічне страхування».

Із урахуванням того, що основними недоліками правового регулювання у даній сфері є відсутність однозначно визначеного понятійного апарату, різні підходи до обсягу шкоди, яка може бути компенсована за рахунок страхових виплат, відсутність чітко сформульованого у законодавстві обов'язку укладати договір обов'язкового екологічного страхування та санкцій за його не виконання, відсутність комплексного підходу до видів діяльності, при здійсненні яких необхідним є укладення таких договорів, цей закон міг би створити необхідне законодавче підґрунтя для ефективного функціонування даного виду страхування.

У такому законі бажано було б визначити основні поняття екологічного страхування (зокрема, уточнити зміст таких категорій, як «мета екологічного страхування», «об'єкти екологічного страхування», «страховий екологічний ризик», «страховий випадок в екологічному страхуванні»); закріпити принципи екологічного страхування; передбачити особливості договору екологічного страхування; особливості функціонування екологічних страхових фондів; правові засади створення Фонду попереджувальних заходів; визначити джерела його наповнення та порядок використання; передбачити можливість застосування коефіцієнтів підвищення або зниження страхового тарифу в залежності від рівня небезпечності підприємства, рівня його готовності до попередження випадків заподіяння шкоди навколишньому середовищу тощо.

Контрольні питання та завдання:

1. Проаналізуйте науково-правові дослідження сфери правового регулювання екологічного аудиту та екологічного страхування у системі екологічної безпеки та визначте їх напрями.

2. Дослідіть місце екологічного аудиту та екологічного страхування в регулятивних та охоронних правовідносинах забезпечення екологічної безпеки.

3. Розкрийте структурні елементи правовідносин здійснення екологічного аудиту та екологічного страхування у механізмі забезпечення екологічної безпеки.

4. Запропонуйте моделі удосконалення правових механізмів здійснення екологічного аудиту та екологічного страхування в Україні в системі екологічної безпеки.

Рекомендована література:

1. Екологічний аудит: Підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, В.М. Навроцький. – К.: Вища шк., 2000. – С. 10.
2. Гурська Г.А. Правові засади організації та здійснення екологічного аудиту в Україні. Автореф. дис... к.ю.н./Гурська Галина Анатоліївна. Інститут держави і права ім.В.М. Корецького НАН України. – К.- 2010 р. С.5.
3. Бажайкин А.Л. Экологическое страхование: теория, практика, правовое регулирование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бажайкин Анатолий Леонидович; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2002. – 24 с.
4. Краснова М.В. Договори в екологічному праві України: навч. посіб. / М.В. Краснова. – К.: Алерта, 2012. – 216с.
5. Манкевич В.В. Правовое регулирование экологического страхования / В.В. Манкевич. - Минск: ГИУСТ БГУ, 2010. – 145с.
6. Шоха Т.П. Правове регулювання екологічного страхування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Шоха Тетяна Петрівна; КНУ ім. Тараса Шевченка. – К., 2013. – 18с.

Тема 2.5. Правове регулювання екологічної стандартизації, нормування та сертифікації в системі права екологічної безпеки

Анотація. Досліджуються поняття та юридична природа екологічної стандартизації, нормування та сертифікації. Визначається місце екологічної стандартизації, нормування та сертифікації в системі права екологічної безпеки.

Аналізується правовий механізм регулювання екологічної стандартизації, нормування та сертифікації, а також проблеми практики застосування законодавства про екологічну стандартизацію, нормування та сертифікацію.

Розглядаються проблеми удосконалення законодавства про екологічну стандартизацію, нормування та сертифікацію.

Ключові слова. Екологічна стандартизація; екологічне нормування; екологічна сертифікація; гігієнічна регламентація; метрологія.

2.5.1. Поняття, юридична природа екологічної стандартизації, нормування, сертифікації та їх місце в системі права екологічної безпеки

Безпечний стан навколишнього природного середовища, який співвідноситься з поняттям екологічної безпеки, як відомо, повинен відповідати певним юридичним критеріям, з якими пов'язують норми, нормативи та вимоги щодо якості та безпеки окремих його складових. Такі критерії охоплюються загальним поняттям *екологічні нормативи*, які є одним із головних елементів управління екологічною безпекою, тим юридичним засобом, за допомогою якого визначаються межі впливу на довкілля³⁰¹. Екологічні нормативи

³⁰¹ Екологічна безпека: Підручник / В.М. Шмандій, М.О. Клименко, Ю.С. Голік, А.М. Прищепя, В.С. Бахарєв, О.М. Харламова. – Херсон: Олді-рлюс, 2013. – С. 23. (366 с.).

відображаються у відповідних документах, що іменуються стандартами, нормативами, нормами, сертифікатами, регламентами та іншими обов'язковими документами, що набувають форми нормативно-технічних документів – міжнародних, державних, галузевих, міжгалузевих. Тому цілком природно, що підвищення рівня суспільного виробництва, поліпшення якості продукції та зростання життєвого рівня населення тісно пов'язані з широким використанням таких засобів забезпечення суб'єктивної екологічної безпеки як *стандартизація, нормування, гігієнічна регламентація, метрологія, сертифікація* тощо в галузі охорони довкілля, в межах яких розробляються, затверджуються, впроваджуються, застосовуються екологічні нормативи, стандарти, регламенти, сертифікати та ін..

Ці засоби в еколого-правовій науці відносять до функціонально-процедурної, тобто доюрисдикційної, складової механізму забезпечення екологічної безпеки³⁰², або ж до функцій управління в галузі охорони навколишнього природного середовища³⁰³. У таких функціях відбиваються основні напрями організаційно-правового впливу на суспільні відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки, які можуть реалізовуватися як органами державного, так і органами виробничого управління. Не даремно серед основних інструментів реалізації державної екологічної політики визначено технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки згідно з розділом 4 Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року.

Технічне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, відповідно до Стратегії мають спрямовуватись на впровадження науково обґрунтованих та безпечних для навколишнього природного середовища і здоров'я населення вимог до процесів, товарів та послуг. Стратегічні завдання щодо розвитку системи технічного регулювання потребують інтеграції екологічних норм, вимог та правил відповідно до законодавчої бази Європейського Союзу. Впровадження міжнародних стандартів у сфері ресурсозбереження, охорони навколишнього природного середовища, надрокористування, систем екологічного управління та екологічних критеріїв до товарів та послуг надасть можливість вітчизняному товаровиробнику покращити екологічні аспекти виробництва і продукції та рівень конкурентоздатності на міжнародних ринках.

Відтак передбачено необхідність розробити підсистему стандартизації та сертифікації у сфері екологічної безпеки, затвердити екологічні вимоги до продукції, а також гармонізувати національні стандарти до стандартів і норм ЄС та міжнародних стандартів серій ISO 14000, ISO 19000 з посиленням контролю з боку держави за використанням екологічних маркувань, зокрема

³⁰² *Андрейцев В.І.* Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К: Знання-Прес, 2002. – (332 с.). – С. 217-257.

³⁰³ *Малішева Н.Р.* Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. В кн.: Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг. ред. *Ю.С. Шемшученка.* – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с. – С. 187-241.

щодо вмісту генетично модифікованих організмів. Пріоритетом розвитку цього інструменту стане розроблення та впровадження системи державної підтримки вітчизняного товаровиробника продукції з поліпшеними екологічними характеристиками відповідно до законодавчо встановлених вимог, а також вдосконалення методів та систем державного обліку і статистичної звітності у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Отже, *стандартизація* виступає найбільш вагомим засобом забезпечення екологічної безпеки, що відображає атрибут державності, виступає нормативним засобом управління, об'єктивною реальністю та однією з форм дії економічних законів розвитку суспільства. Стандартизація відіграє значну роль у виробництві конкурентоспроможної доброякісної продукції, у захисті навколишнього природного середовища, у ощадливому використанні природних та інших ресурсів як основи сталого розвитку національної економіки³⁰⁴.

За визначенням *стандартизація* (від англ. standard – норма, зразок, критерій)³⁰⁵ — це діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і неодноразового застосування щодо наявних чи можливих завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості певній сфері (ст. 1 Закону України від 17 травня 2001 р., в ред. від 5 червня 2014 р. «Про стандартизацію»³⁰⁶). Результатом такої діяльності є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву. Саме у такому значенні це поняття закріплено у міжнародному стандарті ISO/IEC Guide 2:2004 Edition:8³⁰⁷.

Іншими словами, стандартизація – досить широка за змістом категорія, галузь сумісної діяльності вчених, інженерів, економістів, яка полягає, зокрема, у відборі із численних видів продукції, процесів, робіт, послуг найвдаліших зразків з найкращими якісними показниками і властивостями. Відібрані зразки продукції (процесів, робіт, послуг) повинні відповідати сучасному досягненню науки та техніки, практичному досвіду і задовольняти потреби людини та суспільства. Результатом стандартизації є розроблення *стандарту* - нормативного документу, заснованого на консенсусі, прийнятого визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері (ст. 1 Закону України «Про стандартизацію»).

Водночас, стандартизація спрямована й на розробку *технічних умов* - нормативних документів, що встановлюють технічні вимоги, яким повинна відповідати продукція, процес або послуга, та визначає процедури, за

³⁰⁴ Голінка І. Розвиток стандартизації на міжнародному, регіональному та національному рівнях / С.Т. Черепков // Стандартизація, сертифікація, якість. Науково-технічний журнал. – 2009 - №1 – С. 11.

³⁰⁵ Онлайн перекладач Google // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://translate.google.com.ua/>.

³⁰⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 31. – Ст. 145; Офіційний вісник України. – 2014. - № 54. – Ст. 1440.

³⁰⁷ ISO/IEC Guide 2:2004 Edition:8 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.iso.org/iso/iso_iec_guide_2_2004.pdf

допомогою яких може бути встановлено, чи дотримані такі вимоги (ст. 1 Закону України «Про стандартизацію»).

Отже, стандартизація встановлює єдині, найбільш раціональні для народного господарства процедури розробки норм, параметрів, розмірів продукції (процесів, робіт, послуг), вимог до якості та технології виготовлення, методів контролю та випробувань, правил пакування, маркування, транспортування, зберігання тощо³⁰⁸.

Сьогодні екологічні вимоги містяться не лише у спеціальних екологічних стандартах, а й в стандартах для промисловості, транспорту, сільського господарства тощо. В останньому випадку вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки є складовими вимог до якості продукції, робіт і послуг, енергозберігаючих і безвідходних технологій, інших виробничих процесів³⁰⁹.

Відповідно до мети та завдань державної політики в сфері стандартизації, така діяльність спрямована на: забезпечення охорони життя та здоров'я; забезпечення прав та інтересів споживачів; збереження навколишнього природного середовища і економії всіх видів ресурсів (ст. 4 Закону України «Про стандартизацію»). Таке дозволяє говорити, що в межах загальної стандартизації виокремлюється *екологічна стандартизація*, яка визначається як комплекс юридичних, економічних, технічних заходів, спрямованих на дотримання певних стандартів якості довкілля (чистоти вод, атмосферного повітря, ґрунтів тощо)³¹⁰. Однак дане визначення видається не зовсім коректним з тієї точки зору, що екологічна стандартизація розглядається тут як комплекс заходів, спрямованих на дотримання певних стандартів. Тобто, стандартизація тут фактично ототожнюється з терміном «екологічний контроль».

Більш юридично правильним є визначення, згідно з яким під екологічною стандартизацією розуміють врегульовану в законодавчому порядку діяльність уповноважених на те органів по встановленню розрахованих на багаторазове використання правил і вимог у сфері охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки і раціонального використання природних ресурсів³¹¹. Як бачимо, в даному визначенні екологічна стандартизація розглядається безпосередньо як діяльність по встановленню правил і вимог, тобто екологічних стандартів, технічних регламентів тощо.

Якщо об'єктами стандартизації є продукція, процеси та послуги, зокрема матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи, діяльність чи її результати, включаючи продукцію, персонал,

³⁰⁸ Салухіна Н.Г., Язвінська О.М. Стандартизація та сертифікація товарів і послуг. - // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/12080623/tovarovnavstvo/osnovna_terminologiya_standartizatsiyi

³⁰⁹ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. - С. 227-228.

³¹⁰ Мусієнко М.М. Екологія: Тлумачний словник. – К. Либідь, 2004. – Укр. і рос. мовами. – С. 118-119.

³¹¹ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. - С. 228.

системи управління, а також вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування тощо (ст. 5 Закону України «Про страхування»), то об'єктами екологічної стандартизації є природні ресурси, природні і природно-антропогенні комплекси, навколишнє природне середовище³¹². Предметом екологічної стандартизації є визначення кола властивостей об'єктів стандартизації в галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. Суб'єктами стандартизації є спеціально уповноважені на це органи державної влади, а також спеціалізовані установи та організації, які можуть на замовлення розробляти екологічні стандарти.

Категорією, яка практично спонукала до впровадження стандартизації, є нормування. Під *нормуванням* у сфері екології традиційно розуміють встановлення уповноваженими державними органами екологічних та інших обмежень негативного впливу на довкілля через закріплення обов'язкових нормативів у відповідності до вимог екологічного законодавства.

Відповідно до законодавства нормування, як і стандартизація, може визначатися як діяльність по встановленню норм, правил і характеристик (вимог) з метою забезпечення: а) безпеки продукції, робіт, послуг для навколишнього природного середовища, життя і здоров'я, майна; б) якості продукції, робіт і послуг у відповідності до рівня розвитку науки, техніки і технологій; в) єдності вимірювання; г) економії усіх ресурсів, в тому числі природних; д) безпеки господарських об'єктів з урахуванням ризику виникнення природних і техногенних катастроф та інших надзвичайних ситуацій.

У такому значенні екологічне нормування та стандартизація можуть розглядатися у різних якостях: як правові засоби охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки; як функція державного управління в зазначеній галузі. У природоохоронній практиці України, як і у всьому світі, екологічні нормування та стандартизація вже кілька десятиліть використовуються у якості одного із основних правових засобів або інструментів у регулюванні відповідних відносин. Це означає, що екологічні нормування та стандартизація впроваджуються законами, мають в обов'язковому порядку здійснюватися уповноваженими державними структурами, мають додержуватися усіма природокористувачами та суб'єктами господарювання, діяльність яких може негативно, у разі порушення вимог безпеки, впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища. Сукупність же правових норм, які регулюють відносини з розробки, прийняття та додержання екологічних нормативів і стандартів, утворюють спеціальний інститут екологічного управління в системі екологічного права.

Для посилення ролі та значимості екологічної стандартизації та нормування слід показати їх зв'язок з іншими правовими категоріями. Так, зі стандартизацією та нормуванням тісно пов'язані *метрологія і сертифікація*. Ці поняття схожі за значенням, проте мають різне призначення. Так, метрологія

³¹² Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посіб. – К.: Вентурі, 1996. – С. 145.

(грец. metron – міра, logos – слово, вчення) – це наука про вимірювання та їх застосування, методи забезпечення єдності вимірювань та способи досягнення необхідної точності³¹³. Метрологія забезпечує людство знаннями щодо проведення вимірювань найрізноманітніших параметрів (показників якості продуктів харчування, вмісту забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі тощо). Проте усі такі операції виконуються лише за стандартними методиками (процедурами) у порядку, визначеному Законом України від 11 лютого 1998 р. «Про метрологію та метрологічну діяльність» (в ред. від 5 червня 2014 р., який буде чинним з 1 січня 2016 р.)³¹⁴. Порівняння ж отриманих значень з гранично допустимими концентраціями виконується за допомогою стандартів. Метрологічна діяльність здійснюється для забезпечення як стандартизації та нормування, так і екологічного контролю, метою якого є перевірка стану дотримання екологічних вимог, нормативів, стандартів та інших показників.

Екологічна сертифікація, так само, може бути визначена як процедура підтвердження відповідності продукції, систем екологічного менеджменту екологічним вимогам, технічних регламентів чи стандартів. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 529 «Про затвердження Технічного регламенту з екологічного маркування»³¹⁵, екологічна сертифікація визначається як процедура, під час якої визначений в установленому порядку орган з екологічного маркування документально засвідчує відповідність продукції встановленим екологічним критеріям. Натомість власне термін «сертифікація» визначається як підтвердження відповідності третьою стороною (особою, яка є незалежною від особи, що надає об'єкт оцінки відповідності, та від особи, що заінтересована в такому об'єкті як споживач чи користувач), яке стосується продукції, процесів, послуг, систем або персоналу (ст. 1 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»).

Як видно із визначення, екологічна сертифікація не є самостійною функцією управління, вона входить до процедур стандартизації, нормування, маркування, а також до дозвільної системи тощо, здійснюється у межах загальної сертифікації та регулюється Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 р., Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності». Правове значення екологічної сертифікації полягає у тому, що відповідно до ст. 7 зазначеного Закону вона може носити обов'язковий характер у випадках, визначених законодавством. Так, згідно зі ст. 13 Декрету Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 року «Про стандартизацію та сертифікацію»³¹⁶ сертифікації підлягає передусім продукція. Сертифікація продукції в Україні поділяється на обов'язкову та добровільну та здійснюється уповноваженими на те органами з

³¹³ Інтернет енциклопедія «Вікіпедія». // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Метрологія>

³¹⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 30-31. - Ст. 194; Офіційний вісник України. – 2014. - № 54. – Ст. 1439.

³¹⁵ Офіційний вісник України. – 2011. - № 39. – Ст. 1599.

³¹⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 27. - Ст. 289.

сертифікації - підприємствами, установами і організаціями з метою, зокрема, запобігання реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища. Перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні затверджений наказом Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики³¹⁷. Обов'язковість екологічної сертифікації означає, що не сертифікована продукція не підлягає реалізації. Тому екологічна сертифікація є також дієвим засобом забезпечення екологічної безпеки продукції та послуг³¹⁸.

Отже, розробка та прийняття екологічних нормативів, стандартів, технічних регламентів, засад метрології та сертифікації для потреб екологічної безпеки є одним із напрямків державної екологічної політики. Щоправда, як вже зазначалось, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, до інструментів реалізації державної екологічної політики віднесено *технічне регулювання та стандартизація* (розділ 4).

Технічне регулювання можна порівняти з поняттям технічних регламентів, які упроваджені Законом України від 15 січня 2015 р. «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»³¹⁹. Так, технічний регламент визначається як нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні процедурні положення, додержання яких є обов'язковим. Він може також включати або виключно стосуватися вимог до термінології, позначень, пакування, маркування чи етикетування в тій мірі, в якій вони застосовуються до продукції, процесу або методу виробництва (ст. 1 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»).

Цілями прийняття технічних регламентів є захист життя та здоров'я людей, тварин і рослин, охорона довкілля та природних ресурсів, забезпечення енергоефективності, захист майна, забезпечення національної безпеки та запобігання підприємницькій практиці, що вводить споживача (користувача) в оману. Законами також можуть бути визначені інші цілі прийняття технічних регламентів.

Технічні регламенти розробляються, приймаються та застосовуються на основі принципів, установлених Угодою Світової організації торгівлі про технічні бар'єри у торгівлі, що є додатком до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі 1994 року.

Технічні регламенти розробляються на основі: міжнародних стандартів, якщо вони вже прийняті або перебувають на завершальній стадії розроблення,

³¹⁷ Наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні» від 01.02.2005 № 28, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 4 травня 2005 р. за № 466/10746. // Офіційний вісник України. – 2005. - № 19. – Ст. 1006.

³¹⁸ Бондар Л.О. Законодавчі основи стандартизації та нормування у царині охорони довкілля. Правове регулювання екологічної стандартизації та сертифікації. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://есорпаво.host-ua.org.ua/nauk/uprav/ekonorm.htm>

³¹⁹ Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15 січня 2015 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 14, ст.96.

чи їх відповідних частин, за винятком випадків, коли такі міжнародні стандарти чи їх відповідні частини є неефективними або невідповідними засобами для досягнення визначених цілей прийняття технічних регламентів, зокрема внаслідок суттєвих кліматичних чи географічних чинників або суттєвих технологічних проблем; регіональних стандартів, національних стандартів України чи інших держав, актів законодавства Європейського Союзу, інших економічних об'єднань або інших держав чи відповідних частин таких стандартів і актів законодавства.

Технічні регламенти затверджуються законами, актами Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Технічні регламенти, якими передбачене застосування процедур оцінки відповідності, затверджуються законами або актами Кабінету Міністрів України (ст. 9 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»).

Технічне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки у такому значенні спрямовується на впровадження науково обґрунтованих та безпечних для навколишнього природного середовища і здоров'я населення вимог до процесів, товарів та послуг. Стратегічні завдання щодо розвитку системи технічного регулювання потребують інтеграції екологічних норм, вимог та правил відповідно до законодавчої бази Європейського Союзу. Вважається, що впровадження міжнародних стандартів у сфері ресурсозбереження, охорони навколишнього природного середовища, надрокористування, систем екологічного управління та екологічних критеріїв до товарів та послуг надасть можливість вітчизняному товаровиробнику покращити екологічні аспекти виробництва і продукції та рівень конкурентоздатності на міжнародних ринках.

Таким чином, екологічна стандартизація, нормування, сертифікація та інші наближені до них категорії у системі екологічної безпеки виступають організаційно-правовими засобами, у межах яких реалізується упорядкована законодавством діяльність державних органів та спеціалізованих установ із розробки та впровадження специфічних нормативних та інших актів і документів, у яких відбиваються загальнообов'язкові вимоги, правила, норми, нормативи тощо щодо екологічно небезпечних об'єктів та видів діяльності.

2.5.2. Правовий механізм регулювання екологічної стандартизації, нормування та сертифікації щодо забезпечення екологічної безпеки

На формування правового механізму екологічної стандартизації, нормування, сертифікації тощо вплинув науково-технічний прогрес. Так, історично поняття «стандартизація» вперше почало застосовуватися у 20-х роках минулого століття, коли воно з'явилося під впливом зарубіжного досвіду промислового виробництва. У 1952 році Міжнародною організацією стандартизації (ISO) створено Комітет по вивченню наукових принципів стандартизації (STACO), який здійснює розробку та перегляд визначення

найважливіших термінів у галузі стандартизації. Саме науково-технічний прогрес, який розпочався в Англії у другій половині XVIII ст. і впродовж XIX ст. поширився на інші країни Європи, США та Японію³²⁰, спричинив появу таких галузей як охорона навколишнього природного середовища, екологічна безпека та засоби їх забезпечення. Оскільки внаслідок масового машинного фабрично-заводського виробництва швидкими темпами почали забруднюватись землі, атмосфера, річки тощо з подальшими наслідками, потрібно було створювати певні вимоги та обмеження стосовно викидів та розміщення відходів підприємств з метою збереження довкілля. Тому, до галузей, стосовно яких створюються стандарти, додалися ще й такі галузі, для яких діють екологічні стандарти, як складові стандартизації в цілому.

В сучасних умовах правові засади екологічної стандартизації, нормування, сертифікації впливають передусім із принципів екологічного права, особливо таких, як: пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; науково обгрунтованого нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, які були упроваджені з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 3).

На значимість екологічного нормування, стандартизації, сертифікації у галузі забезпечення екологічної безпеки впливають власне юридичні терміни «екологічні нормативи», «екологічні стандарти», «екологічні сертифікати», їх системи, процедури їх прийняття та ступінь закріплення їх в праві. Спробуємо дослідити такі питання.

1. Так, ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» називається «Екологічні стандарти», однак в її змісті йдеться лише про державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища як обов'язкові для виконання документи, що визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів. Як видно, сфера екологічної безпеки в цій нормі не згадується. Крім того, зміст цієї статті дещо вузький за її назву, оскільки до екологічних стандартів доцільно відносити не лише стандарти, а й інші типи нормативно-правових документів – міждержавні стандарти; галузеві стандарти; стандарти науково-технічних та інженерних товариств і спілок; технічні умови; стандарти підприємств. У цьому значенні сукупність таких документів утворюють систему екологічних стандартів.

Система екологічних стандартів може розширюватися в залежності від рівня органу, який приймає чи схвалює нормативні документи із стандартизації.

³²⁰ Інтернет енциклопедія «Вікіпедія» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Промислова_революція.

Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про стандартизацію» розрізняють національні стандарти, правила установлені практики та класифікатори, прийняті чи схвалені центральним органом виконавчої влади з питань стандартизації, а також видані ним каталоги та реєстри загальнодержавного застосування; стандарти, технічні умови та правила усталеної практики, прийняті чи схвалені іншими органами та організаціями, що займаються питаннями стандартизації, а також видані ними каталоги. З січня 2015 року такі нормативні документи будуть складати: 1) національні стандарти та кодекси усталеної практики, прийняті національним органом стандартизації; 2) стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови, прийняті підприємствами, установами та організаціями, що здійснюють стандартизацію (ст. 6 Закону України «Про стандартизацію» в ред. від 5 червня 2014 р.). Як видно, екологічні стандарти як нормативні документи тут теж не згадуються.

Якщо ж проаналізувати рівні екологічних стандартів з точки зору їх правової природи у сфері забезпечення екологічної безпеки, то можна виділити наступні види стандартів:

екологічні стандарти, що є нормативно-правовими актами (наприклад: ДСТУ 3911-99 Охорона природи. Поводження з відходами. Виявлення відходів і подання інформаційних даних про відходи. Загальні вимоги);

екологічні стандарти, що містять обов'язкові вимоги і є частиною диспозиції правової норми (наприклад: ДСТУ 2195-99 Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, викладення і правила внесення змін – норма права міститься у Законі України «Про відходи» від 5.03.1998 р., ст. 27, але частина диспозиції цієї норми, яка встановлює обов'язкові вимоги до технічного паспорта відходів – у зазначеному ДСТУ);

екологічні стандарти, що є рекомендаційними нормативно-технічними документами, які не містять обов'язкових норм (наприклад: ДСТУ 14001-97 Система управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування)³²¹.

2. Легітимність терміну «*екологічні нормативи*» запроваджено положенням ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон), де визначається, що екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Законодавством України можуть встановлюватися нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

Система екологічних нормативів для засад екологічної безпеки визначається практичними потребами у використанні різних їх видів відповідно до видів екологічно значимої діяльності чи продукції та як інструментів для вирішення завдань охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки. До

³²¹ Бондар Л.О. Правове регулювання екологічної стандартизації в Україні. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ecopravo.host-ua.org.ua/nauk/uprav/ekonorm.htm>

системи екологічних нормативів у цій сфері доцільно віднести:

нормативи якості навколишнього природного середовища;

нормативи гранично допустимого шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища;

нормативи санітарних і захисних зон.

Для правового механізму забезпечення екологічної безпеки найбільш значимими є *нормативи якості навколишнього природного середовища*, які за чинним екологічним законодавством складають нормативи гранично допустимих концентрацій (ГДК) шкідливих хімічних речовин, мікроорганізмів і інших біологічних речовин, які забруднюють навколишнє природне середовище, та гранично допустимі рівні (ГДР) шкідливих фізичних впливів на нього.

Нормативи якості навколишнього природного середовища виконують кілька функцій. Передусім вони встановлюють гранично допустимі величини шкідливих хімічних впливів на навколишнє природне середовище. Наприклад, гранично допустима концентрація двоокису азоту (NO₂) (максимально разова і середньодобова) в атмосферному повітрі не повинна перевищувати 0,085 мг/куб.м; свинцю і його сполук – 0,0007 мг/куб.м; сірчаного ангідриду – 0,5 (максимальна разова) і 0,05 (середньодобова) мг/куб.м; соляної кислоти – 0,2 мг/куб.м.³²²

Такі нормативи слугують для оцінки стану атмосферного повітря, вод, ґрунтів по хімічних характеристиках. Установлені у відповідності до вимог законодавства нормативи якості навколишнього природного середовища виступають одним із юридичних критеріїв для визначення його безпечного та якісного стану. На практиці це важливо у випадках, наприклад, захисту права громадян на екологічну безпеку. Стан вод, ґрунтів, атмосферного повітря тощо, який відповідає нормативам якості, є безпечним, тобто свідчить або про відсутність антропогенного навантаження на природу, або про високу ефективність дії механізмів охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, і навпаки.

Наприклад, згідно із ст. 37 Водного кодексу України³²³ екологічний *норматив якості води водних об'єктів* встановлюється для оцінки екологічного благополуччя водних об'єктів та визначення комплексу водоохоронних заходів, який містить науково обґрунтовані значення *концентрацій* забруднюючих речовин та показники якості води (загальнофізичні, біологічні, хімічні, радіаційні). При цьому ступінь забрудненості водних об'єктів визначається відповідними категоріями *якості* води. Екологічний норматив та категорії якості води водних об'єктів розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

³²² Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 липня 1997 р. № 201.

³²³ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 24. - Ст. 189.

В еколого-правовій науковій та навчальній літературі можна зустріти судження про те, що нормативи ГДК шкідливих речовин є санітарно-гігієнічними. Дійсно, раніше, коли охорона природи від забруднення розглядалася як санітарна проблема і нормативи ГДК розроблялися лише з урахуванням інтересів охорони здоров'я людини від шкідливого впливу забрудненого атмосферного повітря або води, такі нормативи були санітарно-гігієнічними. З тих же пір, коли при розробці нормативів ГДК стала передбачатись і необхідність охорони інших живих об'єктів природи, вони стали екологічними. Так, стосовно охорони атмосферного повітря вони стали такими з прийняттям у 1980 р. Закону СРСР «Про охорону атмосферного повітря»³²⁴.

Однак, доцільно враховувати положення Закону про те, що екологічні нормативи повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів (ч. 3 ст. 33 Закону). Тому, з урахуванням упровадження поряд із категорією «навколишнє природне середовище» категорії «середовище життєдіяльності», при оцінці екологічних нормативів та стандартів доцільно враховувати вимоги Закону України від 24 лютого 1994 р. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»³²⁵ (ст. 1), які закріплюють наближені до цих категорій поняття, такі як:

санітарно-епідеміологічний норматив (гігієнічний норматив, епідеміологічний показник, протиепідемічний норматив) - встановлене дослідженнями припустиме максимальне або мінімальне кількісне та (або) якісне значення показника, що характеризує фактор середовища життєдіяльності за медичними критеріями (параметрами) його безпечності для здоров'я людини та здоров'я майбутніх поколінь, а також стан здоров'я населення за критеріями захворюваності, розповсюджуваності хвороб, фізичного розвитку, імунітету тощо.

Санітарно-епідеміологічні нормативи визначаються в державних санітарних нормах та правилах, санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правилах і нормах, санітарно-епідеміологічних правилах і нормах, протиепідемічних правилах і нормах, гігієнічних та протиепідемічних правилах і нормах, державних санітарно-епідеміологічних нормативах, санітарних регламентах (далі - санітарних нормах), тобто у обов'язкових для виконання нормативно-правових актах центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, що встановлюють медичні вимоги безпеки щодо середовища життєдіяльності та окремих його факторів, недотримання яких створює загрозу здоров'ю і життю людини та майбутніх поколінь, а також загрозу виникнення і розповсюдження інфекційних хвороб та масових неінфекційних захворювань (отруень) серед населення (ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»). Так, наприклад, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 1 серпня 1996 р. № 239 затверджено Державні санітарні норми і правила захисту населення від впливу

³²⁴ Ведомости ВС СССР. – 1984. - № 24. - Ст. 422.

³²⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 27. – Ст. 218.

електромагнітних випромінювань.

Санітарно-епідеміологічні нормативи містять *вимоги безпеки* для здоров'я і життя людини, тобто розроблені на основі медичної науки критерії, показники, гранично допустимі межі, санітарно-епідеміологічні нормативи, правила, норми, регламенти тощо (медичні вимоги щодо безпеки для здоров'я і життя людини), розроблення, обґрунтування, контроль і нагляд за якими відноситься виключно до медичної професійної компетенції. Вимоги безпеки для здоров'я і життя населення є обов'язковими у державних стандартах та інших нормативно-технічних документах на вироби, сировину, технології, інші об'єкти середовища життєдіяльності людини. Проекти державних стандартів та інших нормативно-технічних документів на всі види нової (модернізованої) продукції підлягають обов'язковій державній санітарно-епідеміологічній експертизі (ст. 14 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Для вказаних документів характерно те, що в них підлягає регламентації *небезпечний фактор* - будь-який хімічний, фізичний, біологічний чинник, речовина, матеріал або продукт, що впливає або за певних умов може негативно впливати на здоров'я людини (ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Процедура, згідно з якою здійснюється така регламентація, визначається як гігієнічна. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» *гігієнічній регламентації* підлягає будь-який небезпечний фактор фізичної, хімічної, біологічної природи, присутній у середовищі життєдіяльності людини. Вона здійснюється з метою обмеження інтенсивності або тривалості дії таких факторів шляхом встановлення критеріїв їх допустимого впливу на здоров'я людини.

Гігієнічна регламентація небезпечних факторів забезпечується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення згідно з положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Перелік установ та організацій, які проводять роботи з гігієнічної регламентації небезпечних факторів, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері технічного регулювання.

Державна реєстрація передбачає створення та ведення єдиного Державного реєстру небезпечних факторів, в якому наводяться назви небезпечних хімічних речовин та біологічних чинників, дані про їх призначення, властивості, методи індикації, біологічну дію, ступінь безпеки для здоров'я людини, характер поведінки у навколишньому середовищі, виробництво, гігієнічні регламенти застосування тощо. Державна реєстрація небезпечного фактора може бути здійснена лише за наявності встановлених для нього гігієнічних регламентів. Використання в народному господарстві та побуті будь-якого небезпечного фактора хімічної та біологічної природи допускається лише за наявності сертифіката, що засвідчує його державну реєстрацію.

Державна реєстрація небезпечних факторів здійснюється в порядку, що затверджується постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 р. № 420 «Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядку оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів»³²⁶.

Гігієнічна регламентація у такому значенні деякою мірою співвідноситься із екологічним нормуванням та стандартизацією, а значення категорії «екологічні нормативи» дозволяє говорити про розширення їх системи за допомогою іншої категорії - *нормативи екологічної безпеки*, до яких якраз і входять нормативи якості навколишнього природного середовища, тобто: нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі; нормативи допустимих рівнів шкідливих фізичних та біологічних впливів (небезпечних факторів) на нього.

Як основні критерії екологічної безпеки нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних і біологічних впливів на нього є єдиними для всієї території України (ч. 4 ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище (ч. 5 ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Систему нормативів екологічної безпеки можна показати й на прикладі положень ст. 5 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»³²⁷, де закріплено систему *нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря*, які встановлюються для оцінки стану забруднення атмосферного повітря у місцях постійного чи тимчасового перебування людей та до яких належать:

нормативи якості атмосферного повітря (критерій якості атмосферного повітря, який відображає гранично допустимий максимальний вміст забруднюючих речовин в атмосферному повітрі і при якому відсутній негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища);

граничнодопустимі рівні акустичного, електромагнітного, іонізуючого, інших видів впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря населених пунктів.

Такі нормативи сприяють формуванню Переліків забруднюючих речовин, фізичних та біологічних факторів, для яких вони розробляються та затверджуються спеціально уповноваженими органами державної виконавчої влади. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада

³²⁶ Офіційний вісник України. -1998. - № 19. – Ст. 696.

³²⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 48. - Ст. 252.

2001 р. № 1598 затверджено Перелік найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню.

Так само у водному законодавстві, згідно із ст. 35 ВК України у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів встановлюються *нормативи екологічної безпеки водокористування* для оцінки можливостей використання води з водних об'єктів для потреб населення та галузей економіки, які забезпечують безпечні умови водокористування, та утворюють:

гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення;

гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для потреб рибного господарства;

допустимі концентрації радіоактивних речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення.

У разі необхідності для вод водних об'єктів, які використовуються для лікувальних, курортних, оздоровчих, рекреаційних та інших цілей, можуть встановлюватись більш суворі нормативи екологічної безпеки водокористування (ст. 36 ВК України).

Водночас, для оцінки екологічного благополуччя водних об'єктів та визначення комплексу водоохоронних заходів встановлюється *екологічний норматив якості води* (ст. 35), який містить науково обґрунтовані значення концентрацій забруднюючих речовин та показники якості води (загальнофізичні, біологічні, хімічні, радіаційні). При цьому ступінь забрудненості водних об'єктів визначається категоріями якості води (ст. 37 ВК України).

Нормативи гранично допустимого шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища утворюють власне ту систему екологічних нормативів, які визначені в ст. 33 Закону, а саме: нормативи гранично допустимих викидів і скидів шкідливих речовин; нормативи гранично допустимих рівнів шуму, вібрації, магнітних полів, іонізації, електромагнітних коливань та інших шкідливих фізичних впливів; нормативи гранично допустимого рівня радіаційного впливу; гранично допустимі норми застосування агрохімікатів у сільському господарстві; ліміти розміщення в навколишньому природному середовищі відходів.

Ці нормативи визначають граничні розміри небезпечних впливів на природу, які встановлюються для окремих джерел таких впливів. Регулювання викиду (скиду) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище є одним із правових засобів його охорони. Забруднення навколишнього природного середовища окремих підприємством та іншим об'єктом у межах установлених для них нормативів – один із основних показників правомірності їх експлуатації. Порушення цих нормативів утворює юридичні підстави для обмеження, зупинення чи навіть припинення їх експлуатації.

Нормативи гранично допустимого шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища (ГДВ) слугують основним інструментом при регулюванні додержання нормативів якості навколишнього природного середовища. Стосовно кожного із видів таких нормативів екологічне законодавство передбачає критерії їх установлення. Так, нормативи гранично допустимих викидів і скидів шкідливих речовин, а також шкідливих мікроорганізмів та інших біологічних речовин, що забруднюють повітря, ґрунти і води, встановлюються з урахуванням виробничих потужностей об'єкта, даних про наявність мутогенного ефекту і інших шкідливих впливів по кожному джерелу забруднення, згідно із діючими нормативами гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі.

Очевидно, що при встановленні нормативів гранично допустимих шкідливих впливів на стан навколишнього природного середовища принциповим є питання їх співвідношення з нормативами якості навколишнього природного середовища (ГДК). Передбачене формулювання неконкретне, не чітко визначене. Більш чітко ці питання вирішені в Законі України «Про охорону атмосферного повітря»: згідно зі ст. 7 якого нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупності, які містяться у складі пилогазоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, встановлюються з метою забезпечення дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання, газоочисних установок.

Для діючих і тих, що проектуються, окремих типів обладнання і споруд залежно від часу розроблення та введення у дію, наявності наукових і технічних розробок, економічної доцільності встановлюються: норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела; технологічні нормативи допустимих викидів забруднюючих речовин або їх суміші, які визначаються у місці їх виходу з устаткування.

До технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин належать: поточні технологічні нормативи - для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів; перспективні технологічні нормативи - для нових і таких, що проектуються, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням досягнень на рівні передових вітчизняних і світових технологій та обладнання³²⁸.

Нормативи гранично допустимих рівнів впливу на атмосферне повітря встановлюються для кожного стаціонарного джерела по всіх створюваних ним видах фізичних і біологічних факторів. Нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів встановлюються на рівні, за якого

³²⁸ Наприклад: Про затвердження Технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із устаткування (установки) для виробництва чавуну, продуктивність якого перевищує 2,5 тонни на годину: наказ Мінприроди України від 25.12.2015 № 504 // Офіційний вісник України. – 2016. - № 8. – Ст. 397.

фізичний та біологічний вплив усіх джерел у цьому районі, з урахуванням перспектив його розвитку, в період терміну дії встановленого нормативу не призведе до перевищення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря (за найбільш суворим нормативом) (ст. 8 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Вимоги про нормування шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища розповсюджується на всі джерела такого впливу – на кожен цех одного заводу, або на кожен трубу, із якої відбувається викид чи скид. На відміну від стаціонарних джерел, для яких визначаються індивідуальні нормативи з урахуванням їх впливу на довкілля, для транспортних та інших пересувних засобів і установок передбачаються нормативи для моделі. Так, для кожного типу пересувних джерел, що експлуатуються на території України, встановлюються нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів цих джерел, які розробляються з урахуванням сучасних технічних рішень щодо зменшення утворення забруднюючих речовин, зниження рівнів впливу фізичних факторів, очищення відпрацьованих газів та економічної доцільності (ст. 9 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Загальні вимоги, які стосуються необхідності розробки нормативів гранично допустимого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище, визначаються в законах та деталізуються у спеціальних нормативно-правових актах. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 300 затверджено Порядок розроблення і затвердження нормативів граничнодопустимого рівня впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел забруднення на стан атмосферного повітря³²⁹. Іншою постановою, від 13 березня 2002 р. № 303, затверджено Порядок розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря³³⁰.

Проекти нормативів гранично допустимих шкідливих впливів на стан довкілля розробляються самими підприємствами-природокористувачами. Організація розробки зазначених проектів здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України, яке для забезпечення цієї функції приймає спеціальні нормативно-правові документи типу Інструкції, а також яке затверджує та погоджує такі проекти з органами Міністерства охорони здоров'я України.

Аналогічно, у Водному кодексі України встановлюються нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин, галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти, технологічні нормативи використання води, інші нормативи в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (ст. 35).

³²⁹ Офіційний вісник України. – 2002. - № 12. – Ст. 572.

³³⁰ Офіційний вісник України. – 2002. - № 12. – Ст. 575.

Нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води водних об'єктів. Порядок розробки та затвердження нормативів гранично допустимого скидання та перелік забруднюючих речовин, що нормуються, встановлюються Кабінетом Міністрів України (ст. 38)³³¹. Замовниками розроблення нормативів ГДС забруднюючих речовин, що скидаються до водних об'єктів виступають водокористувачі. Методичне забезпечення розроблення нормативів ГДС, форма документів, які подаються на розгляд, встановлюються Мінприроди. Нормативи ГДС затверджуються органами, уповноваженими видавати дозвіл на спеціальне водокористування, одночасно з видачею дозволу на спеціальне водокористування.

Для оцінки екологічної безпеки виробництва встановлюються галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти та тих, що подаються на очисні споруди, тобто нормативи гранично допустимих концентрацій речовин у стічних водах, що утворюються в процесі виробництва одного виду продукції при використанні однієї і тієї ж сировини. Галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти та тих, що подаються на очисні споруди, розробляються та затверджуються відповідними центральними органами виконавчої влади за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 39).

Для оцінки та забезпечення раціонального використання води у галузях економіки встановлюються технологічні нормативи використання води, а саме:

поточні технологічні нормативи використання води - для існуючого рівня технологій;

перспективні технологічні нормативи використання води - з урахуванням досягнень на рівні передових світових технологій.

Технологічні нормативи використання води розробляються та затверджуються відповідними центральними органами виконавчої влади за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 40).

Скидання у водні об'єкти речовин, для яких не встановлено нормативи екологічної безпеки водокористування та нормативи гранично допустимого скидання, забороняється.

Скидання таких речовин у виняткових випадках може бути дозволено центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузях рибного господарства та рибної промисловості, за умови, що протягом встановленого ними періоду ці нормативи будуть розроблені та затверджені.

³³¹ Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100.

Замовниками на розробку нормативів екологічної безпеки водокористування та нормативів гранично допустимого скидання цих речовин є водокористувачі, які здійснюють їх скидання (ст. 41 ВК України).

Відповідно до вимог Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з'являється потреба у запровадженні іншого різновиду нормативів гранично допустимого шкідливого впливу на довкілля – це допустимі норми застосування пестицидів та агрохімікатів. Однак у спеціальному Законі України - «Про пестициди та агрохімікати» - ці питання практично не врегульовані, що створює проблему у сфері поводження з цими небезпечними речовинами.

З урахуванням соціальних і екологічних наслідків радіаційного забруднення навколишнього природного середовища особливого значення набувають нормування гранично допустимого рівня радіаційного впливу. Такі заходи проводяться відповідно до вимог Закону України від 8 лютого 1995 р. «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»³³² та включають розробку нормативів гранично допустимого рівня безпечного вмісту радіоактивних речовин в навколишньому середовищі і продуктах харчування, гранично допустимого рівня радіаційного опромінення населення у величинах, які не становлять небезпеки для здоров'я і генетичного фонду людини. Проблемою уявляється відсутність такої законодавчої вимоги щодо інших живих об'єктів природи, які також можуть страждати від радіаційного впливу.

Вимоги щодо стандартизації та нормування передбачено й в Законі України «Про відходи» (статті 6, 7).

Нормування санітарних та захисних зон.

У законодавстві про екологічну безпеку таке зонування передбачено для цілей охорони та захисту довкілля, населення та територій від шкідливих впливів на них небезпечних факторів. До їх числа віднесено встановлення:

охоронних зон (ст. 112 ЗК України), які встановлюються: а) навколо особливо цінних природних об'єктів, об'єктів культурної спадщини, гідрометеорологічних станцій тощо з метою охорони і захисту їх від несприятливих антропогенних впливів (статті 18, 21, 39, 40 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»³³³; ст. 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини»³³⁴; Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність»³³⁵; Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»³³⁶); б) уздовж ліній зв'язку, електропередачі, земель транспорту, навколо промислових об'єктів для забезпечення нормальних умов їх експлуатації, запобігання ушкодження, а також зменшення їх негативного впливу на людей та довкілля, суміжні землі та інші природні об'єкти. Правовий режим земель охоронних зон визначається законодавством України (ст. 41 Повітряного кодексу України³³⁷; ст. 11 Закону України «Про транспорт»³³⁸; ст. 6

³³² Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 12. – Ст. 81.

³³³ Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 34. - Ст. 502.

³³⁴ Відомості Верховної Ради України. 2000. - № 39. – Ст. 333.

³³⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 16. - Ст. 95.

³³⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 5-6. - Ст. 46.

³³⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 48-49. - Ст. 536.

Закону України «Про залізничний транспорт»³³⁹; ст. 11 Закону України «Про трубопровідний транспорт»³⁴⁰; Закону України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів»³⁴¹; Закону України «Про телекомунікації»³⁴²; Закону України «Про електроенергетику»³⁴³; та інше);

зон санітарної охорони (ст.113 ЗК України), створюються навколо об'єктів, де є підземні та відкриті джерела водопостачання, водозабірні та водоочисні споруди, водоводи, об'єкти оздоровчого призначення та інші, для їх санітарно-епідеміологічної захищеності. У межах зон санітарної охорони забороняється діяльність, яка може призвести до завдання шкоди підземним та відкритим джерелам водопостачання, водозабірним і водоочисним спорудам, водоводам, об'єктам оздоровчого призначення, навколо яких вони створені. Правовий режим земель зон санітарної охорони визначається законодавством України (статті 87- 93 ВК України; розділ VI Закону України «Про курорти»³⁴⁴; ст. 35 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання»³⁴⁵ та інше);

санітарно-захисних зон (ст. 114 ЗК України), які створюються навколо об'єктів, що є джерелами виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, ультразвукових і електромагнітних хвиль, електронних полів, іонізуючих випромінювань тощо, з метою відокремлення таких об'єктів від території житлової забудови. У межах санітарно-захисних зон забороняється будівництво житлових об'єктів, об'єктів соціальної інфраструктури та інших об'єктів, пов'язаних з постійним перебуванням людей. Правовий режим земель санітарно-захисних зон визначається законодавством України (ст.. 24 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»; ст. 45 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»; ст.. 15 Закону України «Про видобування та переробку уранових руд» та інше);

зони особливого режиму використання земель (ст. 115 ЗК України), створюються навколо військових об'єктів Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України, для забезпечення функціонування цих об'єктів, збереження озброєння, військової техніки та іншого військового майна, охорони державного кордону України, а також захисту населення, господарських об'єктів і довкілля від впливу аварійних ситуацій, стихійних лих і пожеж, що можуть виникнути на цих об'єктах (Закони України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»³⁴⁶, «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»³⁴⁷, «Про використання земель оборони»³⁴⁸ та інше).

3. У світовій практиці *екологічну сертифікацію* почали запроваджувати з

³³⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 51. - Ст. 446.

³³⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 40. - Ст. 183.

³⁴⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 29. - Ст. 139.

³⁴¹ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 37. - Ст. 371.

³⁴² Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 12. - Ст. 155.

³⁴³ Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 1. - Ст. 1.

³⁴⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 50. - Ст. 435.

³⁴⁵ Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 16. - Ст. 112.

³⁴⁶ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 16. - Ст. 200.

³⁴⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 42. - Ст. 348.

³⁴⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 14. - Ст. 209.

1992 р. на основі Директиви 92/880/ЕС "Про екологічні знаки", британського стандарту BS 7750 "Система екологічного управління", міжнародних стандартів, наприклад, ISO/TC207 "Управління навколишнім середовищем". Поступ України до єдиного ринку стає додатковим чинником у формуванні тенденцій щодо вимог стосовно якості, конкурентоспроможності та безпеки пропонованих продукції, послуг та діяльності об'єктів управління. Нині недостатньо декларувати "якість" і "безпеку": треба мати їх об'єктивні докази. Отримання таких доказів здійснюється через незалежну сертифікацію. Вирішення цієї проблеми для України відбувається відповідно до стратегії зближення України з Європейським союзом. Отже, базисом сучасної екологічної сертифікації стає правове й нормативне її забезпечення, яке є результатом діяльності Європейської комісії й авторитетних міжнародних та європейських організацій зі стандартизації і сертифікації.

В умовах послідовної екологізації всіх ланок економіки України та формування ринку екотехнологій та екопослуг відбувається вплив європейських орієнтирів на процес формування екологічної сертифікації. Сучасний напрям створення і розвитку системи екологічної сертифікації України визначений у ст. 48 "Співпраця в галузі оцінювання стандартів та оцінювання відповідності" Угоди про партнерство та співпрацю між Європейським союзом і Україною. У цій Угоді сторони, зокрема, намагаються сприяти застосуванню технічних правил Співтовариства та європейських стандартів і процедур оцінювання відповідності. На порядку денному стоїть питання про створення системи екологічної сертифікації України. Завдання цієї системи, її функції та організаційні засади розглядаються крізь призму концепції сталого розвитку України, вищенаведеної Угоди та з позицій забезпечення екологічної безпеки.

Впровадження екологічної сертифікації ставить за мету розв'язання нагальних завдань у трьох сферах діяльності держави. *У сфері функціонування господарського комплексу:*

реалізація обов'язкових екологічних вимог природоохоронного законодавства під час ведення господарської діяльності;

впровадження систем екологічного менеджменту в структури об'єктів управління ДСЕУ;

створення екологічно безпечних виробництв, технологічних процесів і обладнання;

додержання вимог екологічної безпеки і запобігання забрудненню довкілля під час розміщення, переробки, транспортування, ліквідації й захоронення відходів виробництва і споживання;

додержання вимог екологічної безпеки впродовж усього життєвого циклу будь-якої продукції;

запобігання ввезенню в Україну екологічно небезпечних продукції, відходів, технологій і послуг.

У сфері інтеграції України до Європейського союзу:

сприяння інтеграції економіки країни в Європейський ринок;
гармонізація системи екологічної сертифікації з міжнародними й національними системами акредитації та сертифікації;
підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції;
усунення технічних бар'єрів у міжнародній торгівлі;
надання екологічному сертифікату й екологічному знаку відповідності статусу документів, які в особі уповноваженого органу державної влади з екологічної сертифікації гарантують додержання вимог екологічного законодавства України.

У сфері міжнародного співробітництва в галузі охорони навколишнього природного середовища:

сприяння участі України у формуванні світового механізму охорони навколишнього природного середовища;

забезпечення виконання Україною міжнародних угод, конвенцій та договорів у природоохоронній галузі;

виконання міжнародних зобов'язань України у сфері управління якістю навколишнього природного середовища;

забезпечення контролю за транскордонним переміщенням забруднювальних речовин та перевезенням небезпечних відходів.

В Україні існують об'єктивні засади для формування механізму екологічної сертифікації, яка поєднує можливості як державного, так і ринкового регулювання. Сучасний стан її формування в Україні можна характеризувати так: створено основи законодавчої бази технічного регулювання (закони України "Про стандартизацію", "Про підтвердження відповідності", "Про акредитацію органів з оцінки відповідності"). Чинне законодавство містить окремі правові засади щодо відповідальності за правопорушення у сфері сертифікації.

Екологічне право спрямоване на регулювання екологічних правовідносин у відповідних галузях і створює необхідне правове поле для впровадження й функціонування системи екологічної сертифікації. До його системи залуаються норми Закону України "Про захист прав споживачів", декрету Кабінету Міністрів України "Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення", які є початковою базою для впровадження обов'язкових вимог, яким має відповідати продукція згідно з європейськими директивами, щоб забезпечити охорону здоров'я, навколишнє середовище, гарантувати безпеку та захист прав споживачів.

Існуюча українська державна система сертифікації продукції (УкрСЕПРО) у своїх стандартах уже враховує положення настанов: ISO/IEC 7:1994 "Настанови щодо розробки стандартів, придатних для оцінювання відповідності", ISO/IEC 28:1982 "Загальні правила типової системи сертифікації продукції третьою стороною"; ISO/IEC 60:1994 "Кодекс ISO/IEC загальноприйнятої практики оцінювання відповідності"; ISO Guide 64:1997 "Настанова щодо введення екологічних вимог у стандарти на продукцію" тощо.

Під час створення системи екологічної сертифікації слід враховувати її

особливість, яка полягає в тому, що ця система ставить за мету забезпечити захист не тільки споживачів від недоброякісної й небезпечної продукції, а й самого навколишнього середовища від шкідливого впливу як цієї продукції, так і деструктивної діяльності людини. Так, статтею 56 Лісового кодексу України передбачено впровадження лісової сертифікації, яка визначається як оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Метою лісової сертифікації є забезпечення економічно, екологічно і соціально збалансованого ведення лісового господарства. Організація та проведення лісової сертифікації здійснюються відповідно до порядку, який встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики економічного розвитку, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Закон України «Про відходи» передбачає повноваження МОЗ України щодо встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видача гігієнічного сертифіката на неї (ст. 24), а також встановлює вимогу, що до поводження з небезпечними відходами допускаються особи, які мають професійну підготовку, підтверджену свідоцтвом – *сертифікатом* - на право роботи з небезпечними речовинами, та не мають медичних протипоказань. Допуск працівників до роботи забезпечується відповідною посадовою особою підприємства, установи, організації (ст. 34).

Тому саме для екологічної сертифікації набуває особливого значення розподіл сфер "обов'язковості" і "добровільності", інтересів національної безпеки і ринкових інтересів у визначенні структури цієї системи та правил її функціонування.

Тісно пов'язаним з екологічною стандартизацією, нормуванням та сертифікацією, як видно, є *екологічний менеджмент*, оскільки стандарти, нормативи, сертифікати мають в сучасних умовах упроваджуватися самими господарюючими особами. Прийнято як національні кілька основоположних стандартів серії ISO 14000 "Системи екологічного управління", що являють собою нормативно-методичну базу для розвитку екологічного менеджменту та аудиту.

За визначенням, що наводиться в літературі, екологічний менеджмент – це сукупність екологічних принципів, методів, форм та засобів управління в галузі природоохоронної діяльності і природокористування, спрямованих на підвищення ефективності діяльності і розвитку підприємства, організації, галузі для досягнення певних результатів, реалізації екологічної політики, розв'язання природоохоронних програм та задоволення потреб населення³⁴⁹. Екологічний менеджмент є частиною загальної системи управління виробництвом і

³⁴⁹ Рідей Н. Аналіз правового регулювання і стандартизації при впровадженні екологічного менеджменту в Україні / Н. Рідей, Д. Шофолов, Ю. Кучеренко // Освіта і упр. — 2010. — 13, № 2/3. — С. 115.

виробничим персоналом з метою здійснення та вдосконалення екологічної політики. Через екологічний менеджмент здійснюються екологізація загальних функцій управління, планомірна діяльність з охорони навколишнього природного середовища і досягнення нормального стану екологічної безпеки. Такі правові аспекти визначені в Державному стандарті ДСТУ ISO 14001-97³⁵⁰.

Отже, екологічний менеджмент - це частина загальної системи управління екологічною безпекою, яка гармонізує діяльність і розвиток підприємства у сфері взаємодії з навколишнім природним середовищем. Фактично, екологічний менеджмент спрямований на сприяння розвитку на реалізації положень екологічних стандартів, нормативів та інших екологічних вимог на конкретному виробничому об'єкті. Відповідно, стандартизація, нормування, метрологія, гігієнічна регламентація та сертифікація тісно взаємопов'язані між собою, хоч кожен із цих видів такої діяльності відрізняється один від іншого з огляду на їх мету, завдання, суб'єкти, об'єкти тощо.

З урахуванням прийнятого Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» потребують ретельному аналізу правові засади технічних регламентів в сфері екології.

2.5.3. Проблеми практики застосування законодавства про екологічну стандартизацію, нормування та сертифікацію щодо забезпечення екологічної безпеки

Як видно із визначення стандарту, що наводиться в статті 1 Закону України «Про стандартизацію», він, як вже зазначалося, є нормативним документом, розробленим на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері. Виходячи із такого визначення, впливає, що такий документ *не є обов'язковим*, хоч в ньому можуть міститися вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги.

Водночас, з позиції принципів забезпечення екологічної безпеки екологічний стандарт – це обов'язковий документ, положення якого мають дотримуватися усіма учасниками екологічних правовідносин. Таке прямо визначається в статті 31 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою державні екологічні стандарти є обов'язковими до виконання. Так само, згідно з частиною 2 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. «Про стандартизацію та

³⁵⁰ ДСТУ ISO 14001-97 Системи управління навколишнім середовищем. Склад і опис елементів, керівні вказівки по їх застосуванню. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.budinfo.org.ua/doc/1809520/DSTU-ISO-14001-97-Sistemi-upravlinnia-navkolishnim-seredovishchem-Sklad-i-opis-elementiv-kerivni-vkazivki-po-ikh-zastosuvanniu>

сертифікацію»³⁵¹, екологічні вимоги державних стандартів є обов'язковими. Обов'язковість державних стандартів означає визнання їх нормативно-правовими актами³⁵².

Вказівку на обов'язковість стандартів передбачено також ст. 18 Закону «Про енергозбереження»³⁵³, ст. 11 Закону України «Про будівельні норми»³⁵⁴. Але разом з тим, відповідно до ст. 57 Конституції України, кожному гарантується право знати свої права й обов'язки: нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є не чинними. До початку 2004 року, коли була чинна частина 5 статті 5 Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію», державні стандарти розглядалися як об'єкти авторського права, що визначало платність доступу до таких документів, чого не можна сказати про нормативно-правові акти. Якщо порушується конституційна засада доступності нормативно-правового акту, то, державні стандарти України не можна визнати обов'язковими до застосування³⁵⁵.

Дану колізію можна вирішити, звернувшись до порядку застосування стандартів, передбачений статтею 23 Закону України «Про стандартизацію», де, зокрема, говориться, що стандарти застосовуються безпосередньо чи шляхом посилання на них в інших документах, а також на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів встановлена нормативно-правовими актами. Простіше кажучи, стандарти стають обов'язковими лише у разі, якщо це передбачено у нормативно-правових актах. Подібна норма міститься у ст. 15 Господарського кодексу України³⁵⁶, згідно з пунктом 2 якої застосування стандартів чи їх окремих положень є обов'язковим для:

суб'єктів господарювання, якщо на стандарти є посилання в технічних регламентах;

учасників угоди (контракту) щодо розроблення, виготовлення чи постачання продукції, якщо в ній (ньому) є посилання на певні стандарти;

виробника чи постачальника продукції, якщо він склав декларацію про відповідність продукції певним стандартам чи застосував позначення цих стандартів у її маркуванні.

Таким чином, можна сказати, що екологічні стандарти наразі є обов'язковими лише в тому випадку, якщо їх зміст (або посилання на них) відтворено у технічних регламентах чи інших нормативних актах. У всіх інших випадках стандарти, державні будівельні норми як їх різновиди, не можуть носити обов'язковий характер і застосовуються як рекомендаційні акти. За їх

³⁵¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 27. – Ст. 289.

³⁵² Бондар Л.О. Законодавчі основи стандартизації та нормування у царині охорони довкілля. Правове регулювання екологічної стандартизації та сертифікації. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ecopravo.host-ua.org.ua/nauk/uprav/ekonorm.htm>

³⁵³ Відомості Верховної Ради України. - .1994. - № 30. – Ст. 283.

³⁵⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 5. – Ст. 41.

³⁵⁵ Бондар Л.О. Законодавчі основи стандартизації та нормування у царині охорони довкілля. Правове регулювання екологічної стандартизації та сертифікації. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ecopravo.host-ua.org.ua/nauk/uprav/ekonorm.htm>

³⁵⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 18. – Ст. 144.

порушення не може наставати правова відповідальність³⁵⁷.

Отже, екологічні стандарти можуть носити як обов'язковий так і рекомендаційний характер, на відміну від нормативів, які є обов'язковими. Лише за критерієм обов'язковості положень стандартів і нормативів звичайно важко розмежувати екологічну стандартизацію та нормування.

Питаннями проблем застосування екологічних стандартів доцільно визначити також усі процедури їх розроблення, впровадження (застосування) в житті суспільства, узгодження з міжнародними стандартами, виходячи із завдання екологічної стандартизації³⁵⁸.

Так, відповідно до Державного стандарту України ДСТУ 1.1:2001³⁵⁹, стандартизація може проводитись на кількох рівнях. Ці рівні визначаються за географічним, політичним чи економічним ступенем участі у стандартизації, до яких відносяться: а) стандартизація на міжнародному рівні, участь в якій є доступною для відповідних органів усіх країн; б) регіональна стандартизація - стандартизація, участь в якій є доступною для відповідних органів лише одного географічного, політичного чи економічного регіону; в) національна стандартизація - стандартизація, що провадиться на рівні однієї певної країни.

Екологічна стандартизація може відноситись як до міжнародної стандартизації, так і до регіональної та національної.

У державних стандартах, зокрема у ДСТУ 1.0:2003³⁶⁰, детально зазначено, що саме відноситься до об'єктів стандартизації державного значення, серед чималого переліку яких слід виділити ті її об'єкти, які безпосередньо пов'язані з екологічною безпекою. До них відносяться, зокрема:

методи випробовування (аналізування), системи та методи забезпечування якості, контролювання якості та керування якістю;

метрологічне забезпечення (захист громадян і національної економіки від наслідків недостовірних результатів вимірювання);

системи фізичних величин та одиниць вимірювання;

стандартні довідкові дані про фізичні сталі та властивості речовин і матеріалів;

системи технічної та іншої документації загального застосовування;

інформаційні технології, зокрема програмні та технічні засоби інформаційних систем загальної призначення;

вимоги щодо захисту прав споживачів, охорони праці, ергономіки, технічної естетики, охорони навколишнього природного середовища.

Суб'єктами стандартизації є органи, які займаються стандартизацією, визнані на національному, регіональному чи міжнародному рівні як такі та основними функціями яких є розроблення, схвалення, затвердження

³⁵⁷ Бондар Л.О. Законодавчі основи стандартизації та нормування у царині охорони довкілля. Правове регулювання екологічної стандартизації та сертифікації. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ecopravo.host-ua.org.ua/nauk/uprav/ekonorm.htm>

³⁵⁸ Клименко М. О., Скрипчук П. М. Метрологія, стандартизація і сертифікація в екології: Підручник. — К.: Видавничий центр «Академія» (Альма-матер), 2006. — С. 14.

³⁵⁹ Національна стандартизація. Стандартизація та суміжні види діяльності. Терміни та визначення основних понять : ДСТУ 1.1:2001. - [Чинний від 2001-07-01]. - К. : Держспоживстандарт України, 2001. - 42 с.

³⁶⁰ Національна стандартизація. Основні положення : ДСТУ 1.0:2003. - [Чинний від 2003-07-01]. - К. : Держспоживстандарт України, 2003. - 22 с.

стандартів³⁶¹. Перелік суб'єктів у сфері стандартизації, включаючи й екологічну, зазначено у Законі України «Про стандартизацію», згідно зі статтею 6 якого суб'єктами стандартизації є:

центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері стандартизації;

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації;

технічні комітети стандартизації;

інші суб'єкти, що займаються стандартизацією.

Як бачимо, даний перелік не є вичерпним, оскільки до нього можуть бути додані й інші суб'єкти, що займаються стандартизацією. Також даний перелік є досить загальним, в ньому не зазначено конкретних назв установ, що виступають суб'єктами стандартизації. Тому на основі зазначеного переліку слід виділити ті органи державної влади та підприємства, що безпосередньо виступають суб'єктами стандартизації, як загальної так і екологічної зокрема. Отже, на сьогоднішній день серед основних суб'єктів екологічної стандартизації слід виділити наступні:

Кабінет Міністрів України, який відповідно до повноважень, визначених в ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів;

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як центральний орган виконавчої влади, що є правонаступником Державної служби технічного регулювання України в частині формування та реалізації державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, управління якістю) (діє на підставі Положення «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України»³⁶²);

Міністерство екології та природних ресурсів України як центральний орган виконавчої влади, до функцій якого відноситься, зокрема, затвердження нормативів, правил, участь у розробці стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів (ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (діє на підставі Положення «Про Міністерство екології та природних ресурсів України»³⁶³);

структурні підрозділи Мінприроди, до яких, згідно зі Схемою організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади³⁶⁴, відносяться: Державна

³⁶¹ Климченко М. О., Скрипчук П. М. Метрологія, стандартизація і сертифікація в екології: Підручник. — К.: Видавничий центр «Академія» (Альма-матер), 2006. — С. 14.

³⁶² Положення «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України», затверджене Указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011. // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 17. — Ст. 789.

³⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 «Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» // Офіційний вісник України, 2015, № 10 (13.02.2015), ст. 266.

³⁶⁴ Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затверджена Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», від 9 грудня 2010 року №

служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, яка забезпечує, зокрема, реалізацію державної політики з питань стандартизації (діє на підставі Положення «Про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів»³⁶⁵);

територіальні органи Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів, якими виступають інспекції з питань захисту прав споживачів в областях, містах Києві та Севастополі. Основні функції інспекцій полягають в реалізації повноважень Держспоживінспекції України на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (діють на підставі Положення «Про інспекції з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі»³⁶⁶);

державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ») (діє на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2003 року № 1337³⁶⁷), завданням якого є, зокрема, розроблення науково-технічних і економічних основ стандартизації, експертиза стандартів, аналізування відповідності національних стандартів міжнародним, а також підготовка і підвищення кваліфікації кадрів, які працюють у сфері стандартизації тощо³⁶⁸;

державне підприємство «Науково-дослідний інститут метрології вимірювальних і управляючих систем», засноване у 1968 р., займається, зокрема, розробленням державних стандартів. Входить у державну метрологічну службу Департаменту технічного регулювання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України³⁶⁹;

державне підприємство «Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів», що забезпечує реєстрацію, централізовану інформатизацію чинних стандартів, інших нормативних документів³⁷⁰ (діє на підставі Положення Про Державний науковий метрологічний центр Держспоживстандарту України - ДП «Укрметртестстандарт»³⁷¹);

1085/2010. // Офіційний вісник України. – 2010. - № 94. – Ст. 3334.

³⁶⁵ Положення «Про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів» затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 465/2011. // Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. – Ст. 1271.

³⁶⁶ Положення «Про інспекції з питань захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі», затверджене Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 09.11.2011 № 206, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 23 листопада 2011 р. за № 1337/20075. // Офіційний вісник України. – 2011. - № 93. – Ст. 3396.

³⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 21 серпня 2003 р. № 1337. // Офіційний вісник України. – 2003. - № 35. – Ст. 1888.

³⁶⁸ Офіційний веб-сайт ДП «УкрНДНЦ». // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrndnc.org.ua/>

³⁶⁹ Офіційний веб-сайт ДП НДІ «Система». // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dndi-systema.lviv.ua/>

³⁷⁰ Офіційний веб-сайт ДП «Укрметртестстандарт». // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrcsm.kiev.ua/>

³⁷¹ Положення «Про Державний науковий метрологічний центр Держспоживстандарту України - Державне

технічні комітети (далі - ТК), що створюються відповідно до статті 9 Закону України «Про стандартизацію» для розроблення, розгляду та погодження проектів стандартів. До роботи в ТК залучаються на добровільних засадах повноважні представники заінтересованих сторін. ТК створюються центральним органом виконавчої влади у сфері стандартизації за погодженням з центральним органом виконавчої влади, до компетенції якого належить сфера діяльності створюваного ТК (діють на підставі Типового положення про технічний комітет стандартизації³⁷²).

Проблеми застосування екологічної сертифікації пов'язані із питаннями її добровільності чи обов'язковості. Так, згідно із стандартом ДСТУ 3410-96 "Система сертифікації УкрСЕПРО", *обов'язкова сертифікація* проводиться на відповідність об'єкта сертифікації вимогам чинних законодавчих актів України та обов'язковим вимогам нормативних документів міжнародних і національних стандартів інших держав, що діють в Україні. Обов'язкова сертифікація є формою державного контролю за безпекою продукції в ДСЕУ і повинна проводитись у законодавчо регульованій сфері. Здійснюється у відповідності з Переліком продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, який затверджений Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01 лютого 2005 р. № 28³⁷³.

Добровільна сертифікація проводиться на відповідність усім необхідним споживачьким вимогам, що не віднесені до обов'язкових, на договірних засадах між заявником та органом із сертифікації. Добровільна сертифікація проводиться в законодавчо нерегульованій сфері і може здійснюватися як у державній, так і в недержавній системах сертифікації. Сертифікацію в недержавній сфері, на відміну від державної, може проводити як вітчизняний орган із сертифікації, так і представництво закордонного органу із сертифікації.

Зазначимо, що в Європейському союзі переважає добровільна сертифікація. Для України, з огляду її загального екологічного стану, існує потреба в посиленому державному управлінні в галузі екологічної безпеки й контролю за додержанням екологічних вимог. Саме цей чинник наголошує на першочерговому значенні для нашої держави обов'язкової екологічної сертифікації.

Вибір "обов'язковості" чи "добровільності" в процесі підтвердження відповідності встановленим вимогам має здійснюватися з обов'язковим врахуванням ступеня екологічного ризику для кожного об'єкта, який підлягає сертифікації.

Для державної системи сертифікації можна визначити такі об'єкти обов'язкової екологічної сертифікації:

екологічно небезпечні продукція, технології, виробництва;

підприємство Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів», затверджене Наказом Держспоживстандарту України 29.04.2005 № 106. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.14599.0>

³⁷² Типове положення про технічний комітет стандартизації, затверджене Наказом Держстандарту України від 20.05.2002 № 298, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 липня 2002 р. за № 578/6866. // Офіційний вісник України. – 2002. - № 29. – Ст. 1398.

³⁷³ Офіційний вісник України. – 2005. - № 19. – Ст. 1006.

системи екологічного управління на виробництвах, пов'язаних із випуском екологічно небезпечної продукції;

відходи виробництва і споживання, у тому числі екологічно небезпечні й ті, що є об'єктом транскордонного перевезення;

діяльність у сфері поводження з відходами;

очисні споруди;

технології та обладнання для підготовки питної води;

види тварин і рослин, що підпадають під дію Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, які перебувають під загрозою винищення.

Під час проведення сертифікації та у разі позитивного рішення органу з сертифікації заявнику видається сертифікат та право маркувати продукцію спеціальним знаком відповідності (форма, розміри і технічні вимоги до знаку відповідності визначаються державним стандартом). Включення сертифікованої продукції до Єдиного реєстру сертифікованої в Україні продукції здійснюється на підставі: декларації про відповідність, виданої виробником продукції на кожен партію харчових продуктів, продовольчої сировини, супутніх матеріалів, або сертифікатів відповідності чи свідоцтв про визнання відповідності.

В процедурі сертифікації можна виділити два основних етапи:

1. Дослідження продукції та виробництва з оформленням відповідних актів і протоколів в акредитованій лабораторії;

2. Надання на його основі сертифіката УкрСЕПРО державним органом з сертифікації;

Існує й така особливість: якщо на продукцію, яка підлягає сертифікації УкрСЕПРО, необхідно отримати санітарно-епідеміологічний висновок (висновок гігієни), карантинний дозвіл або ветеринарний сертифікат, то сертифікат можливо отримати тільки після пред'явлення всіх вищезазначених документів.

Як видно, проблеми застосування екологічних стандартів, нормативів, сертифікатів у галузі забезпечення екологічної безпеки знаходяться у площині значної чисельності органів, уповноважених їх розробляти, затверджувати, у процедурах здійснення такої діяльності. Окремо стоять питання додержання їх положень суб'єктами господарювання, діяльність яких визначається законодавством як екологічно небезпечна, що потребує спеціального дослідження.

2.5.4. Проблеми удосконалення законодавства про екологічну стандартизацію, нормування та сертифікацію щодо забезпечення екологічної безпеки

Питання удосконалення законодавства про екологічну стандартизацію, нормування та сертифікацію у сфері забезпечення екологічної безпеки полягають передусім у перегляді системи екологічної стандартизації та нормування в Україні. Як зазначає О.М. Бухар, вдосконалення системи екологічної стандартизації та нормування в напрямку їх адаптації до стандартів

ЄС повинна відбуватися в кількох напрямках. В першу чергу слід уніфікувати базову термінологію, що застосовується в екологічних стандартах і нормативах. Так, вимагає заміни як назви самої системи ДСТУ 17... (замість «Системи стандартів в галузі охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» пропонується «Система стандартів в галузі охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки»), а також і в тексті більшості стандартів (особливо груп 0 - 5, 9)³⁷⁴.

Також, до цього часу в системі класифікації категорії стандартів навколишнього середовища не виділено групи стандартів управління небезпечними відходами. В плані гармонізації стандартів України з європейськими в галузі управління відходами мають бути здійснені такі заходи:

ввести спеціальну групу стандартів категорії ДСТУ (ГОСТ) 17... - 17.10 «Управління відходами»;

провести чітке розмежування між твердими відходами взагалі і небезпечними зокрема; стандартизувати класифікацію відходів у залежності від груп небезпечності;

переглянути перелік небезпечних відходів, ввезення (транзит) яких на (через) територію України заборонено³⁷⁵.

В плані адаптації системи екологічних стандартів України до законодавства ЄС мають бути уніфіковані, або хоча б узгоджені між собою, параметри, за якими здійснюється спостереження і вимірювання, методи здійснення контролю якості того чи іншого типу середовища. Важливо також, щоб використовувались єдині узгоджені з європейськими одиниці вимірювання, а також сертифіковані за єдиними методиками засоби вимірювання та контролю і їх методи. Якщо з цих позицій проаналізувати відповідні вітчизняні стандарти, то стане зрозумілим, що вони мають певні особливості, які часом ускладнюють участь нашої держави у міжнародних програмах та інших формах співробітництва у відповідній сфері³⁷⁶.

Перш за все звертає на себе увагу дуже велика кількість параметрів стану навколишнього середовища (англ. Ambient Environmental Standards, в українському законодавстві вони носять назву «гранично допустимих концентрацій» - ГДК шкідливих речовин в повітрі, воді, ґрунті, продуктах сільського господарства), які, згідно з українськими нормативами, підлягають спостереженню і контролю. Крім того, значна частина відповідних нормативів України є більш жорсткими, ніж нормативи, рекомендовані міжнародними організаціями і адаптовані зарубіжними країнами³⁷⁷. Така «авангардна» позиція

³⁷⁴ Бухар О.М. Аналіз наслідків впровадження актів *acquis communautaire* у законодавство України в сфері якості атмосферного повітря. / О.М. Бухар // Державний департамент з питань адаптації законодавства. - Київ. 2009. – С. 19.

³⁷⁵ Там само.

³⁷⁶ Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник. Львів, 2004. — С. 231.

³⁷⁷ Так, наприклад, українські нормативи диоксиду азоту як короткочасові, так і довгострокові, значно відрізняються від тих, які прийняті в інших країнах. Особливо різкі відхилення спостерігаються для стандартів 20-хвилинного усереднення: в Україні – 0,085 мг/м³, тоді як в Німеччині – 0,2 мг/м³, Фінляндії – 0,3 мг/м³, Канаді – 0,4 мг/м³; в США, Японії, Великобританії такий час усереднення взагалі відсутній. Середньодобовий норматив України у 2,5 рази нижче за норматив Чехії (0,1 мг/м³), у 5 разів нижче за стандарти Канади, Франції (0,2 мг/м³) і співпадає лише із стандартом Японії (0,04 мг/м³). // orb.org.ua/2740/10/стор%20510-630%20Глава%206.pdf

нашої держави, однак, не може розцінюватись як позитивний факт в контексті нереалістичності виконання відповідних нормативів в сучасних умовах, а також обмеженості ресурсів забезпечення необхідного спостереження і контролю, технічної і технологічної неможливості дотримання відповідних нормативів. В сьогоднішніх умовах за доцільне скорочувати перелік нормативів якості елементів навколишнього середовища, які підлягають контролю, зробити їх більш реалістичними з точки зору можливостей дотримання, використавши вже існуючі системи європейських стандартів та забезпечити більш суворий нагляд за їх дотриманням³⁷⁸.

Крім того, вітчизняна система екологічних стандартів відрізняється тим, що характеристики забруднення навколишнього середовища в Україні базуються здебільшого на одноразовій експозиції (20-30 хвилин), і меншою мірою на середньодобовій, середньомісячній і середньорічній експозиції, тоді як директивами ЄС здебільшого пропонуються добові і середньорічні концентрації забруднюючих речовин як критерії якості довкілля (особливо, повітря). Різниця в підходах призводить до важкості співставлення як самих нормативів, так і стану довкілля, обчисленого за різними методиками³⁷⁹.

Таким чином, створення оптимального рівня гармонізації законів та стандартів з Європейськими нормами – це навіть не половина справи. Головне і найскладніше завдання – вимусити норми законів працювати, сформувавши для цього інституційний, організаційно-фінансовий, економічний та інші механізми впровадження. Саме цей елемент завжди був слабким місцем еколого-правової системи України. Тому в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року на перспективу планується розробити підсистему стандартизації та сертифікації у сфері екологічної безпеки, затвердити екологічні вимоги до продукції, а також гармонізувати національні стандарти до стандартів і норм ЄС та міжнародних стандартів серій ISO 14000, ISO 19000 з посиленням контролю з боку держави за використанням екологічних маркувань, зокрема щодо вмісту генетично модифікованих організмів. Зокрема, ціль 4 державної екологічної політики стосується інтеграції та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління, розроблення і впровадження до 2015 року системи стимулів для суб'єктів господарювання, що впроваджують систему екологічного управління, принципи корпоративної соціальної відповідальності, застосовують екологічний аудит, *сертифікацію виробництва продукції, її якості згідно з міжнародними природоохоронними стандартами, покращують екологічні характеристики продукції відповідно до встановлених міжнародних екологічних стандартів.*

³⁷⁸ Огляд основних документів ЄС в сфері охорони навколишнього природного середовища «Співпраця між ЄС та Україною: загальні відомості. – // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.convdocs.org/docs/index-4867.html?page=5>

³⁷⁹ Там само.

Контрольні питання та завдання:

1. Проаналізувати систему міжнародного, європейського, національного законодавства в сфері екологічної стандартизації, спрямованої на забезпечення екологічної безпеки.

2. Дослідити напрями наукових досліджень, присвячених правовому механізму екологічного нормування в галузі екологічної безпеки.

3. Яке співвідношення категорій «стандарт», «норматив», «сертифікат» та яке їх значення для сфери правового забезпечення екологічної безпеки?

4. В чому суть категорій законодавства про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення для сфери екологічної стандартизації, нормування та сертифікації?

5. У чому полягають проблеми екологічної сертифікації за чинним законодавством?

Рекомендована література:

1. Блінова Н.К. Екологічна стандартизація і сертифікація: [навч. посіб.] / Н.К. Блінова, В.І. Мохонько, С.О. Саломахіна, О.В. Суворін ; Східноукр. нац. ун-т ім. В.Даля, Технол. ін-т (м. Северодонецьк). — Луганськ, 2009. — 123 с.

2. Войцицький А.П. Екологічна стандартизація та нормування антропогенного навантаження на природне середовище: теоретичні основи і розрахунковий практикум: навч. посіб. / А.П. Войцицький, М.Ф. Рибак, С.Б. Шваб ; Житомир. нац. агрокол. ун-т. — Житомир, 2009. — 260 с.

3. Клименко М. О., Скрипчук П. М. Метрологія, стандартизація і сертифікація в екології: Підручник. — К.: Видавничий центр «Академія» (Альма-матер), 2006. — 368 с.

4. Козуля Т.В. Стандартизація. Екологічна стандартизація і метрологія: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Т.В. Козуля, О.О. Романовський ; Нац. техн. ун-т «ХПІ». — Х.: НТУ «ХПІ», 2005. — 217 с

5. Петровська М. Стандартизація, метрологія і сертифікація довкілля: навч. посіб./ М Петровська ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2010. — 420 с.

6. Каракаш І.І. Екологічне право України: підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. Каракаша І.І. - Одеса : Фенікс, 2012. – 788 с.

7. Крассов О.И. Экологическое право: ученик / О.И. Крассов. – М. : Норма, 2004. – 554 с.

Тема 2.6. Проблеми формування інституту юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки

Анотація. Аналізується стан розвитку інституту юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки, а також характер та рівні реалізації юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Розкривається сутність та види юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Досліджується механізм реалізації позитивної юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки. Вивчається практика застосування ретроспективної юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Розглядаються питання юридичної природи ретроспективної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки, а також проблеми окремих її видів, як-от: адміністративної, кримінальної, майнової (цивільно-правової) та інших, в тому числі її ефективності.

Ключові слова. Відповідальність у сфері забезпечення екологічної безпеки; види, форми, режими відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки; позитивна відповідальність у сфері забезпечення екологічної безпеки; ретроспективна відповідальність у сфері забезпечення екологічної безпеки; екологічне правопорушення; злочини проти довкілля, екологічні делікти, екологічна шкода.

2.6.1. Стан розвитку інституту юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки

Формування правового інституту юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки започатковано у межах інституту відповідальності в галузі екології як відповідна підсистема правових норм, спрямованих на врегулювання відносин відповідальності за попередження виникнення негативних наслідків для навколишнього природного середовища, життя і здоров'я громадян та їх майна від небезпечної господарської діяльності, а також за ліквідацію таких наслідків. Такий інститут формувався як в межах міжнародно-правового, так і в межах національно-правового регулювання екологічної безпеки.

Так, в межах міжнародно-правового регулювання екологічної безпеки питання відповідальності спершу визначається як система норм-принципів: 1) принцип попередження шкоди, в тому числі з попередженням забруднення довкілля³⁸⁰; 2) принцип відповідальності держав³⁸¹. Такі принципи визначені й у ст. 174 Договору про ЄС: 1) принцип превентивних заходів, який передбачає діяльність щодо заходів попередження, профілактику забруднення або іншого небезпечного впливу на навколишнє середовище. Загроза збитків довкіллю має бути врахована раніше, ще при прийнятті рішень; 2) принцип перестороги, який полягає в тому, що недостатність наукових даних по конкретній проблемі не може бути причиною відмови або відстрочення заходів ЄС по профілактиці

³⁸⁰ Принцип базується на положеннях Всесвітньої хартії природи, схваленої Генеральною Асамблеєю ООН 1982 р.

³⁸¹ Цей принцип закріплений, наприклад, у Конвенціях: про цивільну відповідальність за забруднення нафтою 1990 р., про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу небезпечними речовинами 1993 р. тощо.

забруднення навколишнього середовища та застосуванні природоохоронних заходів; 3) принцип компенсації шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства, при цьому реалізується основний метод даного принципу – ліквідація джерела такої шкоди в найкоротші терміни; 4) принцип відповідальності забруднювача та користувача, які мають компенсувати таку шкоду.

Ці правові принципи відповідальності впливають й на формування національної екологічної політики, конституційні засади якої базуються на обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку, підтримувати екологічну рівновагу на території України, долати наслідки Чорнобильської катастрофи, зберігати генофонд Українського народу (ст. 16 Конституції України), а також на обов'язку кожного берегти природу, не завдавати їй шкоду, відшкодовувати збитки при заподіянні такої шкоди (ст. 66 Конституції України). В Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики на період до 2020 року також закріплений принцип відповідальності нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь. Зазначені принципи відображаються й у національному екологічному законодавстві (п.п. "і", "й" ст. 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Такі принципи в наступних процесах нормотворчості набувають характеру норм-вимог та стосуються перш за все відповідальності власників джерел підвищеної небезпеки - ядерних установок, повітряних, морських суден, космічних апаратів, технологічних систем по видобуванню природних енергоносіїв (вугілля, нафти, газу), об'єктів поводження з небезпечними речовинами, матеріалами та відходами та інше³⁸². У міжнародній практиці така відповідальність носить переважно характер безвинної, або так званої абсолютної, суворої відповідальності.

Деталізація таких принципів відбивається в нормах-заборонах, нормах-гарантіях (пп. «д», «е» ст. 10, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), в нормах, в яких визначаються права та обов'язки суб'єктів правовідносин екологічної безпеки (п. «з» ст. 9 та п. «г», «д» ст. 12, абз. 1 ст. 15, ст.ст. 20-2, 40, 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), а також у нормах, у яких закріплено склади екологічних правопорушень та види юридичної відповідальності в цій галузі (ст.ст. 68, 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), гл. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, розділ 8 Кримінального кодексу України тощо.

Конкретизація таких принципів визначається в нормах спеціальних законів, які формують окремі сфери права екологічної безпеки: в законодавстві

³⁸² Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою внаслідок розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна (1976); Конвенція ЄС про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну діяльністю, небезпечною для навколишнього середовища (Лугано, 1993); Протокол до Базельської конвенції про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних вантажів та їх знищення (2000); Протокол про цивільну відповідальність та компенсацію за шкоду, заподіяну транскордонним впливом промислових аварій на транскордонні види (2003) до Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій (1992); Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами (1972), та інші.

про охорону атмосферного повітря, про охорону земель, про екологічне страхування та екологічний аудит, про відходи, про пестициди та агрохімікати, в законодавстві про біобезпеку тощо.

Зважаючи, що «питання забезпечення екологічної безпеки є стрижнем сучасного екологічного законодавства України, оскільки за концепцією побудови останнього все еколого-правове регулювання сьогодні спрямовано на досягнення критеріїв забезпечення середовища належної (безпечної) якості та його належної (безпечної) кількості»³⁸³, формуються наукові концепції про можливі заходи систематизації таких норм у спеціальних законах (Разгельдєєв Н.Р., закон про екологічну відповідальність, 1989; Андрейцев В.І., закон про компенсацію шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства, 1990; Краснова М.В. закон про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію екологічної шкоди, 2008, та інші).

Така ідея не є новою. В окремих країнах прийнято спеціальні закони (Закон США про Всебічне Регулювання, Компенсацію і Відповідальність, або Закон про Суперфонд, 1980; Закон Німеччини про екологічну відповідальність, 1999; Закон Іспанії про екологічну відповідальність, 2007), а на засадах правотворчої діяльності Європейського Союзу прийнято Директиву від 21 квітня 2004 р. 3 2004/35/СЕ про екологічну відповідальність у контексті попередження та ліквідацію наслідків заподіяння навколишньому середовищу шкоди. З урахуванням таких тенденцій в літературі вчені окремих країн досліджують питання розвитку інституту екологічної відповідальності³⁸⁴.

Відповідно до Стратегії національної політики, з метою удосконалення еколого спрямованої діяльності підприємств планується здійснювати збалансовану політику, спрямовану на підвищення вимог і відповідальності суб'єктів господарювання за забруднення навколишнього природного середовища і на стимулювання впровадження природоохоронних заходів. З цією метою передбачено *підвищити відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища і компенсацію завданих збитків*, включаючи повну вартість рекультивації/санації забруднених ґрунтів/підземних вод, в тому числі шляхом адаптація існуючих методик проведення розрахунку збитків за забруднення навколишнього природного середовища до найкращої світової практики, зокрема щодо забруднення ґрунтів і підземних вод. Так само законодавчо пропонується визначити засади пільгового стимулювання діяльності, що передбачає добровільне зобов'язання щодо очищення забруднених земель, зокрема в ході їх приватизації і впровадження новітніх екологічно чистих технологій.

Це дозволяє розглядати відповідальність у правовому механізмі

³⁸³ Малишева Н.Р. Тенденції та перспективи розвитку екологічного права на сучасному етапі: матеріали Міжрегіон. наук.-практ. конф. «Забезпечення екологічної безпеки – обов'язок держави». – Івано-Франківськ, 2004. – С.3-11.

³⁸⁴ Вьлезжанина Е. Е. Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве. // Московский журнал международного права. – 2004. - №3. – С.160-161; Гиряева В.Н. Экологическая ответственность: 20-й Трирский коллоквиум по экологическому и техническому праву. // Экологическое право. – 2005. - №3. – С. 44-47.

забезпечення екологічної безпеки як багатоаспектне соціально-правове явище: 1) власне як міжгалузевий інститут екологічного права, зокрема права екологічної безпеки; 2) як відповідний тип регулятивно-охоронних та охоронно-захисних правовідносин; 3) як відповідний тип та модель сучасної поведінки суб'єктів правовідносин екологічної безпеки; 4) як важливий напрямок державної та міжнародної екологічної політики.

2.6.2. Характер, рівні та форми реалізації юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки

Як видно, в сучасних умовах формування та розвитку міжнародного, європейського та національного екологічного законодавства, а також законодавства про екологічну безпеку формується й новий вид відповідальності – екологічна, еколого-правова відповідальність.

Прихильниками відокремлення еколого-правової відповідальності як окремого виду правової відповідальності стали Петров В.В., Єрофеев Б.В., Андрейцев В.І. та інші. На думку зазначених вчених екологічне законодавство передбачає наявність специфічних санкцій, наприклад, обмеження, зупинення чи припинення екологічно небезпечної діяльності, що не охоплюється традиційними видами відповідальності, передбаченими у ст. 68 Закону „Про охорону навколишнього природного середовища”. Вважається, що серед санкцій еколого-правової відповідальності є також: невідшкодування затрат, які правопорушник вклав у природний об'єкт за період самовільного використання; покладення на порушника обов'язку провести роботу з відновлення порушеного природного об'єкту за свій рахунок, з огляду на те, що в Кодексі про адміністративні правопорушення такі санкції, особливо для юридичних осіб, не передбачені³⁸⁵.

Вищезазначену позицію не поділяють Каракаш І.І. і Красіліч Н.Д., на думку яких, відсутні правові санкції, які не охоплювалися б видами відповідальності, переліченими у ст. 68 Закону „Про охорону навколишнього природного середовища”, а тому не може йти мова про еколого-правову відповідальність як самостійний вид відповідальності³⁸⁶.

На думку Бондара Л.О. і Курзової В.В., чинне законодавство дає підстави долучитися до думки вчених, які розглядають еколого-правову відповідальність як самостійний вид правової відповідальності. Санкціями еколого-правової відповідальності, згідно з чинним екологічним законодавством, ці автори визначають:

а) штрафи, пеня, що застосовуються до юридичних осіб, наприклад, згідно з Законами України „Про виключну (морську) економічну зону України”

³⁸⁵ *Ерофеев Б.В.* Экологическое право.- М.: Новый Юрист, 1998.- 688 с. – С. 343-344.

³⁸⁶ *Красіліч Н.Д.* Поняття та підстави юридичної відповідальності за екологічні правопорушення// Екологічне право України. Академічний курс: підручник/ за ред. Шемшученка Ю.С.- К.: Юридична думка, 2005. - 848 с.; Экологическое право Украины: курс лекцій / под ред. Каракаша И. И.- Одесса.: Латстар, 2001. - 478 с.

від 16 травня 1995 року³⁸⁷, „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 року³⁸⁸ (ст. 46) тощо;

б) обмеження, зупинення екологічно небезпечної діяльності в адміністративному порядку – абз. 2 ст. 10, пункт „в” ст. 20-2, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, частина перша ст. 7, частина перша ст. 12 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 року³⁸⁹, пункт 13 ст. 8, пункт 6 ст. 9, пункт 4 ст. 10, пункт 12 ст. 14, пункт 8 ст. 15 Водного кодексу України від 6 червня 1995 року³⁹⁰ тощо;

в) припинення екологічно небезпечної діяльності фізичних чи юридичних осіб за рішенням суду – ч. 3 ст. 50, ч. 3 с. 57 Закону „Про охорону навколишнього природного середовища”, ст. 42 Закону України „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994 року, п. 12 частини першої ст. 91 Лісового кодексу України у редакції від 8 лютого 2006 року³⁹¹;

г) відкликання екологічних дозволів, ліцензій, позбавлення права спеціального використання природних ресурсів в адміністративному порядку у разі порушення екологічного законодавства – наприклад, згідно з Водним кодексом України (ст. 55-56), Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року (ст. 143-144)³⁹², Лісовим кодексом України (ст. 78), Законами України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. (ст. 4-1, п. 7)³⁹³, „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 1 червня 2000 року (ст. 21)³⁹⁴, „Про нафту і газ” від 12 липня 2001 року (ст. 27), „Про радіочастотний ресурс України” у редакції від 24 червня 2004 року (ст. 38)³⁹⁵, „Про карантин рослин” у редакції від 19 січня 2006 року (ст. 29, 37), тощо³⁹⁶.

Для даного виду відповідальності характерний і організаційно-правовий аспект. Зокрема, застосування таких санкцій здійснюється відповідними органами, такими як Державна екологічна інспекція, Державна санітарно-епідеміологічна служба МОЗ, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, суди, інші органи, уповноважені видавати відповідні екологічні дозволи та ліцензії та їх скасовувати.

Хоч такий вид відповідальності прямо не передбачений чинним законодавством, однак практика Конституційного Суду України дозволяє таке стверджувати про її існування. Так, деякі суди застосовували обмежувальне тлумачення пункту 22 частини першої ст. 92 Конституції України від 28 червня

³⁸⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 21. - Ст. 152.

³⁸⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 27. - Ст. 218.

³⁸⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 16. - Ст. 112.

³⁹⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 24. - Ст. 189.

³⁹¹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 17. - Ст. 99.

³⁹² Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3-4. - Ст. 27.

³⁹³ Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 48. – Ст. 483.

³⁹⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. - Ст. 299.

³⁹⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. - Ст. 298.

³⁹⁶ Бондар Л. О., Курзова В. В. Екологічне право України: навчальний посібник.- Х.: Бурун Книга, 2008 р. - 368 с.

1996 року, згідно з яким Конституція начебто передбачає тільки кримінальну, адміністративну, цивільну і дисциплінарну відповідальність, а відтак – ніяких інших видів правової відповідальності бути не може, обґрунтовуючи у такий спосіб застосування 2-місячного строку притягнення до адміністративної відповідальності, передбаченого частиною першою ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, до накладення фінансових санкцій на юридичних осіб згідно з нормами спеціального податкового, валютного, екологічного та іншого законодавства. Однак, за конституційним зверненням АТ „ВАБанк” 30 травня 2001 року Конституційний Суд України прийняв рішення із зазначеного питання, яким остаточно розв’язано дискусію про види правової відповідальності, зокрема Конституційний суд розтлумачив, що види відповідальності не зводяться до карної, адміністративної, цивільної і дисциплінарної: в Україні існують також конституційна, фінансова, податкова та інші види відповідальності³⁹⁷.

Екологічна відповідальність за її енциклопедичним визначенням – це компенсаційно-фінансова відповідальність за екологічну шкоду; це зобов’язання суб’єкта економічної діяльності відшкодувати заподіяну екологічну шкоду; це різновид цивільної відповідальності, яка застосовується як інструмент для стримування та запобігання екологічної шкоди, основним завданням якої є справляння вартості ліквідації екологічної шкоди з особи, яка її заподіяла. Застосування такої відповідальності передбачає досягнення наступних результатів: а) гарантування постраждалим особам компенсацію економічної шкоди; б) збереження навколишнього природного середовища шляхом відшкодування шкоди винною особою; в) стимулювання сторін здійснювати превентивні й передбачувані заходи, зокрема такі, як аналіз ризику, страхування, екоаудит, системи природоохоронного управління щодо уникнення надмірних витрат; г) відповідає принципу «забруднювач та користувач платять»³⁹⁸.

Як економічна категорія, екологічна відповідальність розглядається як регулюючий механізм (орган), який визначає, в яких випадках і в якому об’ємі винна особа зовнішнього впливу на довкілля повинна відшкодувати збитки потерпілій особі. Тому в науці економіка природокористування «правилами» (стандартами, режимами) такої відповідальності називають три її підвиди: а) відповідальність за вину або винна відповідальність (заснована на умислі і необережності); б) відповідальність за створену небезпеку (строга відповідальність, або ж відповідальність без вини, яка характерна для цивільно-правової деліктної відповідальності володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки, що вправі доводити відсутність доказів на користь позивача)³⁹⁹; в)

³⁹⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Відкритого акціонерного товариства „Всеукраїнський Акціонерний Банк” щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001// Офіційний вісник України.- 2001 р.- № 24.- Ст. 1076.

³⁹⁸ Экологический энциклопедический словарь. – М.: Изд. дом «Ноосфера», 1999. – С. 753-754.

³⁹⁹ Ендрес Альфред. Економіка навколишнього середовища. Вступ. – К.: Либідь, 1995. – С. 55, 166.

безумовна відповідальність (відповідальність без можливості виправдання, можлива, наприклад, у разі виникнення екологічної шкоди від ядерного інциденту)⁴⁰⁰. Українське екологічне законодавство також передбачає ці стандарти відповідальності (ст.ст. 68, 69 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”).

З огляду на особливості зазначених видів екологічної відповідальності, відповідно до її режимів, така відповідальність може носити характер двох форм визначеної поведінки суб’єктів правовідносин екологічної безпеки: 1) активної, або ж позитивної; 2) негативної, або ж ретроспективної, чи суто юридичної. Не даремно в літературі зазначається, що відповідальність як засіб правового забезпечення екологічної безпеки з урахуванням норм законодавства визначена таким чином, що її теж можна розглядати як в позитивному (перспективному), так і негативному (ретроспективному) аспектах⁴⁰¹.

Так, активна відповідальність є суто соціальною, її рівень вказує на існуючий в суспільстві екологічний порядок, на відношення держави та її органів, окремих фізичних чи юридичних осіб та всього суспільства до природи, як до середовища свого існування. Багато в чому значну роль при її реалізації відіграють ступінь екологічного виховання, екологічної науки, освіти та інших морально-етичних засад. Активна екологічна відповідальність реалізується в межах регулятивно-охоронних правовідносин забезпечення екологічної безпеки шляхом виконання покладених законодавством у цій сфері спеціальних завдань, обов’язків, вимог та обмежень. Вважається, що вона лежить у площині реалізації спеціальної правосуб’єктності осіб, які використовують довкілля для відведення в нього небезпечних факторів. Тобто такі особи здійснюють види господарювання, які за юридичним визначенням підпадають під ознаки джерела підвищеної небезпеки (ст. 1187 Цивільного кодексу України). В екологічному законодавстві ознаки таких джерел розкриваються через категорію об’єктів, що шкідливо впливають на стан довкілля (ст. 24, ч.3 ст. 66 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”), переліки видів діяльності і об’єктів, що складають підвищену екологічну небезпеку (такий Перелік затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808). Об’єктами підвищеної екологічної небезпеки можуть визначатися й такі, на яких використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об’єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру (ст. 1 Закону України від 18 січня 2001 р. “Про об’єкти підвищеної небезпеки”).

Інша форма екологічної відповідальності стосується таких режимів як винна та строга (абсолютна) відповідальність. Така відповідальність базується

⁴⁰⁰ *Режими відповідальності та компенсації за екологічну шкоду*. Підготовлено експертною групою на зустрічі, організованій ЮНЕП у Женеві, 13 травня 2002 р. – Женева, 2002. – С. 5.

⁴⁰¹ *Андрейцев В.І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. / В.І. Андрейцев. – К.: Вентурі, 1996. – С. 187.

на юридичному принципі поєднання заходів стимулювання екологічно виваженої діяльності та невідворотності юридичної відповідальності за вчинені правопорушення, обов'язковості компенсації шкоди, заподіяної довкіллю. Очевидно, що основна роль відповідальності за екологічним законодавством України про екологічну безпеку належить саме цій формі екологічної відповідальності. Така відповідальність має місце в охоронно-захисних правовідносинах, у межах яких реалізуються юридичні засоби, способи і методи по забезпеченню примусового виконання юридичними особами та громадянами покладених на них зобов'язань в сфері екології. Такий стан правовідносин називають негативною (ретроспективною) еколого-правовою відповідальністю, обов'язком винної особи зазнати визначені в законі втрати майнового та організаційного характеру⁴⁰².

Отже, доцільно назвати проблемою те, що саме ця форма екологічної відповідальності є об'єктом багатьох сучасних досліджень юридичної відповідальності за екологічним законодавством та її видів. Юридична відповідальність у сфері забезпечення екологічної безпеки лежить в площині юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, яка в науковій літературі визначається як особливий стан суспільних екологічних правовідносин, при якому правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства в галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки чи застосування до винних осіб заходів державно-правового примусу⁴⁰³.

Вважається, що саме в межах таких відносин за допомогою правових норм та інших юридичних засобів забезпечується добровільне чи примусове виконання винними особами вимог екологічного законодавства або покладається виконання інших обов'язків за вчинене екологічне правопорушення. Сутність такої відповідальності полягає у несприятливих для правопорушника екологічних вимог наслідках в межах, встановлених екологічним законодавством. Так, відповідно до статті 66 Конституції України кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі. Невиконання цього конституційного обов'язку тягне за собою для винної особи несприятливі наслідки правового характеру⁴⁰⁴.

В теоретико-правовому значенні така відповідальність розглядається як: 1) а) елемент методу правової охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки; б) гарантія виконання еколого-правового припису⁴⁰⁵; 2) а) державний примус до виконання вимог, передбачених законодавством; б) правовідносини, що реалізуються у рамках правоохоронних відносин, які виникають між державою в особі її органів і правопорушником; в)

⁴⁰² Сергеев С.П. Основы государства и права. – М.: А.Д.В., 1996. – С.22.

⁴⁰³ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. / В.І. Андрейцев. – К.: Вентурі, 1996. – С. 187.

⁴⁰⁴ Экологическое право Украины: Учебное пособие // Под ред... Погребного А. А., Каракаша И.И. – Х.: ООО «Одиссей», 2007. – 464 с. (С. 214).

⁴⁰⁵ Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М.: «Юридическая литература». – 1981. – 224 с. (С. 143).

правовий інститут, який включає в себе сукупність юридичних норм, що закріплюють види, засоби і порядок застосування державою та її органами примусових заходів впливу на порушника⁴⁰⁶.

2.6.3. Види юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки

Проблеми юридичної (негативної) відповідальності та її видів за екологічним законодавством досліджували багато представників науки екологічного права. Зокрема, такі вчені як Н.І. Титова, Мунтян В.Л., Розовський Б.Г., Шемшученко Ю.С., Кравченко С.М., Колбасов О.С. та інші⁴⁰⁷, досліджували особливості майнової, адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності в галузі охорони природи та використання природних ресурсів та, практично, не торкаючись питань відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки. Натомість такі вчені як Петров В.В., Андрейцев В.І.,⁴⁰⁸ Васильєва М.І.,⁴⁰⁹ Бринчук М.М.,⁴¹⁰ Вилегжаніна О.Є.⁴¹¹ та інші, виокремлюють її як еколого-правову відповідальність, як самостійний вид юридичної відповідальності, зважаючи, що в її межах реалізується й відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки.

В літературі еколого-правову відповідальність класифікують за різними критеріями⁴¹². Так, за підставами виникнення вона поділяється на об'єктивну та суб'єктивну. До об'єктивної відносять таку, яка виникає із факту заподіяння шкоди при використанні джерела підвищеної небезпеки незалежно від вини його володільця. Тут факт заподіяння шкоди діям – об'єктивна підстава відповідальності, а норма закону, яка її передбачає – формальна підстава. Суб'єктивною буде відповідальність, яка виникає тільки за наявності у суб'єкта правопорушення вини як обов'язкової ознаки складу правопорушення. Із цих позицій вина вважається суб'єктивною підставою відповідальності⁴¹³.

За способами впливу на порушника виділяють *компенсаційну*, що спрямована на відшкодування майнової та немайнової шкоди, та *репресивну*, яка реалізується шляхом застосування покарання. До компенсаційної

⁴⁰⁶ *Ерофеев Б.В.* Экологическое право: Учебное пособие для студентов учреждений среднего профессионального образования / Б.В. Ерофеев. – М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2002. – 320 с. (С. 140-141).

⁴⁰⁷ *Титова Н.И.* Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи. – Львів: Видавництво Львів. ун-ту, 1973; *Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наук. думка, 1978; *Колбасов О.С.* Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. – М., 1978; *Кравченко С.Н.* Имущественная ответственность за нарушение природоохранного права. – Львов: Выща шк. Изд-во Львов. ун-та, 1979.

⁴⁰⁸ *Петров В.В.* Экология и закон. – М.: Юрид. лит-ра, 1981; *Андрейцев В.И.* Екологія і закон: еколого-правова відповідальність / В.І. Андрейцев. – К.: Т-во «Знання» УРСР, 1991. – 48 с.

⁴⁰⁹ *Васильева М.И.* Возмещение вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием природной среды / М.И. Васильева // Законность. - 1994. - № 7. – С. 25-32.

⁴¹⁰ *Бринчук М.М.* Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 2009. - № 4. – С. 39-48.

⁴¹¹ *Вилегжанина Е. Е.* Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве. // Московский журнал международного права. – 2004. - №3. – С.160-161.

⁴¹² *Крассов О.И.* Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – С. 398.

⁴¹³ *Жевлаков Э.Н.* Экологические правонарушения и ответственность. – М., 1997. – С. 9.

відноситься, зокрема, обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду, передбачену нормами цивільного і господарського права. До репресивної – відповідно: адміністративну, кримінальну, дисциплінарну екологічну відповідальності⁴¹⁴.

Видається, що еколого-правову відповідальність за останнім критерієм можна класифікувати на: еколого-майнову (компенсаційну); еколого-адміністративну; еколого-кримінальну; еколого-дисциплінарну.

Власне за екологічним законодавством (ч. 1 ст. 68 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”), порушення екологічного законодавства тягне за собою *дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність*. Це положення Закону, однак, не розглядається як вичерпний перелік видів правової відповідальності, що можуть наставати за екологічні правопорушення. Зокрема, згідно зі ст. 130 Кодексу законів про працю України від 10 грудня 1971 року передбачається також *матеріальна відповідальність*, яка може застосовуватися за екологічні правопорушення.

Окрім названих видів еколого-правової відповідальності в літературі називаються й такі як політична (державно-правова), господарсько-правова та інші⁴¹⁵.

Традиційно, основною підставою виникнення юридичної відповідальності за порушення вимог екології безпеки вважається *екологічне правопорушення*. Нажаль, національне законодавство не дає визначення цієї категорії.

В юридичній літературі виділяють спеціальні ознаки екологічних правопорушень до яких відносять: 1) *протиправність* (загальна і спеціальна), тобто наявність заборони поведінки, встановленої нормою екологічного чи іншого законодавства; 2) *винність* (хоча українське та міжнародне законодавство встановлює відповідальність без вини за спричинення шкоди джерелом підвищеної небезпеки); 3) *караність*, тобто наявність санкції за порушення заборон, встановлених в законі, і органів (осіб), уповноважених від імені держави на їх застосування; 4) *суб'єктність*, як вказівка на статус, якості, властивості або приналежність осіб (фізичних і юридичних), притягнутих до відповідальності; 5) *суспільна та екологічна небезпека*, що відображається передусім вказівкою на об'єкт і об'єктивну сторону замаху (наслідку); 6) встановлення типу складу правопорушення (матеріальні, формальні, встановлення небезпечної ситуації). Спеціальним елементом екологічного складу правопорушення, який відрізняє його від інших видів правопорушень є заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу і здоров'ю людини⁴¹⁶.

Як відомо, шкода і необхідність її компенсації є основною ознакою відповідальності. Переважно вважається, що за галузевою належністю, видом санкцій, порядком застосування компенсація шкоди за екологічним

⁴¹⁴ Там само, с. 10.

⁴¹⁵ *Ивакин В.И.* Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения. – М.: Право и государство, 2004. – С. 11.

⁴¹⁶ *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учебник. / О.Л. Дубовик. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – С. 280-281.

законодавством реалізується у межах цивільно-правової відповідальності⁴¹⁷. Дійсно, в законодавстві закріплення таких норм починається з встановленням деліктних зобов'язань. Логічно, що як науковий напрямок питання абсолютної відповідальності починає свій розвиток з досліджень особливостей зобов'язального права в цивільному праві щодо відповідальності за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки природному середовищу, життю і здоров'ю громадян та їх майну⁴¹⁸.

Проте, в літературі звертається увага на те, що цивільно-правова відповідальність за екологічні правопорушення, як правило, не має публічно-правового характеру, бо це відповідальність суб'єкта перед рівним йому учасником правовідносин. Після вчинення правопорушення його наслідки повинні бути усунені добровільно самим порушником без втручання судових або інших державних органів. Цивільно-правова відповідальність застосовується у випадках порушення майнових прав суб'єктів екологічних правовідносин і заподіяння їм шкоди⁴¹⁹. За таких умов цей вид юридичної відповідальності в сфері екології справедливо називають майновою, зважаючи, що цивільно-правова відповідальність складається відносно конкретного майна – матеріального блага товарного характеру, а майнова відповідальність, як зазначається в літературі, не входить повністю в предмет регулювання цивільного права, тому може відноситися до предмету регулювання інших галузей права – екологічного, аграрного, фінансового та інших⁴²⁰.

Отже, еколого-майнову відповідальність доцільно визначати як систему правового регулювання компенсації екологічної шкоди, з огляду на виключний компенсаційно-відновлювальний, матеріально-фінансовий характер правовідносин, у яких вони реалізуються. Основною метою такої відповідальності є покладання на осіб, винними чи безвинними діями чи бездіяльністю внаслідок порушення вимог екологічного законодавства, завдана шкода майновим та немайновим охоронювальним благам потерпілих осіб у галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки громадян, обов'язку компенсувати її у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища, погіршення якості природних ресурсів, а також компенсувати недержані прибутки за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості довкілля, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

З огляду на існуючу світову практику щодо питань екологічної

⁴¹⁷ *Ивакин В.И.* Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения. – М.: Право и государство, 2004. – С. 19.

⁴¹⁸ *Кавелин К.Д.* Избранные произведения / К.Д. Кавелин. – М.: АО «Цент Юр ИнфоР», 2003. – 722 с.; *Иоффе О.С.* избранные труды: в 4 т. – Т. 1. Правоприменение по советскому гражданскому праву. Ответственность по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. – Спб.: Изд-во «Юридический Центр Пресс», 2003. – 574 с.; *Малеин Н.С.* О юридической ответственности и компенсации вреда в связи с авариями, катастрофами, экологическими бедствиями / Н.С. Малеин // Право и чрезвычайные ситуации / Под ред. О.С. Колбасова. – М., 1994. – С. 58-165; 211 с. и др.

⁴¹⁹ *Крассов О.И.* Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – С. 398.

⁴²⁰ *Гражданское право: Учебник. Т. 1. / Отв. ред. Е.А. Суханов.* – М., БЕК, 1998. – С. 20. *Кравченко С. Н.* Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного права. – К., 1981. – С.167.

відповідальності запровадження такої відповідальності в законодавстві України буде заохочувати підприємства-забруднювачі до здійснення заходів щодо запобігання чи компенсації екологічної шкоди (*internaliz environmental costs*), сприятиме запровадженню страхування екологічних ризиків, створенню національних екологічних фондів для ліквідації чи усунення наслідків екологічних аварій, катастроф чи стихійних явищ. При цьому будуть враховуватися різні схеми, елементи такої відповідальності: стандарт (режим) відповідальності; механізм справляння відповідальності; коло осіб, яких можна буде притягнути до відповідальності; робота з кількома винними сторонами; обсяг шкоди, що викликає відповідальність і можливі засоби відшкодування; період часу несення відповідальності тощо⁴²¹.

Покладання обов'язку на відповідних осіб компенсувати заподіяну шкоду може виступати не єдиною санкцією еколого-правової відповідальності, визначеною законодавством. Зокрема, згідно з вимогами ст. 1164 Цивільного кодексу України, *неусунення загрози життю, здоров'ю та майну фізичної особи чи майну юридичної особи (в тому числі і внаслідок недодержання екологічних вимог – прим. М.К.)*, тягне за собою *право вимоги заінтересованої особи заборони діяльності, яка створює загрозу*. За екологічним законодавством така вимога може здійснюватися громадянами, прокурором, який виступає в суді на захист порушених екологічних прав громадян, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо обмеження, зупинення (тимчасово) або припинення (заборони) екологічно небезпечної діяльності та об'єктів за умови порушення екологічних прав громадян (ст.ст. 9, 10, 37 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”). Отже, за вказаною санкцією та способом її застосування можна, як вже зазначалося, говорити про еколого-адміністративну відповідальність, що характеризується особливостями складів екологічних правопорушень, ступенем екологічної небезпеки і заходами державно-правового примусу.

Отже, як вид соціально-правової відповідальності, відповідальність в екологічному праві та в сфері забезпечення екологічної безпеки набуває ознак явища, яке об'єктивно існує як обов'язковий прояв впорядкування відповідних суспільних відносин; відображає “об'єктивну необхідність погодження поведінки суб'єктів соціального спілкування”⁴²². Така відповідальність заснована на нормативних вимогах, які забезпечуються в необхідних випадках як добросовісним виконанням покладених законом обов'язків, так і державним примусом, відтак їй притаманна єдність як позитивних, так і негативних аспектів. Тому в науці екологічного права слід прислуховуватися до сучасних тенденцій загальної теорії права, де обстоюються ідеї про конструювання юридичної відповідальності в широкому плані, тобто, такої, що виходить за межі розгляду її лише як наслідки правопорушення. Не даремно в теорії права пропонується концепція юридичної відповідальності, яка відходить від позиції,

⁴²¹ *Юридична відповідальність за екологічну шкоду*. Січень 1995 року. Науково-дослідна робота, підготовлена в рамках Програми для країн Центральної та Східної Європи Інституту екологічного права США. – С. 9.

⁴²² *Строгович, М. С. Сущность юридической ответственности / М. С. Строгович // Советское государство и право. — 1979. — № 5. — С. 66-73.*

спрямованої тільки на таке її розуміння, як виконання зобов'язання або тільки як покарання за неналежну поведінку. Це обумовлено тим, що юридична відповідальність як правова категорія представляє собою комплексне поняття, яке не може бути визначено лише його окремими ознаками. Як зазначає М.А. Краснов, не може бути принципової різниці між сутністю відповідальності за доручену справу (за ефективність своєї діяльності) і відповідальністю за правопорушення⁴²³.

Російський вчений М.М. Бринчук слушно ставить питання про еколого-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, відмінний від інших галузевих видів відповідальності. На його думку зміст еколого-правової відповідальності утворюють екологічні правопорушення, предметом яких є: відшкодування шкоди, завданої природі, тобто, екологічної шкоди, та невиконання або неналежне виконання обов'язків, передбачених договором на природокористування і охорону навколишнього середовища⁴²⁴. Відтак в національній еколого-правовій літературі вже порушувалося питання про визнання екологічної відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності, який реалізується як в межах попередження виникнення екологічної шкоди (позитивний аспект), так і в межах усунення наслідків шкоди, яка виникла (негативний аспект)⁴²⁵. Такий вид відповідальності має носити переважно компенсаційний характер, спрямовуватися на створення умов сталого соціально-економічного розвитку, гарантувати оптимальний для такого розвитку екологічний порядок.

2.6.4. Механізм реалізації позитивної юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки

Позитивна (активна) екологічна відповідальність - це виконання вимог охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки шляхом запровадження безвідхідних і маловідходних технологій, виділення значних коштів на будівництво очисних споруд і різних установок, що зменшують забруднення навколишнього середовища і захищають здоров'я тощо. Така відповідальність передбачає здійснення позитивних дій з боку відповідальних осіб, окремих громадян у галузі забезпечення екологічної безпеки. Ця форма юридичної відповідальності може бути організаційною, організаційно-майновою чи майновою, пов'язаною з відшкодуванням збитків за виконання рекультиваційних заходів під час геологорозвідувальних, пошукових чи гірничоексплуатаційних робіт, відшкодування втрат, пов'язаних з гідротехнічним будівництвом, спорудженням військових об'єктів та ін. Позитивна еколого-правова відповідальність застосовується державою не лише для відшкодування збитків від антропогенного впливу, але й для усунення

⁴²³ Краснов, М. А. Ответственность власти / М. А. Краснов. — М., 1997. — С. 28-29. — 256 с.

⁴²⁴ Бринчук, М. М. Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности / М. М. Бринчук // Государство и право. — 2009. — № 4. — С. 39–48.

⁴²⁵ Краснова, М. В. Екологічна відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС / М. В. Краснова // Право України. — 2007. — № 3. — С. 146–151.

наслідків стихійних катастроф.

Позитивна відповідальність в сфері правового забезпечення екологічної безпеки характеризується активною реалізацією спеціальної правосуб'єктності зобов'язаних осіб, що спрямована на виконання належних позитивних юридично значимих дій в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки⁴²⁶.

Так, наприклад, ст. 56 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” встановлюється *обов'язок* підприємств, установ, організацій, що здійснюють проектування, виробництво, експлуатацію та обслуговування автомобілів, літаків, суден та інших пересувних засобів і установок та виробництво і постачання пального, розробляти і здійснювати комплекс заходів щодо зниження токсичності та знешкодження шкідливих речовин, що містяться у відпрацьованих газах та скидах транспортних засобів та інші заходи, спрямовані на запобігання й зменшення викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин та додержання встановлених рівнів фізичних впливів.

В той-же час, суб'єктам такої діяльності *забороняється* здійснювати виробництво і експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів і установок, у викидах та скидах яких вміст забруднюючих речовин перевищує встановлені нормативи.

Також керівники транспортних організацій та власники транспортних засобів несуть *відповідальність* за додержання нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, скидів забруднюючих речовин та впливу фізичних факторів пересувних джерел на стан довкілля⁴²⁷.

Отже, в межах реалізації активної (позитивної) екологічної відповідальності в галузі забезпечення екологічної безпеки володільці таких джерел та об'єктів зобов'язані: а) сплачувати збори за спеціальне використання природних ресурсів та за забруднення довкілля; б) фінансувати комплекс запобіжних (природоохоронних) заходів щодо забезпечення екологічної безпеки способами, що включають проведення екологічних експертиз, екологічного страхування, екологічного аудиту, відновлення (відтворення) порушеного стану довкілля в добровільному порядку, які можна назвати превентивно-компенсаційними, що реалізуються у межах регулятивних відносин та види яких деталізуються в екологічному законодавстві⁴²⁸.

Позитивна відповідальність в екологічному законодавстві розглядається як філософсько-соціологічне поняття, що істотно відображає історично конкретний характер взаємин між особою, соціальною групою, суспільством з точки зору свідомого здійснення пред'явлених до них взаємних вимог у сфері екології⁴²⁹. Саме ця форма відповідальності й впливає на формування

⁴²⁶ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. / В.І. Андрейцев. – К.: Вентурі, 1996. – С. 188.

⁴²⁷ Краснова Ю.А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: монографія / Ю.А. Краснова. – К.: Алерта, 2013. – 304 с. – С. 1177-178.

⁴²⁸ Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147.

⁴²⁹ Ивакин В.И. Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее

національної екологічної політики, конституційні засади якої базуються на обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку, підтримувати екологічну рівновагу на території України, долати наслідки Чорнобильської катастрофи, зберігати генофонд Українського народу (ст. 16 Конституції України). В Стратегії державної екологічної політики, як вже зазначалося, ця форма відповідальності закріплена як відповідний принцип - відповідальності нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь.

Така відповідальність, особливо відповідальність держави, за її режимом є безумовною, оскільки має забезпечувати реалізацію права кожного на відшкодування завданої порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шкоди (ч. 1 ст. 50 Конституції України). Відповідальність держави у цьому значенні виступає гарантіями екологічних прав громадян, зокрема таких, що впливають на компенсаційні економіко-стимулюючі засоби попередження заподіяння екологічної шкоди: проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; обов'язок здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на довкілля; виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації народногосподарських об'єктів (п.п. "а, б" ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Економісти з цією метою пропонують створити організаційно-економіко-правовий механізм такої відповідальності для забезпечення ряду важливих функцій: управлінської, стимулюючої, запобіжно-виховної, компенсаційної та ін.⁴³⁰

2.6.5. Проблеми ретроспективної відповідальності в сфері екологічної безпеки та її ефективності

Юридична природа ретроспективної юридичної відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки

Ретроспективна юридична відповідальність, як вже зазначалося, є правовою формою екологічної відповідальності негативного типу та стосується таких режимів як винна та строга (абсолютна) відповідальність.

В об'єктивному значенні таку форму відповідальності в сфері правового забезпечення екологічної безпеки встановлюють норми екологічного законодавства, законодавства про охорону здоров'я, адміністративного, кримінального, цивільного та іншого законодавства, які визначають склади екологічних правопорушень.

Загальною нормою, яка визначає склад правопорушень ретроспективної (негативної) відповідальності за екологічні правопорушення є ст. 68 Закону

применения. – М.: Право и государство, 2004. - С.11.

⁴³⁰ В. Паламарчук, С. Мішенін. Про економіко-правову відповідальність в управлінні природокористуванням та охороною навколишнього середовища (теоретико-методологічні) аспекти / Право України. – 1998. - №6. – С. 30-39.

України «Про охорону навколишнього природного середовища», якою виокремлені такі види правопорушень: порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; порушення норм екологічної безпеки; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних, залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; невжиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших видів відходів тощо.

Найбільш поширеним правопорушенням у галузі екологічної безпеки є недотримання відповідних екологічних нормативів, вимог та правил. Під екологічними нормативами тут слід розуміти єдині та обов'язково нормовані межі, обсяги, регламенти, що містять кількісні та якісні показники при здійсненні будь-яких видів господарської та іншої діяльності, та які забезпечують охорону навколишнього природного середовища, екологічну безпеку суспільства та здоров'я людини, визначають допустиме навантаження антропогенної діяльності на довкілля. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», як вже зазначалося, визначає кілька видів нормативів екологічної безпеки.

Порушення нормативів та вимог екологічної безпеки створює умови для прояву екологічного ризику та в кінцевому підсумку призводить до виникнення реальної екологічної небезпеки для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища.

Правопорушення у сфері екологічної безпеки є різновидом екологічних правопорушень та можливі як при порушенні вимог екологічної безпеки у процесі здійснення різних видів господарської діяльності, так і в разі невиконання заходів у процесі ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій або їх попередження. З урахуванням ступеня суспільної небезпеки вони поділяються на *проступки та злочини*. Згідно з видами екологічних правопорушень у галузі забезпечення екологічної безпеки винні особи можуть бути притягнені до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної або майнової (цивільно-правової) відповідальності.

Розглянемо такі види ретроспективної відповідальності та проаналізуємо їх ефективність.

Адміністративна відповідальність у сфері правового забезпечення екологічної безпеки

Адміністративна відповідальність є самостійним різновидом юридичної відповідальності. У Кодексі про адміністративні правопорушення України⁴³¹

⁴³¹Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. - Додаток до № 51. – Ст. 112.

закріплені ціла низка складів правопорушень, що передбачають відповідальність громадян та посадових осіб за порушення вимог екологічної безпеки. Такі правопорушення з точки зору науково-методологічних засад можна про класифікувати на:

а) порушення суб'єктивного права екологічної безпеки, в тому числі порушення вимог так званої «внутрішньої» екологічної безпеки, яка спрямована на охорону життя і здоров'я громадян: виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації (ст. 42-1), заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 42-2), виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимі рівні (ст. 42-3), відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації (ст. 91-4) тощо;

б) порушення вимог екологічної безпеки у процесі природокористування:

1) порушення вимог екологічної безпеки атмосферного повітря (порушення порядку здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78), порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ (ст. 78-1), недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79));

2) порушення вимог екологічної безпеки земель (псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52));

3) порушення вимог екологічної безпеки надр (порушення щодо охорони надр (ст. 57));

4) порушення вимог екологічної безпеки вод (порушення правил охорони водних ресурсів, включаючи перевищення концентрації забруднюючих речовин у скидах (ст. 59), порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59-1), невиконання обов'язків по реєстрації в судових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами (ст. 62));

5) порушення вимог екологічної безпеки лісів (пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72), засмічення лісів відходами (ст. 73) порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77)) тощо;

б) порушення вимог екологічної безпеки при здійсненні окремих видів екологічно небезпечної діяльності:

1) порушення вимог екологічної безпеки при поводженні з небезпечними відходами (порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82), порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо

утворення, використання, знешкодження та видалення відходів (ст. 82-1), виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації (ст. 82-2). приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації на запити посадових осіб та звернення громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82-3), змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82-4), порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (ст. 82-6), приховування перевищення встановлених лімітів на обсягу утворення та розміщення відходів (ст. 91-3);

2) порушення вимог екологічної безпеки в науково-дослідницькій та промисловій та іншій діяльності (невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 91), порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93), недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва (ст. 96) тощо;

3) порушення вимог екологічної безпеки при поводженні з небезпечними хімічними, біологічними та іншими речовинами (порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму (ст. 82-7), порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 83), порушення законодавства про захист рослин, в частині перевищення нормативів небезпечних хімічних речовин прийого здійсненні (ст. 83-1), невиконання правил і норм у процесі створення, виробництва, зберігання, транспортування, використання, знешкодження, ліквідації, захоронення мікроорганізмів, біологічно активних речовин та інших продуктів біотехнологій (ст. 90-1);

4) порушення вимог екологічної безпеки на транспорті (випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 80), експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах (ст. 81).

Основною санкцією за їх вчинення є штрафи, встановлених цим Кодексом розмірів. Так, за 2012 рік природоохоронними органами штрафні санкції накладено на 72984 порушника екологічного законодавства на загальну суму 16,4 млн. гривень, з яких до Державного бюджету України стягнуто 14,7 млн. гривень, тобто 90 %.⁴³² Однак, статистичні дані не дають інформації про те, скільки із цих порушень склали власне правопорушення у сфері екологічної

⁴³² Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні за 2012 рік. Міністерство екології та природних ресурсів України. – С. 210. // <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/NacDopovid2011.pdf>

безпеки. Так само мало відомо про накладення інших адміністративно-правових санкцій (конфіскація знарядь правопорушень, позбавлення спеціальних прав, у тому числі обмеження та припинення екологічно небезпечної діяльності. Видається, що основною проблемою застосування цього виду відповідальності є латентність екологічних правопорушень, не завершеність судового їх розслідування тощо.

Кримінальна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки

Проблеми кримінально-правової охорони екологічної безпеки – це міжгалузевий комплексний науковий напрямок, який дозволяє на засадах теорії екологічного та кримінального права виробити зрозумілі та оптимальні підходи до понять екологічних злочинів, їх складів, видів, заходів державного примусу до осіб, які їх вчиняють та інше.

Суттєвий внесок у дослідження цих питань зробили, зокрема, З.Г. Корчева, Б.М. Леонтьєв, Н.О. Лопашенко, В.О. Навроцький, В.Д. Пакутін, Є.А. Плотнікова, Т.Л. Сергєєва, В.Я. Тацій, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко, В.А. Широков, В.П. Тихий та інші. На особливу увагу заслуговують докторські дисертації, зокрема, росіян Ю.І. Ляпунова (1974 р.), П.Ф. Повеліциної і Е.М. Жевлакова (1991 р.), а також українців – С.Б. Гавриша (1994 р.), Матвійчука В.К. (2009 р.)

Так, на підставі сучасного праворозуміння в роботі останнього з наведених науковців⁴³³ сформульовані такі засади кримінально-правової охорони екологічної безпеки (навколишнього природного середовища): а) людський життєвий простір є лише частиною природного простору, а тому кримінальне право має забезпечувати охорону всього навколишнього природного середовища; б) поєднання біоцентричного і антропоцентричного підходу до проблеми кримінально-правової охорони зазначеної сфери для забезпечення життя як глобального явища; в) переорієнтація засобів кримінально-правової охорони аналізованої сфери з окремих природних об'єктів на розробку цілісної (інтеграційної) системи такої охорони.

Цікавим є визначення складових кримінально-правової охорони екологічної безпеки (навколишнього природного середовища) та зазначеного поняття – це система (комплекс) засобів (кримінальне законодавство і кримінально-правова політика), що забезпечують охорону цього середовища, зосереджуючи зусилля на тому, щоб аналізовані відносини (взяті під охорону кримінального закону) залишалися, як правило, об'єктами охорони і якомога менше зазнавали злочинних посягань;

В роботі пропонується концепція кримінально-правової охорони екологічної безпеки (навколишнього природного середовища), що передбачає, серед іншого, таке: комплексне дослідження такої системи на основі сучасних поглядів і останніх досягнень наук, пов'язаних із проблемою, що розглядається; переорієнтація кримінального законодавства на цілісну охорону аналізованої сфери для забезпечення життя як глобального явища; забезпечення пріоритету

⁴³³ Матвійчук Валерій Костянтинович. Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища: проблеми законодавства, теорії та практики : Дис... д-ра наук: 12.00.08 - 2009. ЭБ <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont350580.html>

приписам чинних міжнародних договорів (згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) над національним законодавством; надання переваг запобіганню цим злочинам.

Можна запозичити й сформульоване визначення поняття злочинів проти екологічної безпеки (навколишнього природного середовища) як суспільно небезпечні, кримінально-протиправні умисні або необережні діяння, вчинені суб'єктами цих злочинів із застосуванням знарядь, засобів, джерел вчинення злочинів або з використанням обстановки їх здійснення, які посягають на відносини з приводу умов (стосунків), що забезпечують існування багатофункціональної збалансованої єдиної системи життєдіяльності і людини та завдають цим відносинам істотної шкоди або ставлять їх під загрозу заподіяння такої шкоди⁴³⁴.

На рівні формального закону *кримінальна відповідальність* за злочини проти екології (довкілля) передбачена за: порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 Кримінального кодексу України, далі – КК України); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237 КК України); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253 КК України); порушення правил безпеки під час використання робіт з підвищеною небезпекою (ст. 272 КК України); порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель (ст. 275 КК України); заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 327 КК України); екоцид (ст. 441 КК України) тощо.

Застосовуються міри кримінальної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки тільки в судовому порядку судами загальної юрисдикції на основі розглянутих кримінальних справ. Як свідчить судова практика, кримінальна відповідальність настає за умови, якщо забруднення навколишнього природного середовища призвело до загибелі або захворювання хоча б однієї чи кількох людей⁴³⁵.

Основними покараннями при цьому можуть бути штрафи, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк, позбавлення права займатися відповідною діяльністю чи обіймати відповідні посади, громадські роботи, виправні роботи, конфіскація майна, арешт.

Вважається, що своєчасний і правильний розгляд кримінальних справ про злочини проти довкілля є важливим засобом захисту гарантованого Конституцією України права громадян на безпечне довкілля, суспільних відносин у сфері охорони й відтворення навколишнього природного

⁴³⁴ Там само.

⁴³⁵ П. 6 Постанови Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17 «Про судову практику в справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» // Вісник Верховного Суду України. – 2005. - № 1. – С. 1. Так, природоохоронними органами до органів прокуратури за 2012 рік передано 562 матеріали перевірок у порядку статті 97 Кримінально-процесуального кодексу України. Кількість порушених за 2012 рік кримінальних справ – 272. // Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні за 2012 рік. Міністерство екології та природних ресурсів України. – С. 210. // <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/NacDopovid2011.pdf>

середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини⁴³⁶

В законодавстві існує утверджене правило, що незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної чи кримінальної відповідальності вони повинні нести цивільно-правову відповідальність у разі заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу або здоров'ю громадян.

Майнова (цивільно-правова) відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки

Питання майнової відповідальності в еколого-правовій літературі справедливо зводяться до того, що в сфері екології цивільно-правової відповідальності у її чистому вигляді бути не може, оскільки такий правовий інститут є переважно приватно-правовим та не повністю захищає публічно-правові екологічні об'єкти та інтереси⁴³⁷. Тому майнову відповідальність за екологічні правопорушення (делікти) можна визначити різновидом юридичної відповідальності, яка передбачає виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб щодо компенсації шкоди, заподіяної власником чи користувачем природних ресурсів, порушення екологічних та інших прав громадян, в тому числі порушенням вимог екологічної безпеки.

Підставою такої відповідальності є наявність реальної шкоди (майнової, моральної), її умовами - протиправність, причинний зв'язок між заподіяною шкодою і протиправністю, наявність вини заподіячів шкоди, підвищений екологічний ризик та небезпечна діяльність.

Така відповідальність передбачає обов'язок юридичних та фізичних осіб відшкодування шкоди, заподіяної ними внаслідок порушення нормативів, вимог та норм екологічної безпеки, тобто покладає на винних осіб майнові або інші зобов'язання. Чинне екологічне законодавство (ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») передбачає відшкодування заподіяної шкоди, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від плати за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Як вже зазначалося в розділах цього посібника, законодавством затверджено переліки видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища. Законодавство відносить такі види діяльності та об'єкти до джерел підвищеної екологічної небезпеки. Особи, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.

Шкода може бути заподіяна як навколишньому природному середовищу, так і здоров'ю та майну громадян або майну юридичних осіб. Відшкодування шкоди, спричиненої навколишньому природному середовищу, передбачається

⁴³⁶ Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.Л. Бредіхіна та ін.. – Х. : Право, 2012. – С. 286.

⁴³⁷ *Кравченко С.М.* Майнова відповідальність за порушення природоохоронного законодавства. К.: Наукова думка, 1973.

двома способами: в натурі або грошовому вираженні згідно із затвердженими у встановленому порядку таксами, методиками, розрахунками обчислення розміру шкоди, а за їх відсутності - за фактичними витратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища.

Таке відшкодування шкоди поділяється законодавством на:

1) відшкодування шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів⁴³⁸ будь-якого цільового призначення, що сталося внаслідок несанкціонованих (непередбачених проектами, дозволами) скидів (викидів) речовин, сполук і матеріалів, внаслідок порушення норм екологічної безпеки у разі зберігання, транспортування та проведення вантажно-розвантажувальних робіт, використання пестицидів і агрохімікатів, токсичних речовин, відходів, самовільного їх розміщення тощо;

2) відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, їх використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, що власне також може порушувати вимоги екологічної безпеки⁴³⁹;

3) відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, особливо якщо при цьому порушуються вимоги екологічної безпеки вод⁴⁴⁰;

4) відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, коли при цьому порушуються вимоги екологічної безпеки⁴⁴¹.

5) відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, які свідчать про порушення екологічної безпеки повітря⁴⁴².

Порядок компенсації шкоди, заподіяної здоров'ю та майну громадян внаслідок порушень вимог екологічної безпеки, традиційно здійснюється за цивільним законодавством України. При цьому для відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю громадян, у першу чергу необхідно довести причинний

⁴³⁸ Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища в редакції від 4 квітня 2007 р. № 149 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 18. – Ст. 109.

⁴³⁹ Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки, використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу: постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963 // Офіційний вісник України. – 2007. - № 55. – Ст. 2221.

⁴⁴⁰ Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 63. – Ст. 2242.

⁴⁴¹ Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998 року № 521 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 16. – Стор. 55.

⁴⁴² Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 5. – Ст. 151.

зв'язок між діяльністю винної особи та забрудненням навколишнього природного середовища, а також впливом такого середовища на спричинену шкоду. Вказана категорія спорів є найбільш складною, бо забруднення навколишнього середовища, як правило, викликається сукупною дією декількох джерел забруднення і дуже важко довести причинний зв'язок.

Проблемою доцільно визнати відсутність в екологічному законодавстві норми, яка б передбачала можливість відшкодування крім майнової ще і немайнову (моральну) шкоду. Правовою базою для відшкодування такої шкоди в нашій державі, в першу чергу, є норми Конституції України (статті 32, 56, 62, 152), а також норми Цивільного кодексу України.

Про такі загальні підходи до вирішення питань компенсації моральної шкоди наголошується й у матеріалах судової практики. Так, відповідно до п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди»⁴⁴³, спори з питань відшкодування моральної шкоди розглядаються судами у випадках, коли право на її відшкодування передбачено спеціальним законодавством. Однак, таке обмеження не зовсім відповідає положенням Цивільного кодексу України, який не містить ніяких обмежень щодо застосування відшкодування моральної шкоди, в тому числі й у сфері екології.

Більш вірним, на нашу думку, є роз'яснення Вищого Арбітражного Суду України від 29 лютого 1996 року № 02-5/96 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з відшкодуванням моральної шкоди»⁴⁴⁴, в якому, зокрема, зазначено, що чинне законодавство не містить вичерпного переліку обставин, за яких юридична особа може вважати, що їй заподіяно моральну шкоду.

Таким чином, відповідно норм Цивільного кодексу України, фізична або юридична особа має право вимагати відшкодування немайнової (моральної) шкоди у разі порушення її екологічних прав.

Заслужують на увагу положення ст. 56 Конституції України, в якій передбачається право громадян на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Вказана стаття Конституції України є нормативною базою для відшкодування моральної та матеріальної шкоди у випадку незаконного обмеження чи порушення екологічних прав громадян, особливо права на екологічну безпеку, якщо такі порушення були вчинені державними органами загальної та спеціальної компетенції, органами місцевого самоврядування). Відповідно до частини 3 ст. 8 Конституції зазначені

⁴⁴³ Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди: постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 року № 4 // Електронний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95>.

⁴⁴⁴ Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з відшкодуванням моральної шкоди: роз'яснення Вищого Арбітражного Суду України від 29 лютого 1996 року № 02-5/96 // Електронний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v5_95800-96.

положення є нормами прямої дії та можуть безпосередньо застосовуватись для відшкодування, в тому числі моральної, екологічної шкоди.

Правовою базою для відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права громадян на екологічну безпеку, є ст. 50 Конституції України, тотожна за своїм змістом положенню ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», п. 3 якої передбачає можливість подання до суду позовів до державних органів, установ, підприємств, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище. Навряд чи можна стверджувати, що мається на увазі лише майнова шкода, тому що йдеться про наслідки порушення основного екологічного права громадян. Оскільки наше законодавство і наукова література передбачають диференціацію шкоди на майнову та немайнову (моральну), то виходячи з систематичного способу тлумачення, можна зробити висновок, що у ст. 50, йдеться про всяку шкоду, яка виникає при порушенні права на безпечне довкілля, тобто і матеріальну, і моральну.

Таким чином, в літературі вважається, що правовою базою для відшкодування моральної шкоди у випадку порушення екологічних прав громадян є статті 50, 56 Конституції України та ст. 1167 Цивільного кодексу України, яку можна використовувати тоді, коли таке відшкодування не передбачається спеціальним законодавством (тобто екологічним), та ст.16 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», якщо шкода заподіяна внаслідок аварії що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки⁴⁴⁵.

Традиційно, при визначенні величини шкоди здоров'ю громадян мають враховуватися:

- міра втрати працездатності потерпілим;
- витрати на лікування і відновлення здоров'я;
- витрати на догляд за хворим;
- витрати, пов'язані з необхідністю зміни місця проживання і способу життя, професії;
- втрати, пов'язані з моральними травмами, неможливістю мати дітей або ризиком народження дітей з природженою патологією;
- інші витрати, у тому числі упущені професійні можливості.

Підставою виникнення обов'язку відшкодування такої шкоди слугує факт її спричинення, що підтверджується медико-соціальною експертизою (ст. 69 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року), або реальна загроза її настання. Права громадян на відшкодування шкоди здоров'ю від шкідливої дії довкілля можуть бути реалізовані в позовній, адміністративній та страховій формах. Право на пред'явлення позову до заподіювача шкоди про відшкодування збитків здоров'ю мають як самі громадяни (у тому числі і іноземні), що потерпіли, так і їх законні представники, зокрема члени сім'ї. Позов на користь громадян може бути також пред'явлений прокурором (в порядку п. 6 ст. 20 Закону України «Про

⁴⁴⁵ Решетник Л.П. Правові питання компенсації шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян [Текст]: монографія / Леся Петрівна Решетник. – Луцьк: Вежа-Друк, 2013. – 156 с. (С. 58).

прокуратуру», ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), уповноваженими державними органами, а також об'єднаннями громадян.

При пред'явленні позовної заяви до суду потерпілий зобов'язаний надати окрім розрахунку заподіяного збитку, висновок медичної установи про характер захворювання і джерело його виникнення, міру втрати працездатності. У складних ситуаціях проводиться санітарно-екологічна експертиза, що призначається органами санітарно-епідеміологічного нагляду. Її завдання полягає у визначенні міри шкідливої дії забруднення та інших несприятливих чинників на здоров'я людини і встановленні причинного зв'язку між шкодою, що настала, здоров'ю і джерелом його спричинення.

Сума грошових коштів за заподіяну шкоду здоров'ю людей стягується із заподіювача шкоди, а у випадку неможливості його встановлення - із засобів відповідних місцевих або державних екологічних фондів. Джерелами відшкодування шкоди можуть бути також страхові фонди підприємств на випадок екологічних аварій і катастроф (ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Умовою застосування так званої адміністративно-правової форми відшкодування екологічної шкоди є офіційно встановлений шкідливий стан довкілля на життя і здоров'я людей. Законодавство України про охорону здоров'я встановлює, що за умови визнання окремих районів екологічно несприятливими для громадян, що проживають в таких районах, в адміністративному порядку повинні встановлюватися відповідні пільги: безкоштовна медична допомога; медико-генетичні та інші обстеження; санаторно-курортне і відновлювальне лікування; пільгове забезпечення лікарськими та іншими медичними засобами тощо⁴⁴⁶.

Однією з правових підстав для відшкодування шкоди здоров'ю громадян є наявність причинного зв'язку між погіршенням здоров'я, забрудненням довкілля і діяльністю підприємств - забруднювачів.

Однак, існуюча система нормативно-правових актів, що регулюють відносини щодо визначення розміру та підстав відшкодування завданої екологічними порушеннями шкоди життю, здоров'ю та майну громадян не дає змоги чітко визначити основні законодавчі позиції щодо визначення розміру екологічної шкоди та встановлення порядку її відшкодування. На сьогоднішній день, в основному, визначення складів правопорушень, що можуть прямо чи опосередковано спричинити шкоду життю, здоров'ю та майну громадян передбачено природоресурсним та природоохоронним законодавством, питання ж забезпечення екологічної безпеки при цьому є опосередкованим. Це пов'язано з тим, що теорія і практика еколого-правового регулювання сформуливали ресурсний підхід до розуміння еколого-правової охорони, який спрямовувався на відвернення шкоди конкретним природним ресурсам. Однак, заподіяння шкоди окремим природним ресурсам, що є результатом

⁴⁴⁶ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - N 4. - Ст. 19.

екологічного правопорушення, може призвести чи призводить до певних змін у навколишньому природному середовищі та зумовлює негативний вплив на життя і здоров'я людини, завдаючи в такий спосіб екогенної шкоди останньому⁴⁴⁷.

Тому вважається за доцільне використовувати досвід зарубіжних країн, де існує практика встановлення причинного зв'язку за допомогою непрямих фактів. Для цього необхідно закріпити в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» положення про те, що причинний зв'язок між погіршенням стану здоров'я, захворюванням, смертю, частковою або повною втратою працездатності громадян і шкідливою дією довкілля визнається встановленим, якщо шкідливі наслідки, що настали, могли бути викликані дією підприємства, установи, організації на довкілля, або якщо підприємствами, установами, організаціями не спростована наявність такого зв'язку. Застосування даного положення допомогло б докорінним чином вплинути на судову практику в Україні, особливо в тих випадках, коли неолік інформації про причинний зв'язок обумовлений секретністю або тривалим періодом часу, який пройшов з моменту забруднення довкілля.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрийте юридичну природу відповідальності в галузі забезпечення екологічної безпеки.
2. Проаналізуйте юридичні ознаки відповідальності в галузі забезпечення екологічної безпеки.
3. В чому особливості форм та видів відповідальності в галузі забезпечення екологічної безпеки?
4. Проаналізуйте значення режимів юридичної відповідальності для механізму забезпечення екологічної безпеки.
5. Які можливі шляхи удосконалення юридичної відповідальності в галузі забезпечення екологічної безпеки?

Рекомендована література:

1. Решетник Л.П. Правові питання компенсації шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян [Текст]: монографія / Леся Петрівна Решетник. – Луцьк: Вежа-Друк, 2013. – 156 с. (С. 58).
2. Паламарчук В., Мішенін Є. Про економіко-правову відповідальність в управлінні природокористуванням та охороною навколишнього середовища (теоретико-методологічні) аспекти / Право України. – 1998. - №6. – С. 30-39.
3. Ивакин В.И. Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения. – М.: Право и государство, 2004. - С.11.

⁴⁴⁷ Костюк Ю.В. Перспективи вдосконалення юридичного механізму реалізації права громадян на відшкодування шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням / Ю.В. Костюк // Українські наукові записки, 2006, № 2 (18). – С. 171-180. (С. 178).

4. Бринчук, М. М. Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности / М. М. Бринчук // Государство и право. — 2009. — № 4. — С. 39–48.

5. Краснова, М. В. Екологічна відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС / М. В. Краснова // Право України. — 2007. — № 3. — С. 146–151.

6. Кравченко С.М. Майнова відповідальність за порушення природоохоронного законодавства. – К.: Наукова думка, 1973.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 3

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ВИДІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Тема 3.1. Правове регулювання екологічної безпеки космічної діяльності

Анотація. Досліджуються поняття екологічної безпеки в процесі освоєння навколоземного космічного простору.

Аналізуються правові засади забезпечення екологічної безпеки в процесі освоєння навколоземного космічного простору.

Розкривається сутність поняття та джерела екологічного ризику в процесі освоєння навколоземного космічного простору.

Визначаються особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в процесі освоєння навколоземного космічного простору.

Ключові слов: навколоземний космічний простір; забезпечення екологічної безпеки дослідження та використання космічного простору.

3.1.1. Поняття екологічної безпеки космічної діяльності та джерела її екологічного ризику

Важливим перспективним напрямом в стратегії розвитку права екологічної безпеки є *«подолання ним земного тяжіння»*, тобто поширення вимог щодо екологічного убезпечення на середовище за межами сфери звичної життєдіяльності людини, а саме – на космічний простір. Космічні технології сьогодні міцно увійшли до нашого життя. Дистанційне зондування Землі з космосу вже дозволяє управляти природними процесами, запобігати і ліквідувати результати надзвичайних ситуацій, шукати корисні копалини. Супутникова навігація, супутникова метеорологія і кліматологія,

телекомунікації, космічна медицина і т.п. повсякденно супроводжують сучасну людину. Вже нікого не дивує словосполучення «космічний туризм»; серйозно обговорюються питання організації суборбітальних польотів, але й зведення космічних готелів та інших благ «земної» цивілізації в космосі. Цим серйозно займаються туристичні компанії в різних куточках світу. Всі ці переваги розвитку антропогенної діяльності «угору» мають і свою зворотну сторону, пов'язану із забрудненням, а також засміченням навколоземного космічного простору.

Екологічна безпека космічної діяльності – це стан захищеності населення та довкілля Землі, космічного простору, життя та здоров'я осіб, що перебувають на борту космічних апаратів, орбітальних космічних станцій, у відкритому космосі від негативного впливу функціонування інфраструктури космічної діяльності.

В наведеному визначенні можна виділити кілька ключових елементів, які потребують тлумачення. Так, слід в першу чергу розібратися з поняттям «*інфраструктури космічної діяльності*», від елементів якої можуть походити *екологічні ризики*. Відповідно до статті 1 Закону України «Про космічну діяльність»⁴⁴⁸ це поняття вживається як синонім «об'єктів космічної діяльності (космічної техніки)», тобто матеріальних предметів штучного походження, що проектуються, виготовляються та експлуатуються як у космічному просторі, так і на поверхні Землі з метою дослідження та використання космічного простору. Таким чином, у цьому понятті слід розрізняти «наземний сегмент», або «наземну інфраструктуру» та «космічний сегмент», або «космічну інфраструктуру». Під *наземним сегментом космічної діяльності* розуміють об'єкти, які призначені для обслуговування діяльності з дослідження та використання космічного простору, але розташовані на поверхні Землі. Це, зокрема, космодроми, в т.ч. плавучі платформи, призначені для здійснення запусків у космічний простір; спеціально обладнані місця приземлення/падіння відпрацьованої ракетно-космічної техніки; центри управління польотами; командно-вимірювальні комплекси; антенні комплекси систем керування; центри приймання інформації з борту космічних апаратів та її обробки; стенди для випробування космічної техніки; імітатори космічного простору; полігони посадки пілотованих кораблів; центри підготовки космонавтів; центри та пункти медико-біологічного забезпечення тощо. *Космічна інфраструктура* охоплює об'єкти, що запускаються в космічний простір та експлуатуються там з метою дослідження та використання космічного простору. Це всі види ракет-носіїв, ракетно-космічна техніка соціально-економічного, наукового та іншого призначення на орбіті, орбітальні космічні станції та споруди, обладнання та устаткування, що експлуатуються в космосі тощо.

Міжнародне право та національне законодавство держав розрізняють об'єкти космічної інфраструктури: *цивільного, військового та подвійного призначення*. Останні охоплюють ті види космічної техніки, що можуть використовуватись як в цивільних, так і у військових цілях. Слід зазначити, що

⁴⁴⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 1. – Ст. 2, з наступними змінами.

5 основних міжнародних договорів ООН, що складають основу регулювання космічної діяльності⁴⁴⁹, так само, як і національне законодавство України (в першу чергу, Закон України про космічну діяльність) охоплюють регулюванням лише дослідження та використання космічного простору в мирних цілях, залишаючи осторонь використання космосу у військових цілях. На управління мирним використанням космічного простору спрямована й діяльність основного міжнародного органу регулювання космічної діяльності – Комітету ООН з питань дослідження та використання космічного простору в мирних цілях (Комітет ООН з космосу).

Серед елементів космічної інфраструктури, з якими пов'язуються ризики радіоактивного забруднення космічного простору, спеціальної уваги потребують *ядерні джерела енергії*, що застосовуються в деяких видах космічної техніки, особливо призначених для дослідження далекого космосу.

Нарешті, огляд екологічних загроз космічної діяльності був би неповним без характеристики такого їх джерела, як *«космічне сміття»*. Супутники, що відпрацювали свій життєвий ресурс, часто залишаються на орбіті, знищуються шляхом вибуху, фрагментації, або виводяться з орбітальної позиції, залишаючись у відкритому космосі і перетворюючись на *«космічне сміття»*, створюють велику загрозу космічному руху, в т.ч. пілотованій космонавтиці.

Важливим для розуміння поняттям, яке характеризує предметну сферу, є поняття *«космічного простору»*⁴⁵⁰. Для того, щоб розібратися з ним, слід в першу чергу усвідомити, що *це середовище за межами атмосфери Землі*. На жаль, до цього часу в міжнародно-правовому порядку не наведене визначення космічного простору і не здійснено делімітації цього простору з повітряним, хоча обговорення відповідної проблеми триває вже близько 30 років на рівні Комітету ООН з космосу. Це питання складне, а необхідність його вирішення пов'язана з тим, що, з одного боку, не існує природної межі між повітрям та космосом: починаючи з висот 30-35 км над рівнем океану концентрація атмосферного повітря різко знижується, але ще повністю не зникає, причому окремі молекули повітря знаходять і на висотах в кілька сотень тисяч кілометрів. Потреба визначення межі двох типів середовищ обумовлена різницею в правових режимах повітряного простору, з одного боку, і космічного, - з іншого. Адже повітряний простір поділяється на національний (що знаходиться над територією конкретної держави і під її суверенітетом) та

⁴⁴⁹ Йдеться про: Договір про принципи діяльності держав по дослідженню та використанню космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 19 грудня 1966 р.; Угода про рятування космонавтів, повернення космонавтів і повернення об'єктів, запущених у космічний простір, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 19 грудня 1967 р.; Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1971 р.; Конвенція про реєстрацію об'єктів, що запускаються в космічний простір, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 12 листопада 1974 р.; Угода про діяльність держав на Місяці та інших небесних тілах, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 5 грудня 1979 р. (Угода про Місяць). - Договоры Организации Объединенных Наций и принципы, касающиеся космического пространства, и соответствующие резолюции. – ООН, Нью-Йорк. – 2008. – С. 4-39.

⁴⁵⁰ Поняття «космічного простору» є усталеним в міжнародному космічному праві та національних космічно-правових системах. Натомість в екологічному праві частіше використовується поняття «середовище», що в даному випадку (відносно космосу) може вважатись синонімом терміну «простір».

міжнародний, а космічний є неподільним, знаходиться „в загальному користуванні”, його дослідження й використання здійснюється на благо і в інтересах всього людства⁴⁵¹. Для космосу, на відміну від повітряного простору, встановлено заборону на розміщення ядерної зброї та всіх інших видів зброї масового знищення. Необхідність делімітації між двома типами середовищ, крім того, здебільшого пов'язують із правовою специфікою космічної діяльності, - з одного боку, і авіаційної, - з іншого. Для космічних об'єктів Конвенцією про реєстрацію об'єктів, що запускаються в космічний простір, 1975 (далі - Конвенція про реєстрацію)⁴⁵², встановлено єдиний міжнародний реєстр, тоді як реєстрація повітряних суден здійснюється лише на національному рівні. Відповідно до Конвенції про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічними об'єктами, 1972 (далі - Конвенція про відповідальність)⁴⁵³ держава не несе відповідальності за шкоду, заподіяну в результаті авіаційної діяльності приватних юридичних осіб, що знаходяться під її юрисдикцією, одночасно вона несе відповідальність за шкоду, заподіяну в результаті національної космічної діяльності, незалежно від того, яким суб'єктом така шкода заподіяна тощо⁴⁵⁴.

Невирішеність до цього часу питання делімітації повітряного та космічного простору пов'язана в першу чергу з наявністю двох протилежних підходів держав до його вирішення: територіального (просторового) та функціонального. Прихильники першого вважають, що слід на міжнародно-правовому рівні чітко визначити верхню межу повітряного простору, яка одночасно буде й нижньою межею космічного простору, а їх опоненти не бачать потреби у визначенні такої межі, розмежовуючи космічну й авіаційну діяльність в залежності від функціонального призначення літального апарату. Відсутність міжнародно-правового регулювання відповідного питання призвела до того, що держави в рамках свого національного законодавства почали самостійно визначати лімітаційні межі відповідних просторів, що є шкідливою і навіть небезпечною тенденцією. Слід при цьому зазначити, що ще в 1979 р. СРСР вніс в Комітет ООН з космосу документ під назвою „Проект основних положень резолюції Генеральної Асамблеї ООН з питання розмежування повітряного і космічного простору і правового статусу космічного простору, в якому проходять орбіти геостационарних супутників”, в якому пропонувалося, щоб нижня межа космічного простору встановлювалась за згодою між державами і на висоті, що не перевищує 110 км над рівнем океану. Пропонувалось цю норму закріпити шляхом укладення міжнародно-правового акту обов'язкового характеру⁴⁵⁵. І хоча до цього часу питання знаходиться на порядку денному Юридичного підкомітету Комітету ООН з космосу, а

⁴⁵¹ Ст. 1 Договору ООН про принципи діяльності держав щодо дослідження та використання космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла, 1967. - Договори Организации Объединенных Наций и принципы, касающиеся космического пространства, и соответствующие резолюции. - ООН, Нью-Йорк. - 2008. - С.3-4.

⁴⁵² Там само. - С. 25-30.

⁴⁵³ Там само. - С. 15-24.

⁴⁵⁴ Международное космическое право // Отв. ред. Г.П. Жуков, Ю.М. Колосов. - М., 1999. - 58-59.

⁴⁵⁵ Документ ООН А/АС. 105/С.2/1.121.

відповідне рішення по ньому не прийняте (внаслідок відсутності консенсусу), саме така нижня межа космічного простору стала звичаєвою нормою і в практичній космонавтиці лягає в основу розмежування двох типів середовищ: національний суверенітет держави не поширюється на простір, що знаходиться вище орбіти найнижчого перигею штучного супутника Землі, а саме 100 км \pm 10 км над рівнем океану.

Вважаємо, що проблема делімітації вказаних двох середовищ потребує свого концептуального опрацювання на доктринальному рівні з врахуванням всіх сучасних реалій, зокрема, розвитку суборбітальної космонавтики.

Верхня межа космічного простору не встановлюється, що є закономірним, зважаючи на нескінченно великі масштаби всесвіту. Однак певний поділ космічного простору в міжнародно-правовому порядку все ж здійснюється. В першу чергу виділяються т.з. «ближній» і «далекий» космос. Особливий правовий режим має й *геостаціонарна орбіта*.

Визначення ближнього й далекого космосу в міжнародному космічному праві не існує, але за практикою, що встановилась, ближнім вважається *навколоземний космічний простір*, що простягається приблизно до 1000 км над рівнем океану. За цими межами починається т.з. «далекий» космос. Так, космічні польоти до інших планет Сонячної системи, в т.ч. до єдиного природного супутника Землі – Місяця (останній, зокрема, віддалений від нашої планети на відстані від 363 до 405 тис. км) вважаються вже польотами у далекий космос.

Геостаціонарна орбіта (ГСО) – це частина космічного простору, що знаходиться на відстані 36 тис. км від Землі в площині її екватора. Цей вид космічного простору являє найбільший інтерес для всіх держав з точки зору розміщення на ньому супутників зв'язку, зокрема, безпосереднього телевізійного мовлення. Це в першу чергу пов'язане з тим, що об'єкт, запущений на ГСО, обертається з тією самою кутовою швидкістю, що й кутова швидкість обертання Землі навколо своєї вісі, завдяки чому супутник зв'язку залишається ніби нерухомим відносно певної точки на екваторі - «зависає» над нею, створюючи сприятливі умови для безпосереднього приймання сигналів зв'язку навіть побутовими антенами, без додаткових технічних засобів.

ГСО є обмеженим природним ресурсом і принципи його справедливого розподілу є одним із питань, що найбільш жваво обговорюються на рівні Комітету ООН з космосу. Особливу, хоча й мінливу, позицію щодо переважного права на цей ресурс постійно заявляють екваторіальні держави. Їх позиція не знаходить підтримки з боку інших держав як така, що суперечить одному із базових принципів міжнародного космічного права, що полягає в недопущенні всякого привласнення будь-якої частини космічного простору (ст. 2 Договору про принципи діяльності держав щодо дослідження та використання космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла, 1967, далі – Договір про космос)⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ Див. Договори Організації Об'єднаних Націй і принципи, касаючі космічного простору, і відповідні резолюції. – ООН, Нью-Йорк. – 2008. – С. 3-30.

Питання принципів розподілу ГСО на рівні міжнародного космічного права знаходиться в стані обговорення вже кілька десятиліть.

Що стосується міжнародного екологічного права, то слід констатувати, що воно, на жаль, до цього часу не включило космічний простір до об'єктів своєї охорони. Тут воно виявилось більш інертним порівняно з національним екологічним законодавством деяких держав (зокрема, Російської Федерації та Республіки Білорусь), яке «обійшло» міжнародне право, включивши, хоча поки що в загальному вигляді, навколоземний космічний простір одним з компонентів природного середовища, що охороняються екологічним правом⁴⁵⁷. І хоча це питання не знайшло досі належного правового опрацювання в національному екологічному законодавстві цих країн, залишаючись на рівні випереджаючого регулювання, відповідний крок національних законодавців може слугувати за взірць для України, а також дати поштовх для розроблення адекватних міжнародно-правових інструментів.

Для комплексного аналізу поняття екологічної безпеки космічної діяльності необхідно визначити коло *об'єктів правової охорони* від загроз (ризиків), з якими пов'язане дослідження та використання космічного простору. Ними є:

а) населення і довкілля Землі – від впливу наземної космічної інфраструктури та падіння відпрацьованих космічних об'єктів чи їх елементів;

б) життя та здоров'я осіб, що перебувають у космосі, під час здійснення ними космічних польотів - від впливу природних екологічних факторів космічного простору (невагомості, радіації тощо) та антропогенної космічної діяльності;

в) стан навколоземного космічного простору – від забруднення та шкідливого впливу „космічного сміття”;

г) середовище „далекого” космосу, включаючи інші планети та небесні тіла.

Аналізуючи поняття екологічної безпеки космічної діяльності слід зазначити необхідність розрізняти його з поняттям *екологічної безпеки космічного простору*, під якою слід розуміти *стан захищеності космічного середовища, а також осіб, що перебувають в космосі, від негативних екологічних впливів космічної діяльності, а також від екологічних загроз природного походження*. Ці два поняття, як це видно із визначення, співпадають лише частково, оскільки *екологічна безпека космічного простору* не поширюється на захист довкілля та населення Землі від загроз наземної інфраструктури дослідження та використання космосу. З іншого боку, безпека космічного простору поширюється на ризики природного походження, присутні в космосі: космічну радіацію, невагомість, інсоляцію тощо.

Розглянемо кожний з виділених вище об'єктів охорони екологічної безпеки космічної діяльності більш детально через призму міжнародно-правового та національного регулювання.

⁴⁵⁷ Ст. 1, 4 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды», ст. 1, 5 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды».

3.1.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в процесі дослідження та використання космічного простору

Міжнародно-правове підґрунтя космічної діяльності сформувалося в 60-70-ті роки ХХ сторіччя, тобто в період, коли проблема екологічної безпеки ще не набула сьогоднішньої гостроти. З цим пов'язана відсутність системного регулювання на міжнародно-правовому рівні екологічних проблем, що можуть виникати в процесі дослідження й використання космічного простору⁴⁵⁸, а рівень охорони чотирьох виділених нами об'єктів є нерівномірним. Якщо спробувати дати порівняльну схематичну оцінку стану їх правової охорони, то можна констатувати, що найменш захищеним у правовому відношенні є середовище „далекого” космосу. Цей тип об'єкту поки що фактично знаходиться поза межами дії міжнародного космічного права (за винятком деяких загальних норм, що стосуються обмеження застосування ядерних джерел енергії в цьому середовищі). Таке становище вбачається закономірним, оскільки базується на сьогоднішньому рівні розвитку космонавтики, яка робить лише перші кроки в дослідженні „далекого” космосу. Подібна аргументація, однак, навряд чи може бути застосована до іншого „малозахищеного” правом об'єкту – життя та здоров'я космонавтів та інших осіб, що перебувають в космічному просторі. Лише почала широко усвідомлюватись міжнародною громадою необхідність охорони і навколоземного космічного простору від техногенного сміття; ця проблема зараз знаходиться в стадії широкого обговорення й підготовки наукового підґрунтя правового регулювання. Найбільш повну охорону засобами як міжнародного, так і національного права в сучасних умовах отримало довкілля та населення Землі, що зазнали або можуть зазнати негативного екологічного впливу космічної діяльності.

1. Убезпечення населення та довкілля Землі від впливу космічної діяльності

Населення Землі та довкілля нашої планети можуть зазнавати негативного впливу космічної діяльності в процесі функціонування як наземної, так і космічної інфраструктури. Правове регулювання ризиків від такого впливу слід розглядати в загальному контексті національного та міжнародного екологічного права, всі норми якого поширюються на космічну діяльність і регламентують наслідки заподіяння екологічної шкоди чи реальну можливість її заподіяння.

Функціонування наземного сегменту космічної діяльності може розглядатись як вид господарської діяльності, на який поширюються всі процедури щодо врахування екологічних вимог, передбачені законодавством України. Це і моніторинг навколишнього природного середовища, і ведення обліку, і екологічне лімітування, і екологічна експертиза, і екологічне нормування та стандартизація, і екологічне ліцензування, і державний,

⁴⁵⁸ Термін «космічний простір» є усталеним в міжнародному космічному праві та національних правових системах держав; в контексті екологічної складової космічної діяльності цей термін використовується в якості синоніму «космічного середовища», зважаючи на те, що останній термін є більш адаптованим в екологічному праві.

громадський та виробничий екологічний контроль, нарешті, застосування заходів юридичної відповідальності до порушників екологічних вимог в процесі здійснення космічної діяльності.

В практичній реалізації екологічного законодавства у вказаній сфері, однак, є свої особливості. Розглянемо деякі з них.

Так, для попередження можливого в майбутньому негативного впливу запланованої чи передбачуваної діяльності на довкілля в більшості країн світу існує інститут оцінки впливу на навколишнє середовище. Проекти запланованої діяльності, що може мати негативний вплив на довкілля, підлягають в Україні екологічній експертизі. Здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, встановлюється спеціальним Переліком видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку (затвердженим Кабінетом Міністрів України 27 липня 1995 р.)⁴⁵⁹, що містить 22 види діяльності. На жаль, космічна діяльність не внесена до цього Переліку. Теоретично така експертиза може проводитись відповідно до п. 22 Переліку (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 06.06. 2011 р.), який включив до об'єктів підвищеної екологічної небезпеки проекти будівництва об'єктів, які належать до IV-V категорії складності. І хоча об'єкти космічної діяльності повністю підпадають під ознаки об'єктів найвищої категорії складності (ст. 32 Закону України від 17.02. 2011 р. «Про регулювання містобудівної діяльності»⁴⁶⁰, Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 557 «Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності»⁴⁶¹), жоден з них до цього часу не був підданий екологічній експертизі. Перешкодою для її проведення серед іншого є й конфлікт між режимом відкритості всякої екологічної інформації, яка ніким не може бути засекречена⁴⁶² і режимом державної таємниці⁴⁶³ та нерозповсюдження ракетних технологій, які супроводжують більшість космічних проектів. В результаті, за нашими даними, жоден космічний проект, в якому бере участь наша держава, не був об'єктом екологічної експертизи, щодо них не оголошувались ні публічні слухання, ані відкриті засідання. Космічна діяльність, таким чином, на сьогодні залишається поза сферою впливу фахівців-екологів і громадськості, на яку ця діяльність може вплинути.

Законодавство України містить єдину спеціальну норму щодо врахування екологічних наслідків запланованої космічної діяльності. Це норма статті 49 Закону України „Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 8

⁴⁵⁹ [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>.

⁴⁶⁰ Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 34. – Ст. 343.

⁴⁶¹ Урядовий кур'єр. – № 100 від 03.06.2011.

⁴⁶² Орхуська Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Україною 06.07.1999 р.; ст. 9, п. «д» ст. 21, ст. 25, 25-1 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища (25.06.1991 р.).

⁴⁶³ стаття 8 Закону України „Про державну таємницю” (21.01. 1994 р.) з наступними змінами. - Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 16. – Ст. 93.

лютого 1995 р., якою передбачені особливі умови регулювання безпеки космічних апаратів з ядерними установками та джерелами іонізуючого випромінювання на борту⁴⁶⁴. Під час проектування, будівництва та експлуатації таких апаратів мають враховуватись їх можливі аварії, при цьому радіаційний вплив на людей і навколишнє природне середовище не повинен перевищувати меж, встановлених нормами, правилами і стандартами з ядерної та радіаційної безпеки.

Особливістю оцінки впливу на довкілля космічної діяльності, що планується, є й той факт, що більшість космічних проектів є міжнародними, тобто щодо них буває недостатньо, як правило, лише національної процедури оцінки, а необхідне залучення міжнародних процедур, в першу чергу, тих, що передбачені *Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті* (укладену в Еспо 25 лютого 1991 р., Конвенцію ратифіковано Законом України від 19 березня 1999 р.⁴⁶⁵). При цьому під "впливом" Конвенція розуміє будь-які наслідки запланованої діяльності на навколишнє середовище, включаючи здоров'я і безпеку людей, флору, фауну, ґрунт, повітря, воду, клімат, ландшафт, історичні пам'ятки та інші матеріальні об'єкти, чи взаємозв'язок між цими факторами; він охоплює також наслідки для культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів. А "транскордонний вплив" означає будь-який вплив, не тільки глобального характеру, у районі, який знаходиться під юрисдикцією тієї чи іншої Сторони, викликаний запланованою діяльністю, фізичне джерело якої розташоване повністю чи частково у межах району, який підпадає під юрисдикцію іншої Сторони. В переліку видів діяльності, що дають підстави для оцінки їх передбачуваного впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, ракетно-космічної діяльності немає, однак цей перелік не є вичерпним. Відповідно до п. 5 статті 2 Конвенції заінтересовані Сторони (тобто Сторона, що планує діяльність, і Сторони, що можуть потрапити під її шкідливий вплив), проводять з ініціативи будь-якої з таких Сторін консультації відносно можливості проведення до певної запланованої діяльності оцінки впливу за цією Конвенцією, якщо дійдуть згоди, що зазначена діяльність відповідає одному або кільком з трьох критеріїв, викладеним у Додатку III до Конвенції, а саме: а) *масштаби*: заплановані види діяльності, масштаби яких є завеликими для цього типу діяльності; б) *район*: заплановані види діяльності, які здійснюються в особливо чутливих або важливих з екологічної точки зору районах або у безпосередній близькості до них (наприклад, сильно зволожені землі, які визначені в рамках Рамсарської Конвенції, національні парки, природні заповідники, зони, які становлять особливий науковий інтерес, або пам'ятки археології, культури або історії); а також заплановані види діяльності в районах, де особливості запланованої господарської діяльності можуть мати значний вплив на населення; в) *наслідки*: заплановані види діяльності, які мають особливо складний та потенційно

⁴⁶⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 12. – Ст. 81.

⁴⁶⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 18. - Ст. 153.

шкідливий вплив, включаючи такі види впливу, які спричинюють серйозні наслідки для людей та цінних видів флори і фауни, загрожують теперішньому або можливому використанню відповідного району та призводять до виникнення навантаження, яке перевищує рівень стійкості середовища до зовнішнього впливу. Виходячи з означених критеріїв, певні види запланованої космічної діяльності (в першу чергу, діяльність із запусків) обов'язково повинні піддаватися процедурі попередньої оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті.

Специфікою будь-якої ракетно-космічної техніки є й те, що питома вага корисного навантаження в загальній стартовій масі – не більше 1-5%. Інші 95-99% маси – це паливо, залишки конструкцій – все це є одноразовим, спалюється і падає, перетворюючись на відходи. А оскільки ракети є багатосупеневими, то, послідовно відділяючись, ступені падають в багатьох місцях. Часто, на територіях, де знаходяться залишки ракетно-космічних систем, важко їх ідентифікувати, а у випадку спричинення екологічної шкоди – знайти їх заподіювача.

В екологічному законодавстві України, яке в цілому є достатньо розвиненим, на жаль, на сьогодні не враховується специфіка ракетно-космічної діяльності. Відповідне законодавство потребує розвитку. Тут за зразок може бути взяте законодавство деяких країн світу (в першу чергу, США, в якому відповідні питання регулюються достатньо детально). Однак передбачені екологічним законодавством загальні процедури попередження екологічної шкоди та ліквідації її наслідків повною мірою можуть бути застосовані до космічної діяльності.

2. Охорона життя та здоров'я осіб, що перебувають в космосі, від впливу природних та антропогенних факторів космічного середовища

Ні в міжнародному, ні в національному праві космічних держав, в тому числі – України, на жаль, фактично немає спеціальних правових норм щодо обмеження впливу шкідливих екологічних факторів на організм космонавтів та інших осіб, що перебувають в космічному просторі (зокрема, космічних туристів). Правовий інструментарій, яким сьогодні керуються у цій сфері такі особи, - це інструктивні матеріали, циркуляри та в деяких державах - методичні акти стосовно дотримання правил поведіння в умовах невагомості, а також засоби індивідуального захисту від радіації та деяких інших факторів, з якими доводиться стикатись в космічному польоті. Радянська (а згодом російська та українська) медицина та біологія за 40 років напрацювали чимало досліджень щодо профілактики специфічних „космічних” захворювань та боротьби з їх симптоматикою, і космонавти в ході передпольотних інструктажів відповідні знання отримують. Однак спеціального правового регулювання на рівні національних законів до цього часу ні в Україні, ні в інших державах немає. Відсутні також нормативи гранично допустимого впливу певних фізичних, біологічних та інших шкідливих факторів на організм людини, їх поєднаного впливу у часовому розрізі (сумарні за певний період, максимальні разові тощо), що були б адаптовані до умов перебування людини в космосі та мали б обов'язковий характер. За нашими даними, до цього часу законодавство жодної

країни таких нормативів не встановило. Пояснення відповідного становища можна знайти в незначній кількості людей, які на сьогодні побували в космосі (їх на кінець 2011 р. нараховувалось близько 500, а з врахуванням того, що деякі професійні космонавти здійснили по 2-5 космічних польотів – пілотовані польоти в космос виконано приблизно 1100 особами⁴⁶⁶), а також в „дитячому” віці самої космонавтики. Наслідки екологічного впливу на організм космонавтів часто роками віддалені від дати космічного польоту, а часом взагалі справляють свій вплив лише на генетичному рівні. Однак вже й наявна експериментальна база дає підстави для висновків, що екологічні впливи на космонавтів під час польотів, особливо тривалих, дуже суттєві. Сам космос з екологічної точки зору є неоднорідним і маловивченим середовищем, а тому в підходах до можливості перебування в ньому людей слід виходити з презумпції його „ворожості”, тобто реальної можливості негативного впливу на неадаптований людський організм. На борту космічних суден створюється штучне середовище, яке лише імітує екосистеми, що також потребує свого вивчення і регулювання відповідних впливів на життєдіяльність людини.

Серед шкідливих факторів, впливу яких піддаються космонавти, найбільш суттєвим і специфічним є *невагомість*, що комплексно впливає на всі органи та функції живих організмів. Недостатньо ефективним поки що є захист у космосі від такого фактору, як *радіація*, особливо - від галактичного випромінювання, не пов'язаного з впливом ядерних джерел енергії, що використовуються в космічних апаратах.

Під час космічних польотів космонавти піддаються й *мікробіологічній* небезпеці, а також дії токсикантів на борту замкнених систем, порогові дози яких до цього часу не піддаються регламентації.

Специфіку мають і питання поведінки з *космічними відходами, шумового, вібраційного впливу, освітленості* та інших екологічних аспектів, які до того ж діють в поєднанні з психологічним стресом та іншими пов'язаними факторами.

Дія відповідних шкідливих чинників на порядок підвищується в умовах тривалих космічних польотів, а відомо, що перебування космонавтів на космічних станціях (таких як „Мир”⁴⁶⁷, МКС) в середньому тривають по півроку, що дає підстави деяким дослідникам називати такі станції „літаючими „Чорнобилями”⁴⁶⁸.

Потребують також правового регулювання проведення досліджень та експериментів, пов'язаних з космічною біологією, медициною, генною інженерією та біотехнологією. Вчені попереджають про реальну небезпеку діяльності, пов'язаної з виробництвом живих організмів і препаратів, які отримують незвичайні властивості в умовах невагомості, про невивчені можливості мутації різного роду вірусів та мікроорганізмів в замкнених

⁴⁶⁶ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.rg.ru/2011/03/09/kosmos-site.html>.

⁴⁶⁷ Російська космічна станція „Мир” (пілотований орбітальний комплекс), повний життєвий цикл якого, включаючи створення, експлуатацію, ліквідацію цього об'єкта, здійснювався в часових межах з 20.02. 1986 р. до 23.03. 2001 р.

⁴⁶⁸ Див., зокрема, А почему туда больше не летают? - Лунная афера США. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.e-reading.ws/.../Muhin_-_Lunnaya_afera...

середовищах, якими, зокрема, є космічні станції⁴⁶⁹. Наслідки попадання відповідних вірусів та інфекцій з космосу на Землю, можливо, навіть поза бажанням людини (через організм, з вантажами, „чорними ящиками” тощо), можуть виявитись непередбачуваними⁴⁷⁰. Тому весь процес ведення наукових досліджень у відповідній сфері потребує чіткої правової регламентації на рівні національного законодавства (для національних космічних проектів), або на рівні міжнародних угод, укладених державами-учасницями відповідних наукових досліджень (наприклад, для умов Міжнародної космічної станції). Це термінові заходи, які однак не можуть перешкодити міжнародно-правовій роботі в напрямку регламентації відповідних відносин на рівні багатосторонньої міжнародної конвенції. Розроблення такої Конвенції обов’язково стане на порядку денному, коли складеться більш репрезентативна база усвідомлення людством відповідних проблем. А сьогодні є всі підстави вважати, що масове розселення людей у космосі та їх проживання поза межами Землі найближчим часом поставлене бути не може, в першу чергу через слабку вивченість і нерегламентованість допустимих екологічних наслідків перебування людини в космосі.

3. Обмеження використання ядерних джерел енергії в космічному просторі

Пошук норм міжнародного космічного права, що мають екологічне забарвлення, підводить нас до аналізу статті ІУ Договору про космос, якою держави-учасниці Договору зобов’язуються не виводити на орбіту навколо Землі будь-які об’єкти з ядерною зброєю чи всякими іншими видами зброї масового знищення, не встановлювати такої зброї на небесних тілах і не розміщувати такої зброї в космічному просторі якимось іншим чином. Відповідна норма встановлена з метою запобігання мілітаризації космосу, але в якості похідної цілі має попередження його забруднення, в першу чергу, найбільш шкідливого серед них - радіаційного.

Останній чинник – запобігання радіаційного забруднення космосу виходить на передній план і знаходить своє комплексне врегулювання чверть століття потому в Принципах щодо використання ядерних джерел енергії в космічному просторі, схвалених Генеральною Асамблеєю ООН 14 грудня 1992 р.⁴⁷¹. Цим документом було, зокрема, визнано, що використання ядерних джерел енергії в космічній діяльності повинно базуватись на ретельній оцінці безпеки, включаючи вірогідний аналіз ризику впливу шкідливого випромінювання або радіоактивних речовин на населення Землі в результаті можливих аварій.

Принцип 3 документу встановлює керівні засади і критерії безпечного використання ядерних джерел. Від держав-учасниць космічної діяльності вимагається перш за все зведення до мінімуму кількості радіоактивних

⁴⁶⁹ Засельский В., Коновалова И., Сеньюшина Е. Звездные войны // Огонек, 1997, июль, с. 26-28.

⁴⁷⁰ Космическая биология и медицина. Совместное российско-американское издание в 5 томах. Под общей редакцией О.Г. Газенко и др. - М.: Наука, 1994-1997.

⁴⁷¹ Договоры и принципы Организации Объединенных Наций, касающиеся космического пространства. Юбилейное издание. – Вена, 1999. – С. 52-59.

матеріалів у космосі, обмеження їх тими космічними польотами, які не можуть здійснюватись в розумний спосіб з використанням неядерних джерел енергії. Йдеться в першу чергу про польоти в т.з. „дальній космос”, де компактність ядерних джерел, тривалість терміну їх використання, можливість здійснення енергоживлення апаратури космічного апарату, не пов’язане з живленням пускової установки космічного об’єкту, та деякі інші характеристики роблять їх незамінними в процесі космічної діяльності. Принципами встановлено, що ядерні реактори в космосі можуть використовуватись в трьох можливих випадках: а) при здійсненні міжпланетних польотів; б) на достатньо високих орбітах (тобто на орбітах, тривалість знаходження на яких достатньо велика, а ризик для нинішніх і наступних космічних польотів і вірогідність зіткнення з іншими космічними об’єктами зводяться до мінімуму); в) на низьких навколосемних орбітах, якщо після виконання робочої частини польоту вони зберігаються на достатньо високих орбітах. Практично така сама сфера застосування декларується Принципами для радіоізотопних генераторів. При цьому уточнюється, що такі джерела можуть використовуватись за межами гравітаційного поля Землі і після завершення робочої частини польотів вони підлягають остаточному видаленню. Слід зазначити в цьому зв’язку, що Україна ніколи не використовувала і в найближчому майбутньому не має намірів використовувати ядерні джерела в своїх космічних апаратах. Одночасно наша держава визнає доцільність, а в певних випадках і незамінність таких джерел для виконання космічних польотів у «дальній космос».

Встановлюючи цільові настанови щодо радіаційного захисту та ядерної безпеки, даний документ визначає об’єкти захисту. Ними, в першу чергу, визнаються *окремі особи, населення і біосфера Землі*. Щодо цих об’єктів конструкція і використання космічних об’єктів з ядерними джерелами на борту повинні з високим ступенем впевненості забезпечувати, щоб в нормальних чи аварійних обставинах небезпека була *нижчою від допустимих рівнів*. *Космічне середовище* також визнається об’єктом захисту. Однак стосовно цієї категорії об’єктів критерії безпеки не є настільки жорсткими: конструкція та використання космічних об’єктів з ядерними джерелами повинні забезпечувати з високою надійністю *відсутність значного забруднення* космічного простору. Відповідні Принципи є актом „м’якого права”, тобто не мають загальнообов’язкової сили для держав. В частині забезпечення ядерної та радіаційної безпеки він містить відсильні норми до інших міжнародних документів, якими встановлюється критеріальна основа ядерного та радіаційного захисту, в першу чергу – до рекомендацій Міжнародної комісії з радіологічного захисту, а також до загальновизнаних міжнародних керівних принципів радіологічного захисту.

На жаль, допустимих граничних рівнів радіаційного захисту спеціально для умов космічної діяльності до цього часу напрацьовано не було, тому слід користуватись загальними нормами радіаційної безпеки, розробленими під егідою Міжнародного агентства з атомної енергії (МАГАТЕ) та рекомендаціями Міжнародної комісії з радіаційного захисту. Крім того,

оскільки в Україні до цього часу не затверджені норми радіаційного захисту, то продовжують застосовуватись НРБ-76, що регламентують рівні впливу іонізуючих випромінювань. Цей документ робить розмежування допустимих граничних доз опромінення за трьома категоріями: категорія А – персонал; категорія Б – обмежена частина населення; категорія В – населення області, краю, країни.

Під егідою МАГАТЕ було розроблено й прийнято також важливі для використання ядерних джерел в космосі міжнародні угоди:

Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію (1986 р., Відень)⁴⁷²; *Конвенція про допомогу у разі ядерної аварії або радіаційної ситуації* (1986 р., Відень)⁴⁷³; *Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань* (1996 р., Відень)⁴⁷⁴. Велика кількість норм цих міжнародних угод застосовуються до міжнародних космічно-правових відносин. Зокрема, Конвенцією про оперативне оповіщення про ядерну аварію прямо передбачено використання радіоізотопів для вироблення енергії в космічних об'єктах як сфера застосування цієї Конвенції.

Важливою вимогою радіаційного захисту є звернене до держави запуску зобов'язання щодо організації та проведення оцінки безпеки космічного об'єкту з ядерними джерелами енергії, включаючи всі етапи польоту і всі задіяні в цьому процесі системи (Принцип 4.1 Принципів щодо використання ядерних джерел енергії в космічному просторі).

А відповідно до ст. XI *Договору про космос* результати такої оцінки, а також визначення приблизного терміну, протягом якого передбачається здійснити запуск, публікуються до кожного запуску, і Генеральний секретар ООН інформується про те, яким чином держави можуть по можливості оперативно отримати такі результати оцінки безпеки до початку кожного запуску.

Норми і принципи міжнародного права щодо оцінки впливу на навколишнє середовище космічних об'єктів з ядерними джерелами на борту знайшли свій подальший розвиток в національних правових системах. Так, частиною 1 статті 49 *Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку"* встановлені особливі умови регулювання безпеки космічних апаратів з ядерними установками та джерелами іонізуючого випромінювання на борту. Передбачено, зокрема, що під час проектування, будівництва та експлуатації таких об'єктів мають враховуватись їх можливі аварії, при цьому радіаційний вплив на людей і навколишнє природне середовище не повинен перевищувати меж, встановлених нормами, правилами і стандартами з ядерної та радіаційної безпеки. Аналогічна норма є і в *Законі Російської Федерації „Про використання атомної енергії”* (ст. 43).

Крім того, відповідно до ст. 13 *Закону України «Про екологічну експертизу»* та пункту 1 *Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку*⁴⁷⁵ обов'язковій екологічній експертизі

⁴⁷² [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_026

⁴⁷³ [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_027.

⁴⁷⁴ [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_372

підлягають „атомна енергетика і атомна промисловість (у тому числі видобування і збагачення руди, виготовлення тепловиділяючих елементів для атомних електростанцій, регенерація відпрацьованого ядерного палива, зберігання чи утилізація радіоактивних відходів).

4. Охорона навколоземного космічного простору від впливу космічного сміття

Інший блок екологічних загроз безпеки навколоземного космічного простору пов'язаний із впливом на нього так званого „космічного сміття”, тобто залишків космічних об'єктів, які відпрацювали свій життєвий цикл, використали свій ресурс, але залишились у космосі, оскільки їх повернення на Землю чи знищення після відпрацювання життєвого циклу виявилось економічно неефективним чи технічно неможливим.

Світова космічна спільнота намагається сьогодні обліковувати об'єкти „космічного сміття”. З цією метою створюються спеціальні каталоги, тобто облікові дані, які отримуються з допомогою вимірів або відслідковування параметрів засміченості орбіт. Зараз існують 2 основних каталоги таких об'єктів: Каталог Космічного командування США і Каталог космічних об'єктів, що спостерігаються, Російської Федерації. За даними Міжнародної академії астронавтики, за 40 років розвитку світової космонавтики в космічний простір було запущено більше 8600 каталогізованих об'єктів тисяч об'єктів, ще за 1000 об'єктів ведуться спостереження, хоча вони не закаталогізовані⁴⁷⁵. З їх числа зараз в космосі функціонують, тобто є діючими, виконують корисні функції, що відповідають їх цільовому призначенню, близько 500 об'єктів. Інші припинили своє існування, перетворившись на „космічне сміття”. Частина таких відпрацьованих об'єктів повертається на Землю, спалюється в навколоземній атмосфері чи затоплюється в океані; інша частина виводиться з навколоземної орбіти, але залишається в космосі. Стосовно першої частини об'єктів повинен діяти еколого-правовий статус, загальний для небезпечних для довкілля об'єктів, тобто екологічний вплив таких об'єктів повинен прирівнюватися до впливів інших небезпечних об'єктів на Землі і регулюватися на загальних правових підставах. Ці підстави створюють норми міжнародного та національного екологічного права, причому застосування тих чи інших норм залежить від сфери поширення негативного впливу відповідного об'єкту (в межах національної юрисдикції держави запуску чи поза такими межами).

На жаль, ні міжнародне екологічне, ні міжнародне космічне право практично не регулюють питань безпечного знищення відповідних об'єктів шляхом спалювання або затоплення. Одночасно на рівні ООН все частіше лунають голоси на підтримку ідеї введення міжнародного мораторію на ліквідацію великих космічних об'єктів та їх фрагментів шляхом спалювання в атмосфері Землі та затоплення в Світовому океані, введення відповідних правових заходів, які б стимулювали застосування екологічно безпечних технологій на повному життєвому циклі існування великих космічних об'єктів, подібних станції „Мир” чи Міжнародній космічній станції.

⁴⁷⁵ Док. ООН А/АС. 105/С. 1/Л.217.

Інша частина космічних об'єктів (і таких більшість) в силу техніко-економічних причин не повертаються на Землю, а просто виводяться з робочої орбіти, залишаючись на невизначений термін в космосі. Саме ця частина об'єктів і складає загрозу для космічного середовища, саме вони в перспективі створюватимуть перешкоду для нормального функціонування діючих космічних об'єктів. Проблеми поводження з таким „космічним сміттям” повинні стати об'єктом серйозного обговорення Юридичного підкомітету Комітету ООН з питань мирного дослідження й використання космічного простору. Однак це стане можливим лише тоді, коли проблема пройде детальне опрацювання на рівні Науково-технічного підкомітету цього Комітету. На сьогодні ж юридичні проблеми охорони космічного простору від засмічення можна обговорювати здебільшого на науково-правовому рівні. При цьому важливим аспектом є напрацювання понятійного апарату проблеми.

Для обговорення проблем, пов'язаних з космічним сміттям, в тому числі, для вироблення правового інструментарію їх вирішення, створено Міжагентський комітет з космічного сміття (IADC), активну участь в роботі якого бере й Національне космічне агентство України. Доробком цього Комітету стало розроблення проекту документу „Керівні принципи щодо зменшення засмічення космічного простору” („IADC Space Debris Mitigation Guidelines”), який в свою чергу базується на узагальненні та вдосконаленні положень існуючих національних і міжнародних норм і стандартів з обмеження генерації космічного сміття (а такі на сьогодні розроблені лише Європейським космічним агентством, США⁴⁷⁶, Францією та Японією, почалися відповідні роботи в Росії, а також в Україні⁴⁷⁷).

В документі IADC зроблено спробу дати визначення „космічного сміття”. Під ним розуміються *всі антропогенні об'єкти, що знаходяться на навколоземній орбіті чи повертаються в цільні шари атмосфери, включаючи фрагменти чи частини таких об'єктів, незалежно від можливості чи неможливості визначення їх власників, якщо ці об'єкти закінчили активне існування та не зможуть почати чи поновити виконання своїх передбачуваних функцій або якихось інших функцій, для яких вони можуть бути призначені”*.

Існує й інша позиція - щодо передчасності формулювання офіційного міжнародно-правового визначення „космічного сміття”, яка виборюється Європейським космічним агентством в результаті здійснених ним досліджень у відповідному напрямку; ним же висловлюється пропозиція щодо доцільності обмежитись на сучасному етапі описом характерних рис „космічного сміття”, не вдаючись до його визначення, оскільки в сучасних умовах немає надійної науково-технічної платформи для його розроблення. В першу чергу

⁴⁷⁶ Цікаво, що в національному космічному законодавстві США розрізняють „орбітальне сміття” (виведені з експлуатації об'єкти, що були створені в результаті людської діяльності й нею ж виведені на орбіту) та „космічне сміття”, що є родовим поняттям по відношенню до „орбітального” і охоплює, крім того, метеоритні утворення.

⁴⁷⁷ В Україні, зокрема, розроблено відповідні Правила космічної діяльності. – Див.: УРКТ-11.03. Правила космічної діяльності в Україні. Обмеження засмічення навколоземного космічного простору при експлуатації космічної техніки. Загальні вимоги. – Київ: НКАУ, 2004. – 21 с.

пропонується скласти повний перелік подій, що призводять до утворення космічного сміття. Зокрема, усталеними способами виникнення таких об'єктів пропонується вважати: вибух діючого космічного об'єкта; його фрагментацію; завершення корисного циклу та ряд інших. Однак цей перелік пропонується залишити відкритим, зважаючи на наступний розвиток космічних технологій, появу нових засобів запуску тощо.

Спірним залишається питання врахування в якості космічного сміття об'єктів (їх елементів) колишніх об'єктів військового призначення, що є в космосі, оскільки Договір з космосу не визнає їх в якості космічних об'єктів. Взагалі, чи відносити космічне сміття до космічних об'єктів як таких? Адже з перебігом терміну експлуатації держава реєстрації перестає здійснювати юрисдикцію над такими об'єктами, а в переважній більшості випадків неможливо взагалі встановити державу реєстрації такого об'єкта в минулому. З цим пов'язане питання відповідальності за можливу шкоду, що може бути заподіяна внаслідок зіткнення об'єктів космічного сміття з діючими космічними об'єктами. При виробленні понятійного апарату в розглядуваній сфері варто проаналізувати й національне законодавство щодо космічного сміття тих небагатьох держав, що його мають. Так, в законодавстві США розрізняється поняття „космічного сміття” і „орбітального сміття”, що співвідносяться як ціле і його частина, оскільки до космічного сміття, крім рукотворних об'єктів, виведених на орбіту людською діяльністю, відносять і метеорити, що виникли як результат фрагментації космічних тіл.

Вважаємо, що постановка питання про визначення космічного сміття не є передчасною, незважаючи на те, що світове співтовариство досі не дійшло згоди щодо його основних елементів. Визначення поняття є ключовим моментом наступної правової регламентації і розгляду всієї гами похідних правових питань. На сьогодні можна користуватись вищенаведеним визначенням, що напрацьоване Міжагентським комітетом з космічного сміття.

На рівні Комітету ООН з космосу сьогодні попередньо дискутуються і пов'язані з засміченням навколоземного простору: проблеми регулювання космічного руху, зокрема, пропонується створення своєрідного космічного „ДАІ” для регулювання космічного руху, оскільки вже зареєстровані випадки зіткнень діючих космічних об'єктів з фрагментами „космічного сміття”, і їх вірогідність з розвитком досліджень в космосі з часом збільшується. Поставлене питання щодо необхідності реєстрації об'єктів „космічного сміття” та способів ідентифікації держави реєстрації у випадку спричинення шкоди такими об'єктами, оскільки в переважній більшості випадків ідентифікувати такі об'єкти сьогодні неможливо, а це створює проблеми з відшкодуванням шкоди, заподіяної функціонуючим об'єктам. Важливим є також вирішення питання поширення права власності держави запуску на „сміття”, зокрема, щодо супутників, що відпрацювали свій ресурс, верхніх ступенів ракет-носіїв тощо. Ціла низка інших правових питань, пов'язаних з „космічним сміттям” потребує свого вирішення як на міжнародно-правовому, так і на національному рівнях.

Зважаючи на це, Україна, як і інші космічні держави світу, в останні роки стала приділяти підвищену увагу проблемам космічного сміття, здійснюючи її в таких основних напрямках, що потребують правової регламентації:

попередження виникнення чи зменшення кількості космічного сміття, що виникає в результаті запусків ракет-носіїв;

попередження забруднення космічного простору при експлуатації космічних апаратів;

дослідження космічного сміття радіотехнічними засобами України;

моделювання процесів високошвидкісного зіткнення макроскопічних частинок космічного сміття з елементами конструкції космічних апаратів і зразками конструкційних матеріалів.

З метою регулювання відносин, що виникають в процесі здійснення таких заходів, в Україні розробляється відповідна нормативно-технічна документація.

На 21-й сесії Міжагентського комітету з космічного сміття, що відбувся в 2003 р., діяльність України щодо обмеження космічного сміття була визнана такою, що відповідає рівню передових космічних держав світу.

3.1.3. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки космічної діяльності

Аналіз питання відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки космічної діяльності слід здійснювати у двох площинах: міжнародно-правовій та національно-правовій.

Міжнародна відповідальність в сфері космічної діяльності настає у випадку заподіяння шкоди космічним об'єктом однієї держави (міжнародної організації) здоров'ю громадян чи майну іншої держави, фізичних або юридичних осіб, що знаходяться під її юрисдикцією. Міжнародно-правова відповідальність за космічним правом має низку відмінностей від відповідальності за загальним міжнародним правом. Так, на відміну від останньої, *держави несе міжнародну відповідальність за національну діяльність в космічному просторі*, включаючи Місяць та інші небесні тіла, незалежно від того, здійснюється вона урядовими органами чи неурядовими юридичними особами (стаття 6 Договору про космос). В інших галузях міжнародного права майнова шкода, за загальним правилом, покривається оператором.

Іншою особливістю міжнародної відповідальності за космічним правом є те, що держава запуску несе *абсолютну відповідальність за шкоду*, заподіяну її космічним об'єктом (включаючи його частини, засоби доставки чи їх частини) на поверхні Землі або повітряному судну в польоті (стаття 2 Конвенції про відповідальність). Така відповідальність настає незалежно від вини заподіювача шкоди. Стаття 1 Конвенції про відповідальність дає визначення поняття «шкоди». Це позбавлення життя, тілесне ушкодження чи інше ушкодження здоров'я, або знищення чи пошкодження майна держави, або фізичних чи юридичних осіб, або майна міжнародних міжурядових організацій. Держава звільняється від абсолютної відповідальності лише в одному випадку:

якщо доведе, що шкода повністю або частково стала наслідком грубої необережності або навмисних дій (бездіяльності) з боку держави-позивача, чи осіб (фізичних або юридичних), за яких вона відповідальна (стаття 6 Конвенції про відповідальність).

Водночас, абсолютна відповідальність не має місця, якщо шкода заподіяна в будь-якому іншому місці, крім поверхні Землі. Держава запуску в цьому випадку несе міжнародну відповідальність лише за умови заподіяння шкоди з її вини, або з вини осіб, за яких вона несе відповідальність (стаття 3 Конвенції про відповідальність).

Правила міжнародно-правової відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок космічної діяльності, не поширюється на випадки шкоди, спричинені космічним об'єктом держави запуску: а) громадянам цієї держави запуску; б) іноземним громадянам в той час, коли вони беруть участь в операціях, пов'язаних з цим космічним об'єктом, з часу його запуску чи на будь-якій наступній стадії аж до його спуску чи в той час, коли вони знаходяться на запрошення цієї держави запуску в безпосередній близькості від району запланованого запуску чи повернення об'єкта (стаття 7 Конвенції про відповідальність).

Особливістю космічно-правової відповідальності є й те, що, на відміну від норм інших галузей міжнародного права, тут не встановлюється «стеля», тобто верхній ліміт компенсації, що повинна виплачуватись у випадку заподіяння майнової шкоди. Розмір такої компенсації визначається відповідно до міжнародного права та принципу справедливості з тим, щоб забезпечити відшкодування шкоди, що дозволить відновити фізичній чи юридичній особі, державі чи міжнародній організації, від імені якої подається претензія, стан, який існував би, якби шкода не була заподіяна.

Міжнародне космічне право встановлює і детально регламентує процедуру подання претензій щодо компенсації шкоди, заподіяної державою запуску (особами під її юрисдикцією) іншій державі чи особам під її юрисдикцією. Специфікою цієї процедури, перш за все, є відсутність вимоги попереднього вичерпання всіх наявних національних засобів подання претензій. Претензія державі запуску за міжнародним космічним правом подається або державою, якій заподіяно шкоду, або державою, на території якої заподіяно шкоду, або іншою державою, на території якої постійно проживають особи, яким заподіяно шкоди. Така претензія подається по дипломатичних каналах. Якщо ж між державами спору немає дипломатичних відносин, можна задіяти допомогу третьої сторони або Генерального секретаря ООН. За загальним правилом претензія подається не пізніше 1 року з дати заподіяння шкоди або з дати встановлення (розумного строку можливості встановлення) держави запуску, що несе відповідальність за шкоду. Якщо по дипломатичних каналах державам не вдається дійти згоди, за вимогою однієї із Сторін створюється Комісія з розгляду претензій. Така комісія складається з 3-х осіб: представників держави-позивача, держави-відповідача і голови Комісії – від третьої особи, що спільно визначається Сторонами. Комісія встановлює

обґрунтованість спору і визначає суму компенсації. Правила створення та функціонування Комісії детально визначаються Конвенцією про відповідальність (статті 14-20). Рішення Комісії є остаточним і обов'язковим для виконання державами спору.

Держава, якій заподіяно шкоду, або фізичні чи юридичні особи, яких вона представляє, можуть, не застосовуючи дипломатичної процедури, одразу подати позов в судах, адміністративних трибуналах або інших юрисдикційних органах держави запуску.

Найбільш складними випадками міжнародної відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок космічної діяльності, є заподіяння шкоди в результаті: а) пригоди з космічними об'єктами двох держав шкоди третій державі (солідарна відповідальність, коли розмір компенсації визначається ступенем вини, а за її відсутності або неможливості визначення – порівну); б) спільного запуску двома або більше державами (претензія пред'являється до будь-якої з Сторін, яка має право регресного позову до інших); в) запуску, що здійснюється міжнародною організацією, яка заявила про прийняття на себе прав та обов'язків за Конвенцією про відповідальність (за умови, що більшість держав-членів такої організації є учасниками Договору про космос та Конвенції про відповідальність).

Національно-правова складова юридичної відповідальності в сфері дослідження та використання космічного простору наступає відповідно до статті 29 Закону України «Про космічну діяльність». Згідно з цією статтею порушення законодавства про космічну діяльність в Україні має наслідком дисциплінарну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством України.

Дисциплінарна відповідальність наступає у випадку вчинення дисциплінарного проступку, тобто невиконання чи неналежного виконання обов'язків за трудовим договором особою, що перебуває у трудових відносинах з суб'єктом космічної діяльності.

У застосуванні дисциплінарної відповідальності в сфері космічної діяльності немає суттєвих особливостей. Як і в інших сферах діяльності, тут можуть застосовуватись дисциплінарні стягнення двох видів: 1) загальні; 2) спеціальні.

Загальні заходи дисциплінарної відповідальності передбачені статтями 147-152 Кодексу законів про працю України від 10.12. 1971 р.⁴⁷⁸ (з наступними змінами). До таких заходів належать: догана та звільнення з роботи.

Спеціальні дисциплінарні стягнення можуть застосовуватись до окремих категорій працівників. Зокрема, до державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. (з наступними змінами)⁴⁷⁹ можуть застосовуватись такі дисциплінарні стягнення, як попередження про неповну службу відповідність, затримка до 1 року у присвоєнні чергового рангу державного службовця або у призначенні на вищу посаду. Спеціальні

⁴⁷⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

⁴⁷⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 52. – Ст. 490.

дисциплінарні стягнення також можуть накладатись на військовослужбовців, інших осіб, які несуть відповідальність згідно зі статутами, положеннями та іншими актами про дисципліну.

Дисциплінарні стягнення за загальним правилом застосовуються органом, якому надано право прийняття відповідного працівника на роботу (обрання, затвердження, призначення на посаду тощо), а в певних випадках – керівниками вищих органів, якщо їм підпорядковані особи, що вчинили дисциплінарний проступок.

Суб'єктом дисциплінарної відповідальності може бути особа, що перебуває у трудових відносинах з власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом. Така відповідальність може наступати з віку, коли дозволений прийом на роботу, тобто за загальним правилом – з 16 років, хоча для деяких видів робіт – з 14 років.

До *кримінальної відповідальності* у сфері космічної діяльності притягаються лише фізичні особи, винні у вчиненні злочину, тобто суспільно небезпечного винного (вчиненого умисно чи з необережності) діяння (дії чи бездіяльності), передбаченого Кримінальним кодексом України. Притягнення до кримінальної відповідальності полягає в застосуванні судом до особи, винної в кримінальному злочині, кримінального покарання. У Кримінальному кодексі України немає спеціальних статей, якими б передбачалась кримінальна відповідальність за злочини саме в сфері космічної діяльності⁴⁸⁰. Водночас така відповідальність може наступати за статтями, що передбачають відповідальність за злочини певного виду, які можуть здійснюватись у різних сферах. Це, в першу чергу, злочини проти довкілля, передбачені Розділом VIII КК України: ст. 236 «Порушення правил екологічної безпеки», ст. 237 «Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення», ст. 238 «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення», ст. 239 «Забруднення або псування земель», ст. 241 «Забруднення атмосферного повітря», ст. 253 «Проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля» та інші.

До сфери забезпечення екологічної безпеки космічної діяльності можуть застосовуватись і передбачені Розділом VII КК України норми щодо злочинів у сфері господарської діяльності, а також щодо службових злочинів, передбачених Розділом XVII КК України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг».

До службових злочинів, що можуть вчинятись у сфері космічної діяльності і мати негативні наслідки для екологічної безпеки, зокрема, належать злочини, передбачені ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем»; ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень»; ст. 367 «Службова недбалість» та інші.

Серед злочинів у сфері господарської діяльності (а космічна діяльність також є господарською) кримінальна відповідальність за статтею 210 КК України може, зокрема, наступати у випадку нецільового використання у

⁴⁸⁰ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25. – Ст. 131.

великих розмірах (тобто в сумі, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» було суттєво скорочено перелік складів злочину, які могли слугувати підставою для притягнення до кримінальної відповідальності суб'єктів космічної діяльності. Зокрема, було декриміналізовано здійснення господарської діяльності без одержання ліцензії чи з порушенням умов ліцензування (норма колишньої ст. 202 КК України). Водночас було розширено у відповідній частині сферу застосування *адміністративної відповідальності*. Тому, хоча притягнення до адміністративної відповідальності прямо не названо серед наслідків порушення законодавства про космічну діяльність статтею 29 Закону України «Про космічну діяльність», цей вид відповідальності може застосовуватись у відповідній сфері, причому його сфера має тенденцію до постійного розширення.

Підставою притягнення до адміністративної відповідальності в сфері космічної діяльності є адміністративне правопорушення, тобто соціально шкідливе винне діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено адміністративні стягнення Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. з наступними змінами. До правопорушень у сфері екологічної безпеки космічної діяльності можуть бути застосовані в першу чергу норми Глави 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини». При цьому слід зазначити, що притягнення до адміністративної відповідальності і накладення адміністративних стягнень за відповідні правопорушення мають місце тоді, коли в діях винних осіб немає складу злочину, передбаченого відповідними статтями КК України.

Нарешті, цивільно-правова (майнова) відповідальність згідно з чинним законодавством України настає, коли внаслідок правопорушення (дисциплінарного чи адміністративного) або злочину в галузі екологічної безпеки космічної діяльності заподіюється майнова шкода. Цей вид відповідальності є додатковим майновим обтяженням для правопорушника⁴⁸¹

Слід зазначити, що відповідно до п. «а» ст. 7 Конвенції про відповідальність, правила міжнародно-правової відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок космічної діяльності, не поширюються на випадки шкоди, спричинені космічним об'єктом держави запуску громадянам цієї держави запуску. Виходячи з логіки цієї статті, на випадки заподіяння такої шкоди поширюються норми і правила щодо відшкодування, передбачені національним законодавством.

⁴⁸¹ Див. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / Відп. ред. Ю.С.Шемшученко. – К., 1998. – Т. 1. – С. 436-437.

Внаслідок порушення законодавства про екологічну безпеку космічної діяльності настає деліктна (позадовірвна) майнова відповідальність, тобто відповідальність із заподіяння шкоди. Така відповідальність настає за умови порушення юридичного обов'язку, що має абсолютний характер, входить в абсолютні правовідносини, змістом яких є утримуватись від порушень суб'єктивного права чи особистого блага. Замість невиконаного юридичного обов'язку виникає новий – обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду⁴⁸².

Відшкодування може мати місце на добровільній основі, або за рішенням суду. Однією з умов майнової відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки космічної діяльності є наявність безпосереднього причинного зв'язку між неправомірними діями винної особи і негативними наслідками майнового характеру. Водночас до цивільно-правових відносин щодо заподіяння майнової шкоди застосовується принцип презумпції вини правопорушника: тягар доведення відсутності вини у заподіянні шкоди лежить на заподіювачеві.

Космічна діяльність, таким чином, в усіх своїх проявах і сферах розповсюдження породжує чимало проблем екологічної безпеки, які на сьогодні здебільшого не знайшли свого правового вирішення. Право, однак, в цьому контексті відіграє другорядну роль, воно може лише закріпити ті суспільні відносини, які складаються. А останні багато в чому залежать від науково-технічного розвитку, успіхів у формуванні громадянського суспільства, а також від зворотного, позитивного застосування самих космічних технологій для вирішення проблем екологічної безпеки.

Контрольні питання та завдання:

1. Які екологічні ризики супроводжують космічну діяльність: а) на Землі, б) в космосі.
2. Що таке «космічний простір» та які його складові?
3. Назвіть основні міжнародно-правові документи, що регулюють відносини щодо дослідження та використання космічного простору і дайте оцінку відображенню в них проблеми екологічної безпеки.
4. Сформулюйте поняття «космічного сміття» та дайте огляд стану правового регулювання в сфері охорони навколоземного космічного простору від космічного сміття.
5. Охарактеризуйте правовий режим, встановлений в міжнародному праві та національному законодавстві України для застосування ядерних джерел енергії в космосі?
6. Дайте аналіз проблем регулювання еколого-правового статусу космонавтів та інших учасників космічних польотів, зокрема, космічних туристів?
7. Розкрийте особливості міжнародної відповідальності за шкоду, заподіяну космічними об'єктами?

⁴⁸² Цивільне право: Підручник для студентів юридичних вузів та факультетів. – К., 1997. – 480 с.

8. Яка юридична відповідальність встановлена в Україні за порушення законодавства в сфері дослідження та використання космічного простору?

9. Підготуйте реферат на тему: «Міжнародно-правовий режим охорони космічного простору від впливу «космічного сміття».

10. Підготуйте реферат на тему: «Проблеми визначення еколого-правового статусу космонавтів та космічних туристів».

11. Підготуйте реферат на тему: «Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в сфері дослідження та використання космічного простору».

Рекомендована література:

1. Н.Р. Малишева. Нариси з космічного права. – К., Алерта. – 2010. – 296 с.

2. Шемшученко Ю.С.. Космічне право. Підручник. К., Юридична думка. – 2012. – 280 с.

3. Международное космическое право. Учебник. Ответственные редакторы: Г.П. Жуков, Ю.М. Колосов. – М, Международные отношения. – 360 с.

4. Экология. Природные ресурсы Земли - Космическое законодательство стран мира. Тематическое собрание (на русском и английском языках). Т. 3 (в 2-х кн). Отв. редакторы: Н.Р. Малишева, Ю.С. Шемшученко. – К., Аттика. – 2005.

5. Закон України про космічну діяльність. Науково-практичний коментар / Заг. ред. Н.Р. Малишевої. – К., 2005.

6. Малышева Н.Р. Экологическое право нового тысячелетия преодолевает земное притяжение. – Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. – Труды Института государства и права Российской Академии наук. № 5. – М. – 2007. – С. 92-108.

Тема 3.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в промисловості

Анотація. Досліджуються поняття правового забезпечення екологічної безпеки в промисловості, організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки в промисловості. Аналізується правове забезпечення екологічної безпеки у процесі планування та проектування господарської діяльності, а також правове забезпечення екологічної безпеки на стадії експлуатації промислових об'єктів. Розглядаються особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в промисловості.

Ключові слова: екологічна безпека промисловості; форми забезпечення екологічної безпеки промисловості.

3.2.1. Поняття правового забезпечення екологічної безпеки в промисловості

Промисловість (індустрія) - найважливіша галузь економіки, що справляє вирішальний вплив на рівень екологічної безпеки в державі. Обумовлено це тим, що промисловість - це сукупність підприємств (заводів, фабрик, шахт, електростанцій і інш.), зайнятих виробництвом знярядь виробництва як для самої промисловості, так і для інших галузей економіки, а також видобутком сировини, матеріалів, палива, виробництвом енергії, заготівлею лісу і подальшою обробкою продуктів, отриманих у промисловості або вироблених у сільському господарстві, які є найбільшими користувачами природних ресурсів та забруднювачами довкілля.

Для забезпечення екологічної безпеки в промисловості має значення поділ цієї галузі на видобувну й обробну промисловість, оскільки це обумовлює встановлення різних вимог та правил їх функціонування. До видобувної промисловості належать підприємства з видобутку гірничо-хімічної сировини, руд чорних і кольорових металів і нерудної сировини для металургії, неметалічних руд, нафти, газу, вугілля, торфу, сланців, нерудних будівельних матеріалів, легких природних заповнювачів і вапняку та інше, а також гідроелектростанції, підприємства лісоексплуатації, з вилову риби і морепродуктів, водопроводи. До обробної промисловості належать підприємства з виробництва чорних та кольорових металів, прокату, хімічних і нафтохімічних продуктів, машин та устаткування, продуктів деревооброблення і целюлозно-паперової промисловості, цементу й інших будівельних матеріалів, продуктів легкої та харчової промисловості, а також підприємства з ремонту промислових виробів і теплоелектростанції.

В Україні функціонує близько 1700 шкідливих виробництв, 1000 з них хімічні - особливо небезпечні, і майже третина з них розташована в рекреаційних зонах. У структурі промисловості також майже одну третину складають потенційно екологічно небезпечні підприємства, а щільність їх розміщення на території України перевищує аналогічні показники розвинених держав світу. В цілому, за кількістю промислового забруднення на душу населення Україна займає одне з перших місць у Європі.

До екологічно небезпечних підприємств, перш за все, відносяться суб'єкти господарської діяльності, у власності або у користуванні яких є хоча б один об'єкт підвищеної безпеки. Об'єкт підвищеної безпеки - це об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру.

При цьому небезпечна речовина - це хімічна, токсична, вибухова, окислювальна, горюча речовина, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні

для людей і тварин мікроорганізми тощо), які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним та культурним цінностям (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»)⁴⁸³.

Напрями забезпечення екологічної безпеки в промисловості безпосередньо пов'язані з вирішенням проблем забезпечення екологічної безпеки в цілому, оскільки для промислового сектору економіки ще характерно: а) застарілі технології виробництва, висока енергоємність та матеріаломісткість обладнання; б) високий рівень концентрації промислових об'єктів; в) велика кількість екологічно небезпечних виробництв; г) відсутність очисних споруд, оборотних систем, водозабезпечення; д) відсутність належного контролю за охороною довкілля, е) відсутність належного правового та економічного механізмів для розвитку екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем.

Таким чином, питання забезпечення екологічної безпеки у промисловості можуть бути вирішені з використанням засобів забезпечення розвитку внутрішнього виробництва. Серед таких засобів окремої уваги заслуговує екологізація виробництва, яка передбачає впровадження ресурсозберігаючих та екологічно безпечних техніко-екологічних процесів, методів раціонального управління природно-ресурсним потенціалом, у разі використання якого буде забезпечено охорону навколишнього природного середовища і створення сегментів «зеленої» економіки.

Основними напрямами екологізації виробництва на державному рівні визначено:

збільшення корпоративних і бюджетних витрат на екологічні інновації для досягнення допустимо максимального очищення викидів забруднюючих речовин та відходів у повітря та водні об'єкти, зменшення обсягу нераціонально використаних енергії і матеріалів;

розвиток бізнесу у сфері природоохоронних технологій;

розроблення економічних механізмів, спрямованих на зменшення забруднення навколишнього природного середовища;

запровадження економічних стимулів з метою створення нових підприємств, на яких застосовуються сучасні екологічно прийнятні технології утилізації та/або використання відходів як вторинної сировини;

запровадження економічних механізмів та інструментів відновлення порушених екосистем, здійснення суб'єктами господарювання у сфері природокористування відновлювальних заходів;

удосконалення методик проведення екологічної оцінки наслідків господарської діяльності, посилення екологічного моніторингу, поетапне приведення норм екологічної безпеки у відповідність із європейськими стандартами;

⁴⁸³ Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001р. //Офіційний вісник України. – 2001. - № 7. – Ст. 268.

забезпечення державної підтримки проектів, спрямованих на поліпшення стану природного навколишнього середовища⁴⁸⁴.

Наведене дозволяє з'ясувати зміст забезпечення екологічної безпеки у промисловості та врахувати при комплексному розв'язанні проблемних питань функціонування промислового сектору економіки України. Зокрема це низка завдань щодо підвищення рівня екологічної безпеки в цій галузі: а) приведення системи технічного регулювання у відповідність з міжнародними стандартами стосовно якості продукції, екологічних вимог до продукції та технологічного процесу її виробництва, охорони праці, техніки безпеки; б) упровадження екологічно ефективних методів організації виробництва, принципів корпоративної соціальної відповідальності з метою зменшення обсягів викидів і скидів, мінімізації утворення відходів та комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів, у тому числі вторинних; в) розвиток технологій промислового виробництва, що унеможливають або зменшують обсяг використання екологічно небезпечних хімічних речовин та їх сполук⁴⁸⁵.

Таким чином, *екологічна безпека в промисловості*, як складова загальної екологічної безпеки, представляє собою такий стан екологічних відносин у процесі здійснення господарської діяльності, при якому системою політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів забезпечується регулювання відповідної діяльності, спрямованої на дотримання пріоритету вимог екологічної безпеки у промисловому секторі економіки.

Правове забезпечення екологічної безпеки у промисловості – це система організаційно-правових та інших заходів, спрямованих на організацію і здійснення екологічно безпечної господарської діяльності у цій галузі економіки з метою попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей і природних об'єктів, гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя навколишнє середовище.

До таких заходів відносяться: нормативно-правове регулювання, екологічна експертиза, екологічна паспортизація, екологічний аудит, екологічне страхування, ліцензування, екологічна стандартизація, нормування та сертифікація, дозвільна система в сфері забезпечення екологічної безпеки, екологічне інформування, юридична відповідальність та інші, правове регулювання яких щодо промисловості має певні особливості. Наведені заходи, в свою чергу, поділяються на види в залежності від сфери їх застосування, об'єктів та суб'єктів відповідних відносин і інших чинників. Так, наприклад, до заходів екологічного інформування, що стосуються промисловості, і зокрема, об'єктів підвищеної небезпеки, відносяться: декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки; розроблення і затвердження плану локалізації і ліквідації аварій для кожного об'єкта підвищеної небезпеки; організація і

⁴⁸⁴ Про затвердження Державної програми розвитку внутрішнього виробництва: Постанова Кабінету міністрів України від 12 вересня 2011 р. № 1130 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 86. – Ст. 3139.

⁴⁸⁵ Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р // Офіційний вісник України. - 2013. - №66. – Ст. 2402.

проведення ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів, ведення обліку об'єктів підвищеної небезпеки⁴⁸⁶ і інше.

Важливим засобом забезпечення екологічної безпеки в промисловості є нормативно-правове регулювання, яке представлено багатьма законами України. Серед них закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», Господарський кодекс України⁴⁸⁷, «Про електроенергетику»⁴⁸⁸, «Гірничий закон України»⁴⁸⁹, «Про альтернативні джерела енергії»⁴⁹⁰, «Про енергозбереження»⁴⁹¹, «Про нафту і газ»⁴⁹², «Про тепlopостачання»⁴⁹³ і інше, в яких закріплено вимоги щодо екологічної безпеки у відповідному секторі промисловості.

Відповідно до ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», виконання заходів щодо зменшення шкідливого впливу промислового виробництва на довкілля має здійснюватись в рамках загальних вимог охорони навколишнього природного середовища у процесі господарювання, які повинні охоплювати всі стадії господарського процесу: від проектування та планування господарської діяльності до експлуатації та припинення підприємств.

Важливу роль у нормативно-правовому забезпеченні екологічної безпеки у промисловості відіграють підзаконні нормативно-правові акти: постанови Кабінету Міністрів України, накази уповноважених центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування та її виконавчих органів. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» основними забруднювачами довкілля у сфері промисловості є: тепла енергетика; гідроенергетика; атомна енергетика і атомна промисловість; виробництво у галузі чорної та кольорової металургії (з використанням кольорових металів, руди, збагаченої руди чи вторинної сировини, металургійний, хімічний чи електролітичний процеси); виробництво будівельних матеріалів (цементу, асфальтобетону, скла, утеплювачів, у тому числі екструдованого пінополістиролу); хімічне виробництво; виробництво, зберігання, утилізація і знищення боєприпасів усіх видів, вибухових речовин і ракетного палива та інших токсичних хімічних речовин; нафтопереробні заводи (за винятком підприємств, які виробляють тільки мастильні матеріали із сирової нафти) та устаткування для газифікації і зрідження вугілля або бітумінозних сланців; нове будівництво, реконструкція

⁴⁸⁶ Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 29. – Ст. 1357.

⁴⁸⁷ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 44.

⁴⁸⁸ Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 1. - Ст. 1.

⁴⁸⁹ Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 50. - Ст. 433.

⁴⁹⁰ Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20 лютого 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №24. – Ст. 155.

⁴⁹¹ Про енергозбереження: Закон України від 1 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 30. – Ст. 283.

⁴⁹² Про нафту і газ: Закон України від 12 липня 2001р. // Офіційний вісник України. — 2001.- № 33. - Ст. 1524.

⁴⁹³ Про тепlopостачання: Закон від 2 червня 2005 р // Офіційний вісник України. - 2005. - № 27. – Ст. 1532.

основних гідротехнічних споруд усіх видів); виробництво у сфері легкої промисловості, що передбачає фарбування та оброблення хімічними засобами; виробництво технічного вуглецю та електрографіту та ін.⁴⁹⁴

Постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 затверджено Критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю). Згідно з цією постановою суб'єкти господарювання незалежно від форми власності розподіляються за високим, середнім та незначним ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища. Критеріями віднесення суб'єктів господарювання до групи суб'єктів з різним ступенем ризику визначено, серед іншого, наявність в них об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, або потенційно небезпечних об'єктів, в обігу яких перебувають небезпечні речовини I і II класу небезпеки, або таких, що забезпечують перевезення небезпечних вантажів; та провадження ними діяльності, що спричиняє викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, водоспоживання і водовідведення, чи призводить до утворення та розміщення відходів I і II класу небезпеки в установлених обсягах⁴⁹⁵.

Урядом України затверджено й інші критерії оцінки ризиків від провадження різних видів господарської діяльності, які враховуються при забезпеченні екологічної безпеки в промисловості⁴⁹⁶.

Питання забезпечення екологічної безпеки отримують відображення в різних документах щодо стратегії розвитку промисловості, серед яких:

⁴⁹⁴ Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808 // Офіційний вісник України. - 2013. - № 87. - Ст. 3221.

⁴⁹⁵ Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 // Офіційний вісник України. - 2008. - № 23. - Ст. 686.

⁴⁹⁶ Про затвердження Критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері виробництва теплової енергії (крім діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення, яка підлягає ліцензуванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2012 року № 919 // Офіційний вісник України. - 2012. - № 77. - Ст. 3109; Про затвердження Критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності для санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною санітарно-епідеміологічною службою та її територіальними органами: постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1405 (у редакції постанови від 19 вересня 2012 року № 869) // Офіційний вісник України. - 2012. - № 10. - Ст. 369; Про затвердження Критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 року № 413 // Офіційний вісник України. - 2009. - № 33. - Ст. 1131; Про затвердження Критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності в галузі електроенергетики та сфері теплостачання і визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року № 75 // Офіційний вісник України. - 2008. - № 15. - Ст. 382.

Державна програма розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу України на період до 2011 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. № 967⁴⁹⁷;

Державна програма розвитку промисловості на 2003-2011 роки, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174⁴⁹⁸;

Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р.⁴⁹⁹;

Галузева програма енергоефективності та енергозбереження на період до 2017 року, затверджена наказом Мінпромполітики України від 25 лютого 2009 року № 152⁵⁰⁰;

Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 21 квітня 2011 р.⁵⁰¹ та інш.

Таким чином, правове забезпечення екологічної безпеки в промисловості є складовою правового механізму забезпечення екологічної безпеки в цілому, воно ґрунтується на загальних засадах щодо правового забезпечення екологічної безпеки, охоплює як відповідні організаційно-правові заходи, так і механізми їх здійснення, має низку особливостей, які необхідно враховувати у правозастосовній практиці.

3.2.2. Організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки в промисловості

Організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки в промисловості – це опосередковані правовим регулюванням і організаційно відокремлені види функціональної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, інших інституцій, спрямовані на здійснення організації, координації, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій і санкціонування з метою забезпечення дотримання усіма суб'єктами господарювання, відповідними органами державної влади вимог, норм і нормативів екологічної безпеки в промисловому секторі економіки.

⁴⁹⁷ Про затвердження Державної програми розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу України на період до 2011 року: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року № 967 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 31. – Ст. 2064.

⁴⁹⁸ Про схвалення Державної програми розвитку промисловості на 2003-2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 року № 1174 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 31. – Ст. 1628.

⁴⁹⁹ Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 603-р // Офіційний вісник України. – 2013. - № 66. – Ст. 2402.

⁵⁰⁰ Щодо Галузевої програми енергоефективності та енергозбереження на період до 2017 року: Наказ Міністерства промислової політики України від 25 лютого 2009 року № 152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.levonevsky.org/bazaua09/prikaz/sbor15/text15158.htm>.

⁵⁰¹ Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 44. – Ст. 457.

До органів держави, що наділені повноваженнями у галузі забезпечення екологічної безпеки у промисловості належать: органи загальної компетенції, їхні спеціалізовані структури та повноваження у сфері екологічної безпеки; органи спеціальної компетенції та їхні повноваження у цій сфері. Компетенція цих органів в галузі забезпечення екологічної безпеки розкрита в інших розділах цього видання.

Крім вищезазначених органів обов'язки із забезпечення екологічної безпеки в промисловості покладено і на суб'єктів господарювання. Так, на підставі ст. 153 Господарського кодексу України суб'єкти господарювання, які використовують природні ресурси, мають відповідні обов'язки щодо них. Вони зобов'язані: здійснювати заходи щодо своєчасного відтворення і запобігання псуванню, забрудненню, засміченню та виснаженню природних ресурсів, не допускати зниження їх якості у процесі господарювання; здійснювати господарську діяльність без порушення прав інших власників та користувачів природних ресурсів; відшкодовувати збитки, завдані ними власникам або первинним користувачам природних ресурсів.

Права і обов'язки суб'єктів господарювання щодо забезпечення екологічної безпеки встановлено також і іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, згідно з Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» суб'єкт господарської діяльності зобов'язаний:

- вживати заходів, направлених на запобігання аваріям, обмеження і ліквідацію їх наслідків та захист людей і довкілля від їх впливу;

- повідомляти про аварію, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки, і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування та населення;

- забезпечувати експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки з додержанням мінімально можливого ризику;

- виконувати вимоги цього Закону та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність об'єктів підвищеної небезпеки (ст.8 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»).

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» підприємства, установи, організації та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та діяльність яких пов'язана з впливом фізичних та біологічних факторів на його стан, зобов'язані: а) здійснювати організаційно-господарські, технічні та інші заходи щодо забезпечення виконання вимог, передбачених стандартами та нормативами екологічної безпеки у галузі охорони атмосферного повітря, дозволами на викиди забруднюючих речовин тощо; б) вживати заходів щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і зменшення впливу фізичних факторів; в) забезпечувати безперебійну ефективну роботу і підтримання у справному стані споруд, устаткування та апаратури для очищення викидів і зменшення рівнів впливу фізичних та біологічних факторів; г) здійснювати контроль за обсягом і складом забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, і рівнями

фізичного впливу та вести їх постійний облік; д) заздалегідь розробляти спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря на випадок виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і вживати заходів для ліквідації причин, наслідків забруднення атмосферного повітря тощо⁵⁰².

Таким чином, організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки в промисловості здійснюється загальними та спеціальними органами державної влади і місцевого самоврядування, а також суб'єктами господарювання, які наділені відповідними повноваженнями.

3.2.3. Правове забезпечення екологічної безпеки у процесі планування та проектування господарської діяльності

Стадія планування та проектування господарської діяльності на об'єктах промисловості власне розпочинає управління ризиками в сфері її функціонування та включає в себе такі етапи: 1) саме планування; 2) будівництво об'єкта (об'єктів); 3) приймання об'єкта (об'єктів) в експлуатацію. Кожному із перерахованих етапів притаманна своя специфіка правового забезпечення екологічної безпеки.

Етап *планування* включає в себе розробку передпроектної, проектної документації по запланованій діяльності, вибір місця розміщення об'єктів та проведення оцінки впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище (ОВНС).

На етапі планування екологічно небезпечної діяльності на об'єкті промисловості важливим засобом забезпечення екологічної безпеки виступає ОВНС, що визначається як комплекс заходів, спрямований на виявлення характеру, інтенсивності і ступеня небезпеки впливу на стан навколишнього середовища та здоров'я населення будь-якого виду запланованої господарської діяльності. В Україні процедура ОВНС здійснюється на підставі ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (далі - ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд».

Для забезпечення екологічної безпеки у промисловості метою проведення ОВНС є прийняття рішень щодо розробки необхідних заходів із попередження шкідливого впливу запланованої господарської діяльності на навколишнє середовище або мінімізація такого впливу при неможливості його повного усунення. ОВНС проводиться на етапі проектування об'єктів промисловості, тобто ще до початку їх будівництва. Для об'єктів, що визначені постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку», виконання розділу ОВНС є обов'язковим.

Основними етапами ОВНС є, зокрема:

⁵⁰² Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 50. – Ст. 678.

екологічне обґрунтування відведення земельної ділянки, що здійснюється перед тим, як новий об'єкт займе своє місце на земельній ділянці, коли проводиться оцінка придатності земельної ділянки для розміщення об'єкту та аналізується потенційний вплив запланованого виду діяльності на навколишнє середовище, прописуються екологічні обмеження ведення діяльності на певній ділянці, для чого виконується розробка розділу передпроектної документації «Оцінка впливу на навколишнє середовище»;

експертиза проектної документації у частині забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, захисту навколишнього природного середовища, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення;

підготовка розділу «Оцінка впливу на навколишнє середовище» у складі проектної документації.

Важливим правовим засобом забезпечення екологічної безпеки на етапі планування екологічно небезпечної діяльності на об'єктах промисловості виступає *зонування території*, на яких будуть розташовані екологічно небезпечні об'єкти, з метою забезпечення нормальних умов експлуатації таких об'єктів, запобігання їх негативному впливу на людей та довкілля, суміжні землі та інші природні об'єкти. В ст. 112 Земельного кодексу України такий засіб визначається через встановлення спеціальних охоронних зон.

Згідно з ДСТУ НБ Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)»⁵⁰³, *зонуванням* виступає встановлення територіальних зон в межах населеного пункту з визначенням відповідних видів використання території, об'єктів нерухомості та встановленням містобудівного регламенту, а *зонінгом* – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Названим нормативним актом встановлено, зокрема, що під час планування та будівництва населених пунктів при розміщенні екологічно шкідливих об'єктів встановлюються такі зони:

зона розміщення об'єктів 1-класу санітарної класифікації (для розміщення полів асенізації, утильзаводів і потребує санітарно-захисних зон - 1000 м.);

зона розміщення об'єктів 2-класу санітарної класифікації (для розміщення скотомогильників, сміттєспалювальних та сміттєпереробних заводів, полігонів твердих побутових відходів, ділянок компостування твердих побутових відходів та нечистот населеного пункту і потребує санітарно-захисних зон – 500 м.);

зона розміщення об'єктів 3-класу санітарної класифікації (для розміщення кладовища, зливних станцій, ділянки для парників, теплиць з використанням сміття, компостування і потребує санітарно-захисних зон - 300 м.);

зона розміщення об'єктів 4-класу санітарної класифікації (для розміщення бази районного призначення для збирання утильсировини,

⁵⁰³ ДСТУ НБ Б.1.1-12:2011 Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Київ, 2011. – 18 с.

механізованих транспортних парків по очищенню міст, сміттєперевантажувальних станцій, складів тимчасового збереження утильсировини без її переробки, підприємства по обслуговуванню автомобілів (вантажні автомобілі, а також автобуси міського транспорту), автогазонаповнювальних компресорних станцій і потребує санітарно-захисних зон – 100 м.);

зона розміщення об'єктів 5-класу санітарної класифікації (для розміщення підприємств по обслуговуванню автомобілів (легкові автомобілі, крім тих, що належать громадянам, і автобуси, крім автобусів міського транспорту) і потребує санітарно-захисних зон -50 м.).

Стандартом встановлено спеціальні вимоги і щодо розміщення спеціальних виробничих зон, до складу яких входять:

зони підприємств I класу шкідливості призначені для підприємств, що є джерелами забруднення навколишнього середовища і потребують санітарно-захисних зон до 1000 м;

зони підприємств II класу шкідливості призначені для підприємств, що є джерелами забруднення навколишнього середовища і потребують санітарно-захисних зон до 500 м;

зони підприємств III класу шкідливості призначені для підприємств, що є джерелами забруднення навколишнього середовища і потребують санітарно-захисних зон до 300 м;

зони підприємств IV класу шкідливості призначені для підприємств, що є джерелами забруднення навколишнього середовища і потребують санітарно-захисних зон до 100 м.

зони підприємств V класу шкідливості призначені для підприємств, що є джерелами забруднення навколишнього середовища і потребують санітарно-захисних зон до 50 м.

Відповідно до ч. 3 ст. 168 Земельного кодексу України при здійсненні діяльності, пов'язаної з порушенням поверхневого шару ґрунту, в тому числі при розміщенні об'єктів промисловості, власники земельних ділянок та землекористувачі повинні здійснювати зняття, складування, зберігання поверхневого шару ґрунту та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності та інших якостей.

На етапі введення екологічно шкідливих підприємств в експлуатацію важливим засобом забезпечення екологічної безпеки постає *ідентифікація* таких об'єктів за ступенями їх екологічного ризику. Передбачена Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», ідентифікація впроваджується відповідно до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів», з метою визначення ступеня небезпечності об'єкта господарської діяльності. Її проведення покладається на власників, у тому числі на осіб, відповідальних за об'єкти, визначені центральними та місцевими

органами виконавчої влади як такі, що несуть загрозу виникнення надзвичайних ситуацій покладається обов'язок проведення їх ідентифікації.

При цьому *потенційно небезпечний об'єкт* – це об'єкт, на якому можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу виникнення аварії. Ідентифікація таких об'єктів передбачає аналіз структури об'єктів господарської діяльності та характеру їх функціонування для встановлення факту наявності або відсутності джерел небезпеки, які за певних обставин можуть ініціювати виникнення надзвичайних ситуацій, а також визначення рівнів можливих надзвичайних ситуацій.

У процесі ідентифікації розглядаються і враховуються внутрішні та зовнішні чинники небезпеки. Внутрішні чинники небезпеки характеризують небезпечність будов, споруд, обладнання, технологічних процесів об'єкта господарської діяльності та речовин, що виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються на його території. Зовнішні чинники небезпеки безпосередньо не пов'язані з функціонуванням об'єкта господарської діяльності, але можуть ініціювати виникнення надзвичайної ситуації на ньому та негативно впливати на її розвиток (природні явища та аварії на об'єктах, які розташовані поблизу).

Органи виконавчої влади, які відповідають за безпечне функціонування потенційно небезпечних об'єктів, територіальні та місцеві органи державного нагляду у сфері цивільного захисту, відповідно до своїх повноважень встановлюють терміни проведення ідентифікації та вживають заходів щодо забезпечення своєчасності та повноти проведення ідентифікації.

Ідентифікацію проводять відповідальні особи об'єктів господарської діяльності, які узгоджують результати ідентифікації з місцевими органами державного нагляду у сфері цивільного захисту шляхом підготовки відповідного Повідомлення про результати ідентифікації щодо визначення потенційної небезпеки.

На підставі узагальнених результатів проведення ідентифікації місцеві органи державного нагляду у сфері цивільного захисту формують та щорічно уточнюють Переліки потенційно небезпечних об'єктів підвідомчої території.

Сама процедура ідентифікації здійснюється за такими етапами:

вибір кодів надзвичайних ситуацій, виникнення яких можливе на об'єкті господарської діяльності;

аналіз показників ознак надзвичайних ситуацій, вибраних на попередньому етапі, та визначення їх порогових значень з використанням класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій, визначених відповідним документом, затвердженим наказом МНС України від 12 грудня 2012 р. № 1400⁵⁰⁴;

⁵⁰⁴ Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 12 грудня 2012 року № 1400 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 12. – Ст. 470.

виявлення за результатами аналізу джерел небезпеки, які при певних умовах (аварії, порушення режиму експлуатації, виникнення природних небезпечних явищ тощо) можуть стати причиною виникнення надзвичайних ситуацій (для цього використовується Перелік основних джерел небезпеки, які притаманні потенційно небезпечним об'єктам);

визначення видів небезпеки для кожного з виявлених джерел небезпеки;

визначення переліку небезпечних речовин, що використовуються на об'єкті господарської діяльності, їх кількості та класу небезпеки за допомогою нормативних документів у сфері визначення небезпечних речовин;

оцінка на підставі отриманих даних зони поширення надзвичайних ситуацій, які можуть ініціювати кожне з виявлених джерел небезпеки за допомогою Методики прогнозування наслідків вилу (викиду) небезпечних хімічних речовин при аваріях на промислових об'єктах і транспорті⁵⁰⁵, а також Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій, затвердженого наказом Комітету по нагляду за охороною праці від 17 червня 1999 р. № 112⁵⁰⁶;

оцінка можливих наслідків надзвичайних ситуацій для кожного з джерел небезпеки (кількість загиблих, постраждалих, тих, яким порушено умови життєдіяльності, матеріальні збитки) з використанням Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 175⁵⁰⁷;

встановлення максимально можливих рівнів надзвичайних ситуацій для кожного з джерел небезпеки згідно з Класифікацією надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями;

визначення державних (галузевих) реєстрів (кадастрів), в яких зареєстровано або необхідно зареєструвати об'єкт господарської діяльності з використанням Переліку затверджених державних (галузевих) реєстрів України для обліку небезпечних об'єктів;

визначення відповідності об'єкта діючим нормативно-правовим актам у сфері визначення небезпечних об'єктів.

Для виявлення на об'єкті джерел небезпеки використовують Перелік основних джерел небезпеки, які притаманні потенційно небезпечним об'єктам, складений з урахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» та Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної

⁵⁰⁵ Про затвердження Методики прогнозування наслідків вилу (викиду) небезпечних хімічних речовин при аваріях на промислових об'єктах і транспорті: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства аграрної політики України, Міністерства економіки України, Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 березня 2001 року № 73/82/64/122 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 15. – Ст. 681.

⁵⁰⁶ Про затвердження Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій: Наказ Комітету по нагляду за охороною праці України від 17 червня 1999 № 112 // Офіційний вісник України. – 1999. - № 27. - Код акту 8815/1999.

⁵⁰⁷ Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру: постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 175 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 8. – Ст. 356.

небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, визначеного постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107⁵⁰⁸.

При визначенні самих об'єктів ідентифікації, уповноважені суб'єкти використовують:

Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808;

Перелік особливо небезпечних підприємств, припинення діяльності яких потребує проведення спеціальних заходів щодо запобігання заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 339⁵⁰⁹;

Перелік об'єктів та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому на договірній основі обслуговуванню державними аварійно-рятувальними службами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1214⁵¹⁰.

Об'єкт господарської діяльності визнається потенційно небезпечним за умови наявності у його складі хоча б одного джерела небезпеки, здатного ініціювати надзвичайну ситуацію місцевого, регіонального або державного рівнів. При наявності на об'єкті господарської діяльності більше трьох джерел небезпеки у Повідомленні наводяться дані про три джерела небезпеки, які можуть ініціювати надзвичайну ситуацію з максимальним рівнем, та загальну кількість джерел небезпеки.

Об'єкти господарської діяльності, які за результатами ідентифікації визнані потенційно небезпечними, підлягають *обліку* територіальними і місцевими органами державного нагляду у сфері цивільного захисту з метою формування *Реєстру*.

Об'єкти господарської діяльності, дані про які занесені до Реєстру, підлягають ідентифікації тільки за умови ліквідації усіх джерел небезпеки, що входили до їх складу. Результати ідентифікації використовуються для виключення з Реєстру об'єктів, які стали безпечними.

Згідно із законодавством може проводитись позачергова ідентифікація. Для виключення об'єкта господарської діяльності із категорії потенційно небезпечних об'єктів за результатами позачергової ідентифікації відповідальною особою об'єкта господарської діяльності направляється до відповідного місцевого органу державного нагляду у сфері цивільного захисту

⁵⁰⁸ Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1107 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 84. – Ст. 3077.

⁵⁰⁹ Про реалізацію статті 85 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 339 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 37. – Ст. 1309.

⁵¹⁰ Про затвердження переліку об'єктів та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому на договірній основі обслуговуванню державними аварійно-рятувальними службами: постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 року № 1214 // Офіційний вісник України. - № 32. – Ст. 1357.

відповідне повідомлення. Об'єкти такої ідентифікації також підлягають державній реєстрації.

Отже, *Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів* є автоматизованою інформаційно-довідковою системою обліку та обробки інформації щодо потенційно небезпечних об'єктів. Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів створюється з метою державного обліку потенційно небезпечних об'єктів та інформаційного забезпечення процесів підготовки управлінських рішень і виконання зобов'язань України згідно з міжнародними договорами щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі транскордонного характеру, пов'язаних з функціонуванням небезпечних об'єктів.

Створення та функціонування Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів забезпечують такі нормативно-правові документи:

Закон України «Про страховий фонд документації України»⁵¹¹;

Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1288⁵¹²;

Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, затверджене наказом МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338⁵¹³;

Методика ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів, затверджена наказом МНС України від 23 лютого 2006 р. № 98⁵¹⁴;

Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затверджене наказом МНС України від 6 листопада 2003 р. № 425⁵¹⁵ і ін.

На цей час Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів містить докладні відомості про понад 17 тис. об'єктів, до числа яких входять промислові підприємства, шахти, кар'єри, магістральні газо-, нафто- і продуктопроводи, гідротехнічні споруди, вузлові залізничні станції, мости, тунелі, накопичувачі та полігони промислових відходів, місця збереження небезпечних речовин і ін. База даних реєстру постійно поповнюється та оновлюється. Програмне забезпечення Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів дозволяє здійснювати автоматичний пошук і добір інформації за більше ніж 40 параметрами, які включають назву об'єкта, територіальне розташування, категорію об'єкта, вид діяльності, техніко-

⁵¹¹ Про страховий фонд документації України: Закон України від 22 березня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 20. – Ст. 101.

⁵¹² Про затвердження Положення про Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів: постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1288 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 36. – Ст. 1694.

⁵¹³ Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 грудня 2000 року № 338 // Офіційний вісник України. -2001. - № 4. – Ст. 16.

⁵¹⁴ Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 12, № 14, №18. – Ст. 841.

⁵¹⁵ Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 6 листопада 2003 року № 425 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 52. – Ст. 2857.

економічні характеристики, вид і категорію небезпеки, назви і кількості небезпечних речовин та матеріалів і ін., а також по комбінаціях або окремих частинах цих параметрів.

Усім об'єктам, інформація про які внесена до бази даних Реєстру, надаються реєстраційні номери та видаються Свідоцтва про реєстрацію потенційно небезпечних об'єктів.

В еколого-правовій літературі досліджуються питання поняття державного обліку⁵¹⁶, а на законодавчому рівні визначено перелік об'єктів, які шкідливо впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та підлягають такому обліку (ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 31 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»). Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1655 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря»⁵¹⁷ визначено, що державному обліку підлягають: 1) юридичні особи, які мають джерела викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря і джерела шкідливих фізичних впливів на цей природний об'єкт; 2) кількість і склад викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря; 3) види і розміри шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря. У межах своїх повноважень такий облік здійснюють Мінприроди та МОЗ України та їх територіальні органи.

З державним обліком тісно пов'язана *екологічна паспортизація* промислових підприємств⁵¹⁸, відповідно до вимог, передбачених ГОСТ 17.0.0.04-90 від 15 жовтня 1990 р. «Охрана природы. Экологический паспорт промышленного предприятия. Основные положения»⁵¹⁹. Цей стандарт встановлює основні вимоги до розробки, викладення, оформлення і змісту екологічного паспорта промислового підприємства з метою визначення впливу підприємства на навколишнє середовище і здійснення контролю за дотриманням підприємством природоохоронних норм і правил у процесі господарської діяльності.

Суб'єкти господарської діяльності під час розробки такого паспорта повинні викласти наступну інформацію: 1) загальні відомості про підприємство і його реквізити; 2) коротку природно-кліматичну характеристику району розташування підприємства; 3) короткий опис технології підприємства і відомості про продукцію, балансову схему матеріальних потоків; 4) відомості про використання земельних ресурсів; про рекультивацію земель; 5) характеристику сировини, матеріальних і енергетичних ресурсів, що використовуються; 6) характеристику викидів в атмосферу; водокористування і

⁵¹⁶ Малишева Н.Р. Державний облік у галузі природокористування й охорони навколишнього природного середовища. // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 211-214.

⁵¹⁷ Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря: постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1655 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 51. – Ст. 2274.

⁵¹⁸ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. / О.И. Крассов. – М.: Дело, 2001. – 768 с. (163).

⁵¹⁹ Охрана природы. Экологический паспорт промышленного предприятия. Основные положения: ГОСТ 17.0.0.04-90. – М., 1990. (Государственный Комитет СССР по охране природы).

водовідведення; відходів; 7) відомості про транспорт підприємства; 8) відомості про еколого-економічну діяльність підприємства.

Згідно з названим Стандартом, термін дії екологічного паспорта підприємства становить 5 років. Після спливу цього терміну підприємство має переглянути такий паспорт та подати його копії до органів Мінприроди України та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 1.7. Стандарту, діючі та підприємства, що проектуються, зобов'язані протягом місяця після внесення будь-яких змін в технології виробництва, заміні устаткування тощо вносити зміни до Екологічного паспорта.

На сьогоднішній день обов'язок щодо розробки такого типу паспортів передбачений й наказом МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338 «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів»⁵²⁰. Згідно з цим нормативним актом вимоги такої паспортизації поширюються на стаціонарні об'єкти. В той же час, вони не поширюються на транспортні засоби, які перевозять небезпечні речовини рухомим складом залізничного транспорту, суднами, плавзасобами морського та річкового транспорту, літаками, іншими повітряними транспортними засобами та автомобільним транспортом.

На основі паспортних даних адміністрацією потенційно небезпечного об'єкта проводиться планування заходів щодо запобігання виникненню можливих надзвичайних ситуацій та зменшення ризику їх виникнення.

Розробка плану локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій проводиться після ідентифікації та паспортизації потенційно небезпечного об'єкта, забезпечує її адміністрація підприємства, у відповідності до наказу Комітету по нагляду з охорони праці України Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 1999 р. № 112 «Про затвердження Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій», метою чого є планування дій (взаємодії) персоналу підприємства, спецпідрозділів, населення, центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо локалізації і ліквідації можливих виробничих аварій та пом'якшення їх наслідків.

У випадку планування та будівництва промисловими підприємствами гідротехнічних споруд або систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів, останні зобов'язані розробити також екологічні паспорти й для таких об'єктів, відповідно до Наказу Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 19 грудня 1995 року № 252 «Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів»⁵²¹.

⁵²⁰ Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів: наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 грудня 2000 р. № 338 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 4. – Ст. 164.

⁵²¹ Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів: наказ Державного комітету України у справах містобудування

Розвиток Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів та його ефективного використання забезпечує інформаційна підсистема *моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів*, яка ґрунтується на принципах максимального використання існуючих організаційних структур суб'єктів моніторингу потенційно небезпечних об'єктів та єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення суб'єктів моніторингу, що використовуються ними для виконання завдань такого моніторингу. Згідно з наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 6 листопада 2003 р. № 425 «Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів»⁵²² метою моніторингу потенційно небезпечних об'єктів є отримання даних про поточний стан потенційно небезпечних об'єктів та актуалізація інформації, що міститься у базі даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів (далі - Реєстр) для запобігання надзвичайним ситуаціям та мінімізації їх наслідків.

Моніторинг потенційно небезпечних об'єктів передбачає спостереження за якісними і кількісними параметрами стану потенційно небезпечних об'єктів, збирання, оброблення, передавання та збереження інформації про стан потенційно небезпечних об'єктів.

Під час проведення ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів може бути виявлено *об'єкт підвищеної небезпеки*, тому їх власники або користувачі мають діяти у відповідності до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» та постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки», де об'єкт підвищеної небезпеки – це об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру.

Так, відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» заінтересовані суб'єкти господарської діяльності, тобто фізичні та юридичні особи, у власності або у користуванні яких є хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки, у тому числі і ті, що мають намір розпочати експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки або почати їх будівництво, повинні виконати ряд умовностей до яких відносяться, зокрема: вживання заходів, направлених на запобігання аваріям, обмеження і ліквідацію їх наслідків та захист людей і довкілля від їх впливу; повідомлення про аварію, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків органи

і архітектури від 19 грудня 1995 року № 252 // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0466-95>.

⁵²² Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 6 листопада 2003 року № 425 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 52. – Ст. 2857.

виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і населення; забезпечення експлуатації об'єктів підвищеної безпеки з дотриманням мінімально можливого ризику; виконання інших вимог Закону та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність об'єктів підвищеної безпеки (ст. 8 Закону).

На виконання цих обов'язків суб'єкти екологічно небезпечної діяльності за участю органів держави повинні також здійснити *ідентифікацію та облік* об'єктів підвищеної безпеки. Основні критерії ідентифікації об'єктів, що підлягають декларуванню, наведені в Законі України «Про об'єкти підвищеної безпеки» та в постанові Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної безпеки» від 11 липня 2002 р. № 956. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів ідентифікація об'єктів підвищеної безпеки є порядком визначення об'єктів підвищеної безпеки серед потенційно небезпечних об'єктів. Ця вимога передбачає обов'язок суб'єкта екологічно небезпечної діяльності ідентифікувати об'єкти підвищеної безпеки відповідно до кількості порогової маси небезпечних речовин або їхньої сумарної маси.

Ідентифікація об'єктів підвищеної безпеки здійснюється на основі критеріїв, які враховують: а) кількість і вид (категорію) небезпечних речовин, що застосовуються на об'єкті; б) умови (температура і тиск), при яких ці речовини використовуються або зберігаються; в) порогову кількість небезпечної речовини; г) особливості розміщення об'єкта, що підлягає декларуванню.

Таким чином, якщо суб'єкт господарювання встановить, що хоча б один із підпорядкованих йому об'єктів буде становити підвищену безпеку він, на основі постанови Кабінету Міністрів від 11 липня 2002 р. № 956, зобов'язаний повідомити відповідальний орган держави (Держгірпромнагляд) України про них, а останній – занести дані про ці об'єкти до Державного реєстру об'єктів підвищеної безпеки.

Результати ідентифікації та розрахунки, на підставі яких вона проводилася, зберігаються суб'єктом господарської діяльності впродовж 25 років. Державний реєстр об'єктів підвищеної безпеки веде спеціально уповноважений орган державної виконавчої влади (Держгірпромнагляд) України.

Після того, як зазначена інформація занесена до Державного реєстру об'єктів підвищеної безпеки, суб'єкт господарювання зобов'язаний розпочати *розробку декларації безпеки* об'єктів підвищеної безпеки, яка спрямована на розроблення заходів щодо попередження екологічного ризику, які складають її зміст. Розробка такої декларації безпеки здійснюється власниками об'єктів підвищеної безпеки відповідно до вимог чинного законодавства та ратифікованих міжнародних конвенцій і договорів.

Законодавством дозволяється в цій сфері укладення в разі необхідності власниками об'єктів підвищеної безпеки угод з організаціями та установами науково-технічного профілю на *проведення дослідження, обстеження,*

експертизи об'єкта небезпеки та складання декларації безпеки, у якій зазначаються умови функціонування об'єкта небезпеки, особливості основних видів діяльності, їхнього характеру та можливих джерел екологічного ризику, використання небезпечних речовин та їхні фізичні, хімічні, токсичні характеристики, можливі загрози для людей і довкілля в нормальних, а також аварійних обставинах, аналіз та оцінювання ризику, способи його відвернення, заходи щодо захисту і реагування, спрямовані на обмеження наслідків можливих аварій та інших надзвичайних екологічних ситуацій, відомості про систему управління й контролю за об'єктами підвищеної небезпеки.

Сама декларація безпеки складається із таких частин, як: а) результати всебічного дослідження ступеня небезпеки та оцінки рівня ризику; б) оцінки готовності до експлуатації об'єкта підвищеної небезпеки відповідно до вимог безпеки промислових об'єктів; в) перелік прийнятих з метою зниження рівня ризику рішень і здійснених з метою запобігання аваріям заходів; г) відомостей про заходи щодо локалізації і ліквідації можливих наслідків аварій.

Перші три частини складаються на підставі наказу Міністерства праці та соціальної політики України від 4 грудня 2002 р. № 637 «Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»⁵²³. Методика визначає порядок проведення аналізу небезпеки та оцінки ризику об'єктів підвищеної небезпеки, встановлює методичні принципи, терміни і поняття аналізу ризику, визначає критерії прийнятних ризиків та їх рівні. Остання, четверта частина декларації оформляється згідно з наказом Міністерства праці та соціальної політики України та Державного комітету України по нагляду за охороною праці від 17 червня 1999 р. № 112 «Про затвердження Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій»⁵²⁴.

Особа, яка повністю затвердила декларацію безпеки, будь-то сам суб'єкт господарювання або науково-технічний центр, несе відповідальність за повноту і достовірність інформації, що міститься в ній.

Крім цих обов'язків, суб'єкти господарювання повинні передати копію декларації безпеки до зазначених органів з метою перевірок (експертизи) ними додержання умов, визначених у декларації, у процесі здійснення господарської діяльності для запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінки ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих об'єктах і територіях (ст. 4 Закону України «Про екологічну експертизу»).

Декларація безпеки разом з позитивним висновком експертизи подається відповідним територіальним органам державної виконавчої влади *разом із*

⁵²³ Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки: наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 4 грудня 2002 року № 637 // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/basene/ua-cmelgt/index.htm>.

⁵²⁴ Про затвердження Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України та Державного комітету України по нагляду за охороною праці від 17 червня 1999 року № 112 // Офіційний вісник України. – 1999. - № 27. - Ст. 295.

заявою на отримання дозволу на експлуатацію відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки».

Крім того, суб'єкт господарської діяльності, у власності або користуванні якого є об'єкти підвищеної небезпеки, повинен надавати будь-якій фізичній або юридичній особі на її аргументований запит можливість ознайомитися із змістом декларації безпеки, а також з будь-якою іншою інформацією, яка стосується цих об'єктів (п. 11 Порядку декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» від 11 липня 2002 р. № 956) (далі – Порядок).

Згідно з п. 10 названого Порядку суб'єкт господарської діяльності інформує уповноважені органи про можливе здійснення трансграничного впливу аварії на об'єкті підвищеної небезпеки, а також в установленому порядку через Міністерство закордонних справ - відповідні органи держав, території яких можуть зазнавати впливу таких аварій, і пункт зв'язку для цілей оповіщення про промислові аварії, який діє в Україні згідно з Конвенцією про транскордонний вплив промислових аварій (1992 рік).

Відповідно до п. 13 Порядку суб'єкт господарської діяльності зобов'язаний зберігати оригінал декларації безпеки та висновку експертизи протягом 25 років.

У разі припинення діяльності (смерті фізичної особи) суб'єкта господарської діяльності такі документи підлягають передачі правонаступникові (спадкоємцеві), а у разі його відсутності – до державного архіву. У разі відчуження об'єкта підвищеної небезпеки зазначені документи передаються його новому власнику.

Крім того, суб'єкт господарської діяльності після проходження всіх зазначених вище процедур, повинен подати декларацію безпеки до Держгірпромнагляду України з метою включення останньої до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки.

Суб'єкти господарської діяльності несуть відповідальність згідно із законодавством за повноту та достовірність відомостей, поданих у декларації безпеки (п. 18 Порядку).

За наслідками декларування суб'єкти господарювання мають можливість надіслати до відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів селищної або міської ради заяву про отримання дозволу на експлуатацію об'єкта підвищеної небезпеки, до якої додають:

- а) декларацію безпеки;
- б) договір обов'язкового страхування відповідальності за шкоду, яка може бути спричинена аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки;
- в) план локалізації та ліквідації аварій на об'єктах підвищеної небезпеки;
- г) висновки передбачених законом державних та громадських експертиз;
- д) копію рішення відповідної ради про надання згоди на розміщення об'єкта підвищеної небезпеки на відповідній території;

е) копію дозволу на будівництво (реконструкцію) об'єкта підвищеної небезпеки.

Договір обов'язкового страхування відповідальності за шкоду, яка може бути спричинена аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки в даному випадку оформляється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. № 1788 «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру» (далі Постанова)⁵²⁵.

Згідно з названою Постановою, таке страхування проводиться з метою забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю та майну третіх осіб, у тому числі довкіллю (природним ресурсам, територіям та об'єктам природно-заповідного фонду), внаслідок пожеж та/або аварій на об'єктах підвищеної небезпеки.

Такому виду страхування підлягають:

1) об'єкти, на яких можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, у тому числі пожежовибухонебезпечні, в кількості, що дорівнює чи перевищує норматив граничної маси для об'єкта 1 класу, визначеного відповідно до Порядку ідентифікації та обліку об'єктів підвищеної небезпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 (далі – Порядок ідентифікації);

2) гідротехнічні споруди 1, 2 і 3 класу;

3) хвостосховища, шламонакопичувачі, накопичувачі токсичних відходів;

4) об'єкти, на яких можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, у тому числі пожежовибухонебезпечні, в кількості, що дорівнює чи перевищує норматив граничної маси для об'єкта 2 класу, але не більше ніж норматив граничної маси для об'єкта 1 класу, визначеного відповідно до Порядку ідентифікації;

5) гідротехнічні споруди 4 класу;

6) об'єкти, на яких можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, у тому числі пожежовибухонебезпечні і пожежонебезпечні, в кількості, що становить 2 і більше відсотки нормативу граничної маси для об'єкта 1 класу, але не більше ніж норматив граничної маси для об'єкта 2 класу, визначеного відповідно до Порядку.

⁵²⁵ Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру: постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. № 1788 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 47. - Ст. 2163.

У випадку прийняття відповідними органами позитивного рішення про реєстрацію об'єкта як потенційно небезпечного або підвищеної небезпеки, суб'єкт господарської діяльності у власності чи користуванні якого знаходяться такі об'єкти набуває право *отримати спеціальний дозвіл (ліцензію)* на здійснення відповідного виду господарської діяльності, відповідно до положень Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»⁵²⁶.

За допомогою екологічного ліцензування забезпечується правовий зв'язок між діяльністю суб'єктів господарювання в галузі природокористування і охорони довкілля та державою в особі її органів. Через функцію ліцензування держава бере на себе частину відповідальності за всю діяльність в екологічній сфері, що підлягає ліцензуванню. Такому ліцензуванню підлягають найбільш важливі з точки зору державних інтересів види діяльності, а також види діяльності, які можуть спричинити найбільш суттєвий вплив на якісні та кількісні характеристики природних ресурсів та довкілля в цілому.

Ліцензовані види діяльності в цій сфері можна виокремити з-поміж інших видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, перелік яких наведено у ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Суб'єкт господарювання, який має намір провадити певний вид господарської діяльності, що ліцензується, особисто або через уповноважений ним орган чи особу звертається до відповідного органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії. Орган, уповноважений на ліцензування відповідного виду діяльності, визначається відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14 листопада 2000 р. № 1698⁵²⁷.

Відповідно до основних принципів державної політики у сфері ліцензування, закріплених ст. 3 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», ліцензія є єдиним документом дозвільного характеру, який дає право на зайняття певним видом господарської діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню.

Прикладом ліцензування у сфері забезпечення екологічної безпеки в промисловості можна вважати й ліцензування виготовлення та реалізації особливо небезпечних речовин, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1287⁵²⁸. Дія отриманої ліцензії (дозволу) носить тимчасовий характер, а тому її поновлення необхідно здійснювати у визначені законодавством та спеціально уповноваженим органом держави строки.

Водночас, крім ліцензій, в досліджуваній галузі можуть видаватися дозволи, правові засади яких визначено Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р.⁵²⁹.

⁵²⁶ Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. – Ст. 299.

⁵²⁷ Про затвердження переліку органів ліцензування: постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 46. – Ст. 2001.

⁵²⁸ Про затвердження переліку особливо небезпечних хімічних речовин, виготовлення та реалізація яких підлягає ліцензуванню: постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 року № 1287 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 33. – Код акту 5883/1998.

⁵²⁹ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 48. – Ст. 483.

3.2.4. Правове забезпечення екологічної безпеки на стадії експлуатації промислових об'єктів

Експлуатація промислових об'єктів - одне із найбільш вірогідних джерел екологічної небезпеки, в зв'язку з чим у законодавстві встановлено низку правил щодо забезпечення такої безпеки на цій стадії. Серед них:

- 1) отримання дозволу на викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, використання природних ресурсів та розміщення відходів;
- 2) проведення екологічної сертифікації та маркування продукції, що виготовляється;
- 3) сплата екологічного податку;
- 4) інформування населення та органів державної влади і місцевого самоврядування про екологічну обстановку на підприємстві;
- 5) забезпечення проведення екологічної експертизи, та нагляду і контролю за виконанням екологічного законодавства, екологічного аудиту.

Отримання дозволу на викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, використання природних ресурсів та розміщення відходів здійснюється згідно з нормативно-правовими актами щодо відповідних природних об'єктів (водних, атмосферного повітря і інш.) та законодавства про відходи.

Важливими засобами забезпечення екологічної безпеки на етапі експлуатації промислових об'єктів виступають екологічна сертифікація і екологічне маркування, оскільки під час виготовлення продукції, може заподіюватись шкода навколишньому природному середовищу та життю і здоров'ю людей.

В юридичній літературі екологічну сертифікацію⁵³⁰ називають одним з напрямів здійснення контролю безпеки продукції для навколишнього природного середовища, в інших джерелах екологічна сертифікація розглядається як поки-що новий та недостатньо задіяний регулятор у системі екологічного управління⁵³¹.

У світовій практиці екологічну сертифікацію почали запроваджувати з 1992 р. на основі Директиви 92/880/ЄС «Про екологічні знаки», британського стандарту BS 7750 «Система екологічного управління», міжнародних стандартів ISO/TC207 «Управління навколишнім середовищем» тощо. Вступ України до єдиного ринку стає додатковим чинником у формуванні тенденцій щодо вимог стосовно якості, конкурентоспроможності та безпеки пропонованих продукції, послуг та діяльності об'єктів управління державної

⁵³⁰ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. / М.М. Бринчук. – М.: Юристъ, 1998. – С. 385-401; Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. / О.И. Крассов. – М.: Дело, 2001. – С. 314-326; Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебное пособие для студентов учреждений среднего профессионального образования./ Б.В. Ерофеев. – М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2002. – С. 127-131.

⁵³¹ Екологічне управління: Підручник / В.Я Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 450 с. (С. 181).

системи екологічного управління (далі – ДСЕУ).

Впровадження екологічної сертифікації ставить за мету розв'язання нагальних завдань у всіх сферах діяльності держави. Зокрема, у сфері функціонування господарського комплексу при цьому: забезпечується реалізація обов'язкових екологічних вимог природоохоронного законодавства під час ведення господарської діяльності; впровадження систем екологічного менеджменту в структури об'єктів управління ДСЕУ; створення екологічно безпечних виробництв, технологічних процесів і обладнання; додержання вимог екологічної безпеки і запобігання забрудненню довкілля під час розміщення, переробки, транспортування, ліквідації й захоронення відходів виробництва і споживання; додержання вимог екологічної безпеки впродовж усього життєвого циклу будь-якої продукції; запобігання ввезенню в Україну екологічно небезпечних продукції, відходів, технологій і послуг.

На національному рівні правова основа екологічної сертифікації представлена Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46⁵³², а також наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики України від 1 лютого 2005 р. № 28 «Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні».

Екологічне маркування - це коротко і точно сформульований напис, символ чи зображення, що наноситься на етикетку або пакування продукції чи наводиться у документації на продукцію, технічних бюлетенях, рекламних матеріалах з метою зазначення певної екологічної характеристики продукції, компонента або пакування згідно вимог екологічних критеріїв⁵³³.

Екологічне маркування регламентується системою стандартів: Державні і міжнародні стандарти ДСТУ ISO 14020-2003 Екологічні маркування та декларації. ISO 14020:2000 Загальні принципи ДСТУ ISO 14021-2002 Екологічні маркування та декларації. ISO 14021:1999 Екологічні самодекларації (екологічне етикування типу II) ДСТУ ISO 14024-2002 Екологічні маркування та декларації. ISO 14024:1999 Екологічне етикетування типу I. Принципи та методи ДСТУ ISO/TR 14025-2002 Екологічні маркування та декларації. ISO/TR 14025:2000 Екологічні декларації типу III.

Відповідно до ДСТУ ISO 14024–2002 загальна мета екологічних маркувань та декларацій полягає у тому, щоб шляхом передавання перевіреної, точної та правдивої інформації про екологічні аспекти виробів та послуг сприяти розширенню попиту та постачання тих виробів та послуг, які чинять менший тиск на навколишнє середовище, тим самим стимулюючи використання потенціалу для ринково обумовленого постійного поліпшення екологічних характеристик⁵³⁴.

⁵³² Про стандартизацію і сертифікацію: декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. № 46 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 27. – Ст. 289.

⁵³³ Про затвердження Технічного регламенту з екологічного маркування: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 529 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 39. – Ст. 1599.

⁵³⁴ Державний стандарт України Екологічні маркування та декларації Екологічне маркування типу I Принципи та методи. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpp.in.ua/kosmetichni-zasobi/iso-14024-2002.html>.

Органом з екологічного маркування є орган з проведення оцінки відповідності продукції встановленим екологічним критеріям, як незалежний від суб'єкта господарювання орган, який у своїй діяльності керується програмою екологічного маркування відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 14024 (ДСТУ ISO 14024 "Екологічні маркування та декларації. Екологічне маркування типу I. Принципи та методи").

Для застосування екологічного маркування суб'єкт господарювання повинен пройти процедуру оцінки відповідності продукції встановленим екологічним критеріям в органі з екологічного маркування. Екологічне маркування застосовується для продукції, що пройшла оцінку відповідності екологічним критеріям, встановленим для відповідної категорії продукції.

Орган з екологічного маркування протягом двох місяців з дати отримання заявки проводить перевірку повноти поданих документів, за її результатами письмово інформує суб'єкт господарювання, та може визнати результати випробувань, проведених лабораторіями, що акредитовані відповідно до вимог ДСТУ ISO IEC 17025:2006 «Загальні вимоги до компетентності випробувальних та калібрувальних лабораторій», та результати перевірок, проведених органами, що акредитовані відповідно до вимог ДСТУ EN 45011-2001 «Загальні вимоги до органів, які керують системами сертифікації продукції». У разі, коли екологічними критеріями передбачається проведення перевірки виробництва суб'єкта господарювання, така перевірка здійснюється компетентною організацією.

Орган з екологічного маркування після подання суб'єктом господарювання повного пакета необхідної документації видає йому в установленому порядку (за умови опублікування заходів із впровадження екологічних критеріїв та на підставі позитивного рішення за результатами оцінки відповідності продукції встановленим екологічним критеріям) сертифікат екологічного маркування, що має реєстраційний номер, та укладає угоду про право застосування екологічного маркування на строк дії зазначеного сертифіката.

Суб'єкт господарювання має право розміщувати екологічне маркування на продукції тільки після укладення угоди про право застосування екологічного маркування з обов'язковим зазначенням реєстраційного номера сертифіката екологічного маркування.

В Україні екологічне маркування регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 529 «Про затвердження Технічного регламенту з екологічного маркування»⁵³⁵ та інше.

На підприємства, установи та організації, що здійснюють діяльність, яка шкідливо впливає на довкілля законодавством покладається обов'язок щодо сплати *екологічного податку*. Відповідно до п. 14.1.57 ст. 14 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року *екологічний податок* – це загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів

⁵³⁵ Про затвердження Технічного регламенту з екологічного маркування: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. - № 39. – Ст. 1599.

викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів та з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року, а також за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів, для забезпечення екологічної безпеки, а також безпеки життя та здоров'я громадян.

Згідно з п. 240.1 цього Кодексу, платниками екологічного податку є суб'єкти господарювання, юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації, постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, що виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, під час провадження діяльності яких на території України та в межах її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони здійснюються:

викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;

скиди забруднювальних речовин безпосередньо у водні об'єкти;

розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини;

утворення радіоактивних відходів (включаючи вже нагромаджені);

тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії термін.

Про вплив на навколишнє природне середовище господарської діяльності, суб'єкти такої діяльності мають інформувати населення та державу в рамках реалізації такого правового засобу забезпечення екологічної безпеки як *екологічне інформування*, що передбачено ст. 50 Конституції України, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 25 та 25¹), «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. (в редакції Закону від 13 січня 2011 р.), «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.⁵³⁶, Орхуською конвенцією «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля», Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391⁵³⁷.

Складовою частиною національної інформаційної інфраструктури є система моніторингу, тобто система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

⁵³⁶ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. – Ст. 314.

⁵³⁷ Про затвердження Положенням про державну систему моніторингу довкілля: постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 13. – Код акту 5112/1998.

Підприємства незалежно від їх підпорядкування і форм власності, діяльність яких призводить чи може призвести до погіршення стану довкілля, зобов'язані збирати, зберігати та безоплатно надавати дані і/або узагальнену інформацію для її комплексного оброблення, з цією метою між суб'єктами системи моніторингу та постачальником інформації укладається угода, яка підлягає реєстрації в Мінприроди України.

Підприємства, які мають об'єктивну інформацію про виникнення або загрозу виникнення надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру, повинні надавати її Мінприроди, ДСНС та її територіальним органам, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям.

Здійснення будь-якої екологічно небезпечної або екологічно шкідливої діяльності обов'язково супроводжується періодичним проведенням *екологічної експертизи* об'єктів промисловості відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р.⁵³⁸.

Керуючись вимогами Закону України «Про екологічну експертизу», а також науковими положеннями⁵³⁹, можна вважати, що у сфері забезпечення екологічної безпеки в промисловості екологічна експертиза проводиться шляхом визначення ступеня екологічного ризику й безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності, впливу об'єктів небезпеки на стан довкілля, що є основою для подальшого вирішення питання про покладення на суб'єктів екологічно небезпечної діяльності додаткових обов'язків або про заборону діяльності у зазначеній сфері.

З метою визначення екологічної безпечності здійснюваної господарської діяльності, одне із центральних місць посідають засоби *екологічного нагляду і контролю*. Їх основним завданням відповідно до ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» є забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування.

Систему органів, що здійснюють державний нагляд і контроль у сфері забезпечення екологічної безпеки у промисловості складають Мінприроди України разом з Державною екологічною інспекцією та відповідні спеціалізовані органи державної виконавчої влади у різних сферах економіки.

Основними нормативно-правовими актами, на підставі яких здійснюються такі перевірки є: Закон України «Про основні засади державного

⁵³⁸ Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

⁵³⁹ *Андрейцев В.И.* Гарантии эффективности экологической экспертизы: социально-правовые проблемы. / В.И. Андрейцев. – К.: Общество «Знание» Украины, 1992. – С. 5; Андрейцев В.И. Правове стимулювання екологічної експертизи по забезпеченню екологічної безпеки. // Екологічна експертиза: право і практика / В.И. Андрейцев, М.А. Пустовойт, С. В. Калиновський та ін.; За ред. В. І. Андрейцева, М.А. Пустовойта. – К.: Урожай. 1992. – С. 24-29; Позняк Е.В. Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні. // Автореферат ... канд. юрид. наук: 12.00.06. / Позняк Еліна Владиславівна. – К.: КНУ імені Тараса Шевченка. – 2005. – 19 с.

нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р.⁵⁴⁰; постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)»⁵⁴¹; постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306 «Про затвердження критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки»⁵⁴² та ін..

Підприємства, установи і організації незалежно від їх підпорядкування і форм власності, діяльність яких призводить чи може призвести до погіршення стану довкілля, зобов'язані й самі здійснювати екологічний контроль за виробничими процесами та станом промислових зон.

Ще одним засобом забезпечення екологічної безпеки у промисловості є *екологічний аудит*, що проводиться у відповідності до Закону України «Про екологічний аудит»⁵⁴³.

Таким чином, наразі забезпечення екологічної безпеки на стадії експлуатації промислових об'єктів здійснюється цілою низкою організаційно-правових заходів, що спрямовані на дотримання суб'єктами господарювання правил екологічної безпеки.

3.2.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в промисловості

Юридична відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в промисловості ґрунтується на загальних засадах відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що визначені ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього середовища».

Суб'єктами таких правопорушень є суб'єкти господарювання, як юридичні особи, так і фізичні особи – підприємці, які організують і здійснюють діяльність чи мають об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку в промисловому секторі економіки.

Підставою для притягнення до юридичної відповідальності в зазначених відносинах є вчинення відповідного екологічного правопорушення. Основною

⁵⁴⁰ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. - № 44. – Ст. 1771.

⁵⁴¹ Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 // Офіційний вісник України. – 2008. - № 23. – Ст. 686.

⁵⁴² Про затвердження критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 року № 306 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 30. – Ст. 1115.

⁵⁴³ Про екологічний аудит: Закон України від 24 червня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. - № 29. – Ст. 1948.

особливістю таких екологічних правопорушень є їх об'єкт та предмет. Загальним об'єктом цих правопорушень є забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу. Родовим об'єктом є забезпечення екологічної безпеки у промисловості, тобто такого стану екологічних відносин у процесі здійснення господарської діяльності у промисловому секторі економіки, при якому гарантується дотримання пріоритету вимог екологічної безпеки з метою попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для здоров'я людей, гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя навколишнє середовище.

Безпосереднім об'єктом таких правопорушень є конкретні відносини зобов'язаних суб'єктів з приводу дотримання правил та вимог екологічної безпеки на різних стадіях організації та здійснення господарської діяльності, пов'язаної із екологічними ризиками. Серед таких об'єктів, наприклад: порядок ліквідації та усунення наслідків екологічного забруднення; дотримання вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості, вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів; здійснення заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій, шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та інше.

При характеристиці правопорушень виділяють також предмет правопорушень, який представляє собою конкретні матеріальні речі і цінності, з приводу яких вчиняються правопорушення. Предметом правопорушень щодо екологічної безпеки в промисловості можуть бути підприємства, споруди, пересувні засоби та інші об'єкти (наприклад, цехи, ділянки, установки, місця утворення і складування промислових відходів), у зв'язку з проектуванням, експлуатацією яких існує небезпека негативного впливу на людину і довкілля; екологічна обстановка та безпека для здоров'я людей, права громадян на безпечне для життя навколишнє середовище, конкретні природні об'єкти тощо.

В якості предмету окремо законодавець виділяє об'єкти підвищеної небезпеки, тобто об'єкти, на яких використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»).

Спеціальний перелік правопорушень щодо екологічної безпеки в промисловості на законодавчому рівні не визначено, тому його можна виокремити із загального переліку порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища (ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього середовища»). Зокрема, серед таких порушень:

- а) порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище;
- б) порушення норм екологічної безпеки;
- в) порушення вимог законодавства України при проведенні екологічної експертизи, в тому числі поданні завідомо неправдивого експертного висновку;
- г) невиконання вимог державної екологічної експертизи;
- д) фінансування і впровадження у виробництво нових технологій і устаткування без позитивного висновку державної екологічної експертизи;
- е) порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів;
- є) допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище;
- і) невжиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище;
- й) порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин та відходів;
- л) приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення;
- н) порушення природоохоронних вимог під час провадження діяльності, пов'язаної з поводженням з генетично модифікованими організмами.

Такий перелік правопорушень щодо екологічної безпеки в промисловості не є вичерпним, бо інші порушення можуть бути визначені іншими нормативно-правовими актами про охорону навколишнього природного середовища. Наприклад, відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» до таких правопорушень можуть бути віднесені: а) перевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел в атмосферне повітря та нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел; б) перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах пересувних джерел; в) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади відповідно до закону; г) перевищення обсягів викидів забруднюючих речовин, встановлених у дозволах на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; д) недотримання вимог, передбачених дозволом на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; е) провадження незаконної діяльності, що негативно впливає на погоду і клімат та інше (ст. 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»)⁵⁴⁴. Відповідно до ст. 65 Кодексу

⁵⁴⁴ Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради

про надра до правопорушень щодо екологічної безпеки в промисловості можна віднести невиконання правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами та інше (ст. 68 Кодексу про надра)⁵⁴⁵.

За порушення екологічної безпеки в промисловості винні особи можуть бути притягнені до цивільної, господарської, кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності.

Найпоширенішою формою відповідальності у зазначених відносинах є відшкодування шкоди, що ґрунтується на ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», за якою підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством України. При цьому пріоритетним є застосування норм законодавства про забезпечення екологічної безпеки, а у випадках, коли це питання не врегульовано зазначеним законодавством, застосовуються відповідні положення Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), зокрема глави 19 та 82.

Підставою такої відповідальності є наявність реальної шкоди (майнової, моральної), заподіяної порушенням екологічної безпеки у промисловості, а умовами її застосування є протиправність, причинний зв'язок між заподіяною шкодою і фактом заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу, наявність вини заподіювачів шкоди, підвищений екологічний ризик та небезпечна діяльність. При цьому відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки настає у разі, коли відповідні дії були вчинені у зв'язку з виробничою або іншою діяльністю. Зокрема, відповідальність за порушення правил екологічної безпеки настає, за умови, що воно спричинило екологічне забруднення територій, під яким розуміється істотне погіршення екологічної обстановки внаслідок значного запилення, задимлення, викидів радіоактивних, хімічних, бактеріологічних та інших речовин, що становлять небезпеку для людини, довкілля, матеріальних цінностей тощо⁵⁴⁶.

Загальні підстави відповідальності за заподіяння шкоди передбачені статтями 1166 та 1187 ЦК України, відповідно до яких шкода, завдана особі чи майну фізичної або юридичної особи, підлягає відшкодуванню у повному обсязі особою, яка її завдала. Обов'язок відшкодувати завдану шкоду виникає у її завдавача за умови, що дії останнього були неправомірними, між ними і шкодою є безпосередній причинний зв'язок та є вина зазначеної особи, а коли це було наслідком дії джерела підвищеної небезпеки, - незалежно від наявності вини.

України. - 1992. - № 50. – Ст. 678.

⁵⁴⁵ Кодекс про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 36. - Ст.340.

⁵⁴⁶ Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04/print1416919638128653>

Право звертатися до суду з позовами про відшкодування збитків і втрат, заподіяних у результаті порушення законодавства про екологічну безпеку надано спеціально уповноваженим органам державного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

При вирішенні спору про відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічної безпеки у промисловості, суди виходять з презумпції вини правопорушника, тобто відповідач повинен довести, що в його діях (діях його працівників) відсутня вина у заподіянні шкоди.

Особливість цих відносин обумовлена тим, що, як зазначалось раніш, найбільша питома вага суб'єктів господарської діяльності, у власності або у користуванні яких є хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки, припадає саме на промисловість, а відповідно до статей 68, 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 1187 ЦК України особа, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, відповідає за завдану шкоду, якщо вона не доведе, що шкоду було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого (частина п'ята ст. 1187 ЦК України, пункт 1 частини другої ст. 1167 ЦК України). Під непереборною силою слід розуміти, зокрема, надзвичайні або невідворотні за даних умов події (пункт 1 частини першої ст. 263 ЦК України), тобто ті, які мають зовнішній характер. Під умислом потерпілого слід розуміти, зокрема, таку його протиправну поведінку, коли потерпілий не лише передбачає, але і бажає або свідомо допускає настання шкідливого результату. Якщо груба необережність потерпілого сприяла виникненню або збільшенню шкоди, то залежно від ступеня вини потерпілого, якщо інше не встановлено законом, розмір відшкодування з особи, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, має бути зменшено (але не може бути повністю відмовлено у відшкодуванні шкоди). При цьому потерпілий подає докази, що підтверджують факт завдання шкоди за участю відповідача, розмір завданої шкоди, а також докази того, що відповідач є завдавачем шкоди або особою, яка відповідно до закону зобов'язана відшкодувати шкоду.

Цивільно-правова відповідальність за шкоду, завдану діяльністю, що є джерелом підвищеної небезпеки, настає у разі її цілеспрямованості, а також при мимовільному проявленні шкідливих властивостей об'єктів, що використовуються в цій діяльності. В інших випадках шкода відшкодовується на загальних підставах, передбачених статтею 1166 ЦК України, особою, яка її завдала⁵⁴⁷.

Шкода, заподіяна внаслідок порушення правил екологічної безпеки, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення. В залежності від виду, характеру та спрямування

⁵⁴⁷ Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0004740-13/print1416919638128653>

правопорушення щодо екологічної безпеки у промисловості розрізняють нормативний, витратний, таксовий і розрахунковий способи (методи) обчислення шкоди, заподіяної такими правопорушеннями. Так, наприклад, у разі порушення правил щодо атмосферного повітря розрахунок завданих збитків здійснюється згідно з Методикою розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 21 січня 2009 р. за № 48/16064⁵⁴⁸. Якщо таке порушення спрямовано на водні об'єкти, розмір збитків розраховується відповідно до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 та зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 14 серпня 2009 р. за № 767/16783⁵⁴⁹.

Таким чином, основні питання відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями екологічної безпеки у промисловості в цілому визначено на законодавчому рівні, однак застосування цивільно-правової відповідальності до винних суб'єктів господарювання стримується ускладненим механізмом відшкодування шкоди, а саме щодо розрахунків розміру шкоди, доведення факту правопорушення, обґрунтування причинного зв'язку, вини порушника і інш.

За порушення вимог екологічної безпеки в промисловості може бути застосована господарсько-правова відповідальність, зокрема, щодо порушень при організації та здійсненні господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки. Частково питання такої відповідальності урегульовано частиною другою ст. 246 Господарського кодексу України, якою передбачена можливість застосування такої адміністративно-господарської санкції як обмеження або зупинення Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а також іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом у разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог. Так, відповідно до п. 2 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» цей орган має право приймати рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного

⁵⁴⁸ Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 5. – Ст. 151.

⁵⁴⁹ Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 63. – Ст. 2242.

середовища⁵⁵⁰. Державна екологічна інспекція України так само, як орган виконавчої влади, що утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів та притягнення винних осіб до відповідальності має ряд повноважень у цій сфері, зокрема, відповідно до підпункту 13 п. 5 Положення про неї має право:

приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин, за винятком суб'єктів підприємницької діяльності (інвесторів), що провадять свою діяльність відповідно до законодавства про угоди щодо розподілу продукції;

опломбовувати приміщення, устаткування, апаратуру підприємств, установ, організацій та об'єктів, стосовно яких було прийняте в установленому порядку рішення про обмеження чи тимчасове зупинення їх діяльності⁵⁵¹.

Водночас, відповідно до ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього середовища», діяльність фізичних та юридичних осіб, що завдає шкоди навколишньому природному середовищу, може бути припинена за рішенням суду.

Таким чином, на законодавчому рівні за порушення екологічної безпеки в промисловості передбачена можливість застосування як в судовому, та і в позасудовому порядку таких адміністративно-господарських санкцій як обмеження, тимчасова заборона (зупинення) або припинення діяльності. Раніше порядок їх застосування регулювався Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища»⁵⁵², яка наразі відмінена⁵⁵³, а новий порядок застосування цих санкцій, незважаючи на їх актуальність, на сьогодні не затверджено.

Для підвищення можливостей господарсько-правової відповідальності для забезпечення суспільного господарського порядку стосовно екологічної

⁵⁵⁰ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. - 2014. - № 20. – Ст. 619.

⁵⁵¹ Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. – Ст. 1260.

⁵⁵² Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища: Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 46. - Ст.637.

⁵⁵³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 9 квітня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 23. - Ст.873.

безпеки в промисловості доцільно: по-перше, узагальнити порушення екологічних вимог, скоєння яких суб'єктами господарювання наносить суттєву шкоду навколишньому середовищу та потребує застосування відповідальності саме до таких суб'єктів, а не до їх посадових осіб, взявши за основу перелік порушень в відповідних законах екологічного законодавства; по-друге, визначити стосовно вказаних окремих порушень чи їх груп види адміністративно-господарських санкцій, зокрема таких як: вилучення прибутку (доходу), адміністративно-господарський штраф, зупинення дії дозволу на здійснення суб'єктом господарювання певних видів природокористування, обмеження, зупинення або припинення діяльності суб'єкта господарювання, з урахуванням того, що в разі таких порушень йдеться про порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності; по-третє, встановити щодо кожної санкції умови та порядок її застосування, передбачивши таке застосування як органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень, так і судовими органами.

Поряд із зазначеними видами відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у промисловості може застосовуватись адміністративна та кримінальна відповідальність, зокрема, до фізичних осіб – підприємців та посадових осіб суб'єктів господарювання.

Так, за Кодексом України про адміністративні правопорушення до зазначених правопорушень можна віднести:

порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення (ст. 46-1);

невиконання обов'язків із реєстрації в судових документах операцій із шкідливими речовинами і сумішами (ст. 62);

порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78);

порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ (ст. 78-1);

недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79);

експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднювальних речовин у викидах (ст. 81);

порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (ст. 82);

змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82-4);

порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму (ст. 82-7);

порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 83);

невиконання правил і норм у процесі створення, виробництва, зберігання, транспортування, використання, знешкодження, ліквідації, захоронення мікроорганізмів, біологічно активних речовин та інших продуктів біотехнологій (ст. 90-1);

невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 91-1);

приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 91-3);

порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93);

порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості (ст. 94);

порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки (ст. 95);

порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами (ст. 132-1);

порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів на транспорті (ст. 133).

У разі, коли правопорушення щодо екологічної безпеки у промисловості загрожують спричиненням тяжкої шкоди здоров'ю, життю невизначеного кола осіб, особливо при нападі на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення, вони визнаються *екологічними злочинами*, і за них передбачена кримінальна відповідальність, суб'єктами якої можуть бути фізичні особи – підприємці та посадові особи інших суб'єктів господарювання. Велика частина цих діянь скоюється шляхом активної поведінки (одні з них скоюються шляхом порушення спеціальних правил, інші - без таких), створюючи умови екологічної (загальної) небезпеки. Загроза завдання екологічної шкоди інтересам, які охороняються правом, знижує рівень безпеки (для життя й здоров'я громадян тощо). До того ж виникає невпевненість громадян у надійності охорони й захисту їхніх інтересів державою; злочини проти екологічної (загальної) безпеки загрожують завданням різного ступеня збитків, а також створюють умови для настання тяжких і особливо тяжких наслідків⁵⁵⁴.

Кримінальна відповідальність настає за порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238); забруднення атмосферного повітря (ст. 241); проектування чи експлуатацію споруд без систем захисту довкілля (ст. 253); напад на об'єкти, на яких є предмети, що

⁵⁵⁴ Литвин О. Кримінально-правова охорона екологічної безпеки // Юридичний журнал. – 2010. - № 3 [Електронний журнал]. - Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3442>

становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 261); порушення правил безпеки під час використання робіт з підвищеною небезпекою (ст. 272); порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (ст. 274); порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд (ст. 275); заготівля, перероблення або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 327) і інше.

Притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності може мати місце незалежно від застосування до таких осіб цивільно-правової чи господарсько-правової відповідальності.

Для розвитку положень щодо юридичної відповідальності за правопорушення стосовно екологічної безпеки в промисловості представляє інтерес Директива № 2008/99/ЕС Європейського Парламенту і Ради про кримінально-правову охорону навколишнього середовища від 19 листопада 2008 року щодо відповідальності юридичної особи, які можуть бути взяті при доопрацюванні вітчизняного законодавства. Зокрема, це положення стосовно суб'єкта кримінальної відповідальності - юридичної особи, характеру санкцій, підстав застосування такої відповідальності і інше⁵⁵⁵.

Таким чином, особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в промисловості проявляються у об'єкті, предметі, суб'єктному складі таких правопорушень, переліку підстав та умов такої відповідальності.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрийте зміст та поняття екологічної безпеки у промисловості.
2. Визначить суть та підстави правового забезпечення екологічної безпеки в промисловості.
3. Назвіть основні нормативно-правові акти, що регулюють питання забезпечення екологічної безпеки в промисловості України.
4. Назвіть структуру спеціально уповноважених органів влади у сфері забезпечення екологічної безпеки у промисловості.
5. Яка система правових засобів забезпечення екологічної безпеки передбачена на етапі планування та проектування господарської діяльності?
6. Назвіть систему правових засобів забезпечення екологічної безпеки на етапі експлуатації промислових об'єктів.
7. Які види юридичної відповідальності встановлені законодавством України за порушення вимог екологічної безпеки у промисловості?

Рекомендована література

1. Малышева Н.Р. Охрана окружающей среды от шумового воздействия (правовые и организационные вопросы) / Н.Р. Малышева. – Київ: Наукова думка, 1984. – 143 с.

⁵⁵⁵ Директива № 2008/99/ЕС Европейского Парламента и Совета об уголовно-правовой охране окружающей среды (текст в соответствии с ЕЭП) (Страсбург, 19 ноября 2008 года) //Официальный журнал L 328, 06.12.2008. - С. 0028 - 0038

2. Розумович І.М. Правове забезпечення врахування екологічних вимог при санації та приватизації об'єктів підвищеної небезпеки: дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ірина Миколаївна Розумович; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2007. – 197 с.

3. Ярчак В.В. Правове регулювання запобігання негативному впливу на довкілля об'єктів підвищеної екологічної небезпеки: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Вікторія Валеріївна Ярчак; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2010. – 237 с.

Тема 3.3. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в гірничодобувній та переробній промисловості

Анотація. Досліджуються поняття екологічної безпеки в процесі користування надрами, її юридична природа та ознаки, а також джерела екологічного ризику в процесі користування надрами. Аналізуються правові засади забезпечення екологічної безпеки у сфері користування надрами. Розглядаються особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у сфері користування надрами.

Ключові слова: користування надрами, екологічна безпека надр; гірничі підприємства; геологічне вивчення надр.

3.3.1. Поняття екологічної безпеки в процесі користування надрами: юридична природа та ознаки. Джерела екологічного ризику в процесі користування надрами

Розкриваючи юридичну природу екологічної безпеки акад. В.І. Андрейцев справедливо наголошував, що остання є різноплановою і поліфункціональною інтегрованою категорією, яка відтворює реальне біолого-фізичне, технологічне, економічне та соціально-правове явище. При цьому, у анотованому викладенні, екологічна безпека розуміється як такий стан суспільних правовідносин, за яких системою правових норм: а) гарантується захищеність права на безпечне довкілля, б) регулюється здійснення екологонебезпечної діяльності, в) запобігається погіршення стану довкілля.

В правовому аспекті надзвичайний науковий інтерес має проблема поняття безпеки надр – і як складової безпеки планети і як об'єкту права безпеки надр, адже останнє, за запропонованою концепцією, є складовим структурним інститутом надроправа .

Тому цю категорію, враховуючи початкову стадію формування системи правових норм, які регламентують відносин в сфері безпеки надр, необхідно розкрити через відповідну дефініцію, що сприятиме не тільки об'єктивному розвитку надроправових норм і становленню цього правового інституту, але й визначенню його змісту, об'єктно-суб'єктного складу, відтак - розкриттю

внутрішньої структури та зовнішніх меж кодифікації законодавства про надра
556

Втім, перед понятійним аналізом власне безпеки надр, слід зупинитися на двох принципових і важливих аспектах, що супроводжували новітні юридичні дослідження в сфері безпеки надр як об'єкту відповідного права.

По-перше, відзначимо наявність двох позицій щодо меж правової категорії, яку дослідники розглядають як джерело небезпеки, а саме: «безпека надр» і «безпека надрокористування».

Аргументуючи вибір на користь першого поняття, зазначимо, що доктринальним визначенням надроправової теорії є конституційне поняття надр як об'єкта права власності Українського народу. Тому безпека надр може вважатися загальною категорією, в якості родової має розглядатися «безпека власності на надра» і вже безпосередніми її проявами можуть виступати «безпека володіння надрами», «безпека користування надрами» та «безпека розпорядження надрами». Таким чином, якщо інститут права безпеки надр називати правом безпеки надрокористування, то це означає або звуження обсягу джерела небезпеки, коли розглядається лише одна з його складових, або підміна понять, коли під надрами розуміється лише надрокористування.

По-друге, ідучи у фарватері чинного гірничого законодавства (розділ VI Гірничого Закону України (далі – ГЗУ) «Особливості екологічної безпеки гірничих робіт») ⁵⁵⁷ у науці гірничого права спочатку виділялося «Право екологічної безпеки надр», однак надалі, щоб не потрапити на шлях подвійної диференціації (надра – не лише надрокористування, а безпека – не лише екологічна), логіка аналізу обумовлює підхід щодо визначення саме «права безпеки надр». Тим більше, що і той же ГЗУ поряд із поняттям «екологічна безпека гірничих робіт» застосовує поняття іншого виду безпеки - промислової («безпека проведення гірничих робіт», розділ V).

По-третє, необхідно визначитись із власне поняттями «безпека» та «безпека надр», адже за цим стоїть важливе питання з розуміння поняття «охорона надр». Уявляється, що термін «безпека» в юридичних дефініціях слід використовувати лише у зв'язку із «об'єктом, що може становити (створювати) небезпеки (шкоду)», а відносно «об'єкту, що може зазнавати небезпеки (шкоди)» застосовувати термін «охорона». У випадках, коли об'єкт, що може становить небезпеку, характеризується як такий, що може створювати небезпеку у гранично припустимих (прийнятних) рівнях чи зовсім її не створювати, то тут слід використовувати термін «безпечність». Хоча в останньому випадку термін традиційно розглядається як властивість об'єкту не становити і не створювати небезпеки. Отже за показником стану небезпеки об'єкти можна поділити на такі групи: 1) об'єкти, що становлять і реально загрожують небезпекою (об'єкти підвищеної небезпеки); 2) об'єкти, що можуть

⁵⁵⁶ Кірін Р.С. Право безпеки надр: інституційні засади / Р.С. Кірін // Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. – К.: НТУУ "КПІ", 2013. – С. 153-155.

⁵⁵⁷ Офіційний вісник України. – 1999. – № 43. – Ст. 2125.

становити небезпеки і можуть створити їх (потенційно небезпечні об'єкти); 3) об'єкти, що не становлять небезпеки, але можуть створити їх (потенційно безпечні об'єкти); 4) об'єкти, що не становлять і не створюють небезпеки (безпечні об'єкти).

При цьому стан об'єкту, природно, не є постійним – він може мігрувати з групи в групу, а може перебувати в декількох станах і часто одночасно. На це впливає ціла низка як об'єктивних так і суб'єктивних чинників⁵⁵⁸.

Крім того, слід мати на увазі, що як зазначає акад. Андрейцев В.І., необхідно розмежовувати поняття «об'єкт підвищеної небезпеки» та «діяльність підвищеної небезпеки», які, в свою чергу, поділяються на ендогенні та екзогенні (поширення небезпечних наслідків об'єкта чи діяльності на внутрішнє чи зовнішнє оточення), а також геогенні та техногенні (походження небезпеки природного чи штучного характеру).

Загальні засади правового розуміння екологічної безпеки, викладені у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", відповідно до яких навколишнє природне середовище (далі - НПС) може вважатися екологічно безпечним за умов, якщо забезпечується попередження:

- 1) погіршення екологічної обстановки;
- 2) виникнення небезпеки для здоров'я людей,

заклали кодифікаційні основи і до особливостей правового забезпечення екологічної безпеки при таких видах екологозначущих надроправових відносин: - розміщення, проектування, будівництво, реконструкція, введення в дію та експлуатація підприємств, споруд та інших об'єктів надрозфери; - застосування нафти; - діяльність, пов'язана зі шкідливим впливом забруднення НПС від акустичних, електромагнітних, фізичних, іонізуючих та радіаційних джерел і факторів; - забруднення НПС відходами; - застосування транспортних та інших пересувних засобів і установок; - проведення наукових досліджень, впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем на об'єктах надрозфери.

В подальшому норми, що стосуються екологічної безпеки надрокористування, були розвинуті у Кодексі України про надра (далі - КпН)⁵⁵⁹. Однак їх викладення в галузевому кодифікованому законодавчому акті є абсолютно безсистемним, хаотичним, фрагментарно реагуючим скоріше на достатність, а ніж на необхідність.

Так, серед завдань КпН (ст. 2) можна виокремити гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та НПС. Деталізація цього положення реалізована у низці статей КпН, що регулюють наступні види надроправових відносин: 1) надання гірничих відводів - вирішуються питання щодо дотримання вимог безпеки під час проведення гірничих і підричних робіт, відвернення небезпеки для людей, майна та НПС (ст. 17); 2) геологічне вивчення надр - забезпечення екологічно безпечного для життя і здоров'я людей

⁵⁵⁸ Кірін Р.С. Право безпеки надр: кодифікаційні засади / Р.С. Кірін // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права: зб. матеріалів Круглого столу (м. Харків, 24 травня 2013 р.). – Харків: Нац. ун-т "ЮАУ імені Ярослава Мудрого", 2013. – С. 125-127.

⁵⁵⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

стан НПС (ст. 38); 3) проектування гірничодобувних об'єктів і підземних споруд - урахування вимог екологічної безпеки, підлягання екологічній та іншим видам експертизи (ст. 48); 4) проектування будівництва об'єктів по переробці мінеральної сировини - утилізація, знешкодження або безпечно захоронення відходів переробки (шламу, пилу, стічних вод тощо), забезпечення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і НПС (ст. 50); 5) квотування ВКК - запобігання негативним екологічним наслідкам інтенсивного видобутку (ст. 52); 6) розробка РКК - забезпечення застосування раціональних, екологічно безпечних технологій ВКК і вилучення наявних у них компонентів, а також заходів, що гарантують безпеку людей, майна і НПС (ст. 53); 7) ліквідація і консервація гірничодобувних об'єктів - приведення гірничих виробок і свердловин у стан, який гарантує безпеку людей, майна і НПС (ст. 54); 8) державний гірничий нагляд - правильність і своєчасність проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і НПС, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами (ст. 63); 9) відповідальність за порушення ЗпН - невиконання правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і НПС від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, невиконання вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, в стан, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації (ст. 65).

Кодифікований акт гірничого законодавства - Гірничий закон України - розвиває інститут екологічної безпеки, проте лише в сфері гірничої справи, згадуючи серед законодавства, що регулює гірничі відносини, міжгалузеві та галузеві правила технічної експлуатації, що встановлюють вимоги та норми щодо ефективного, безпечного та екологічно чистого проведення гірничих робіт, організації та управління виробництвом (ст. 3). Серед принципів державної політики в гірничодобувній промисловості задекларовано підвищення екологічної безпеки гірничих підприємств (ст. 7). В процесі проектування гірничих підприємств (ст. 13) розроблені проекти гірничих підприємств підлягають екологічній, технічній та іншим видам експертиз і затверджуються власником (керівником) організації - замовника. Стадія реконструкції та технічного переоснащення діючих гірничих підприємств здійснюється відповідно до затверджених проектів, що пройшли екологічну, технічну та інші види експертиз, спеціалізованими організаціями чи спеціалізованими підрозділами цих підприємств (ст. 16). На стадії експлуатації гірничих підприємств закон висуває основні вимоги до проведення гірничих робіт (ст. 18), серед яких виділено забезпечення радіаційної та екологічної безпеки під час проведення гірничих робіт.

Окремим положенням (ст. 22) у Гірничому законі регулюється експертиза проектних рішень з протиаварійного захисту, безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств. Зокрема, передбачені такі її види як державна технічна (будівельно-технічна), екологічна та санітарно-гігієнічна експертиза безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств.

Серед матеріальних об'єктів, що потрапляють до сфери вимог екологічної безпеки при здійсненні гірничої справи, особлива увага приділена атмосферному повітрю. Так, до переліку технічних та організаційних заходів щодо запобігання аваріям і катастрофам належить проведення підземних гірничих виробок з примусовим провітрюванням за допомогою безперервно діючих вентиляційних установок згідно з правилами безпеки, а на відкритих роботах допускається застосування природного провітрювання за умови досягнення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря на робочих місцях (ст. 26).

Нарешті слід відзначити, що у чинній редакції згаданого кодифікованого акту гірничого законодавства здійснено спробу виокремити інститут права екологічної безпеки гірничих робіт (розділ VI), який, на думку розробників, слід поділити на такі складові: 1) основні екологічні вимоги у сфері проведення гірничих робіт - у тому числі застосування екологічно безпечних гірничих технологій (ст. 34); 2) запобігання шкідливому впливу гірничих робіт - проектами гірничих підприємств передбачаються заходи щодо запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на життя та здоров'я населення, довкілля та природні ресурси, які здійснюються власником (керівником) гірничого підприємства відповідно до законодавства (ст. 35); 3) заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при проведенні гірничих робіт - керівник гірничого підприємства зобов'язаний попередити власників підприємств, розташованих на гірничому відводі, про час їх підробки гірничими роботами та узгодити з ними заходи щодо захисту від можливого шкідливого впливу гірничих робіт (ст. 36); 4) порядок ліквідації або консервації гірничого підприємства - здійснюється за проектом, затвердженим власником (керівником) гірничого підприємства, який включає соціально-економічне обґрунтування, технічне рішення, пропозиції про можливе відновлення гірничих робіт, використання гірничих виробок, будівель, споруд іншого призначення, заходи, спрямовані на запобігання небезпечному впливу на інші підприємства, довкілля та людей, та який пройшов екологічну, технічну та інші види експертиз, а також погоджений в установленому законодавством порядку з органами гірничого нагляду та іншими заінтересованими органами (ст. 45).

Втім назвати рівень урегульованості даного інституту достатнім, навіть за таких обставин, досить важко, адже виходячи з основного завдання гірничої екології - підрозділу техноекології, розділу гірничої науки, що вивчає закономірності впливу діяльності людини на навколишнє середовище в сфері гірничого виробництва, яким є: а) створення наукового основ гірничого моніторингу і моніторингу довкілля; б) розробка принципів економічної оцінки змін біосфери під впливом гірничого виробництва і ефективності заходів охорони довкілля; в) розробка принципів і шляхів оптимізації впливу гірничого виробництва на навколишнє середовище, адекватним має бути і рівень кодифікації відповідного інституту екологічної безпеки у сфері надроправових відносин.

Як показав аналіз чинного екологічного, гірничого законодавства та ЗпН оптимальним напрямом кодифікації інституту екологічної безпеки в сфері надроправових відносин є напрям, що інтегрує в собі зовнішнє упорядкування нормативного матеріалу по об'єктно-суб'єктних блоках, що розкривають їх стан в часі, просторі, по кількості та якості, а також внутрішнє погодження відповідних норм, що дозволяє здійснити перегляд їх сукупності, скасувати застарілі та неефективні, заповнити прогалини, усунути дублювання, розбіжності та протиріччя, розробити нові та узгодити інститут в цілому.

Так, наприклад, блок, що регулюватиме забезпечення екологічної безпеки гірничої справи в часі доцільно кодифікувати за такими складовими: 1) забезпечення екологічної безпеки на стадії організації гірничої справи - проектування та будівництво гірничого підприємства; 2) забезпечення екологічної безпеки на стадії здійснення гірничої справи - експлуатація, реконструкція та технічне переоснащення гірничого підприємства; 3) забезпечення екологічної безпеки на стадії припинення гірничої справи - ліквідація, консервація чи перепрофілювання гірничого підприємства.

Блок, покликаний врегулювати забезпечення екологічної безпеки гірничої справи в просторі, можна представити у вигляді: 1) забезпечення екологічної безпеки гірничої справи на суходолі; 2) забезпечення екологічної безпеки гірничої справи в акваторіальній зоні - континентальному шельфі чи виключній (морській) економічній зоні.

При цьому слід враховувати й можливість додаткових рівнів диференціації міжблокового характеру. За критерієм простору це може бути: 1) забезпечення екологічної безпеки (внутрішньої) безпосередньо гірничої справи; 2) забезпечення екологічної безпеки (зовнішньої) при впливі гірничої справи.

Отже, ґрунтуючись на визначенні «права екологічної безпеки» можна запропонувати розуміння права безпеки надр як складової надрологічного права (надроправа) України: це система правових норм та інших засобів, які спрямовані на створення правових умов для реалізації конституційного права власності Українського народу на надра та права на безпечні для життя і здоров'я надра, а також забезпечення регулювання безпеки користування надрами з метою здійснення впливу на виявлення, запобігання і ліквідацію реальних та потенційних загроз виникнення ендегенної чи/та ендегенної надзвичайної ситуації та/або аварії і їх наслідків, що пов'язані з надрами і мають природний або/та техногенний характер, небезпечний для особи, суспільства і держави, які безпосередньо або/та факультативно пов'язані з надрами, встановлення особливого статусу активних або/та пасивних суб'єктів, відповідного режиму активних або/та пасивних об'єктів безпеки і їх оточення, що постраждали внаслідок небезпечного впливу активного (динамічного) або/та пасивного (статичного) стану надр .

При цьому слід враховувати наявність нормативного визначення одного з суміжних понять надроправа, а саме - охорона надр. Під останнім поняттям розуміється сукупність заходів, які забезпечують найповніше комплексне вилучення корисних копалин, збереження або припустимі зміни

геоморфологічних структур, властивостей та екологічного стану верхнього шару літосфери .

Про існування інституту права безпеки надр (далі - ПБН) наголошувалось неодноразово. Так, досліджуючи правове забезпечення безпеки надрокористування проф. І.М.Козьяков запропонував класифікацію різновидів безпеки, що можуть виникати під час одного з видів користування надрами – видобуванні корисних копалин (далі - ВКК), а також окреслив об'єктне коло «права безпеки» за стратифікаційною моделлю «людина – суспільство – держава» .

Деталізуючи складові елементи «безпеки вивчення та освоєння ресурсів надр», автори виділяють такі її види: 1) безпека населення зон впливу процесів надрокористування; 2) безпека будівель і споруд; 3) безпека довкілля; 4) безпека права власності, які, на їх думку, формують такі види безпеки надрокористування: - геоморфологічна (ландшафтна); - геоекологічна; - техніко-технологічна; - соціальна .

До цього переліку І.М. Козьяков додає види «безпеки ВКК»: - індивідуальна (особиста); - економічна; - енергетична; - екологічна; - літосферна (геологічна); - виробнича (техніко-технологічна); - радіаційна; - техногенна; - інформаційна; - майнова; - продовольча; - кримінологічна; - безпека державного кордону (територіальна, транскордонна). Крім того, при інших видах користування надрами, зазначений автор пропонує виділяти такі види безпеки як: - військова (воєнна, оборонна); - психологічна; - соціокультурна (безпека культурних цінностей).

Окрім класифікаційних засад, при визначенні змісту відповідної частини загального кодифікаційного акту в сфері використання, охорони та безпеки надр слід орієнтуватися на чинне законодавство, пропозиції з його реформування та певний зарубіжний досвід.

Щодо останнього, відзначимо пропозицію С.В. Гудкова, який запропонував закріпити в Концепції нового законодавства про надра вимогу щодо розробки нових законів, у тому числі й «Про екологічну безпеку надр та надрокористування»⁵⁶⁰. Важливі питання інституту права екологічної безпеки підіймали й інші вчені.

Серед завдань чинного Кодексу України про надра (далі - КпН) виділимо позицію про гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорону прав і законних інтересів підприємств та громадян. ГЗУ (ст.ст. 34 - 36) в більшій мірі конкретизує особливості екологічної безпеки гірничих робіт, встановлюючи зокрема: - основні екологічні вимоги у сфері проведення гірничих робіт; - запобігання шкідливому впливу гірничих робіт; - заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при проведенні гірничих робіт.

Виходячи з аналізу проекту нового кодифікаційного акту про надра , можна дійти висновку про те, що у ньому пропонується виділити два блоки

⁵⁶⁰ Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гудков Сергей Викторович. – М., 2005. – 234 с.

правового регулювання: 1) етапи користування надрами - вивчення та використання надр, у тому числі будівництво, реконструкція, експлуатація, консервація, перепрофілювання та ліквідація гірничих виробництв; 2) об'єкти забезпечення безпеки при користуванні надрами - життя та здоров'я людей, - природні ландшафти, - енергетичний (геомеханічний) стан верхньої оболонки надр, - будівлі, споруди, компоненти інфраструктури на гірничому об'єкті. При цьому перелік вимог щодо забезпечення екологічної безпеки при користуванні надрами пропонується регламентувати правилами екологічної безпеки, що мають бути затвердженими урядом.

Крім цього, при кодифікації законодавства про безпеку надр, конче необхідно врахувати та врегулювати головні, на мій погляд, причини виникнення екологічних проблем освоєння надр, що полягають у наступному: - розгляд їх поза системою екологічних відносин, відносин екологічної безпеки, що виникають у зв'язку з освоєнням надр Землі; - рішення їх у локальній постановці, оскільки техногенний вплив на природне середовище фіксується і вивчається по-факторно, не як взаємодія природних і техногенних геосистем; це призводить до значної неповноти знань про реальні результати такої взаємодії, до фрагментарності методичного і інформаційного забезпечення вирішення проблем; - відсутність необхідної і достатньої правової, а також інструктивної регламентації діяльності підприємств - надрокористувачів, що в сукупності мають забезпечити дотримання екологічно безпечних меж і форм освоєння надр; - недостатнє за своїм станом і дієвістю організаційне забезпечення вирішення екологічних проблем; - недієвість економічного механізму для здійснення екологічно збалансованої діяльності суб'єктів надрокористування; - невідповідність наявної нормативної бази повноті складу впливу на довкілля, ступеню їх екологічної небезпеки і темпам наростання її інтенсивності, а також масштабам, властивим сучасним процесам освоєння надр; - відсутність критеріїв оцінки екологічної небезпеки освоєння надр; - обмеженість геоекологічного моніторингу в процесі освоєння надр; - недостатність екологічного контролю виконання необхідних вимог.

Вищевикладені результати слід розглядаються як етап на шляху до наступних, не менш актуальних завдань :

1. Визначення та групування видів, джерел і факторів екологічної небезпеки освоєння надр у зв'язку із відповідними, поб'єктними видами шкоди, що можуть їх супроводжувати.

2. Визначення об'єктивних та суб'єктивних ознак складу надзвичайних ситуацій, пов'язаних із надрами.

3. Визначення сфери регулювання відносин безпеки надр, розробка на цій основі структури права безпеки надр та відповідного проекту книги «Право безпеки надр» як складової нового кодифікованого законодавчого акту в сфері використання, охорони та безпеки надр – Кодексу законів України про надра⁵⁶¹.

⁵⁶¹ Кірін Р.С. Проблеми кодифікації інституту екологічної безпеки у сфері надроправових відносин / Р.С. Кірін // Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: матеріали наук.-практ. Круглого столу (м. Київ, 28 березня 2014 р.). – Чернівці: Кондратьєв А.В., 2014. – С. 146-149.

Отже, найважливішими чинниками екологічної небезпеки, що відрізняють освоєння надр, є: - безповоротність наслідків дії виробництва на надра, коли компоненти надр використовуються як предмети тру та і при цьому самі надра - як середовище, в якому проводяться гірничі роботи; відновлення повністю природного стану надр і їх природних властивостей в районах освоєння неможливо; - системний характер дії виробництва на природне середовище, коли їх наслідки можуть проявлятися в усіх природних об'єктах (грунтовий покрив, надра, поверхневі води, атмосферне повітря, рослинність, тваринний світ) і позначатися на більшості видів природних ресурсів (земельні, ресурси надр, рослинні, фауністичні, енергетичні, геотермальні, кліматичні); перетворення надр завжди супроводять залишкові явища техногенного характеру у біосфері в цілому; - ситуаційний, індивідуальний в кожному випадку характер наслідків техногенних дій, залежний від конкретного поєднання природних особливостей району освоєння, а також технологічних і виробничих чинників; в силу цієї обставини всюди, в усіх гірничо-промислових районах екологічні ситуації унікальні по динаміці і параметрам розвитку, що вимагає використання відповідного управління для кожної ситуації; - сильні зворотні зв'язки, що проявляються у взаємодії виробництва з природним довкіллям, коли залишкові необоротні зміни в природних об'єктах набувають характеру обмежень, що ініціюють екстенсивне зростання ресурсоемності освоєння надр, який, у свою чергу, розширює зони екологічного впливу; - екологічні наслідки освоєння надр, як правило, пов'язані з технологічними заходами забезпечення безпеки праці у виробництві; підвищення рівня безпеки має різні екологічні наслідки.

Дія вказаних чинників оцінюється як: - сильна, враховуючи масштаби порушень природного середовища по відношенню до кількісних результатів виробництва; - зосереджена, беручи до уваги територіальну локалізацію ресурсів надр; - динамічна, що виражається в звичайному розширенні просторових меж робіт і зони екологічного впливу виробництва; - довготривала, обумовлена терміном діяльності підприємств і періодом затухання екологічних процесів після його ліквідації; - повсюдна, що відповідає існуючому широкому розповсюдженню освоєння надр на території країни.

Таким чином, при освоєнні надр зберегти в стратегічному плані природне середовище в природному стані не представляється можливим. З урахуванням цього природоохоронні дії, що розуміються як заходи, що лише захищають природне середовище і зберігають її природний стан, слід розглядати як часткові, не здатні вирішити проблему екологічної безпеки освоєння надр принципово і в цілому.

Гірничодобувна промисловість, як один із видів економічної діяльності, виступає серйозним забруднювачем навколишнього природного середовища, що проявляється в трьох основних напрямках: - порушення земної поверхні; - викиди в атмосферне повітря газових та пилових шкідливих речовин; - забруднення водних ресурсів рідкими відходами гірничих підприємств.

Крім зовнішнього впливу, надра мають і фактори внутрішньої небезпеки. Так, у 2011 р. в Національному гірничому університеті проведена Міжнародна конференція "Підземні катастрофи: моделі, прогноз, запобігання", на якій розглянуто результати теоретичних, експериментальних та натурних досліджень газодинамічних та динамічних процесів гірського тиску в шахтах (рудниках) при видобутку вугілля корисних копалин, раптового прориву води у підземні виробки, вибухів пилу і газу, пожеж тощо. Зокрема, конференція працювала за такими секціями: 1) Газодинамічні прояви гірського тиску у вугільних шахтах; 2) Пожежі, вибухи газу і пилу, прорив води у підземні виробки; 3) Динамічні прояви гірського тиску при видобутку корисних копалин.

Найбільшим фактором негативного впливу на довкілля є порушення земної поверхні при розробці родовищ корисних копалин (далі - РКК), що призводить до зміни структури і погіршення якості, або взагалі зникнення родючого шару, до зміни форм рельєфу, ландшафтних порушень. Це викликає, в свою чергу, загибель або деградацію рослинного та тваринного світу. Значні порушення земної поверхні відбуваються при проведенні відкритих гірничих та розкривних робіт і ВКК в кар'єрах⁵⁶².

Випереджуючим процесом при цьому є селективне (роздільне, розмежоване) зняття ґрунтового шару, перед яким проводяться підготовчі роботи: вирубка лісу, корчування пнів, збирання і видалення валунів, вирізання чагарників тощо. Відкриті розробки РКК характеризуються значними ландшафтними порушеннями, форми яких мають декілька класифікацій.

Окрім перерахованих порушень земної поверхні, зумовлених відкритими гірничими роботами, значні земельні ділянки займаються відвалами і сухих хвостів збагачення і хвостосховищами. Результатом таких розробок є появи западин та виїмок на земній поверхні, що призводить до зміни водного режиму і, як наслідок, заболочування місцевості, а залишені без рослинного покриву порушені відслонення породи - до інтенсивної водної та вітрової ерозії.

Відводи земель під гірничу справу пов'язані з вилученням більшої чи меншої земельної ділянки у землекористувачів на певний період часу, і, відповідно, скороченням земельних ресурсів країни. Характерно те, що вилучені у інших землекористувачів і порушені землі стають малоприсадибними для продуктивного використання в сільському і лісовому господарстві, та для інших цілей. При цьому процеси природного відновлення рослинних покривів, ґрунтів і рельєфів порушених земель протікають повільно або взагалі не відбуваються. Самі ж порушення земної поверхні, як правило, не зникають і стають сталими техногенними формуваннями, тому такі землі підлягають штучному відновленню. Для вирішення проблеми техногенних порушень ландшафтів використовують різні способи і методи рекультивациі земель. Головна мета рекультивациі – повернути до активного народногосподарського

⁵⁶² Кірін Р.С. Post-mining: екологічні та правові проблеми розробки родовищ корисних копалин / С.В. Гришак, Р.С. Кірін, Д.О. Шашенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2012. – № 2 (59). – С. 319-324.

використання землі, порушені внаслідок гірничих і деяких інших специфічних робіт, створити на них сільськогосподарські, лісові та інші угіддя, поліпшити умови навколишнього середовища.

Для всіх способів розробки родовищ характерним є вплив на біосферу, що стосується практично всіх її елементів: водний і повітряний басейни, землі, надр, рослинного і тваринного світу. Цей вплив може бути як безпосереднім (прямим), так і опосередкованим, що є наслідком першого. Розміри зони поширення непрямого впливу значно перевищують розміри зони локалізації прямого впливу.

За даними ООН, сьогодні у світі з надр щорічно видобувається близько 20 млрд. тон корисних копалин. При цьому лише 1-5 % речовини, що добувається, використовується у вигляді продукції, решта йде у відвали і відходи. Таким чином, в процесі гірничого виробництва утворюються та швидко зростають простори, порушені гірничими виробками, відвалами порід, відходів переробки і є безплідними поверхнями, що негативно впливають й на навколишні території.

У зв'язку з осушенням родовищ і скиданням дренажних та стічних вод (відходів переробки корисних копалин) в поверхневій водоймі і водогоні різко змінюються гідрогеологічні, гідрологічні умови в районі родовища, погіршується якість підземних і поверхневих вод.

У багатьох випадках суттєво порушується гідрологічний режим місцевості, знижується рівень ґрунтових вод, порушується водопостачання населення, водопідживлення лісів, пасовищ, посівних площ, що призводить до відмирання багатьох видів рослин, збіднення тваринного світу, погіршення умов діяльності і проживання людей.

Атмосфера забруднюється пилогазовими організованими і неорганізованими викидами і виділеннями різних джерел, в тому числі гірничих виробок, відвалів, цехів з переробки і фабрик. Вийняті пусті породи, відходи від переробки корисних копалин складують у відвали, що створює додаткові джерела пилевиділення, а інколи (при самозапаленні) і газовиділення.

Основні джерела забруднення атмосфери в районі роботи гірничодобувних чи переробних підприємств є джерела техногенного походження: масові вибухи на кар'єрах, робота виймально-навантажувальних, транспортних, переробних машин та пристроїв, які забруднюють атмосферу викидами пилу, оксидів вуглецю, азоту та інших газів. В результаті комплексного впливу на вказані елементи біосфери суттєво погіршуються умови зростання рослин, проживання тварин, життя людини.

Надра, будучи об'єктом і операційним базисом гірничого виробництва, підлягають найбільшому впливу. Так як надра відносяться до елементів біосфери, що не мають властивостей до природного відновлення в скорому майбутньому, охорона їх повинна передбачати забезпечення науково обґрунтованої і економічно доцільної повноти і комплексності використання.

Вплив гірничого виробництва на біосферу проявляється в різних галузях народного господарства і має велике соціальне і економічне значення. Так, непрямий вплив на землі, пов'язаний зі зміною стану і режиму ґрунтових вод, осадженням пилу і хімічних сполук з викидів в атмосферу, а також продуктів вітрової і водної ерозії, призводить до погіршення якості земель в зоні впливу гірничого виробництва. Це проявляється в пригніченні і знищенні природної рослинності, міграції і скорочення чисельності диких тварин, зниження продуктивності сільського і лісового господарства.

Гірничі розробки порушують гідроекологію ґрунту, призводять до збільшення стоку рудникових та шахтних вод, які несуть значну кількість забруднювачів: хлористі сполуки, сірчану кислоту, розчинні солі заліза, марганцю, міді, цинку, нікелю та інших.

Значним джерелом забруднення навколишнього середовища є шкідливі гази, а також мінералізовані води, що відкачуються з шахт, кар'єрів та скидаються в поверхневі водотоки. Всі поверхневі нагромадження гірських порід стають активним джерелом тонко дисперсного пилу. Шахтні породи в териконах, схильні до само загоряння, забруднюють повітря та ґрунти продуктами горіння, і перш за все сірчаними сполуками.

З інтенсивним відкачуванням підземних вод, нафти, газу пов'язані значні осідання земної поверхні, що нерідко супроводжується деформацією споруд, заболочуванням місцевості, затопленням прибережних територій. Відкачування підземних вод викликає зниження їх рівня на всій прилеглої території, що призводить до загибелі лісів, зниження родючості ґрунтів.

Польські спеціалісти Е.Малара, Т.Скавина і З.Боярський вважають, що вплив гірничого виробництва на навколишнє середовище викликає геомеханічні, гідрологічні, хімічні, фізико-механічні і термічні зміни в навколишньому середовищі.

Геохімічні зміни обумовлені:

1. Будівництвом кар'єрів, відвалів, відстійних водоймищ, різних насипів і траншей.
2. Деформацією поверхні в результаті ведення гірничих робіт.
3. Зберіганням відходів збагачувальних фабрик та інших відходів.
4. Монтажними роботами, роботою важкого обладнання та ін.

В результаті цього впливу відбуваються зміни рельєфу місцевості, геологічної структури масиву гірських порід, ґрунту і будівельного полотна; механічні пошкодження ґрунту, ліквідація ґрунту і створення безґрунтових місцевостей; пошкодження будівельних об'єктів та інженерних споруд.

Гідрологічні зміни зумовлені:

1. Дренажним впливом підземних і відкритих гірничих виробок.
2. Деформацією поверхні в результаті ведення гірничих робіт.
3. Будівництвом кар'єрів, відвалів, водоймищ, різних насипів і траншей.

4. Зменшенням русел рік, будівництвом водойм, перепадів та інших гідротехнічних споруд.

5. Забрудненням вод.

6. Використанням підземних вод з різною метою.

7. Дренуванням родовищ.

В результаті цього впливу відбуваються зміни розташування і руху рівня підземних вод і гідрографічної мережі; погіршення якості вод дрібно залягаючи водоносних горизонтів, геолого-інженерних умов будівельного полотна, водного режиму ґрунтового шару; зменшення ресурсів підземних вод; збільшення суфозії і механічного ущільнення ґрунтів; зміни морфодинамічного режиму рік, створення поїм.

Хімічні зміни обумовлені:

1. Емісією газів і хімічно активного пилу.

2. Скидом засолених і забруднених вод.

3. Впливом токсичних компонентів, що містяться в породних відвалах і хвостосховищах.

В результаті цього впливу відбуваються зміни складу і властивостей атмосферного повітря, вод і ґрунтів.

Фізико-механічні зміни обумовлені:

1. Емісією пилу і аерозолів.

2. Скидами вод, забруднених суспензій і гідро золями. В результаті цього впливу відбуваються зміни складу і властивостей атмосферного повітря, води і ґрунту; зміни русел і водостоків.

Термічні зміни обумовлені:

1. Забрудненням повітря.

2. Скидами підігрітих вод.

3. Нагнітанням підігрітих вод і масив гірничих порід. В результаті цього впливу відбуваються зміни якості атмосферного впливу і водного басейну.

Основні види і результати впливу гірничого виробництва на біосферу наведені в табл. 1.

Таблиця 1.

Тип впливу на елементи біосфери	Характер впливу	Результат впливу
Водний басейн: води підземні, води поверхневі	Гідрогеологічний вплив	
	<p>Осушення РКК, скидання виробничих стічних і дренажних вод.</p> <p>Осушення і перенос поверхневих водойм і водостоків, скидання виробничих стічних і дренажних вод.</p>	<p>Зменшення запасів підземних, ґрунтових та артезіанських вод, поверхневих вод. Порушення гідрогеологічного і гідрологічного режимів.</p> <p>Скорочення запасів поверхневих вод, зміна динаміки руху поверхневих вод: осушення або заболочування земель, погіршення якості води із-за змін гідрохімічного та біологічного режимів, забруднення води</p>
Повітряний басейн	Аеродинамічний вплив	
	<p>Організовані і неорганізовані викиди в атмосферу пилу і газів при проведенні масових вибухів, бурових роботах, при подрібненні гірської маси, при навантажувально-розвантажувальних роботах, при вітровій ерозії відвалів та пожежах</p>	<p>Зміна динамічних характеристик повітряних потоків, створення нових мікрокліматичних умов в зоні дії гірничого підприємства, забруднення атмосфери у вигляді загазованості і запиленості повітря</p>
Ґрунт, ландшафт	Геомеханічний вплив	
	<p>Будівництво кар'єрів та шахт, проведення гірничих виробок, формування відвалів, будівництва</p>	<p>Вилучення земель із с/г або лісового користування, деформація земної поверхні, порушення ґрунтового покриву,</p>

	різного виду комунікацій, доріг, будівель та споруд	погіршення якості ґрунтів, зміна ландшафту із природного на гірничопромисловий, осадження на ґрунти пилу та хімічних з'єднань, ерозія ґрунтів.
Надра	Проведення гірничих виро-бок. Вилучення корисних копалин, вміщуючих і роз-кривних порід. Осушення родовища. Обводнювання діля-нок родовища. Загоряння ко-рисних копалин і порожніх порід. Поховання шкідливих речовин і відходів виробництва. Скидання стічних вод.	Зміна напружено-деформованого стану масиву гірських порід. Зниження якості корисних копалин і промислової цінності родовища. Забруднення надр. Розвиток карстових процесів. Втрати корисних копалин.
Флора та фауна	Біоморфологічний вплив	
	Викиди в амто-, гідро- та літосфери шкідливих речовин, пилу і газів під час геологорозвідувальних, ви-до-бувних робіт та первинної переробки корисних копалин. Вирубка лісів. Порушення ґрунтового покриву. Зміна стану ґрунтових і поверхневих вод. Запилення та загазовування атмосфери. Виробничі і побутові шуми.	Погіршення умов проживання популяції рослин, тварин і мікроорганізмів, лісової, степової та водної флори і фауни. Міграція і скорочення чисельності диких тварин, гноблення і скорочення видів дикоростучих рослин, зниження врожайності сільськогосподарських культур, зниження продуктивності тваринництва, рибного і лісового господарства.

Вплив гірничого виробництва на навколишнє природне середовище починається з геологорозвідувальних робіт. Тут можна відмітити такі види порушень навколишнього середовища: - геомеханічні (зміни природної структури гірського масиву, рельєфу місцевості, поверхневого шару землі, ґрунтів, у тому числі вирубування лісів, деформація поверхні); - гідрогеологічні

(зміна запасів, режиму руху, якості та рівня ґрунтових вод, водного режиму ґрунтів, винесення у ріки та водойми шкідливих речовин з надр землі); - хімічні (зміна складу і властивостей атмосфери та гідросфери, в тому числі й підкислення, засолення, забруднення вод, збільшення фітотоксичних елементів у воді та повітрі); - фізико-механічні (забруднення повітря, його підігрів, зміна властивостей ґрунтового покриву та інше); - шумове забруднення, вібрація ґрунту та гірського масиву, викиди породи при вибухах; погіршення прозорості атмосфери та інші можливі явища, які супроводжують гірничі розробки, негативно впливаючи на навколишнє середовище .

При розвідці РКК найбільші порушення отримують земельні ділянки. Основні порушення землі зводяться до таких:

- складування відвалів при розвідці РКК шахтним і кар'єрним способами;
- при розвідці покладів корисних копалин з використанням верстатів для буріння свердловин землю порушують транспортуванням бурових вишок та будівництвом зумпфів в місцях буріння свердловин і покриття прилеглих площ буровим шламом;
- при сейсморозвідці, яка виконується з використанням вибуху зарядів вибухівки, мають місце локальні порушення ґрунтово-рослинного шару з утворенням деформованої свердловини і воронки на викид. Порожнина і сама свердловина являють небезпеку для людей і тварин, що потребує їх ліквідації;
- лінійні засмічення земель гірськими породами при проведенні геологорозвідувальних каналів механізованим або ручним способами;
- прокладання до місць розвідки та нестационарних промплощадок геологорозвідувальних робіт транспортних і енергетичних комунікацій.

В гірничопромислових ландшафтах змінюється: - гідрогеологічний режим і рівень підземних вод; - відбувається заболочування, підтоплення і засолення ґрунтів; - з'являються техногенні пустелі; - виникає штучний сірчаноокислий ландшафт; - місцями майже повністю знищується рослинність; - у великих розмірах відбувається розсіювання геохімічних елементів земної кори і забруднення ними атмосфери та гідросфери; - погіршується радіаційно-гігієнічний стан довкілля; - змінюються ландшафти; - забруднюються прилеглі до гірничих комплексів території; - посилюються ерозійні процеси земної кори і її поверхні; - локально порушується стійкість природних систем в районах функціонування гірничопромислових комплексів; - посилюється вплив урбанізації; - забруднюється зовнішнє і підземне середовище від поховання в надрах різних токсичних і радіоактивних речовин та інші .

Значні порушення земної поверхні відбуваються при проведенні відкритих гірничих та резервних робіт і ВКК в кар'єрах. Випереджуючим процесом при цьому є селективне (роздільне, розмежоване) зняття ґрунтового шару, перед яким проводяться підготовчі роботи: вирубка лісу, корчування пнів, збирання і видалення валунів, вирізання чагарників тощо. Відкриті розробки РКК характеризуються значними ландшафтними порушеннями, форми яких мають декілька класифікацій. Одна з них наведена у таблиці 2.

**Види ландшафтних порушень земної поверхні
при розробці родовищ корисних копалин**

Види порушень земної поверхні	Форма рельєфу
Канави	Видовжені горизонтальні або похилі виїмки прямокутного або ступеневого перерізу
Траншеї	Видовжені горизонтальні або похилі виїмки трапецієвидного або ступінчатого перерізу
Кар'єри, розрізи, полігони	Вирівняні мульдоподібні западини Мульдоподібні гребеневі западини Трапецієвидні видовжені горизонтальні западини Трапецієвидні терасовані видовжені горизонтальні западини Циркоподібні терасовані западини
Відвали	Валоподібн трикутної, трапецієвидної і сегментної форми перерізи; Пагорбоподібні; Платоподібні; Гребенеподібні Платоподібні терасовані

Отже, аналіз наукових досліджень та практики гірничої справи свідчить про те, що головні причини екологічних проблем освоєння надр полягають в наступному:

- розгляд їх поза системою екологічних стосунків, що виникають у зв'язку з освоєнням надр Землі;
- рішення їх локальній постановці, оскільки техногенна дія на природне середовище фіксується і вивчається по-факторно, не як взаємодія природних і техногенних геосистем; це призводить до значної неповноти знань про реальні результати такої взаємодії, до фрагментарності методичного і інформаційного забезпечення рішення проблем;
- відсутність необхідної і достатньої правової, а також інструктивної регламентації діяльності підприємств, що освоюють надра, що забезпечує дотримання екологічно безпечних меж і форм освоєння;
- недостатнє по своєму стану і дієвості організаційне забезпечення рішення екологічних проблем;
- недієвість економічного механізму для здійснення екологічно збалансованої діяльності суб'єктів освоєння надр;
- невідповідність наявної нормативної бази складності факторів впливу на довкілля, міри їх екологічної небезпеки і темпам наростання інтенсивності, а також масштабам, властивим сучасному освоєнню надр;

- відсутність критеріїв оцінки екологічної небезпеки освоєння надр;
- відсутність геоекологічного моніторингу в процесі освоєння надр;
- недостатність екологічного контролю виконання необхідних вимог.

3.3.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки у сфері користування надрами

Виходячи з наявних наукових доробків, практики користування надрами, досвіду правового регулювання відносин екологічної безпеки надр, слід узагальнити, що найважливішими з них слід вважати такі області:

- правову, а також інструктивно-нормативну базу користування надрами, яка потребує розвитку у зв'язку з новим розумінням надр, георесурсів, їх утилітарних (корисних в практичному сенсі) і природоорганізуючих властивостей;

- правову і інструктивно-нормативну базу освоєння надр, яка регламентує цю діяльність не лише у вигляді їх використання для видобування і утилізації корисних копалини, але і як збереження надр, тобто постійне відтворення в надрах нових, корисних якостей, достатніх для задоволення потреби суспільства в мінерально-сировинних, енергетичних і інших продуктах і в нормальному для життєдіяльності природному середовищі;

- регламентацію екологічного управління власне виробництвом, яке освоює надра, що ставить його в умови необхідності виконання вимог по забезпеченню нормативної якості природного середовища при усіх формах і на всіх стадіях освоєння (вивчення надр, будівництво, експлуатація, реконструкція, ліквідація і консервація підприємств) шляхом обґрунтування і дотримання екологічно безпечних технічних, виробничо-економічних параметрів освоєння надр і безпеки праці;

- методичне обґрунтування і нормування якості природного середовища в цілому на території освоєння надр, оцінка екологічного стану і контролю забезпечення екологічної безпеки;

- ринкові відносини при освоєнні надр з приводу використання як товарних продуктів і послуг змінених за властивостями природних і техногенно створених нових георесурсів. у тому числі ділянок надр високої екологічної якості;

- регулювання відносин власності, володіння і розпорядження в у сферах, пов'язаних із земле-, водо- і надрокористуванням;

- екологічний "протекціонізм" у фінансово-кредитній і податковій політиці при освоєнні надр;

- обґрунтування, створення і супровід інформаційних систем і моніторингу геосферних змін з автоматизованими засобами реєстрації, передачі і обробки даних для контролю, прогнозу і регулювання екологічних процесів.

У сфері користування надрами правові засади забезпечення екологічної безпеки на загальному рівні закладені у кодифікованому законодавчому акті - Кодексі України про надра (далі - КпН), зокрема:

1) завданням КпН (ст. 2) є регулювання гірничих відносин з метою, у тому числі, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян;

2) при наданні гірничих відводів вирішуються, серед іншого, питання щодо дотримання вимог безпеки під час проведення гірничих і підземних робіт при розробці РКК та при використанні надр для інших цілей, не пов'язаних з ВКК, відвернення небезпеки для людей, майна та навколишнього природного середовища (ст. 17);

3) користувачі надр зобов'язані забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища (ст. 24);

4) проектування гірничодобувних об'єктів і підземних споруд, не пов'язаних з ВКК, провадиться на основі геологічного та іншого вивчення надр з урахуванням комплексного розвитку регіону та вимог екологічної безпеки (ст. 48);

5) у проектах будівництва гірничодобувних об'єктів та об'єктів по переробці мінеральної сировини повинні передбачатися заходи, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища (ст. 50);

6) на гірничодобувних об'єктах, суміжних з об'єктами, що ліквідуються чи консервуються, повинні бути проведені заходи, що гарантують безпеку гірничих робіт (ст. 54);

7) орган державного гірничого нагляду перевіряє, у тому числі, правильність і своєчасність проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами (ст. 63).

Специфіка правових засад забезпечення екологічної безпеки у сфері гірничої справи розкривається у Гірничому законі України. Так одним з принципів, на яких базується державна політика в гірничодобувній промисловості є принцип підвищення екологічної безпеки гірничих підприємств (ст. 7). Натомість, серед екологічного законодавства, що регулює гірничі відносини, ГЗУ (ст. 3) виділяє лише підзаконні міжгалузеві та галузеві правилами технічної експлуатації, що встановлюють вимоги та норми щодо ефективного, безпечного та екологічно чистого проведення гірничих робіт, організації та управління виробництвом.

Практично дублюючи положення КпН в сфері забезпечення екологічної безпеки надрокористування ГЗУ встановлює обов'язковість проведення екологічної, технічної та інших видів експертиз при: 1) проектуванні гірничих підприємств (ст. 13); 2) реконструкції та технічному переоснащенні гірничих підприємств (ст. 16); 3) ліквідації або консервації гірничого підприємства (ст. 45).

На стадії експлуатації гірничого підприємства ГЗУ окремо встановлює: а) основні вимоги до проведення гірничих робіт (ст. 18) - забезпечення радіаційної та екологічної безпеки під час проведення гірничих робіт; б) основні екологічні вимоги у сфері проведення гірничих робіт (ст. 34) - застосування екологічно безпечних гірничих технологій.

Крім того, ГЗУ передбачає такі заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при проведенні гірничих робіт (ст. 36): 1) керівник гірничого підприємства зобов'язаний попередити власників підприємств, розташованих на гірничому відводі, про час їх підробки гірничими роботами та узгодити з ними заходи щодо захисту від можливого шкідливого впливу гірничих робіт; 2) керівник гірничого підприємства з потенційно небезпечним виробництвом, що розміщується на гірничому відводі або поблизу нього, в разі виникнення аварії або надзвичайної ситуації зобов'язаний негайно приступити до ліквідації її наслідків. Одночасно керівник гірничого підприємства зобов'язаний негайно повідомити про аварію та заходи, вжиті для ліквідації її наслідків, власника гірничого підприємства, органи гірничого нагляду, органи охорони здоров'я, інші органи виконавчої влади, визначені законами України, та органи місцевого самоврядування; 3) власник гірничого підприємства відшкодовує в порядку та розмірах, визначених законом України, шкоду, завдану гірничими роботами майну юридичних і фізичних осіб внаслідок нездійснення або здійснення ним в неповному обсязі захисних заходів через неправильно виданий гірничим підприємством прогноз можливого шкідливого впливу гірничих робіт на це майно; 4) шкода, завдана майну власника гірничого підприємства у зв'язку із запобіганням чи ліквідацією аварії або надзвичайної ситуації внаслідок виникнення цієї аварії або надзвичайної ситуації на іншому підприємстві, в порядку, встановленому законом, повністю відшкодовується йому власником підприємства, на якому сталася аварія або надзвичайна ситуація.

Нарешті, серед технічних та організаційних заходів щодо запобігання аваріям і катастрофам передбачено (ст. 26), що при проведенні гірничих виробок на відкритих роботах допускається застосування природного провітрювання за умови досягнення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря на робочих місцях.

Окремі положення забезпечення екологічної безпеки користування надрами закріплені й у Законі України "Про угоди про розподіл продукції". Так, ст. 21. "Використання державної частини виробленої продукції відповідно до угоди про розподіл продукції" передбачає, що розрахунок та обґрунтування місцевих потреб у виробленій продукції здійснюється органом місцевого самоврядування. При цьому в такому розрахунку в обов'язковому порядку повинна передбачатися відповідна компенсація втрат, що виникли внаслідок порушення екологічних вимог при використанні природних ресурсів у даній місцевості.

Відповідно до ст. 30 вказаного закону цивільна відповідальність інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, підлягає страхуванню, якщо інше не передбачено угодою. За домовленістю сторін у рамках угоди приймається програма страхування екологічних ризиків.

Крім того, особливості правового забезпечення екологічної безпеки диференціюються й в залежності від виду корисної копалини, що видобувається. Наприклад, згідно Закону України, від 21.05.2009 р. "Про газ (метан) вугільних родовищ" серед повноважень органів місцевого самоврядування (ст. 9) виділено надання відповідно до законодавства згоди на

розміщення на відповідній території об'єктів геологічного вивчення, видобування, транспортування та використання газу (метану) вугільних родовищ, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію. Крім того, з метою дотримання екологічної безпеки під час видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ суб'єкти господарювання забезпечують (ст. 16): - обов'язкове страхування майнових ризиків користувача надр під час дослідно-промислового та промислового видобування і використання газу (метану) вугільних родовищ на випадок завдання шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок аварій, пожеж чи технічних неполадок у порядку, встановленому законодавством про страхування; - дотримання правил, норм і стандартів ведення гірничих робіт і охорони навколишнього природного середовища.

При видобування нафти і газу серед принципів державної політики в нафтогазовій галузі наголошується на забезпеченні екологічно безпечного функціонування об'єктів нафтогазової галузі (ст.5 Закону України "Про нафту і газ"), а серед основних прав та обов'язків користувачів нафтогазоносними надрами окремо виділено право залучати на підрядних умовах виконавців окремих видів робіт, пов'язаних з користуванням нафтогазоносними надрами, які мають технічні можливості, що відповідають вимогам чинного законодавства, за умови прийняття ними відповідальності за порушення екологічних стандартів і вимог (ст. 20).

Одна з особливостей дозвільної діяльності по видобуванню і переробці уранових руд та використанню продуктів їх переробки (ст. 7 Закону України "Про видобування і переробку уранових руд") полягає у тому, що спеціальні дозволи на будівництво нових об'єктів по переробці уранових руд та реконструкцію діючих об'єктів надаються лише після одержання позитивних висновків державної екологічної експертизи проекту робіт відповідно до Закону України "Про екологічну експертизу" та інших державних експертиз згідно з законодавством України.

До того ж, проект ліквідації, перепрофілювання чи тимчасового зупинення (консервації) уранових об'єктів повинен включати соціально-економічне обґрунтування, пропозиції по можливому використанню гірничих виробок та споруд, заходи щодо запобігання небезпечному впливу виробничої діяльності на населення і довкілля, радіаційного контролю, зберігання радіоактивних відходів, дезактивації і рекультивації земель, а також пройти державну екологічну експертизу та інші державні експертизи згідно з законодавством України (ст. 12).

Надалі правовий інститут забезпечення екологічної безпеки у сфері користування надрами розгортається на величезному масиві підзаконних актів комплексного, інтеграційного та диференційованого змісту⁵⁶³.

⁵⁶³ Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір № 58014 від 06.01.2015 р. / Кірін Роман Станіславович // Геологічне право України: систематизований зб. нормат.-правових актів: неофіц. вид. / уклад. Р.С. Кірін. – Дніпропетровськ: Національний гірничий університет, 2012. – 1023 с.; № 58388 заявл. 12.11.2014 р.; опубл. 30.04.2015 р.; офіційний бюлетень Державної служби інтелектуальної власності України "Авторське право і суміжні права". – № 1 (36). – 2015. – С. 22.

Загальні питання безпеки надр: - НПАОП 0.00-2.01-05 Перелік робіт з підвищеною небезпекою 26.01.2005 Наказ № 15 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 14.0-1.01-85 Правила техніки безпеки і виробничої санітарії в нерудній промисловості 1985 Мінпромбудматеріалів СРСР; - НПАОП 11.1-1.01-08 Правила безпеки в нафтогазодобувній промисловості України 06.05.2008 Наказ № 95 Держгірпромнагляд.

Підземна розробка корисних копалин: - НПАОП 0.00-1.34-71 Єдині правила безпеки при розробці рудних, нерудних і розсипних родовищ підземним способом 31.08.71 Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 10.0-1.01-10 Правила безпеки у вугільних шахтах 22.03.2010 Наказ № 62 Держгірпромнагляд; - НПАОП 0.00-5.33-80 Інструкція щодо безпечного ведення гірничих робіт на рудних та нерудних родовищах, схильних до гірничих ударів 29.07.80 Держгіртехнагляд СРСР;

Безпека виробничого повітря: - - НПАОП 0.00-5.32-79 Інструкція з контролю вмісту пилу на підприємствах гірничорудної і нерудної промисловості (копальнях, кар'єрах, геологорозвідувальних роботах, збагачувальних, агломератних і дробильносортувальних фабриках) 12.11.79 Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 10.0-5.02-04 Інструкція з контролю складу рудникового повітря, визначення газовості та встановлення категорій шахт за метаном 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.08-04 Інструкція з виміру концентрації пилу в шахтах та обліку пилових навантажень 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-7.08-93 Керівництво щодо проектування вентиляції вугільних шахт 20.12.93 Наказ № 131 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 24.0-4.02-77 Типове положення з організації контролю повітряного середовища на підконтрольних Держгіртехнагляду СРСР об'єктах з хімічними процесами 15.11.77 Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 10.0-5.06-04 Інструкція з розгазування гірничих виробок, розслідування, обліку та попередження загазувань 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.07-04 Інструкція з комплексного знепилювання повітря 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.10-04 Інструкція зі складання вентиляційних планів 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.19-04 Інструкція із забезпечення шумової та вібраційної безпеки праці у вугільних шахтах 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України.

Безпека підземного простору: - НПАОП 0.00-1.40-86 Міжгалузеві правила безпеки при будівництві (реконструкції) і гірничотехнічній експлуатації об'єктів народного господарства, які розміщені в надрах і не пов'язані з добуванням корисних копалин 27.05.86 Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 60.21-1.32-82 Правила техніки безпеки в господарства і руху метрополітенів ЦМетро/4107 22.12.82 Міністерство шляхів СРСР.

Безпека наземного простору (ландшафту): - НПАОП 0.00-5.15-86 Інструкція о порядке утверждения мер охраны зданий, сооружений и природных объектов от вредного влияния горных разработок 26.02.86

Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 10.0-5.21-04 Інструкція із запобігання самозапалюванню, гасіння та розбирання породних відвалів 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-1.03-90 Правила безпеки для підприємств по збагаченню та брикетуванню вугілля (сланців) 24.05.90 Мінвуглепром СРСР; - НПАОП 23.2-5.03-83 Інструкція з безпечної експлуатації очисних споруд підприємств Міннафтохімпрому СРСР 1983 Міннафтохімпром СРСР; - НПАОП 11.1-1.11-86 Правила безпеки при експлуатації газопереробних заводів 11.03.86 Мінгазпром СРСР Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 23.1-1.01-08 Правила безпеки в коксохімічному виробництві 10.06.2008 № 135 Держгірпромнагляд; - НПАОП 23.2-1.02-91 Правила будови і безпечної експлуатації факельних систем 1991 Держгірпромамоннагляд СРСР; - НПАОП 23.2-1.10-73 Правила безпеки при експлуатації нафтогазопереробних заводів 01.01.73 Міннафтохімпром СРСР.

Безпека вторинних мінеральних ресурсів: - НПАОП 0.00-1.53-87 Правила безпеки при експлуатації хвостових і шламових господарств гірничорудних і нерудних підприємств 22.12.87 Держгіртехнагляд СРСР;

Протипожежна безпека надр: - НПАОП 10.0-5.03-04 Інструкція з ведення вогневих робіт в підземних виробках і надшахтних будівлях 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-7.05-90 Керівництво щодо боротьби з ендегенними пожежами на шахтах Мінвуглепрому СРСР 30.10.90 Мінвуглепром СРСР; - НПАОП 10.0-5.03-04 Інструкція з ведення вогневих робіт в підземних виробках і надшахтних будівлях 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.18-04 Інструкція з протипожежного захисту вугільних шахт 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України.

Противибухова безпека надр: - НПАОП 0.00-5.34-93 Інструкція щодо організації та проведення масових вибухів на підприємствах з підземним способом розробки 22.02.93 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 24.0-7.01-89 Рекомендації щодо визначення рівня вибухонебезпечності хіміко-технологічних об'єктів та їх протиаварійного захисту 05.01.89 Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 0.00-5.35-92 Інструкція щодо організації та ведення масових вибухів свердловинних зарядів на відкритих гірничих роботах 16.03.92 Держгіртехнагляд України.

Противаварійна безпека надр: - НПАОП 0.00-4.33-99 Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій 17.06.99 Наказ № 112 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.01-04 Інструкція зі складання планів ліквідації аварій 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.09-04 Інструкція із запобігання та локалізації вибухів вугільного пилу 26.10.2004 Наказ № 236 Держнаглядохоронпраці України; - НПАОП 10.0-5.25-89 Інструкція з безпечного ведення гірничих робіт на пластах, небезпечних щодо раптових викидів вугілля, породи і газу 1989 Мінвуглепром СРСР Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 10.0-5.26-88 Інструкція з безпечного ведення гірничих робіт на шахтах, де розробляють пласти, схильні до гірничих ударів 1988 Мінвуглепром

СРСР; - НПАОП 10.0-5.27-84 Інструкція з безпечного ведення гірничих робіт біля затоплених виробок 22.08.84 Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 10.0-5.28-87 Інструкція щодо прогнозу і попередження раптових проривів метану із ґрунту гірничих виробок 12.08.87 Мінвуглепром УРСР; - НПАОП 10.0-7.06-86 Вказівка про порядок і контроль безпечного ведення гірничих робіт у небезпечних зонах 04.10.86 Мінвуглепром СРСР; - НПАОП 10.0-7.15-84 Проект встановлення меж небезпечної зони і ведення гірничих робіт у небезпечній зоні біля затоплених виробок 1984 Мінвуглепром СРСР.

Безпека геологічного вивчення надр: - НПАОП 74.2-1.01-89 Правила з техніки безпеки на топографо-геодезичних роботах (ПТБ-88) 09.02.89 Головне управління геодезії та картографії при Раді Міністрів СРСР; - НПАОП 74.2-1.02-90 Правила безпеки при геологорозвідувальних роботах 1990 Мінгеології СРСР; НПАОП 74.2-1.06-92 Правила безпеки при геологорозвідувальних роботах та бурінні свердловин технічного призначення 25.11.92 05.10.92 Держгіртехнагляд України Держвуглепром; - НПАОП 74.2-5.01-84 Інструкція з техніки безпеки при проведенні капітальних маркшейдерських та спеціальних топографо-геодезичних робіт 1984 Союзмаркштрест Головного управління геодезії та картографії при Раді Міністрів СРСР; - НПАОП 74.2-5.12-90 Інструкція щодо безпечного ведення морських інженерно-геологічних робіт КР 39-024-90. Геодезична служба 1990 Міннафтогазпром Держгіртехнагляд СРСР; - НПАОП 11.1-1.14-87 Правила безпеки при розвідуванні та розробленні нафтових і газових родовищ на континентальному шельфі СРСР 12.05.87 Міннафтопром СРСР; - НПАОП 11.2-1.18-82 Єдині технічні правила ведення робіт при будівництві свердловин на нафтових, газових і газоконденсатних родовищах 09.09.82 Мінгазпром Міннафтопром Мінгео СРСР.

Охорона надр: 1. НПАОН 00.0-1.01-85 Єдині правила охорони надр при розробці родовищ твердих корисних копалин 14.05.85 Держгіртехнагляд СРСР. 2. НПАОН 00.0-4.01-70 Положення про порядок ведення державного обліку діляниць надр, наданих у користування, не пов'язане з добуванням корисних копалин 28.07.70 Держгіртехнагляд СРСР 3. НПАОН 00.0-5.01-84 Інструкція з безпечного ведення робіт біля затоплених виробок 02.10.84 Мінвуглепром СРСР 4. НПАОН 00.0-5.02-76 Міжгалузева інструкція з визначення і контролю добувних і розкривних робіт на кар'єрах 10.08.76 Держгіртехнагляд СРСР 5. НПАОН 00.0-5.03-74 Галузева інструкція з визначення і обліку втрат корисної копалини під час добування блоків 30.05.74 МПБМ СРСР 6. НПАОН 00.0-5.04-75 Галузева інструкція з економічної оцінки і нормування втрат твердих корисних копалин під час добування на підприємствах МХП 20.06.75 МХП СРСР 7. НПАОН 00.0-5.05-85 Інструкція щодо порядку ліквідації і консервації підприємств з добування корисних копалин 11.07.85 Держгіртехнагляд України 8. НПАОН 00.0-7.01-86 Вказівка щодо порядку і контролю безпечного ведення гірничих робіт у небезпечних зонах 16.05.86 Держгіртехнагляд України 10. НПАОН 00.0-7.03-73 Типові методичні вказівки щодо визначення і обліку втрат твердих корисних копалин під час добувних робіт 28.03.73 Держгіртехнагляд СРСР. 11. НПАОН 00.0-7.04-72 Типові методичні вказівки з оцінки

економічних наслідків втрат корисних копалин під час розробки родовищ 28.03.72 Держгіртехнагляд СРСР 12. НПАОН 00.0-7.05-72 Типові методичні вказівки з нормування втрат твердих корисних копалин під час добувних робіт 28.03.72 Держгіртехнагляд СРСР.

Видобування вугілля (код КВЕД 10): 13. НПАОН 10.0-1.01-03 Правила підробки будівель, споруд і природних об'єктів при видобуванні вугілля підземним способом. ГСТУ 101.00159226.001-2003 28.11.2003 Наказ № 703 Мінпаливенерго України 14. НПАОН 10.0-5.01-69 Інструкція про порядок погодження підробки залізничних шляхів на вугільних і сланцевих родовищах СРСР 26.08.69 Держгіртехнагляд СРСР 15. НПАОН 10.0-5.02-74 Галузева інструкція з обліку балансових і розрахунку промислових запасів, визначення, нормування, обліку і економічного оцінювання втрат вугілля (сланцю) під час добування 30.09.74 16. НПАОН 10.1-7.01-91 Вказівки щодо нормування, планування і економічного оцінювання втрат вугілля в надрах по Донецькому басейну 12.03.91 Мінвуглепром СРСР.

Видобування нафти і газу (код КВЕД 11): 17. НПАОН 11.10-1.01-70 Правила розробки газових і газоконденсатних родовищ 06.04.70 Держгіртехнагляд СРСР. 18. НПАОН 11.10-1.02-84 Правила розробки нафтових та газонафтових родовищ 15.10.84 Протокол № 44 Міністерство нафтової промисловості СРСР 19. НПАОН 11.2-4.01-89 Положення про порядок ліквідації нафтових, газових та інших свердловин і списанню витрат на їх спорудження 27.12.89 Держгіртехнагляд СРСР 20. НПАОН 11.2-4.02-89 Положення про порядок консервування свердловин на нафтових, газових родовищах, підземних сховищах газу (ПСГ) та родовищах термальних вод 27.12.89 Держгіртехнагляд СРСР 21. НПАОН 11.2-4.03-86 Положення про переведення нафтових і газових нагнітальних і контрольних свердловин на інші горизонти 17.10.86 Держгіртехнагляд СРСР 22. НПАОН 11.2-5.01-52 Інструкція про порядок здійснення долучення нових горизонтів для спільної експлуатації кількох нафтоносних або газоносних горизонтів у одній свердловині 06.09.52 Держгіртехнагляд СРСР

Видобування металевих руд (код КВЕД 13): 23. НПАОН 13.0-1.01-79 Правила технічної експлуатації рудників, копалень, шахт, що розробляють родовища кольорових, рідкісних та інших металів 05.07.79 Мінкольормет СРСР 24. НПАОН 13.0-5.01-74 Інструкція з визначення і обліку розкритих, підготовлених і готових до виймання запасів корисних копалин на гірничих підприємствах Міністерства чорної металургії СРСР 02.01.74 МЧМ СРСР 25. НПАОН 13.0-5.02-75 Галузева інструкція з визначення втрат руди під час розробки залізрудних, марганцевих та хромітових родовищ на підприємствах Мінчормету СРСР 23.01.75 МЧМ СРСР 26. НПАОН 13.0-5.03-77 Галузева інструкція з геолого-маркшейдерського обліку стану і руху розвіданих запасів залізних, марганцевих і хромових руд на підприємствах Міністерства чорної металургії СРСР 26.12.77 МЧМ СРСР 27. НПАОН 13.1-1.01-75 Правила охорони споруд і природних об'єктів від шкідливого впливу підземних гірничих робіт у Криворізькому залізрудному басейні 08.07.75 МЧМ СРСР.

Видобування мінеральних вод (код КВЕД 14): 28. НПАОН 14.0-1.01-87 Правила розробки і охорони родовищ лікувальних мінеральних вод 27.08.87 Постанова № 28 Держгіртехнагляд СРСР 29. НПАОН 14.0-1.02-85 Правила розробки родовищ теплоенергетичних вод 01.11.85 Держгіртехнагляд СРСР 30. НПАОН 14.0-4.01-84 Положення про охорону підземних вод 15.08.84 Мінекології СРСР 31. НПАОН 14.0-4.02-78 Положення про порядок складення і зміст технологічних схем розробки родовищ мінеральних лікувальних вод 18.08.78 Держгіртехнагляд СРСР 32. НПАОН 14.0-4.03-79 Тимчасове положення про технологічні схеми розробки родовищ лікувальних грязей 30.07.79 Держгіртехнагляд СРСР 33. НПАОН 14.0-7.01-86 Методичне керівництво щодо проведення робіт з контролю за охороною підземних вод від забруднення і виснаження на території України 15.08.86 Наказ № 254 Мінгеології УРСР.

Інші галузі добувної промисловості (код КВЕД 14): 34. НПАОН 14.0-5.01-75 Галузева інструкція з визначення і обліку втрат цементної сировини під час видобування 02.04.75 МПБМ СРСР 35. НПАОН 14.22-5.01-84 Галузева інструкція з нормування, визначення і обліку втрат під час розробки каолінових родовищ 05.11.84 МПБМ СРСР 36. НПАОН 14.3-5.01-74 Галузева інструкція з визначення і обліку кількісних і якісних втрат корисних копалин під час їх добування на підприємствах Міністерства хімічної промисловості 16.10.74 Мінхімпром СРСР 37. НПАОН 14.3-5.02-74 Галузева інструкція з обліку стану і руху розвіданих запасів гірничохімічної сировини на гірничодобувних підприємствах Мінхімпрому СРСР 02.09.74 Мінхімпром СРСР 38. НПАОН 14.4-5.01-85 Інструкція з визначення і обліку втрат під час розробки родовищ кам'яної солі підземним розчиненням через свердловини з поверхні 05.03.85 Держгіртехнагляд СРСР 39. НПАОН 14.4-5.02-75 Галузева інструкція з геолого-маркшейдерського обліку стану і руху розвіданих запасів кам'яної солі на гірничодобувних підприємствах соляної промисловості Мінхарчопрому СРСР 28.03.75 Мінхарчопром СРСР 40. НПАОН 14.4-5.03- Галузева інструкція з визначення і обліку втрат кам'яної солі під час добування її підземним способом на підприємствах соляної промисловості Мінхарчопрому СРСР 02.10. Мінхарчопром СРСР 41. НПАОН 14.5-5.01-73 Галузева інструкція з визначення і обліку втрат і збіднення талькових руд під час добування 16.07.73 МПБМ СРСР 42. НПАОН 14.5-5.02-80 Галузева інструкція з визначення, обліку, економічного оцінювання і нормування втрат каменесамоцвітної сировини на родовищах, які розробляє Всесоюзне промислове об'єднання "Союзкварцсамоцвіти" МінгеоСРСР 30.06.80 Міністерство геології СРСР 43. НПАОН 14.5-5.03-84 Галузева інструкція щодо нормування, визначення і обліку експлуатаційних втрат і збіднення графітових руд під час розробки родовищ відкритим способом 05.11.84 МПБМ СРСР.

Будівництво (Код КВЕД 45): 44. НПАОН 45.21-1.01-86 Міжгалузеві правила безпеки під час будівництва (реконструкції) і гірничотехнічної експлуатації розміщуваних у надрах об'єктів народного господарства, не

пов'язаних з добуванням корисних копалин 27.05.86 Держгіртехнагляд СРСР.

Маркшейдерські, геодезичні роботи (код КВЕД 74): 45. НПАОН 74.2-5.01-85 Інструкція з виконання маркшейдерських робіт 20.02.85 Держгіртехнагляд СРСР 46. НПАОН 74.2-5.02-00 Інструкція з виконання маркшейдерських робіт на вуглевидобувних підприємствах України КД 12.06.203-2000 12.12.2000 Наказ № 561 Мінпаливенерго України 47. НПАОН 74.2-5.03-85 Інструкція з виконання маркшейдерських замірів і контролю гірничих робіт на підприємствах чорної металургії СРСР Узгоджена 01.11.85 Держгіртехнагляд СРСР 48. НПАОН 74.2-5.04-86 Інструкція з маркшейдерських і топогеодезичних робіт у нафтовій промисловості РД 39-0147139-101-87 28.11.86 ГУГК при РМ СРСР 49. НПАОН 74.2-5.05- Інструкція з геодезичних і маркшейдерських робіт під час будівництва транспортних тунелів 08.09. Мінтрансбуд СРСР 50. НПАОН 74.2-5.06-85 Інструкція з виконання маркшейдерських замірів і контролю гірничих робіт на підприємствах Міністерства чорної металургії СРСР Узгоджена 01.01.85 Держгіртехнагляд СРСР.

Крім того, на підзаконному рівні правову базу забезпечення екологічної безпеки надр та надрокористування доповнюють стандарти, керівні документи і норми. Наприклад, у Правилах розробки родовищ нафти та газу є посилання на такі нормативні документи:

- ГСТУ 41-00032626-00-016-2000 Дослідно-промислова розробка нафтових, газових і газоконденсатних родовищ;
- ГСТУ 41-00032626-00-007-97 Охорона довкілля. Спорудження розвідувальних і експлуатаційних свердловин на нафту і газ на суші;
- ГСТУ 320.00013741.017-2002. Розвідка (дорозвідка) та облаштування родовищ нафти і газу. Складові елементи видів робіт і об'єкти будівництва;
- ДБН А.2.2-1-2003 Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування;
- ДНАОП 1.1.21-1.20-03 Правила безпеки у нафтогазовидобувній промисловості України, затверджені наказом Держнаглядохоронпраці України від 19.12.03 № 258;
- ГОСТ 12.1.007-76 Вредные вещества. Классификация и общие требования безопасности (Шкідливі речовини. Класифікація та загальні вимоги безпеки);
- Інструкція із застосування класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до геолого-економічного вивчення ресурсів перспективних ділянок та запасів родовищ нафти і газу, затверджена наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин 10.07.98 № 46;
- Положення про порядок організації та виконання дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 03.03.03 № 34/м;

- Правила безопасности при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений на континентальном шельфе СССР (Правила безпеки при розвідці та розробці нафтових і газових родовищ на континентальному шельфі СССР), утвержденных Госгортехнадзором СССР 03.05.87;

- Положение о порядке ликвидации нефтяных, газовых и других скважин и списания затрат на их сооружение (Положення про порядок ліквідації нафтових, газових та інших свердловин і списання витрат на їх спорудження), утвержденное постановлением Госгортехнадзором СССР 08.02.83 № 2;

- РД 39-2-1182-84 Инструкция по оборудованию устьев и стволов опорных, параметрических, поисковых, разведочных, эксплуатационных, наблюдательных, структурных структурно-геохимических и специальных скважин при их ликвидации или консервации (Інструкція з облаштування устя та стволів опорних, параметричних, пошукових, розвідувальних, експлуатаційних, спостережних, структурних, структурно-геохімічних та спеціальних свердловин при їх ліквідації або консервації) утвержденная Госгортехнадзором СССР от 14.11.84;

- Положение о переводе нефтяных, газовых, нагнетательных и контрольных скважин на другие горизонты (Положення про переведення нафтових, газових, нагнітальних та контрольних свердловин на інші горизонти), утвержденное постановлением Госгортехнадзором СССР от 17.10.86 № 33.

Охорона навколишнього природного середовища при проведенні пошуково-розвідувальних робіт, будівництва свердловин, облаштування і розробки родовищ нафти і газу повинна здійснюватись відповідно до Законів України “Про охорону навколишнього середовища”, “Про охорону атмосферного повітря”, Водного Кодексу України, Земельного Кодексу України, Лісового Кодексу України, законодавства про охорону і використання рослинного і тваринного світу та інших нормативно-правових актів, що стосуються охорони природного середовища, чинними будівельними, санітарними, протипожежними нормами і правилами.

Охорона навколишнього природного середовища повинна передбачати комплекс організаційних і техніко-технологічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки населених пунктів, раціональне використання земель, вод, запобігання забруднення поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, збереження лісових масивів, заказників, охоронних зон тощо.

Оцінка впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС) господарської діяльності підприємств і організацій при розвідці, розбурюванні і розробці родовищ нафти і газу повинна здійснюватись згідно з державними будівельними нормами України і виконується в проектах на будівництво свердловин і проектах облаштування родовищ нафти і газу.

Охорона навколишнього природного середовища в процесі розбурювання і розробки родовищ нафти і газу на континентальному шельфі Чорного і Азовського морів здійснюється згідно з правилами по безпечному веденню

робіт на морських стаціонарних платформах і плавучих бурових установках.

Відповідальність за охорону навколишнього природного середовища покладається на керівників підприємств і організацій, які здійснюють розвідку, розбурювання і розробку родовищ нафти і газу. Контроль за виконанням правил, положень, стандартів, норм і інструкцій з охорони навколишнього природного середовища при розвідці, розбурюванні і розробці родовищ нафти і газу здійснюється компетентними органами виконавчої влади, санітарно-епідемічними службами, інспекціями рибоохорони тощо.

Охорона навколишнього природного середовища при бурінні свердловин на родовищах нафти і газу повинна здійснюватись у відповідності з ГСТУ 41-00032626-00-007-97 на всіх етапах циклу будівництва свердловини:

- підготовка майданчика;
- монтаж бурової установки;
- буріння свердловини;
- освоєння свердловини;
- демонтаж бурової установки.

Охорона навколишнього природного середовища при розробці родовищ нафти і газу повинна здійснюватись як при проведенні дослідно-промислової, так і промислової розробки. В технологічних проектних документах на облаштування родовищ нафти і газу передбачаються (розробляються) основні заходи з охорони навколишнього природного середовища та погоджуються з місцевими органами Мінприроди.

З метою регулювання екологічної безпеки гірничопромислових комплексів, що завершили експлуатацію, необхідно забезпечувати виконання таких положень :

- здійснення постійного моніторингу стану довкілля на територіях, де проводилися ліквідаційні роботи, та на основі проведених досліджень виділяти зони екологічної небезпеки в післяліквідаційний період;
- врахування особливостей природних ландшафтів, географічне районування території та особливостей майбутнього використання території гірничопромислового комплексу в проекті ліквідації;
- проведення процедури оцінювання екологічного ризику території впливу гірничопромислового комплексу після завершення експлуатації та рекультиваційних робіт;
- забезпечення вільного доступу населення та зацікавлених підприємств до інформації про стан навколишнього природного середовища гірничопромислового комплексу;
- створення автоматизованої інформаційно-довідкової системи ліквідованого гірничопромислового комплексу в період завершення експлуатації, яка базується на використанні геоінформаційних технологій і містить інформацію про техногенний ландшафт та екологічні наслідки гірничовидобувної діяльності і використовується для оперативного задоволення потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадян;

- вивчення процесів самовідновлення складових довкілля в проекті ліквідації (техніко-економічному обґрунтуванні) для випадку відсутності належного та вчасного фінансування і, як наслідок, не виконання планових відновлювальних робіт;
- проведення екологічного аналізу техногенного впливу діяльності підприємства на навколишнє середовище в процесі підготовки проекту та реалізації програми ліквідації гірничого підприємства;
- забезпечення фізичної та хімічної стабільності місць накопичення гірничих відходів і проведення їх утилізації або нейтралізації;
- проведення реєстру підземних та наземних сховищ зберігання гірничих відходів.

Викладені принципи згадані автори пропонують внести як доповнення до „Гірничого закону України” (стаття 45 „Порядок ліквідації або консервації гірничого підприємства”), „Кодексу України про надра” (стаття 54 „Ліквідація і консервація гірничодобувних об’єктів”) та проекту закону „Про ліквідацію гірничих підприємств” (стаття 14 „Заходи щодо охорони довкілля та забезпечення безпеки об’єктів, розташованих на прилеглих територіях”; стаття 15 „Розгляд результатів фізичного закриття та виконання робіт з охорони довкілля”; стаття 19 „Запобігання погіршенню стану довкілля”).

Проблема закриття гірничих підприємств та трансформації техногенних ландшафтів у природний стан в контексті вирішення пріоритетних екологічних проблем є актуальною для нашої держави на поточному етапі її розвитку та залишиться такою і в найближчому майбутньому, оскільки з кожним роком збільшується кількість гірничодобувних підприємств, що завершують свою діяльність.

3.3.3. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у сфері користування надрами

Приналежність надр до об’єктів права власності Українського народу вимагає від органів державної влади, що здійснюють права власників, відповідних заходів правової охорони зазначеного виду природних ресурсів. Серед подібних заходів важливе місце посідає встановлення юридичної відповідальності за порушення законодавства про надра (далі - ЗпН). В свою чергу, найбільш поширеним її видом є адміністративна. Остання передбачена у двох основних кодифікованих актах: - адміністративного законодавства - Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі - КпАП); - законодавства про надра - Кодексі України про надра (далі - КпН). Таким чином норми останнього реалізуються через інститут адміністративної відповідальності .

Одним із завдань КпН є регулювання надроправових відносин з метою гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища. Зокрема, ст. 24 КпН покладає на користувачів надр обов'язок забезпечувати безпеку людей, майна та НПС. Ця

вимога поширюється на будь-який вид та стадію користування надрами⁵⁶⁴. Так, при наданні гірничих відводів вирішуються питання щодо правильності поділу родовищ корисних копалин на окремі гірничі відводи з метою відвернення небезпеки для людей, майна та НПС (ст. 17 КпН).

Проектування гірничодобувних об'єктів і підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, провадиться на основі геологічного та іншого вивчення надр з урахуванням комплексного розвитку регіону та вимог екологічної безпеки (ст. 48 КпН).

У проектах будівництва гірничодобувних об'єктів, а також у проектах будівництва об'єктів по переробці мінеральної сировини повинні передбачатися заходи, що гарантують безпеку людей, майна і НПС (ст. 50 КпН).

Правильність і своєчасність проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і НПС, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, відповідно до ст. 63 КпН, перевіряє орган державного гірничого нагляду.

У разі користування надрами з застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення НПС або шкідливих наслідків для здоров'я населення право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, відповідно до ст. 26 КпН, а у разі незгоди користувачів, - у судовому порядку.

У користувачів надр за угодою про розподіл продукції право користування надрами може бути припинено, обмежено чи тимчасово заборонено (зупинено) у разі виникнення безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей або довкіллю. При цьому особливості і умови обмеження або припинення чи тимчасової заборони (зупинення) користування надрами відповідно до угоди про розподіл продукції визначаються Законом України "Про угоди про розподіл продукції".

Відповідно до ст. 65 КпН порушення ЗпН тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність згідно з законодавством України. Відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері користування надрами несуть особи, винні у:

1) невиконанні правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами;

2) невиконанні вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, в стан, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації.

В свою чергу, в групі надрових правопорушень "Порушення вимог щодо охорони надр", викладених у ст. 57 КпАП, можна виділити принаймні 6

⁵⁶⁴ Кірін Р.С. Об'єктивна сторона порушення права власності на надра / Р.С. Кірін // Законодавство України: проблеми систематизації та перспективи розвитку: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 1-2 березня 2013 р.). – Херсон: Гельветика, 2013. – С. 74-75.

окремих складів:

1.1) невиконання правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і навколишнього природного середовища (далі - НПС) від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами;

1.2) знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води;

1.3) знищення або пошкодження маркшейдерських і геодезичних знаків;

1.4) невиконання вимог щодо приведення бурових свердловин, які ліквідуються або консервуються, в стан, що забезпечує безпеку населення;

1.5) невиконання вимог щодо збереження бурових свердловин на час консервації;

1.6) порушення особливих умов спеціального дозволу (далі - спецдозволу), якщо це не пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах (ст. 57 КпАП);

однак по кожному з них мають місце більші чи менші відхилення від формулювань складів таких правопорушень, наведених у ст. 65 КпН.

Причина цих міжгалузевих відхилень полягає в тому, що склад геологічних правопорушень, запропонований у ЗпН (ст. 65 КпН), було сформульовано в редакції його кодифікованого акту від 31.08.1994 р., а диспозиції кодифікованого акту адміністративного законодавства - в редакції від 01.06.1985 р. (ст.ст. 47, 57, 58 КпАП), який, в свою чергу орієнтувався на диспозиції, представлені ще у Кодексі Української РСР про надра в редакції від 01.11.1976 р. (ст. 105). Отже наявні проблеми трансгалузевої кодифікації сучасного адміністративного та геологічного законодавства є не тільки хронічними в правотворчому аспекті, а й небезпечними в правозастосовному напрямі, а, отже, такими, що потребують актуального вирішення⁵⁶⁵.

Так, склад правопорушення, наведений у п. 1.1 (ч. 1 ст. 57 КпАП), не співпадає із складом, що містить п.7 ст. 65 КпН, по таким елементам: а) невиконання вимог щодо охорони - невиконання вимог щодо безпеки; б) охорона довкілля, будівель і споруд - безпека людей, майна і навколишнього природного середовища. В даному випадку, виходячи з конституційних положень (ст.ст. 3, 50), вказані приписи пропонується сформулювати в наступній редакції "невиконання правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і довкілля від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами".

Відносно складу правопорушення, сформульованому у п.1.2, пропонується віддати перевагу редакції ч. 2 п.8 ст. 65 КпН шляхом вилучення з

⁵⁶⁵ Кірін Р.С. Самовільне користування надрами: варіативність суб'єктів та об'єктивної сторони правопорушення / Р.С. Кірін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 7 (141). – С. 97-104. Кірін Р.С. Геологічні правопорушення: проблеми трансгалузевої кодифікації / Р.С. Кірін // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: зб. наук. праць. Серія: юриспруденція. – Запоріжжя: МГУ, 2013. – Вип. 6-1, т. 2. – С. 34-38.

редакції ч. 1 ст. 57 КпАП словосполучення "на підземні води", адже останнє звужує коло спостережних режимних свердловин.

Слід акцентувати увагу й на тому факті, що серед складів правопорушень ст 57 КпАП відсутній склад, наведений у ч. 1 п. 8 ст. 65 КпН, а саме - знищення або пошкодженні геологічних об'єктів, що становлять особливу наукову і культурну цінність⁵⁶⁶.

Склад п.10 ст. 65 КпН уявляється більш вдалим, ніж його редакція згідно ч. 3 ст. 57 КпАП (п.п. 2.4 та 2.5), втім і її пропонується вдосконалити наступним формулюванням: "невиконання вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, в стан, який гарантує безпеку людей, майна та довкілля, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час ліквідації або консервації".

Що стосується складу п.1.6 (ч.4 ст. 57 КпАП), то тут необхідно внести пропозицію щодо доповнення чинного КпН (ст.65) аналогічною редакцією, оскільки така диспозиція в останньому досі відсутня. Хоча, зазначу, що у разі порушення вимог, передбачених спецдозволом, згідно ст. 26 КпН, користування надрами припиняється. При цьому слід мати на увазі, що до особливих умов спецдозволу відносяться: - правила і стандарти користування конкретними ділянками надр; - якість продукції або робіт; - технологія видобування та переробки корисних копалин; - порядок ВКК, зокрема з метою запобігання негативним екологічним наслідкам і забезпечення безпеки забудованих територій; - види, обсяги і строки виконання робіт на ділянці надр; - припинення діяльності, пов'язаної з використанням ділянки надр.

Так, відповідно до п. 15 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами надрокористувачу може бути відмовлено у продовженні строку дії дозволу у разі: а) невиконання умов користування надрами, передбачених дозволом або відповідною угодою; б) порушення вимог законодавства; в) прийняття рішення про обмеження користування надрами відповідно до законодавства.

Також дія дозволу може бути зупинена органом з питань надання дозволу безпосередньо або за поданням органів державного гірничого та санітарно-епідеміологічного нагляду, державного геологічного і екологічного контролю, органів місцевого самоврядування, органів державної податкової служби у разі: 1) порушення надрокористувачем умов користування надрами, передбачених дозволом або угодою про умови користування ділянкою надр; 2) виникнення внаслідок проведення робіт, пов'язаних з користуванням ділянкою надр, безпосередньої загрози життю чи здоров'ю працівників або населення; 3) проведення гірничих робіт без геологічного та маркшейдерського обслуговування; 4) наявності заборгованості з плати за користування надрами; 5) порушення надрокористувачем вимог законодавства у сфері надрокористування та охорони навколишнього природного середовища; 6)

⁵⁶⁶ Кірін Р.С. Адміністративно-правова охорона геологічних об'єктів / Р.С. Кірін // Правове забезпечення соціально-економічного розвитку регіону: матеріали Регіон. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 12 квітня 2013 р.). – Донецьк: ДонНУ, 2013. – С. 155-156.

проведення на наданій у користування ділянці надр робіт, не передбачених дозволом; 7) відсутності у надрокористувача під час проведення робіт ліцензії на провадження господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону; 8) невиконання в установлений строк приписів уповноважених органів щодо усунення порушень законодавства у сфері надрокористування; 9) непереоформлення дозволу у випадках, передбачених п. 16 зазначеного Порядку.

Після зупинення дії дозволу надрокористувач зобов'язаний зупинити проведення на наданій йому в користування ділянці надр робіт, передбачених дозволом. Зупинення дії дозволу не звільняє надрокористувача від обов'язку проводити на ділянці надр роботи, пов'язані із запобіганням виникненню аварійної ситуації або усуненням її наслідків. Зупинення дії дозволу не є підставою для переривання строку його дії.

Дія дозволу поновлюється органом з питань надання дозволу після усунення надрокористувачем причин, що призвели до зупинення його дії, і сплати сум фінансових санкцій, застосованих у зв'язку із зупиненням дії дозволу.

Право користування надрами (п.23 Порядку) припиняється органом з питань надання дозволу безпосередньо або за поданням органів державного гірничого та санітарно-епідеміологічного нагляду, державного геологічного і екологічного контролю, органів місцевого самоврядування, органів державної податкової служби у разі: 1) відсутності потреби у подальшому користуванні надрами; 2) відмови надрокористувача від права користування надрами; 3) ліквідації юридичної особи або смерті фізичної особи - підприємця, фізичної особи, що є власниками дозволу; 4) встановлення рішенням суду факту подання надрокористувачем свідомо неправдивих відомостей, подробиць документів; 5) використання надр не за призначенням; 6) визнання дозволу недійсним у судовому порядку; 7) визнання недійсним у судовому порядку аукціону, за результатами якого надано дозвіл; 8) вилучення в установленому законодавством порядку наданої у користування ділянки надр; 9) невжиття надрокористувачем заходів для усунення причин зупинення дії дозволу в установлений строк; 10) припинення без поважних причин робіт, передбачених дозволом, більш як на два роки, а у разі, коли дозвіл надано на користування нафтогазоносними надрами, - більш як на 180 днів; 11) коли суб'єкт господарської діяльності протягом двох років, а щодо нафтогазоперспективних площ, родовищ нафти і газу - 180 календарних днів та газу (метану) вугільних родовищ - одного року з початку дії дозволу без поважної причини не розпочав користування надрами; 12) припинення дії договору оренди (концесії) цілісного майнового комплексу, укладеного надрокористувачем, якому надано дозвіл відповідно до п. 8 Порядку, крім випадку набуття у власність об'єкта оренди (концесії)⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 "Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами // Офіційний вісник України, 2011, № 45

Припинення права користування надрами здійснюється шляхом прийняття Держгеонадрами наказу про анулювання дозволу. Про надання, продовження строку дії, зупинення, поновлення, переоформлення, видачу дубліката, анулювання дозволу та внесення змін до нього орган з питань надання дозволу також видає наказ.

Кримінальну відповідальність в сфері екологічної безпеки надрокористування несуть особи, винні у порушенні правил охорони або використання надр (ст. 240 Кримінального кодексу України)⁵⁶⁸. При цьому в цій статті виділено чотири частини:

1) порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля;

2) порушення встановлених правил використання надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, а також незаконне видобування корисних копалин загальнодержавного значення;

3) діяння, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду або вчинені повторно;

4) діяння, передбачені частинами першою, другою або третьою цієї статті, якщо вони вчинені шляхом підпалу, вибуху чи іншим загальнонебезпечним способом або спричинили загибель людей, їх масове захворювання або інші тяжкі наслідки.

Окремо у Кримінальному кодексу передбачена відповідальність в сфері екологічної безпеки надрокористування на континентальному шельфі України (ст. 244. Порушення законодавства про континентальний шельф України), в якій виділено дві частини:

1) порушення законодавства про континентальний шельф України, що заподіяло істотну шкоду, а також невжиття особою, що відповідає за експлуатацію технологічних установок або інших джерел безпеки в зоні безпеки, заходів для захисту живих організмів моря від дії шкідливих відходів або небезпечних випромінювань та енергії, якщо це створило небезпеку їх загибелі або загрожувало життю чи здоров'ю людей;

2) дослідження, розвідування, розробка природних багатств та інші роботи на континентальному шельфі України, які провадяться іноземцями, якщо це не передбачено договором між Україною і заінтересованою іноземною державою, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України або спеціальним дозволом, виданим у встановленому законом порядку.

Відповідно до Кримінального кодексу України, відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері користування надрами також може наставати за ст. 236 (порушення правил екологічної безпеки), ст. 239 (забруднення або псування земель), ст. 239 1 (незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель), ст. 241 (забруднення атмосферного повітря), ст. 242 (порушення правил охорони вод), ст. 243 (забруднення моря),

(24.06.2011), ст. 1832

⁵⁶⁸ Козьяков І.М. Проблеми протидії злочинам у сфері охорони та раціонального використання надр // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 16. – С. 203-211.

ст. 253 (проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля) і. т. ін.⁵⁶⁹

При цьому слід враховувати положення ст.ст. 66 та 67 КпН, якими передбачено відповідно: - припинення самовільного користування надрами та забудова площ залягання корисних копалин з порушенням установленого порядку без відшкодування понесених витрат; - зобов'язання підприємств, установ, організацій та громадян відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень законодавства про надра, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрийте юридичну природу та ознаки екологічної безпеки в процесі користування надрами.

2. Назвіть основні види відносин в сфері безпеки користування надрами, що регулюються законодавством про надра.

3. Назвіть основні види відносин в сфері безпеки користування надрами, що регулюються гірничим законодавством.

4. Визначить джерела екологічного ризику в процесі користування надрами та охарактеризуйте їх вплив на довкілля.

5. Назвіть основні нормативно-правові акти, що регулюють питання екологічної безпеки у сфері користування надрами.

6. Які види юридичної відповідальності встановлені законодавством України за порушення вимог екологічної безпеки в сфері користування надрами?

7.

Рекомендована література:

1. Філатова В.К. Правове регулювання геологічного вивчення надр: Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.06 / Вікторія Костянтинівна Філатова. – Харків, 2008. – 192 с.

2. Козьяков И.Н. Недропользование в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: моногр. / И.Н. Козьяков. – К.: ООО «Имидж Принт», 2009. – Кн.1. – 575 с.

3. Кірін Р.С. Науково-практичний коментар Гірничого закону України / І.М. Козьяков, Р.С. Кірін. – Дніпропетровськ: НГУ, 2011. – 504 с.

4. Кірін Р.С. Право видобування корисних копалин: моногр. / Р.С. Кірін. – Дніпропетровськ: НГУ, 2011. – 219 с.

5. Кірін Р.С. Право геологічного вивчення надр: моногр. / Р.С. Кірін. – Дніпропетровськ: НГУ, 2011. – 215 с.

6. Науково-практичний коментар Кодексу України про надра / Балюк Г.І., Гетьман А.П., Малишева Н.Р. та ін. / За ред. Балюк Г.І. - К. Юрінком Інтер. 2012. - 328 с.

7. Макаренко Н.А. Правове регулювання екологічної безпеки в сфері

⁵⁶⁹ Кірін Р.С. Проблеми кваліфікації незаконного видобування корисних копалин: кодифікаційний аспект / Р.С. Кірін // Економіка та право. – 2014. – № 1 (38). – С. 77-82.

вибобування нафти і газу: Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.06 / Макаренко Наталія Анатоліївна – Київ, 2015. - 231 с.

8. Кірін Р.С. Кодифікація законодавства про надра: досвід та проблеми: моногр. / Р.С. Кірін; М-во освіти і науки України, Нац. гірн. ун-т. – Дніпропетровськ: НГУ, 2015. – 528 с.

9. Кірін Р.С. Геологічне право: навч. посіб. / Р.С. Кірін, В.Л. Хоменко; М-во освіти і науки України: Нац. гірн. ун-т. – Дніпропетровськ: НГУ, 2015. – 198 с.

Тема 3.4. Правові засади забезпечення екологічної безпеки на транспорті

Анотація. Розкривається поняття екологічної безпеки на транспорті, її юридична природа та ознаки.

Досліджуються питання поняття та джерела екологічного ризику на транспорті.

Аналізуються правові засади забезпечення екологічної безпеки на транспорті, а також особливості юридичної відповідальності за шкоду, завдану внаслідок порушення вимог екологічної безпеки на транспорті.

Ключові слова. Транспорт; небезпека транспорту; ризику на транспорті.

3.4.1. Юридична природа екологічної безпеки на транспорті

Транспорт (нім. “transport”, француз. “transport” – транспорт, провіз, перевезення, від лат. “transporte” – переносити, переміщувати)⁵⁷⁰ є одним із найважливіших засобів пересування, однією з основних галузей господарства та складовою частиною міжлюдських стосунків⁵⁷¹. Сам процес перевезень виступає сполучною ланкою між підприємствами, сприяє: функціонуванню інших галузей економіки, розв’язанню соціальних задач, раціональному та гнучкому використанню виробничих сил, забезпечує обороноздатність країни⁵⁷².

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року⁵⁷³, єдину транспортну систему України становлять: 1) транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі метрополітен); 2) промисловий залізничний транспорт; 3) відомчий транспорт; 4) трубопровідний транспорт; 5) шляхи сполучення загального користування.

В основі транспортної діяльності лежить суспільна діяльність, яка спрямована на експлуатацію спеціальної техніки – транспортних засобів

⁵⁷⁰ Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В 4 т. Т. 4 / Пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева, - 2-е изд., стер. – М.: Прогресс, 1987 – С. 94.

⁵⁷¹ Политехнический словарь / Редкол.: А.Ю. Шилинский (гл. ред.) и др. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – С. 542; Украинская советская энциклопедия, Том 11 (книга первая). – Киев, 1984 – С. 230; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: “Укр. енцикл.”, 1998 – С. 119-120.

⁵⁷² Транспортне право України: Навч. посіб. / Демський Е.Ф., Гіжевський В.К., Демський С.Е., Мілашевич А.В.; За заг. ред. В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 6.

⁵⁷³ Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 51. – Ст. 446.

(автомобілів, літаків, суден, потягів) з метою переміщення вантажів, пасажирів, багажу, пошти, а також надання допомоги у реалізації різноманітних заходів та трубопроводів з метою транспортування води, нафти, газу, інших небезпечних речовин та відходів.

Така діяльність складається в межах відповідних суспільних відносин, що виникають у цій сфері. Ці відносини носять комплексний характер, оскільки врегульовуються нормами різних галузей, зокрема нормами цивільного, господарського, транспортного, адміністративного законодавства. В той же час така діяльність призводить до погіршення екологічної обстановки країни та здоров'я її громадян.

Так, за даними Державної служби статистики, від пересувних джерел у 2011 році надійшло в атмосферне повітря 2502,7 тис. т забруднюючих речовин. Найбільше викинуто забруднюючих речовин автомобільним транспортом – 2255,2 тис. т (90,1 %), у тому числі індивідуальним транспортом – 1667,2 тис. т (66,6 %). Викиди від виробничої техніки склали 169,7 тис. т (6,8 %), залізничного – 53,6 тис. т (2,1 %, авіаційного – 15,6 тис. т (0,6 %), водного транспорту – 8,6 тис. т (0,3 %) ⁵⁷⁴.

Нажаль, спеціального нормативно-правового акту, який би був присвячений питанням визначення основних факторів впливу транспорту на довкілля та визначав основні заходи зниження або запобігання такого впливу на сьогоднішній день в Україні не існує. Проте, такі положення містяться в інших, різних за юридичною силою та спрямованістю нормативних актах. Так, постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188 «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» ⁵⁷⁵, визначається, що одним із значних забруднювачів довкілля є транспортна галузь, зокрема її рухомі засоби (автомобілі, тепловози, повітряні, морські та річкові судна), що використовують як паливо різні види нафтопродуктів, а також стаціонарні об'єкти матеріально-технічного забезпечення (склади пально-мастильних матеріалів, заправні станції, станції технічного обслуговування, майстерні тощо).

В той же час, постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» ⁵⁷⁶ до екологічно небезпечних видів діяльності віднесено:

1) нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт: а) залізничних вокзалів, залізничних доріг і споруд; підземних, наземних ліній метрополітену як єдиних комплексів, включаючи депо з комплексом споруд технічного обслуговування; б) трамвайних колій, підвісних ліній (фунікулерів) чи подібних ліній, що використовуються для перевезення пасажирів, включаючи депо з комплексом споруд технічного обслуговування і ремонту рухомого складу; в) парків транспортних засобів (автотранспортних підприємств з комплексом споруд для технічного обслуговування та ремонту); г) станцій технічного обслуговування,

⁵⁷⁴ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT&K. – 2012. – 258 с. (С. 18).

⁵⁷⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 38-39. – Ст. 248.

⁵⁷⁶ Офіційний вісник України. – 2013. - № 87. – Ст. 3221.

до складу яких входять фарбувальні камери, мийки, а також тих, на яких проводяться ремонт та випробування дизельних автомобільних двигунів і ремонт кузовів із застосуванням методів хімічного оброблення поверхні; д) аеропортів і аеродромів з основною злітно-посадковою смугою завдовжки 2100 метрів та більше; е) автомобільних доріг, автомагістралей і швидкісних доріг загального користування державного та місцевого значення усіх категорій, що мають чотири чи більше смуги руху, або реконструкція та/або розширення наявних смуг руху до чотирьох і більше за умови їх безперервної протяжності 10 кілометрів чи більше; є) морських та річкових портів, пристаней для завантаження і розвантаження (за винятком пристаней паромних переправ); ж) спеціалізованих транспортних терміналів; з) глибоководних суднових ходів, у тому числі по природних руслах річок, спеціальних каналів на суходолі та у мілководних морських акваторіях; і) магістральних продуктопроводів (трубопроводів для транспортування газу, аміаку, нафти або хімічних речовин) (п. 13 Постанови);

2) транспортування вуглеводневої сировини (газу природного, газу сланцевих товщ, газу, розчиненого у нафті, газу центрально-басейнового типу, газу (метану) вугільних родовищ, конденсату, нафти, бітуму нафтового, скрапленого газу) (п. 19 Постанови);

3) автозаправні станції та комплекси, а також автогазонаповнювальні компресорні станції, автомобільні газозаправні станції зрідженого газу (п. 21 Постанови).

Проте, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року⁵⁷⁷ встановлюються вимоги екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок, які повинні виконуватися підприємствами, установами, організаціями, що здійснюють: 1) проектування; 2) виробництво; 3) експлуатацію, 4) обслуговування автомобілів, літаків, суден, інших пересувних засобів, установок і 5) виробництво і постачання пального. До таких вимог належать: по-перше, розробляти і здійснювати комплекс заходів щодо зниження токсичності та знешкодження шкідливих речовин, що містяться у викидах та скидах транспортних засобів; по-друге, переходити на менш токсичні види енергії й пального; по-третє, додержуватися режиму експлуатації транспортних засобів; по-четверте, здійснювати інші заходи, спрямовані на запобігання і зменшення викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин; по-п'яте, додержуватися встановлених рівнів фізичних впливів (ч.1 ст. 56 цього Закону).

Така неузгодженість законодавчих підходів до визначення об'єкта та джерела екологічної небезпеки на транспорті породжує проблеми у практичному застосуванні даних норм та різноманітності підходів на підзаконному рівні регулювання цього питання.

Окрему сферу впливу транспорту на навколишнє природне середовище становить здійснення перевезень транспортними засобами небезпечних вантажів, які згідно із Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів» від 6 квітня

⁵⁷⁷ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 41. – Ст. 546.

2000 року⁵⁷⁸. Згідно зі ст. 19 даного Закону транспортні засоби що перевозять небезпечні вантажі повинні відповідати вимогам державних стандартів, безпеки, охорони праці та екології, а також у встановлених законодавством випадках мати відповідне маркування і свідоцтво про допущення таких вантажів.

Спеціальні вимоги щодо перевезення небезпечних вантажів різними видами транспорту передбачені, зокрема: Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 березня 2008 року № 130 «Про убезпечення перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом»⁵⁷⁹, Наказом Міністерства транспорту України від 21 листопада 2000 року № 644 «Про затвердження окремих розділів Правил перевезення вантажів»⁵⁸⁰ (залізницею), наказами Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 2 листопада 2005 року № 822 «Про затвердження Інструкції з організації перевезень вантажів повітряним транспортом»⁵⁸¹ та від 14 березня 2006 року № 186 «Про затвердження Правил повітряних перевезень вантажів»⁵⁸², відповідно до яких, перевезення небезпечних вантажів авіаційним транспортом України здійснюється на підставі Технічної інструкції щодо безпечного перевезення небезпечних вантажів по повітряю (ІКАО. Doc. 9284 – AN/928) та Правил перевезення небезпечних вантажів, затверджених Міжнародною організацією авіаційних перевізників (IATA. Dangerous goods regulations. Resolution 618, Attachment “A”) тощо.

Таким чином, сфера впливу транспорту на навколишнє природне середовище досить розгалужена і включає в себе: а) хімічне та фізичне забруднення атмосферного повітря; б) забруднення земельних ресурсів; в) забруднення водних об'єктів. Такі забруднення можуть виникати як при звичайній діяльності підприємств транспорту, так й при аварійних ситуаціях, особливо під час перевезення небезпечних вантажів.

Джерелами (видами діяльності), що спричиняють шкідливі впливи на довкілля на водному транспорті є: а) будівництво аеропортів, залізничних вузлів і вокзалів, автовокзалів, річкових і морських портів, залізничних і автомобільних магістралей, метрополітенів, автозаправок тощо; б) виробництво, експлуатація та обслуговування трубопроводів та транспортних засобів як джерел хімічного та фізичного впливу на довкілля; в) використання, зберігання та транспортування шкідливих (небезпечних) вантажів; г) виробництво та реалізація пального.

Об'єктами, що спричиняють такі шкідливі впливи на довкілля є: а) небезпечні речовини, відходи, вантажі, які використовуються (пально-мастильні та інші матеріали), утворюються або транспортуються транспортними засобами; б) транспортні засоби (автомобілі, літаки, потяги, морські та річкові судна, трубопроводи); в) об'єкти обслуговуючої інфраструктури транспорту.

⁵⁷⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 28. – Ст. 222.

⁵⁷⁹ Офіційний вісник України. – 2008. - № 31. – Ст. 1025.

⁵⁸⁰ Офіційний вісник України. – 2000. - № 48. – Ст. 2108.

⁵⁸¹ Офіційний вісник України. – 2005. - № 47. – Ст. 2976.

⁵⁸² Офіційний вісник України. – 2006. - № 25. – Ст. 1840.

3.4.2. Екологічний ризик як основний критерій правового забезпечення екологічної безпеки на транспорті

Враховуючи специфіку та рівень небезпечності впливу кожного виду транспорту на довкілля, законодавством встановлюються спеціальні критерії розподілу суб'єктів господарювання у транспортній сфері за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища, який в першу чергу є важливим для здійснення державного екологічного контролю і нагляду. В основі такого розподілу закладено три ступені ризику. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 року № 212 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)»⁵⁸³, суб'єкти господарювання, в тому числі й у транспортній сфері, незалежно від форми власності розподіляються за високим, середнім та незначним ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища.

Критеріями віднесення суб'єктів господарювання до групи суб'єктів з високим ступенем ризику є, зокрема, наявність в них об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, або потенційно небезпечних об'єктів, в обігу яких перебувають небезпечні речовини I і II класу небезпеки, або таких, що забезпечують перевезення небезпечних вантажів, за умови, що такі об'єкти спричиняють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря в обсязі більш як 5 тис. тонн на рік, водоспоживання і водовідведення - більш як 25 тис. куб. метрів на рік чи призводять до утворення та розміщення відходів I і II класу небезпеки - більш як 100 тонн на рік або інших відходів - більш як 1 тис. куб. метрів на рік тощо.

В той-же час формується спеціальне законодавство про визначення критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища на кожному виду транспорту окремо. Проте, аналіз такого законодавства показав, що замість врахування критеріїв, встановлених в Постанові Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 року № 212, воно містить власні критерії для кожного виду транспорту, які не завжди стосуються навколишнього природного середовища. Наприклад, в постанові Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 року № 790 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх діяльності у сфері автомобільного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)»⁵⁸⁴ в основу критеріїв, за якими здійснюється розподіл суб'єктів господарської діяльності для навколишнього природного середовища можна віднести, зокрема: 1) можливість виникнення катастроф, аварій, дорожньо-транспортних пригод та інших подій на транспорті з вини суб'єкта господарювання, що має відповідну ліцензію, працівники, яких виконують роботи з ремонту та технічного обслуговування автотранспортних засобів або надають

⁵⁸³ Офіційний вісник України. – 2008. - № 23. – Ст. 686.

⁵⁸⁴ Офіційний вісник України. – 2008. - № 68. – Ст. 2279.

допоміжні послуги, пов'язані з перевезенням пасажирів, їх багажу або вантажів автотранспортними засобами, їх можливі наслідки та складність ліквідації таких подій; 2) результати аналізу причин та передумов виникнення катастроф, аварій, дорожньо-транспортних пригод та інших подій на транспорті з вини суб'єкта господарювання, що має відповідну ліцензію; 3) технічний стан автотранспортних засобів, що використовуються для перевезення пасажирів, їх багажу або вантажів; 4) матеріально-технічна база суб'єкта господарювання, що має відповідну ліцензію; 5) наявність у суб'єкта господарювання спеціально обладнаних автотранспортних засобів для перевезення небезпечних, надгабаритних та великовагових вантажів; 6) рівень екологічної безпеки діяльності суб'єкта господарювання; 7) порушення норм викиду забруднювальних речовин, парникових газів та наявність інших факторів негативного впливу.

На підставі цього, до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища постановою відносять: автомобільних перевізників; автомобільних самозайнятих перевізників; суб'єктів, що здійснюють перед- та післярейсовий технічний огляд автотранспортних засобів та медичний огляд стану здоров'я водіїв; суб'єктів, що проводять сертифікацію в сфері автомобільного транспорту; суб'єктів, що проводять контроль технічного стану автотранспортних засобів. До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища Постановою віднесено суб'єктів господарювання, що надають автостанційні або диспетчерські послуги.

В свою чергу постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 року № 548 «Про затвердження критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі морського і річкового транспорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»⁵⁸⁵ до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі морського і річкового транспорту, що застосовуються для забезпечення безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища відносять: наявність загрози виникнення аварійних подій, пов'язаних із суднами у місцях зберігання, перевалки та на маршрутах перевезення небезпечних вантажів; кількість нещасних випадків і надзвичайних ситуацій на суднах та підприємствах морського і річкового транспорту; можливість вчинення неправомірних дій чи бездіяльності персоналу суден або підприємств морського і річкового транспорту; рівень складності робіт з ліквідації наслідків аварійної події на суднах і підприємствах морського і річкового транспорту та надзвичайних ситуацій, пов'язаних з аварійними подіями на суднах, у морських і річкових портах та терміналах; можливі негативні наслідки аварійної події для людей і навколишнього природного середовища, пов'язані з судноплавством; наявність порушень законодавства з безпеки судноплавства, якщо вони створюють загрозу життю або здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу.

⁵⁸⁵ Офіційний вісник України. – 2009. - № 42. – Ст. 1401.

Враховуючи такі критерії, до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику належать: морські і річкові порти, термінали; судноплавні компанії; суб'єкти господарювання, які здійснюють перевезення небезпечних вантажів морськими і річковими суднами; інші суб'єкти господарювання, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки судноплавства в територіальному морі, на внутрішніх водних шляхах і українських морських суднах. До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику: суднобудівні та судноремонтні підприємства; суб'єкти господарювання, що здійснюють підготовку плавскладу морських і річкових суден, підготовку фахівців підприємств, які беруть участь у забезпеченні безпеки судноплавства на морському і річковому транспорті; бази стоянки маломірних (малих) і річкових суден; інші суб'єкти господарювання, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки судноплавства на судноплавних річкових шляхах і українських річкових суднах.

Аналогічним шляхом вирішено питання і в постанові Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 365 «Про затвердження критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту»⁵⁸⁶, в якій визначив, що критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності встановлюються з метою проведення оцінки рівня небезпеки діяльності суб'єктами господарювання, у власності або користуванні яких є рухома одиниця або об'єкт інфраструктури залізничного транспорту, у тому числі для перевезення небезпечних вантажів, їх розвантаження та зберігання (тимчасового, постійного), інформаційні комплекси і системи керування рухом, та які відповідно до законодавства забезпечують виконання завдань із запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру та ліквідації їх наслідків, проведення аварійно-відновлювальних та інших невідкладних робіт для забезпечення безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища.

Розподіл суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для забезпечення безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту провадиться за такими критеріями, зокрема: 1) рівень надзвичайної ситуації техногенного характеру, що може виникнути на об'єктах; 2) ступінь ризику транспортної пригоди на залізниці; 3) ступінь ризику, який виникає внаслідок вчинення невірних дій чи бездіяльності персоналу і для запобігання якому не можуть бути використані технічні системи безпеки; 4) рівень складності робіт з ліквідації наслідків транспортної пригоди на залізниці; 5) рівень екологічної безпеки суб'єкта господарювання тощо.

Тому, до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища належать: залізниці та їх структурні підрозділи з інфраструктурою та рухомим складом; суб'єкти перевізного процесу, що

⁵⁸⁶ Офіційний вісник України. – 2008. - № 31. – Ст. 976.

здійснюють перевезення небезпечних вантажів, які характеризуються великою кількістю транспортних пригод, що трапляються на них, і мають високий ступінь ризику, який виникає внаслідок невірних дій чи бездіяльності персоналу і для запобігання якому не можуть бути використані технічні системи безпеки.

До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища належать: підприємства з виробництва та ремонту рухомого складу, будівництва та ремонту об'єктів інфраструктури залізничного транспорту, що безпосередньо підпорядковані Укрзалізниці; структурні підрозділи Укрзалізниці, які характеризуються високим рівнем якості робіт та послуг, підготовки персоналу, технічного оснащення виробництва та функціонування системи керування безпекою на залізничному транспорті і т. ін.

Певну законодавчу неузгодженість у сфері забезпечення екологічної безпеки на транспорті вносить й постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 року № 306 «Про затвердження критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки»⁵⁸⁷, якою визначається, що до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки, є, зокрема, належність до потенційно небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки та категорія за вибухопожежною та пожежною небезпекою будівлі та приміщення. Така неузгодженість проявляється у підходах законодавця до визначення об'єктів техногенної небезпеки. В даній постанові визначається, що ними можуть бути потенційно небезпечні об'єкти та об'єкти підвищеної небезпеки; промислові та складські будівлі (споруди), які належать до категорії “А” або “Б” за вибухопожежною небезпекою незалежно від площі та категорії “В” за пожежною небезпекою площею 500 кв. метрів і більше; об'єкти нового будівництва та реконструкції; об'єкти з масовим перебуванням людей, зокрема аеропорти, морські, річкові, залізничні та автомобільні вокзали республіканського та обласного значення, станції метрополітенів тощо. Проте, згідно постанови Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» такі об'єкти належать до об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, а отже підлягають регулюванню вищезазначеними постановами Кабінету Міністрів України №№ 212, 790, 548, 365. І навпаки, зокрема постанова Кабінету Міністрів України № 790 відносить до екологічно ризикованих видів діяльності перевезення небезпечних речовин, які виступають джерелом техногенної небезпеки.

3.4.3. Організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки на транспорті

З огляду на видове різноманіття транспорту та присутності на ньому екологічного ризику, діяльність в транспортній галузі вважається обмеженою сферою господарювання, що проявляється у встановленні спеціальних правил

⁵⁸⁷ Офіційний вісник України. – 2012. - № 30. – Ст. 1115.

поведінки та заходів щодо її здійснення. Тому діяльність в транспортній галузі є спеціальною сферою правового регулювання, на яку розповсюджується система міжгалузевих нормативно-правових актів, що встановлюють засоби забезпечення екологічних вимог. Такі правила поведінки та засоби встановлюються спеціально уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, які поділяються на органи загальної та спеціальної компетенції.

Органами загальної компетенції в даному випадку виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. До органів спеціальної компетенції у сфері забезпечення екологічної безпеки на транспорті законодавство відносить Міністерство екології та природних ресурсів України разом з Державною екологічною інспекцією, Міністерство охорони здоров'я України разом зі спеціально створеними санітарно-епідемічними службами на кожному із видів транспорту, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України разом із Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, що здійснюють контроль і нагляд під час будівництва стаціонарних об'єктів транспортної інфраструктури, Державна інспекція ядерного регулювання України, що здійснює нагляд і контроль під час перевезення радіоактивних матеріалів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також Державне агентство земельних ресурсів України та Державне агентство водних ресурсів України тощо.

Спеціальним органом на який покладається функція забезпечення екологічної безпеки на транспорті є Міністерство інфраструктури України разом з підпорядкованими йому спеціальними службами та інспекціями на окремих видах транспорту. До них належать: Державна авіаційна служба України та Державна служба України з безпеки на транспорті, до компетенції якої входить реалізація державної транспортної політики для наземного, морського та річкового транспорту тощо.

До основних засобів забезпечення екологічної безпеки на транспорті, які встановлюються такими органами належать: 1) розробка прогнозних показників впливу діяльності транспорту на стан навколишнього природного середовища (планування); 2) проведення екологічного нормування та стандартизації, ліцензування екологічно небезпечної діяльності в цій сфері, екологічної сертифікації транспортних засобів та окремих об'єктів транспортної інфраструктури, декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки в цій сфері, зонування територій земель транспорту, державного обліку шкідливих впливів транспорту на стан довкілля і паспортизації джерел підвищеної небезпеки, екологічної експертизи, екологічного аудиту, екологічного моніторингу, екологічного контролю на транспорті; 3) здійснення екологічного інформування, екологічного оподаткування, екологічного страхування та інших організаційних, матеріально-технічних, економічних заходів, спрямованих на попередження виникнення екологічної небезпеки, зменшення екологічного ризику на транспорті та на виконання спеціальних аварійно-рятувальних робіт у разі виникнення техногенних аварій чи катастроф і т. ін.

Проте на кожному з перерахованих видів транспорту існують власні проблеми в реалізації таких правових засобів забезпечення екологічної безпеки.

Спільними для усіх видів транспорту є проблеми: своєчасності виконання планових заходів із забезпечення екологічної безпеки; належної забезпеченості технічними стандартами і регламентами екологічної безпечності транспортних засобів; дотримання встановлених санітарних, захисних та інших зон навколо об'єктів транспорту; ефективності державного екологічного контролю та нагляду тощо. Так, наприклад, для водного транспорту України значну проблему становить екологічна стандартизація. Проблема полягає у тому, що 14 березня 1994 року між Урядом України та Урядом Російської Федерації була укладена Угода про співробітництво в галузі стандартизації, метрології та сертифікації⁵⁸⁸, відповідно до якої Сторони Угоди домовились надавати одна одній нормативні та довідкові документи із стандартизації, метрології та сертифікації на взаємно погоджених умовах. Для ефективності таких взаємовідносин, між Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації і Російським Морським Регістром Судноплавства була укладена додаткова угода в галузі стандартизації та сертифікації продукції суднобудування від 10 листопада 1998 року⁵⁸⁹. На нашу думку, саме завдяки таким угодам на сьогоднішній день в Україні фактично повністю відсутнє власне нормативно-технічне регулювання галузі суднобудування, оскільки майже всі документи такого характеру на сьогоднішній день зареєстровані за Російською Федерацією⁵⁹⁰.

3.4.4. Правові засади забезпечення екологічної безпеки на транспорті

Практично будь-яке питання із забезпечення екологічної безпеки не може бути вирішено виключно в рамках однієї держави. Велика кількість проблем у цій сфері мають глобальний характер. Тому для їх вирішення необхідне об'єднання зусиль усіх країн, і особливої ваги це набирає у зв'язку з глобалізацією економіки.

⁵⁸⁸ Офіційний вісник України. – 2006. - № 47. – Ст. 3165.

⁵⁸⁹ Офіційний вісник України. – 2004. - № 17. – Ст. 1251.

⁵⁹⁰ Наприклад, ГОСТ 30574-98 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Измерение выбросов вредных веществ с отработавшими газами»; ГОСТ 30575-98 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Методы измерения и оценки воздушного шума»; ГОСТ Р 51249-99 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Выбросы вредных веществ с отработавшими газами. Нормы и методы определения»; ГОСТ Р 51250-99 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Дымность отработавших газов. Нормы и методы определения»; ГОСТ 31170-2004 «Вибрация и шум машин. Перечень вибрационных, шумовых и силовых характеристик, подлежащих заявлению и контролю при испытаниях машин, механизмов, оборудования и энергетических установок гражданских судов и средств освоения мирового океана на стендах заводов-поставщиков»; СН 2.5.2.047-96 «Уровни шума на морских судах»; СП 2.6.8.01-04 «Обеспечение радиационной безопасности портов РФ при заходе и стоянии в них атомных судов, судов атомно-технологического обслуживания и плавучих энергоблоков атомных тепловых электростанций»; СП 2.6.1.2040-05 «Обеспечение радиационной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации атомных судов»; НП-022-2000 «Общие положения обеспечения безопасности ядерных энергетических установок судов»; РД 06-15-97 «Положение о порядке выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работниками предприятий судостроительной промышленности, осуществляющих строительство и ремонт судов с ядерными энергетическими установками гражданского назначения»; РД 152-011-00 «Наставление по предотвращению загрязнения внутренних водных путей при эксплуатации судов»; РД 31.3.01.01-93 «Руководство по проектированию морских портов»; Р.027-2008 «Требования к судам, перевозящим опасные грузы»; ПЭБ РФ – «Правила экологической безопасности для судов внутреннего водного транспорта» від 1 жовтня 1996 р. та «Правила экологической безопасности судов» від 11 листопада 2002 р., затверджені Російським річним реєстром і т. ін.

Враховуючи те, що транспорт може бути як наземним, так і підземним, повітряним та водним, необхідно визначити основні вектори міжнародної співпраці на шляху вирішення відповідних екологічних проблем.

На сьогоднішній день, регулювання питання зменшення шкідливого впливу транспорту на довкілля вирішується значною кількістю міжнародно-правових документів. Так, наприклад, питання правового забезпечення екологічної безпеки на водному транспорті на міжнародному рівні в різні часи регулювалися: Міжнародною конвенцією про запобігання забруднення моря нафтою 1954 року⁵⁹¹, Міжнародною конвенцією відносно втручання у відкритому морі у випадках аварій, що призводять до забруднення нафтою 1969 року⁵⁹², Конвенцією про запобігання забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів 1972 року⁵⁹³, Міжнародною конвенцією про запобігання забруднення з суден 1973 року⁵⁹⁴, Міжнародною конвенцією з охорони людського життя на морі 1974 року⁵⁹⁵, Конвенцією ООН з морського права 1982 року⁵⁹⁶, Конвенцією про охорону Чорного моря від забруднення 1992 року⁵⁹⁷ та багатьма іншими.

Питання правового забезпечення екологічної безпеки повітряного транспорту регулюється Конвенцією про міжнародну цивільну авіацію 1944 року та Додатком 16⁵⁹⁸ до неї, який вирішує питання зниження шуму повітряних суден та емісії авіаційних двигунів, Конвенцією про запобігання забруднення морського середовища скиданням речовин із суден та літальних апаратів 1972 року⁵⁹⁹, а також багатьма нормативно-технічними документами Міжнародної організації цивільної авіації.

Спеціальними міжнародно-правовими документами, що впливають на діяльність транспорту по перевезенню небезпечних вантажів є, зокрема: Європейська угода про міжнародне перевезення небезпечних вантажів 1957 року⁶⁰⁰; Брюссельська конвенція про відповідальність операторів ядерних суден 1962

⁵⁹¹ Запобігання забруднення моря: міжнародно-правові акти // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/ecology/21188/>.

⁵⁹² Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью от 29 ноября 1969 года // Сб. международных договоров СССР по вопросам мореплавания. – М.: Гл. упр. навигации и океанографии МО СССР, 1988. – С. 393-401.

⁵⁹³ Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросом отходов и других материалов от 13 ноября 1972 года // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – М., 1978. – Вып. (V).

⁵⁹⁴ Международная Конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и Протокол 1978 г. – М.: ЦРИА «Морфлот», 1980. – 364 с.

⁵⁹⁵ Міжнародна конвенція про охорону людського життя на морі від 1 листопада 1974 року // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_251.

⁵⁹⁶ Конвенція ООН по морському праву 1982 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_057.

⁵⁹⁷ Конвенция о защите Черного моря от загрязнения 21 апреля 1992 г. // Каракаш И.И., Короткий Т.Р. Региональное сотрудничество государств в области охраны морской среды. – Одесса: Латстар, 2001. – 150 с.

⁵⁹⁸ ІКАО. Міжнародні стандарти та рекомендована практика, “Охорона навколишнього середовища”. Додаток 16 до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, т. I, “Авіаційний шум” та т. II, “Емісія авіаційних двигунів” 3 вид., 1993 (Стандарт ІКАО).

⁵⁹⁹ Конвенція про запобігання забрудненню морського середовища скиданням речовин із суден та літальних апаратів 1972 року // Горшков Г.С, Мелков Г.М. Предотвращение загрязнения мор. среды. М., 1979.

⁶⁰⁰ Європейська Угода про міжнародне перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами від 30 вересня 1957 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_169.

року⁶⁰¹; Міжнародний кодекс морського перевезення небезпечних вантажів 1965 року⁶⁰²; Міжнародна конвенція про створення міжнародного фонду для компенсації збитків від забруднення нафтою 1971 року⁶⁰³; Конвенція про відповідальність у сфері морського перевезення ядерних матеріалів 1971 року⁶⁰⁴; Женевська конвенція про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім морським транспортом 1989 року; Віденська конвенція про відповідальність операторів транспортних терміналів 1991 року; Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 року; Міжнародна конвенція про відповідальність і компенсацію збитків у зв'язку з перевезенням морем шкідливих і небезпечних речовин 1996 року⁶⁰⁵; Міжнародна конвенція про цивільну відповідальність за забруднення бункерним паливом від 23 березня 2001 року⁶⁰⁶ тощо.

Крім того, Україна має сухопутні кордони з Білорусією, Молдовою, Польщею, Російською Федерацією, Румунією, Словаччиною, Угорщиною. На сьогоднішній день для України основним є вектор співпраці у сфері вирішення проблем екологічної безпеки в галузі транспорту з ЄС. Адже будь-який транспортний засіб, що в'їжджає на територію України, повинен виконувати вимоги ЄС. Однак дані напрямки є неактуальними для вирішення питань, пов'язаних з безпосередньою експлуатацією транспортних засобів. Причиною цьому є те, що виробники транспортних засобів давно перестали задовольняти потреби тільки однієї країни, зокрема, модельні ряди марок автовиробників досить часто є однаковими для всього світу, автомобільні концерни будують свої заводи по всьому світу, в т. ч. і в Україні тощо. Тому вказану векторність політики у вирішенні проблем із забезпечення екологічної безпеки на транспорті буде взято до уваги переважно при дослідженні питань, пов'язаних з перевезенням вантажів та користування транспортною інфраструктурою.

Використовуючи умовний поділ усіх проблем екологічної безпеки на транспорті на три складові (експлуатація транспорту, перевезення вантажів та використання транспортної інфраструктури), міжнародну співпрацю в цій сфері також доцільно розглядати з подібних позицій.

Для належної співпраці на шляху подолання проблем забезпечення екологічної безпеки в галузі транспорту в Україні існує необхідна правова база. З 1994 року Україна почала роботу з наближення власної економіки та права до

⁶⁰¹ Брюссельська конвенція про відповідальність операторів ядерних суден 1962 року // Матеріали по морському праву зарубіжних стран. - Москва, 1974 год, Вып. 3.

⁶⁰² Международный кодекс морской перевозки опасных грузов. – СПб, ЦНИИМФ, 1995. – 1000 с.

⁶⁰³ Міжнародна конвенція про створення міжнародного фонду для компенсації збитків від забруднення нафтою // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_807.

⁶⁰⁴ Конвенція про відповідальність у сфері морського перевезення ядерних матеріалів від 17 грудня 1971 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_125.

⁶⁰⁵ Міжнародна конвенція про відповідальність і компенсацію збитків у зв'язку з перевезенням морем шкідливих і небезпечних речовин 1996 р. // Міжнародні договори в торгівельному мореплаванні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interlegal.com.ua/blog/?p=1577>.

⁶⁰⁶ Міжнародна конвенція про цивільну відповідальність за забруднення бункерним паливом від 23 березня 2001 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/896_047.

вимог Європейського Союзу⁶⁰⁷. Не оминуло таке наближення й сфери забезпечення екологічної безпеки на транспорті.

Одним із основних напрямків зменшення негативного впливу транспорту на довкілля є встановлення більш жорстких екологічних вимог до транспортних засобів. На цьому шляху найбільших результатів досяг ЄС: саме країнами ЄС розроблені та вперше запроваджені на своїй території вимоги Євро -1, -2, -3, -4, -5, що в подальшому поступово стають загальносвітовими.

Якнайшвидше запровадження на території України обов'язкових вимог Євро-4 та Євро-5 дозволить, по-перше, позбутися статусу країни, куди ввозяться автомобілі, які недоцільно використовувати на території ЄС; по-друге, не дозволить виробляти на своїй території автомобілі для внутрішнього ринку за застарілими технологіями. Наприклад, в Україні було налагоджено випуск (складання) автомобілів ВАЗ 2107, які і досі реалізуються⁶⁰⁸, хоча даний автомобіль з великими складнощами виконує сучасні вимоги, аналогічні Євро-2. Складені автомобілі з України вже не будуть вивезені за кордон, адже в Європі діють більш жорсткіші норми Євро-4 і Євро-5.

Аналогічна ситуація відбувається й на повітряному транспорті. Так, у зв'язку із зростанням у 80-х роках ХХ століття обсягів та інтенсивності перевезень авіаційним транспортом у всьому світі, все більш значущими ставали проблеми авіаційного шуму та емісії двигунів. В 1990 році на надзвичайній 28-й Асамблеї Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) приймається Резолюція А28-3 (глава 3)⁶⁰⁹, якою закріплена стратегія поступового виведення з експлуатації застарілих за критерієм шуму дозвукових реактивних літаків. Відповідно до цієї стратегії країнам-членам ІКАО було рекомендовано поступово, починаючи з 1995 року, запровадити заміну в експлуатації літаків, які виготовлялися відповідно до вимог міжнародного стандарту по шуму 1977 року (глава 2) на менш шумні літаки з метою виключення попередніх з обігу строком до квітня 2002 року. І хоч ця Резолюція носила рекомендаційний характер, нею був встановлений спеціальний термін – до 1 квітня 2002 року, який став певною межею для експлуатаційного використання повітряних суден старого виробництва. Відповідно до положень даної Резолюції ІКАО, провідні країни світу (США і країни Європейського Співтовариства) до кінця 90-х років провели значне оновлення парку повітряних суден шляхом введення в експлуатацію нових малощумних або модифікованих типів повітряних суден і зняли в більшості випадків з експлуатації повітряні судна, виготовлені до 2002 року⁶¹⁰.

Відомі кризові явища, що охопили українську авіаційну промисловість і цивільну авіацію в умовах перехідної економіки, не дозволили забезпечити масове виробництво нових типів вітчизняних літаків до рівня, встановленого даною

⁶⁰⁷ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 року // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

⁶⁰⁸ Особливості національного автозбирання [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mukachevo.net/readnews.php?nid=10170>.

⁶⁰⁹ Охорона навколишнього середовища: Додаток 16 до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, Т. І. Авіаційний шум // ІКАО. Міжнародні стандарти та рекомендована практика. – Видання шосте, Монреаль, 2011.

⁶¹⁰ Там само.

Резолюцією, проте була проведена типова сертифікація по шуму, внаслідок якої деяким типам повітряних суден були видані сертифікати відповідності стандартам ІКАО, зокрема: «новим» літакам – Ан-74, Ан-140; модифікованим – Як-42, Ан-24-100⁶¹¹. Проте такий захід носив тимчасовий характер і змусив Україну вживати нових заходів у цій сфері. У зв'язку з цим, Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки авіації України» від 15 січня 1998 року № 17/98⁶¹² доручено Міністерству транспорту України організувати проведення суцільної перевірки українських експлуатантів і організацій з технічного обслуговування та ремонту авіаційної техніки з метою визначення їх спроможності забезпечити льотну придатність зазначеної техніки, стану технічних засобів аеронавігаційного обслуговування та організації їх використання. В разі виявлення порушень, вводити відповідні обмеження або припиняти дію сертифікатів. Такі перевірки дозволили масово списати літаки радянського виробництва: Іл-62, Ту-154, Ан-24, Як-40, які вже не відповідали встановленим вимогам авіаційної та екологічної безпеки⁶¹³.

Також значною проблемою забезпечення екологічної безпеки на транспорті є використання пального. Перехід на європейські стандарти пального в Україні відбувається повільно, суперечливо і не прозоро. Так, наприклад, термін дії попередніх державних стандартів України на дизельне паливо і автомобільний бензин закінчився 1 липня 2013 року (ДСТУ 4063-2001 «Бензини автомобільні. Технічні умови»⁶¹⁴, ДСТУ 3868-99 «Паливо дизельне. Технічні умови»⁶¹⁵, ДСТУ 4839:2007 «Бензини автомобільні підвищеної якості»⁶¹⁶, ДСТУ 4840:2007 «Паливо дизельне підвищеної якості»⁶¹⁷). Натомість, введення нових стандартів Євро-4 та Євро-5 в Україні згідно постанови Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 927 «Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до автомобільних бензинів дизельного, суднових та котельних палив»⁶¹⁸ буде відбуватися наступним чином: кінцевий термін введення в обіг нафтопродуктів класу Євро3 в Україні – до 31 грудня 2015 року, Євро4 – до 31 грудня 2017 року, а класу Євро5 – необмежений, але з умовою, що з 2017 року забороняється використання добавок (присадок) до бензинів з концентрацією марганцю більше 6 мл. на куб. дм. При цьому, протягом трьох років з моменту початку дії Технічного регламенту, можна реалізовувати раніше виготовлені палива, які відповідають вимогам застарілих стандартів.

⁶¹¹ Внаслідок цього, ситуація, що склалася над структурою парку цивільних повітряних суден України та інших країн СНД, станом на 2002 рік в цілому виявилася однією з найгірших по акустичному удосконаленню у порівнянні з усіма іншими регіонами світу [123].

⁶¹² Урядовий кур'єр від 22.01.1998 р.

⁶¹³ Поточний архів Міністерства транспорту і зв'язку України за 1998 р.

⁶¹⁴ Бензини автомобільні. Технічні умови: ДСТУ 4063-2001: Наказ Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України від 29 листопада 2001 року № 588 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/benzini-avtomobilni.-tehnichni-umovi-nor8583.html>.

⁶¹⁵ ДСТУ 3868-99 «Паливо дизельне. Технічні умови» від 8 квітня 1999 року. – Київ, Держстандарт України, 1993. – 12 с.

⁶¹⁶ ДСТУ 4839:2007 «Бензини автомобільні підвищеної якості» від 3 жовтня 2007 року. – Київ, Держспоживстандарт України, 2007. – 14 с.

⁶¹⁷ ДСТУ 4840:2007 «Паливо дизельне підвищеної якості» від 3 жовтня 2007 року. – Київ, Держспоживстандарт України, 2007. – 12 с.

⁶¹⁸ Офіційний вісник України. – 2014. - № 2. – Ст. 35.

Така ситуація складається в той час, як у ЄС норми Євро-4 та Євро-5 для пального є буденними. Крім того, початок 2008 року, на прикладі Детройтського автосалону, показав, що загальносвітовою тенденцією є використання гібридних силових установок та альтернативних (не нафтопохідних) видів пального⁶¹⁹, які в Україні, незважаючи на нормативне врегулювання⁶²⁰, поки що не набули широкого попиту⁶²¹.

Близькою до паливної проблеми в Україні є проблема утилізації застарілих транспортних засобів, яка в межах Європейського Союзу вже давно вирішена⁶²².

В той же час в Україні парк легкових, вантажних, вантажопасажирських, спеціальних, спеціалізованих автомобілів та автобусів є одним з найбільш застарілих у Європі. При цьому в останні роки намітилася тенденція до збільшення середнього терміну експлуатації автомобілів, які знаходяться в експлуатації. Станом на 1 січня 2011 року середній термін експлуатації таких транспортних засобів в Україні склав 18,2 років (у 2010 р. цей показник становив 17,7 років)⁶²³. В зв'язку з цим, 4 липня 2013 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про утилізацію транспортних засобів»⁶²⁴. В основу даного Закону покладено запровадження в Україні системи збирання, видалення, знешкодження та утилізації непридатних до використання колісних транспортних засобів категорій М і N (легкові, вантажні, вантажопасажирські автомобілі, автобуси та спеціальні транспортні засоби) та відходів, що утворилися в процесі їх утилізації, зменшення негативного впливу цих відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людей.

Окреслюючи екологічні проблеми при здійсненні перевезень вантажів, слід зазначити, що до законодавства України включено основну частину міжнародних нормативних договорів з приводу забезпечення безпеки таких перевезень⁶²⁵.

При розгляді питання про забезпечення екологічної безпеки при перевезенні небезпечних вантажів зверталася увага на неадекватність страхових сум при здійсненні обов'язкового страхування цієї діяльності. Наводився приклад, коли при перевезенні 1 т речовини 3 класу небезпеки страхова сума становила 1700 грн., з яких тільки 30% спрямовується на відшкодування шкоди довкіллю. Також

⁶¹⁹ Детройтский автосалон 2008. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dimelauto.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=331&Itemid=1.

⁶²⁰ Наприклад: Про альтернативні види палива: Закон України від 14 січня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 12. – Ст. 94; Про затвердження Програми розвитку виробництва дизельного біопалива: постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2006 року № 1774 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 52. – Ст. 3497; Про схвалення концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива // Офіційний вісник України. – 2009. - № 21. - Ст. 682.

⁶²¹ Чи будуть наші авто їздити на біопаливі // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://librarylab.org.ua/chi-budut-nashi-avto-izditi-na-biopalivi/>.

⁶²² Директива 2000/53/ЄС від 18 вересня 2000 року про «старі» транспортні засоби, яка була змінена Рішенням Комісії 2002/252/ЄС // О.І. 2002, L 309. - 27.11.2001. – С. 0022 – 0030.

⁶²³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів» // Офіційний сайт Верховної Ради України. Електронний ресурс. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45120.

⁶²⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 20-21. – Ст. 719.

⁶²⁵ Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням: Закон України від 1 липня 1999 року // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 34. – Ст. 284; Про приєднання України до Європейської Угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ): Закон України від 2 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради. – 2000. № 13. – Ст. 116 та інші.

обґрунтовувалась необхідність внесення змін до відповідних нормативно-правових актів. Україна не приєдналася до Конвенції про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом (КЦПНВ)⁶²⁶, яка передбачає порядок компенсації шкоди, в тому числі довкіллю, при здійсненні перевезень небезпечних вантажів.

Ст. 13 Конвенції встановлює необхідність обов'язкового страхування або іншого фінансового забезпечення, якщо перевезення небезпечних вантажів здійснюється по території країни-учасниці. Страхування повинно охоплювати увесь період відповідальності перевізника в розмірі сум граничних компенсацій. Зрозуміло, що за таких умов інститут страхування цивільної відповідальності може виконати покладені на нього завдання компенсації заподіяної шкоди. У цьому зв'язку Україні доцільно приєднатися до Конвенції про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом. А тому необхідно поступово підвищувати розмір страхових сум при перевезенні небезпечних вантажів, передбачених вітчизняним законодавством⁶²⁷.

Однією з Європейських тенденцій є розвиток так званого комбінованого транспорту. Ще з середини 70-х років ХХ ст. Рада Європейської Економічної Співдружності затвердила Директиву 75/130 від 17 лютого 1975 р.⁶²⁸, якою встановлювалися спільні правила здійснення певних видів перевезень. Пізніше до неї вносилися зміни Директивою Ради 79/5/ЄЕС від 19 грудня 1978 р.⁶²⁹ та Директивою Ради 82/3/ЄЕС від 21 грудня 1981 р.⁶³⁰. Директива мала на меті заохотити розвиток комбінованого транспорту: наприклад, деякі види податків для автотранспорту зменшувалися або компенсувалися в разі використання комбінованого транспорту. Комбінований транспорт (залізничний та автотранспорт) визначається як перевезення товарів між державами-членами, де вантажівка або трейлер (чи напівтрейлер), або контейнер (20-футовий чи більший) транспортуються потягом від найближчої залізничної вантажної станції до пункту розвантаження.

ЄС всіляко заохочує розвиток транспортної інфраструктури саме у сфері комбінованого транспорту. Так, 1 жовтня 1998 р. Рада ухвалила Регламент 2196/98 щодо надання Співтовариством фінансової допомоги для проведення заходів інноваційного характеру з метою розвитку комбінованого транспорту⁶³¹. Цей регламент заснував систему грантів Співтовариства у сфері модернізації даного типу перевезення. ЄС сплачує до 30% вартості проекту в цій галузі. У наукових дослідженнях, присвячених вивченню транспортної діяльності ЄС, вже

⁶²⁶ Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный при перевозке опасных грузов автомобильным, железнодорожным и внутренним водным транспортом (КГПОГ) // Международное частное право. Сб. документов. – М.: БЕК, 1997. – С. 387–400.

⁶²⁷ Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2002 року № 733 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23.

⁶²⁸ О.Ж. 1975, L 48/31.

⁶²⁹ О.Ж. 1979, L5/31.

⁶³⁰ О.Ж. 1982, L5.

⁶³¹ О.Ж. 1998, L 277/1.

зазначалося, що останнім часом спостерігається так звана «гуманізація» транспортного сектору ЄС, яка відображається у відповідних нормативних актах, котрі закріплюють, зокрема, положення про дбайливе ставлення до навколишнього середовища⁶³².

Чільне місце у міжнародній співпраці, з усієї системи забезпечення діяльності транспорту, може бути надано тільки вирішенню завдань екологічної безпеки при будівництві та обслуговуванні стаціонарних об'єктів транспорту (вокзалів, аеродромів, аеропортів, автошляхів тощо). Особливої актуальності це набуває в контексті прогнозованого фахівцями ООН та України збільшення транзитного пасажиро- та товаропотоку через Україну⁶³³. Так, наприклад, через територію України проходять потужні автошляхи, планується створення цілого транспортного коридору Європа–Кавказ–Азія⁶³⁴. Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки⁶³⁵ серед основних напрямків виконання була названа модернізація і розвиток існуючої транскордонної транспортної мережі для збільшення її пропускної спроможності та створення спільної системи охорони навколишнього природного середовища.

Однак такі програмні цілі та необхідність будівництва автошляхів породжує цілу низку екологічних проблем. Роль міжнародних організацій та співпраця України з ними в цій діяльності необхідна з багатьох причин. Декларуючи бажання збудувати нову чи реконструювати діючу автодорогу на рівні європейських вимог, Україна повинна враховувати те, що світові стандарти якості стосуються не тільки стану дорожнього покриття. Україні у спадок від Радянського Союзу залишилися транспортна інфраструктура, основною метою якої було сполучення якомога більшої кількості населених пунктів якісними дорогами, а Європейські автомагістралі дуже рідко будуються через міста та інші населені пункти⁶³⁶.

При будівництві автодоріг в Європі враховується те, що вони є лінійними об'єктами і мають здатність ділити місцевість на певні частини. Відповідно, при спорудженні дороги необхідно враховувати вимоги охорони тваринного світу, особливо це стосується шляхів з поживаленим рухом. В Україні в останній час у зв'язку з Євро-2012 було відновлено значну кількість автомагістралей. Утім навіть вони не мають належним чином збудованих переходів для тварин. В якості таких споруд досить часто називають дренажні труби під дорожнім полотном⁶³⁷.

⁶³² Філіпенко О.В. Правовий механізм регулювання спільної транспортної політики Євросоюзу: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Філіпенко Олена Володимирівна. – К., 2004. – 211 с. (С. 123-125).

⁶³³ Наприклад, Про Комплексну програму утворення України як транзитної держави у 2002 – 2010 роках: Закон України від 07.02.2002 // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 24. – Ст. 166.

⁶³⁴ Про ратифікацію Основної багатосторонньої угоди про міжнародний транспорт щодо розвитку коридора Європа — Кавказ – Азія та технічних додатків до неї: Закон України від 10 лютого 2000 року // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 9. – Ст. 71.

⁶³⁵ Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 1819 // Урядовий кур'єр від 17.01.2007. – № 8.

⁶³⁶ Бригадир І.В. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі автомобільного транспорту: Дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.06. / Іван Васильович Бригадир. – Харків, 2008. – 212 с. (С. 167).

⁶³⁷ Про результати аудиту ефективності виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища при будівництві та реконструкції водних і автомобільних шляхів України: Постанова Колегії Рахункової палати від 21 липня 2006 року № 19-3. – Київ: Рахункова палата України, 2007. – Вип. 1.

При спорудженні нових шляхів необхідно враховувати вже існуюче цільове призначення земельних ділянок. Як свідчить практика спорудження нових транспортних шляхів, на прикладі судноплавного каналу Дунай – Чорне море, в процесі прийняття рішення про будівництво спочатку визначаються, де будувати, і починають фінансування проекту, а вже потім дивляться, чи можна будувати саме в цьому місці⁶³⁸.

Ситуація на повітряному транспорті також має свої особливості. Враховуючи те, що авіаційний транспорт ще у 60-х роках ХХ століття був визнаний одним із значних джерел шумового впливу, починаючи з цього періоду Міжнародною організацією цивільної авіації приймається ряд документів рекомендаційного характеру щодо проектування та будівництва аеропортів та аеродромів⁶³⁹. Відповідно до цих документів було обрано два шляхи зменшення шкідливого шумового впливу на населення: заборона польотів повітряних суден у нічний час та встановлення спеціальних охоронних зон навколо аеропортів та аеродромів. Такі норми були імплементовані і в національне законодавство⁶⁴⁰. В той же час такі вимоги постійно порушуються.

Так, наприклад, до Державної санітарно-епідемічної служби цивільної авіації надійшла скарга мешканців села Чайка Києво-Святошинського району Київської області про порушення вимог авіаційного законодавства щодо здійснення польотів над населеними пунктами. У своїй скарзі, мешканці села звертають увагу на надвисокий рівень шумових впливів та вібрації будівель, що утворюються під час прольоту літаків, оскільки деякі з новозбудованих масивів знаходяться на території, ближчій ніж один кілометр від аеродрому, а також вимагають притягнути до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав. У відповідь на скаргу Державна санітарно-епідемічна служба цивільної авіації своїм листом № 3.1-550 від 28 липня 2005 року повідомила, що було проведено лабораторне дослідження та встановлено, що при виконанні польотів повітряними суднами в аеродромі «Чайка» рівні шуму не перевищують гранично допустимих. Як виявилось, проблема полягала в тому, що житловий масив, на якому проживають скаржники, було збудовано з порушенням встановленої приаеродромної території, а також без отримання спеціального дозволу Державної служби України з нагляду за безпекою авіації⁶⁴¹.

Звичайно, в даній ситуації прослідковується порушення вимог екологічного, санітарного, містобудівного законодавства саме забудовниками даного масиву, проте залишається питання, як бути тим мешканцям, які проживають в цих будинках, адже фактично під час купівлі житла вони не були проінформовані про ті незручності, які несе в собі сусідство з аеродромом? Частиною 11 ст. 69

⁶³⁸ Про розширення території Дунайського біосферного заповідника: Указ Президента України від 2 лютого 2004 року № 117/2004 // Голос України від 5 лютого 2004 року № 22.

⁶³⁹ Руководство по проектированию аэропортов. Часть 2. использование земельных участков и контроль над окружающей средой: ИКАО: Дос 9184/902 // Утверждено Генеральным секретарем и опубликовано с его санкции. – Монреаль, Издание первое. – 1977 год. – С. 12.

⁶⁴⁰ Про затвердження Правил сертифікації цивільних аеродромів України: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 жовтня 2005 року № 796 // Офіційний вісник України. – 2005. - № 46. – Ст. 2918 та інші.

⁶⁴¹ Скарга мешканців села Чайки Києво-Святошинського району Київської області // Архів Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації за 2005 рік.

Повітряного кодексу України встановлено, що будь-яка шкода, заподіяна власникові або експлуатантові аеродрому, постійного злітно-посадкового майданчика чи аеропорту та споживачу їхніх послуг, у тому числі експлуатанту повітряного судна, внаслідок порушень, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією чи іншою діяльністю на приаеродромній території, підлягає відшкодуванню відповідно до закону, проте, у більшості випадків такі питання на практиці залишаються невирішеними, що породжує питання про якість контрольно-наглядової діяльності уповноважених органів у цій сфері.

Крім того, частина норм, які визначають обов'язок встановлення спеціальних охоронних зон навколо аеропортів та аеродромів закріплені нормативних актах радянської доби, а це вимагає термінового їх перегляду з метою встановлення відповідності сучасним вимогам національного, міжнародного законодавства та законодавства Європейського Союзу.

Однією зі спроб вирішення даної проблеми стала розробка фахівцями авіаційного транспорту проекту Інструкції щодо визначення зон обмеження житлової забудови навколо аеропортів з урахуванням умов впливу авіаційного шуму⁶⁴², якою запропоновано, зокрема, встановити вимоги до зон захисту та обмеження житлової і громадсько-адміністративної забудови та інших видів використання земель на околицях аеропортів (аеродромів) з урахуванням умов забезпечення захисту населення від погіршення здоров'я та самопочуття, а також інших збитків, викликаних несприятливим впливом авіаційного шуму. Однак даний проект так і не був затверджений.

Важливим напрямків міжнародної співпраці України у сфері екологічної безпеки на транспорті є узгодження завдань будівництва транспортних коридорів з формуванням екологічної мережі, в тому числі міжнародної. Їх взаємне розмежування повинно бути зафіксовано в законодавстві на рівні правових вимог, а не тільки в програмних документах.

Україна бере активну участь й у подоланні екологічних проблем автомобільного транспорту в рамках Організації Об'єднаних Націй (ООН). Наприклад, у 2003 році в місті Києві була проведена П'ята конференція міністрів «Навколишнє середовище для Європи». Значну увагу на цій конференції було зосереджено на проблемах транспорту і пов'язаних з ними питаннях охорони здоров'я та довкілля. Особливу занепокоєність викликало збільшення попиту на автомобілі в Центральній та Східній Європі, поєднаного зі значною зношеністю та енергоємністю автомобільного парку⁶⁴³.

В цілому, стосовно правового забезпечення екологічної безпеки на транспорті необхідно зауважити, що використання світового досвіду в цій сфері не повинно стати простим «копіюванням» зарубіжного досвіду. Адже деякі технології, наприклад паливні, які існують у розвинутих країнах світу, а в Україні тільки

⁶⁴² Інструкція щодо визначення зон обмеження житлової забудови навколо аеропортів із умов впливу авіаційного шуму: проект // Офіційний сайт Державної авіаційної адміністрації України /Режим доступу до документу: <http://www.avia.gov.ua>.

⁶⁴³ Экологическое партнерство в регионе ЕЭК ООН: Экологическая стратегия для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Стратегические рамки // Окружающая среда для Европы: 5-я конференция министров. Киев, 21–23 мая 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://accord.cis.lead.org/efe/strategy.pdf>.

з'являються, вже є застарілими⁶⁴⁴. Тому технологічне відставання України у цій сфері важко буде надолужити, якщо держава буде йти тільки шляхом, який вже пройдено іншими. Для сталого та безпечного розвитку країни необхідно адаптувати та гармонізувати найсучасніші вимоги міжнародного та європейського законодавства у цій сфері.

3.4.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки на транспорті

У випадку порушення суб'єктами транспортної діяльності вимог екологічної безпеки, вони можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової (матеріальної) або кримінальної відповідальності. Відповідальність в даному випадку виступає спеціальним правовим засобом забезпечення екологічної безпеки, в тому числі й на транспорті.

Відповідно до ч. 4 ст. 13 Закону України «Про транспорт» підприємства транспорту несуть відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу, згідно з чинним законодавством України. Згідно Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» при порушенні норм законодавства про охорону навколишнього природного середовища під час здійснення екологічно небезпечної діяльності на транспорті, настає відповідальність, передбачена статтями 68 – 70 даного Закону.

Передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року⁶⁴⁵ склади адміністративних правопорушень у сфері забезпечення екологічної безпеки на транспорті можна поділити на такі групи:

1) *порушення вимог екологічної безпеки при будівництві, обслуговуванні та експлуатації об'єктів транспортної інфраструктури*, до складу якої входять: недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79 КпАП України); ст. 79-1 КпАП України (недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд). Стаття 79-1 КпАП України може застосовуватися в сукупності з такими правовими нормами КпАП України, як: ст. 53 КпАП України (порушення правил використання земель); ст. 59 КпАП України (порушення правил охорони водних ресурсів); ч. 1 ст. 59-1 (порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення); ст. 72 КпАП України (пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками); ст. 78 КпАП України (порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів); ст. 82 КпАП України (порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів), тощо;

⁶⁴⁴ Топливо, бывшее в употреблении в Европе [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.gazeta.ru/auto/2008/02/21_a_2644876.shtml.

⁶⁴⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

2) порушення вимог екологічної безпеки при випуску та експлуатації транспортних засобів, до складу якої входять: ст. 80 КпАП України (випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у викидах); ст. 128 КпАП України (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам);

3) порушення вимог екологічної безпеки при перевезенні небезпечних вантажів, до складу якої можна віднести правопорушення, передбачені ст. 82 КпАП України (порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів); ст. 83 КпАП України (порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних та інших препаратів); ст. 90-1 КпАП України (невиконання правил і норм у процесі створення, виробництва, зберігання, транспортування, використання, знешкодження, ліквідації, захоронення мікроорганізмів, біологічно активних речовин та інших продуктів біотехнологій), а також ст. 133 КпАП України (порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних та великовагових вантажів на транспорті);

4) порушення правил надання екологічної інформації про забезпечення екологічної безпеки на транспорті. В основу даної підгрупи можуть бути покладені ст. 91-4 КпАП України щодо відмови від надання чи несвоєчасного надання екологічної інформації та ст. 82-3 КпАП України (приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі в транспортній галузі) тощо.

Оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення екологічної безпеки на транспорті регулюється також: Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 5 липня 2004 року № 264 «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України матеріалів про адміністративні правопорушення»⁶⁴⁶; Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 15 листопада 2010 року № 822 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення»⁶⁴⁷ тощо.

Стаття 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», статті 1187, 1188 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року⁶⁴⁸, встановлюють відповідальність власників джерел підвищеної екологічної небезпеки (до яких відноситься й транспортна сфера), які зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих і т. ін.

Крім того, при виявленні фактів заподіяння шкоди природним ресурсам контрольні органи Мінприроди України можуть притягнути суб'єктів транспортної діяльності до:

⁶⁴⁶ Офіційний вісник України. – 2004. - № 31. – Ст. 2104.

⁶⁴⁷ Офіційний вісник України. – 2010. - № 96. – Ст. 3417.

⁶⁴⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 40 – 44. – Ст. 356.

1) відшкодування шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів⁶⁴⁹ будь-якого цільового призначення, що сталося внаслідок несанкціонованих (непередбачених проектами, дозволами) скидів (викидів) речовин, сполук і матеріалів, внаслідок порушення норм екологічної безпеки у разі транспортування пестицидів і агрохімікатів, токсичних речовин, виробничих і побутових відходів; самовільного розміщення промислових, побутових та інших відходів під час діяльності обслуговуючих об'єктів транспортної інфраструктури, тощо;

2) відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, їх використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу⁶⁵⁰, що може бути застосована до суб'єктів транспортної діяльності під час будівництва ними нових чи реконструкції діючих обслуговуючих об'єктів транспортної інфраструктури;

3) відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів⁶⁵¹ у разі забруднення водних об'єктів, у тому числі пов'язаного із самовільними та аварійними скидами у водний об'єкт забруднюючих речовин та фізико-хімічних показників із зворотними водами або забруднюючих речовин у чистому вигляді, у складі сировини, продукції чи відходів, крім випадків забруднення територіальних і внутрішніх морських вод та виключної морської економічної зони України із суден, кораблів та інших плавучих засобів, а також забору, використання води та скиду забруднюючих речовин із зворотними водами з порушенням умов водокористування, встановлених у дозволі на спеціальне водокористування.

У випадку виявлення фактів заподіяння шкоди водним ресурсам контрольні органи Мінприроди України обчислюють її за такими критеріями. Якщо збитки заподіяно внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України солями важких металів; нафтою та нафтопродуктами; органічними речовинами; завислими речовинами; пестицидами; детергентами; сміттям тощо, застосовується постанова Кабінету Міністрів України № 484 від 3 липня 1995 року «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України»⁶⁵² та затверджене на виконання цієї постанови наказом Міністерства

⁶⁴⁹ Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища в редакції від 4 квітня 2007 р. № 149 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 18. – Ст. 109.

⁶⁵⁰ Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки, використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу: постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963 // Офіційний вісник України. – 2007. - № 55. – Ст. 2221.

⁶⁵¹ Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 63. – Ст. 2242.

⁶⁵² Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: постанова Кабінету Міністрів України № 484 від 3 липня 1995 року // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/484-95-%D0%BF>.

охорони навколишнього природного середовища № 116 від 26 жовтня 1995 року Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних унаслідок такого забруднення⁶⁵³.

У випадках заподіяння шкоди водним ресурсам нафтовими матеріалами, застосовується Методика обчислення розміру збитків від забруднення нафтою, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 631⁶⁵⁴.

Збитки від забруднення нафтою включають: а) збитки від забруднення навколишнього природного середовища (у тому числі прямі збитки внаслідок погіршення стану навколишнього природного середовища, загибелі риби, гідробіонтів, кормових організмів, порушення нерестовищ) та втрачені внаслідок такого забруднення доходи (втрата потомства риби тощо); б) витрати на заходи з відтворення природних ресурсів, які були фактично вжиті або мають бути вжиті; в) витрати на попереджувальні заходи, а також подальші збитки або шкоду, заподіяну попереджувальними заходами; г) неодержані внаслідок порушення господарської діяльності доходи тощо.

4) відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України⁶⁵⁵, в частині проїзду транспорту, прольоту та посадки літальних апаратів, а також самовільного використання земель транспортними організаціями, зняття ґрунтового покриття, забруднення та засмічення їх територій.

5) відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними об'єктами транспорту⁶⁵⁶. Під наднормативними викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря в даному випадку розуміють: а) викиди забруднюючих речовин, які перевищують затверджені гранично допустимі викиди, установлені дозволом на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; б) викиди забруднюючих речовин, на які відсутній дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, включаючи окремі забруднюючі речовини, викиди яких підлягають регулюванню відповідно до законодавства; в) викиди, що здійснюються з перевищенням технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із устаткування, затверджених відповідно до законодавства; г) залпові викиди забруднюючих

⁶⁵³ Про затвердження Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України та внесення змін і доповнень до наказу від 18.05.95 р. № 37: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища № 116 від 26 жовтня 1995 року // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0477-95>.

⁶⁵⁴ Про затвердження Методики обчислення розміру збитків від забруднення нафтою: постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 631 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 18. – Ст. 844.

⁶⁵⁵ Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд: постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 541 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 63. – Ст. 2286.

⁶⁵⁶ Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 5. – Ст. 151.

речовин в атмосферне повітря, які кількісно та якісно передбачені технологічними регламентами виробництв і перевищують трикратне значення гранично допустимого викиду відповідно до законодавства; д) залпові викиди забруднюючих речовин, які непередбачені технологічними регламентами виробництв; е) аварійні викиди.

Що стосується кримінальної відповідальності в досліджуваній сфері, то враховуючи різнохарактерний склад суб'єктів транспортної діяльності (суб'єкти, що експлуатують транспортні засоби та суб'єкти, що обслуговують транспортні засоби), така відповідальність, відповідно до Кримінального кодексу України від 5 квітня 2000 року⁶⁵⁷ (далі – КК України) може наставати за порушення порядку проведення екологічної експертизи, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів транспорту, якщо це спричинило загибель людей, екологічне забруднення значних територій або інші тяжкі наслідки (ст. 236 КК України); б) ухилення від проведення або неналежне проведення на території, що зазнала забруднення небезпечними речовинами або випромінюванням, дезактиваційних чи інших відновлювальних заходів щодо ліквідації або усунення наслідків екологічного забруднення особою, на яку покладено такий обов'язок, якщо це спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки (ст. 237 КК України); в) забруднення або псування земель (ст. 239 КК України); г) забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами, матеріалами і відходами транспорту (ст. 241 КК України), д) порушення правил охорони вод на транспорті (ст. 242 КК України), е) забруднення моря шкідливими речовинами (ст. 243 КК України), є) проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253 КК України) і. т. ін.

Проте практика притягнення винних осіб до таких видів відповідальності у транспортній сфері практично відсутня, що черговий раз підкреслює питання про ефективність діяльності державних контрольно-наглядових органів у окресленій сфері.

Контрольні питання та завдання:

1. Які екологічні ризики, присутні в транспортній сфері?
2. Назвіть основні види та джерела шкідливого впливу транспорту на довкілля;
3. Назвіть основні міжнародно-правові документи, що регулюють питання подолання шкідливого впливу транспорту на довкілля.
4. Визначіть основні напрями розвитку взаємовідносин України з іншими державами та союзами у сфері забезпечення екологічної безпеки на транспорті.
5. Назвіть основних суб'єктів державної влади на яких покладено обов'язок забезпечувати екологічну безпеку на транспорті.
7. Яка юридична відповідальність встановлена законодавством України за порушення вимог екологічної безпеки на транспорті?

⁶⁵⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25 – 26. – Ст. 131.

8. Підготуйте реферат на тему: «Особливості правового забезпечення екологічної безпеки під час перевезення небезпечних вантажів всіма видами транспорту».

9. Підготуйте реферат на тему: «Особливості правового забезпечення екологічної безпеки на трубопровідному транспорті України».

Рекомендована література :

1. Антонюк У.В. Правове забезпечення екологічної безпеки у діяльності залізничного транспорту: Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.06 / Антонюк Уляна Василівна – Івано-Франківськ, 2009. – 215 с.

2. Бригадир І.В. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі автомобільного транспорту: Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бригадир Іван Васильович. – Х., 2008. – 212 с.

3. Короткий Т.Р. Международно-правовая охрана морской среды от загрязнения с судов: Монография. – Одесса: Латстар, 2002. – 200 с.

4. Краснова Ю.А. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації: Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.06 – К., 2010. – 221 с.

5. Краснова Ю.А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: монографія / Ю.А. Краснова. – К.: Алерта, 2013. – 304 с.

6. Миннихметов Р.Г. Правовая охрана атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения // Автореферат канд. юрид. наук: 12.00.06 / Р.Г. Миннихметов – Уфа: Башкирский государственный университет, 1999. – 27 с.

Тема 3.5. Правові засади забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві

Анотація. Досліджуються питання поняття екологічної безпеки в сільському господарстві. Аналізуються правові засади забезпечення екологічної безпеки в сільському господарстві.

Розглядаються правові засади забезпечення екологічної безпеки в процесі меліорації земель та у сфері поводження з пестицидами та агрохімікатами.

Досліджуються особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в сільському господарстві.

Ключові слова. Екологічна безпека в сільському господарстві. Екологічні ризики в сільському господарстві. Забезпечення екологічної безпеки при поводженні з пестицидами та агрохімікатами.

3.5.1. Поняття екологічної безпеки в сільському господарстві та правові засади її забезпечення

Сільське господарство як сфера виробничої діяльності людини базується на використанні природних ресурсів – землі, вод, рослинного світу тощо – за допомогою яких, суспільство виробляє необхідну йому продовольчу

продукцію. З цією метою, природні ресурси використовуються у якості засобу виробництва та предмета праці і піддаються істотному антропогенному впливу. Як свідчать статистичні дані, сільськогосподарське виробництво є найбільш природоємною галуззю вітчизняної економіки. У сфері його впливу перебувають 41,56 млн. га сільськогосподарських угідь (54% території країни), у тому числі 32,49 млн. га орних земель (53,8 %) та 7,63 млн. га сіножатей та пасовищ (12,6%). У сільськогосподарському виробництві щороку використовується понад 10,9 млрд. м³ води або 36,4% від її загального споживання по країні. У перерахунку на одного мешканця України припадає 0,82 га сільськогосподарських угідь, у т.ч. 0,65 га орних земель, тоді як у середньому по Європі ці показники становлять відповідно 0,44 і 0,25 га⁶⁵⁸. За оцінками фахівців, нинішня система ведення сільськогосподарського виробництва не відповідає вимогам збалансованого природокористування. Порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафту. Допущена надмірна освоєність земельних ресурсів (72% замість 60-65% допустимих), критична розораність території, яка є найвищою у світі і становить 53,8% замість допустимих 40%, недостатня площа лісів (15,7% замість оптимальних 20%) та екологічно стабілізуючих компонентів ландшафту (лісів, незайманих природних лук тощо 37% замість 5%). Внаслідок цього частка еродованих земель України становить 57,4% від площі земель держави⁶⁵⁹. В результаті антропогенного впливу використовувані у аграрній сфері природні ресурси втрачають свої первісні і набуті природні якості, деградують та негативно впливають на стан навколишнього природного середовища в цілому.

З метою запобігання погіршення навколишнього природного середовища аграрної сфери держава застосовує систему правових заходів, сконцентрованих в основному у нормах екологічного, земельного, водного, лісового та інших галузей природноресурсового законодавства, а також у нормах деяких інших галузей правової системи України. Метою таких заходів є забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарського виробництва.

Безперечно, екологічної безпеки сільськогосподарського виробництва є складовою частиною, різновидом екологічної безпеки в цілому. Тому всі вимоги щодо екологічної безпеки в тій чи іншій мірі стосуються і сфери аграрного виробництва.

Вперше в історії екологічного права України визначення поняття екологічної безпеки було надано Законом України „Про охорону навколишнього природного середовища”⁶⁶⁰. Згідно з ч. 1 ст. 50 цього Закону, екологічна безпека являє собою такий стан навколишнього природного

⁶⁵⁸ Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. №188/98-ВР//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 38-39. - Ст. 248.

⁶⁵⁹ Фурдичко О.І., Дем'янюк О.С. Еколого-економічні особливості використання природних ресурсів в аграрному виробництві України//Агроекологічний журнал. – 2013. - № 3. – С. 7-12. – С. 8.

⁶⁶⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Водночас у інших статтях Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» поняття "екологічна безпека" вживається в дещо інших значеннях. Їх аналіз свідчить, що у цьому Законі під екологічною безпекою розуміється:

1) принцип екологічного права, який полягає у створенні таких умов існування та розвитку особи, суспільства та держави, завдяки яким забезпечується збереження і зміцнення їх екологічних інтересів шляхом своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз антропогенного та природного походження (розділ XI);

2) окремий вид екологічних відносин, які виникають і реалізуються поряд з відносинами охорони навколишнього природного середовища та природокористування (ст. 1, ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 8, ст. 13, ч. 4 ст. 22, ст. 31);

3) стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей (ст. 50).

Відповідно у доктрині екологічного права України сформувалися дві основні наукові позиції щодо змісту поняття "екологічна безпека".

Автор першої з них – проф. В.І. Андрейцев, - аналізуючи чинне законодавство України та правову доктрину, дійшов до висновку, що екологічна безпека як юридична категорія – це складова національної і транснаціональної безпеки, і являє собою такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за яких системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, забезпечується регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності і запобігання погіршенню стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя і здоров'я особи, суспільства і держави⁶⁶¹.

Інший вітчизняний вчений - проф. А.П. Гетьман - розглядає екологічну безпеку як складову глобальної та національної безпеки, яка становить собою стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги. Він вважає, що метою забезпечення екологічної безпеки є підвищення захищеності особистості в умовах поглибленої екологічної кризи та посилення негативного впливу техногенної діяльності на навколишнє середовище⁶⁶².

На нашу думку, вищезазначені доктринальні визначення поняття "екологічна безпека" як юридичної категорії мають більше спільного, ніж відмінностей. Їх єднає положення про те, що і стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги, і стан захищеності права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля забезпечується відповідною нормативно-правовою базою - певною частиною законодавства України.

⁶⁶¹ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 37-38.

⁶⁶² Гетьман А.П. Коментар до ст. 16 Конституції України // Конституція України: Науково-практичний коментар/ В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В.Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я.Тацій, Ю. П. Битяк, Ю.М.Грошевой та ін. – Харків: видавництво „Право”; К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – С. 82-88.

Цілком очевидно, що як і в інших сферах суспільної діяльності, в сфері землеробства формування законодавства про екологічну безпеку має враховувати закони розвитку природи в цілому та закони розвитку агросфери як її складової частини зокрема.

Агросфера, або глобальна агроєкосистема, - це частина біосфери, в якій домінують культурні рослини, свійські тварини, оброблені ґрунти та пов'язані з ними організми. До агросфери належать луки, пасовища, сільські поселення, малі річки, ставки, лісосмуги, діброви, всі типи агроландшафтів, агробіоценозів та агроєкосистем, створені розумом та діяльністю людини⁶⁶³.

У процесі використання земель у сільському господарстві формується особливе природне середовище – середовище, у якому землі сільськогосподарського призначення функціонують як елемент сформованого під впливом людини природного середовища – агросфери – яке не може існувати без участі людини, без постійного підтримання в процесі її виробничої діяльності важливих параметрів агросфери, найважливішими компонентами якої є землі сільськогосподарського призначення. Тому підтримка агросфери в належному стані означає необхідність підтримки системи параметрів, показників якісного стану земель сільськогосподарського призначення та інших елементів довкілля, які формують агросферу. Саме завдяки дії норм права щодо підтримки системи показників якісного стану земель сільськогосподарського призначення та інших елементів довкілля досягається ефект захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги та захищеності права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Екологічна безпека агросфери передбачає забезпечення екологічної безпеки сільського господарства – такого стану розвитку цієї галузі, який виключає прояви небезпеки. Отже, екологічна безпека сільського господарства як правова категорія – це стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги в процесі здійснення сільськогосподарської діяльності, який забезпечується нормами права. В еколого-правовій літературі питання «екологічна безпека в сфері сільськогосподарського виробництва» розглядається як невід'ємна складова екологічної безпеки, що забезпечується сукупністю заходів, які повинні бути вжиті фізичними, юридичними особами та державою в особі уповноважених органів у сфері сільськогосподарського виробництва та за якого в процесі ведення рослинництва і тваринництва створюються максимально безпечні умови для життя і здоров'я людини, виробляється екологічно безпечна продукція, а також зберігається навколишнє середовище та його компоненти у стані, який не несе небезпеки для життя і здоров'я людини. Важливим напрямом забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві є запобігання та мінімізація екологічних ризиків, які виникають при здійсненні господарської діяльності з виробництва сільськогосподарської продукції і можуть мати різні прояви та вплив на довкілля⁶⁶⁴.

⁶⁶³ Трегобчук В., Прадун В. Аграрна сфера: модель сталого розвитку // Вісник НАН України. – 2004. - № 9. - С. 8-16. – С. 5.

⁶⁶⁴ Кондратьєва К.А. Правове регулювання екологічної безпеки в сфері сільськогосподарського виробництва в Україні: Дис... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. Спеціальність - 12.00.06. - К., 2013. – 217 с. - С. - 8-9.

Правові норми щодо забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві містяться у нормативно-правових актах, що належать до різних галузей права. Особливе місце серед цих актів належить актам екологічного законодавства, зокрема, Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”, який визначає поняття екологічної безпеки, загальні напрями досягнення бажаного стану захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги та стану захищеності права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також служить правовим орієнтиром для формування змісту природоохоронних норм інших галузей законодавства.

Оскільки земля виконує роль основного засобу сільськогосподарського виробництва та предмету праці у сільському господарстві, то ключове значення у правовому забезпеченні екологічної безпеки у сільському господарстві відіграє земельне законодавство - Земельний кодекс України та закони України "Про охорону земель", "Про меліорацію земель", "Про державний контроль за використанням та охороною земель" та інші законодавчі акти про землю. Крім того, правові вимоги екологічної безпеки у сільському господарстві містяться у поресурсних законодавчих актах, в першу чергу, у Водному⁶⁶⁵ та Лісовому⁶⁶⁶ кодексах України. На забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві України мають вплив і міжнародні договори за участю України, які містять природоохоронні норми. Зокрема, Європейська ландшафтна конвенція⁶⁶⁷, до якої приєдналася Україна, містить певні вимоги щодо збереження і підтримання агроландшафтів, які є ключовим елементом агроєкосистем та довкілля в цілому.

Отже, екологічна безпека сільського господарства як правова категорія – це стан захищеності довкілля від порушення його екологічної рівноваги в процесі здійснення сільськогосподарської діяльності, який забезпечується нормами права. Екологічна безпека сільського господарства та агросфери в цілому забезпечується нормами екологічного, аграрного, водного, лісового та іншими галузями права, які регламентують використання природних ресурсів для виробництва сільськогосподарської продукції.

3.5.2. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в процесі меліорації земель

Україна є аграрною державою, переважна частина території якої розташована у зоні ризикованого землеробства: землі північних областей країни потерпають від перезволоження, в той час як угіддя південних регіонів є придатними для сільськогосподарського використання за умови штучного зволоження. В зв'язку з цим на значній частині сільськогосподарського земельного фонду країни ще в 60-80 рр. ХХ століття були побудовані

⁶⁶⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 24. - Ст. 189.

⁶⁶⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 17. - Ст. 99.

⁶⁶⁷ Офіційний вісник України. – 2006. - № 37. - Ст. 2566.

меліоративні мережі для забезпечення регулювання водного режиму угідь за допомогою гідротехнічних споруд (гідротехнічна меліорація земель). Згідно з ст. 4 Закону України від 14 січня 2000 р. «Про меліорацію земель», гідротехнічна меліорація земель передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення поліпшення земель з несприятливим водним режимом (перезволожених, переосушених тощо), регулювання водного режиму шляхом створення спеціальних гідротехнічних споруд на схилі та інших землях з метою поліпшення водного і повітряного режиму ґрунтів та захисту їх від шкідливої дії води (затоплення, підтоплення, ерозія тощо)⁶⁶⁸.

Водночас сучасний стан використання меліорованих земель характеризується як кризовий. За загальними оцінками, в другій половині ХХ століття далека від дружньої до природи водна меліорація земель України призвела до різких змін екологічної і ландшафтної ситуації, що викликало загальне збіднення фауни, зменшення чисельності корисних і рідкісних видів тварин через прямий вплив і суттєві зміни середовищ існування. В Україні з 1960 по 1990 роки втричі збільшилася площа осушених земель, досягнувши 3,3 млн. га. Площа зрошуваних земель за той же період часу зросла з 267 тис. га до 2,6 млн. га, тобто вдесятеро. Починаючи з 1992 р. спостерігається зменшення площі зрошуваних земель, а з 1995 – і осушених земель. Технічний стан меліоративних систем, більшість яких побудовані ще в 60-х роках ХХ ст., є незадовільним, і вони продовжують виходити з ладу⁶⁶⁹. Адже із наявних станом на 1 січня 2005 р. 2,25 млн. га зрошуваних земель поливи здійснюються лише на площі близько 22%, а фактична площа водорегулювання із майже 3,3 млн. га осушених земель за експертними оцінками не перевищує 50%. В зв'язку з цим в літературі відмічається, що у нинішніх умовах необхідно говорити не про подальше розширення площі меліорованих земель, а про здійснення протягом найближчих 5-10 років заходів щодо відновлення вискоелективного використання меліорованих земель на загальній площі 3,3 – 3,8 млн. га, у тому числі зрошуваних на площі 1,5 – 1,6 млн. га та осушених на площі 1,8 – 2,0 млн. га.⁶⁷⁰

У зв'язку з цим, Постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 “Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року”⁶⁷¹ (Розділ 6. Меліорація земель) передбачено здійснення заходів щодо підвищення рівня використання потенційних можливостей меліорованих земель, зокрема, передбачається: забезпечити ефективне функціонування меліораційної системи; створити умови для забезпечення господарств, що провадять діяльність із зрошувального землеробства, високопродуктивною поливною технікою; створити системи регулювання водно-повітряного режиму ґрунтів в умовах осушення. Таким

⁶⁶⁸ Офіційний вісник України. – 2000. - № 6. - Ст. 200.

⁶⁶⁹ Кучер О., Апєтова Ю., Придатко В. Зрошення й осушення сільськогосподарських земель// Агробіорізноманіття України: теорія, методологія, індикатори, практика. - Книга 2. – Київ. – 2005. – С.504.

⁶⁷⁰ Панас Р. Деградація ґрунтів: причини виникнення, екологічні проблеми та можливості їх усунення//Землепорядний вісник. – 2009. - № 7. – С. 25-28. – С. 27-28.

⁶⁷¹ Офіційний вісник України. – 2007. - № 73. – Ст. 2715.

чином, зазначеною постановою до 2015 року передбачається поетапно відновити і реконструювати зрошувальні та осушувальні системи на площі відповідно 2 і 2,3 млн. гектарів.

Водночас гідротехнічна меліорація земель являє собою радикальне втручання людини в природні процеси, яке спричиняє докорінну зміну водного режиму ґрунтів, а тому передбачає необхідність постійної підтримки штучно створеного водного режиму ґрунтів при допомозі меліоративних систем. Саме тому зрошені та осушені землі мають використовуватися за умови неухильного дотримання спеціальних правил, значна частина яких має правову природу і знайшла закріплення в правових нормах Закону України "Про меліорацію земель".

Перш за все, Закон України "Про меліорацію земель" містить норми, які регламентують забезпечення екологічної безпеки ще на стадії будівництва меліоративних систем, а також після введення їх в експлуатацію. Так, статтею 30 Закону встановлені загальні екологічні вимоги до меліорації земель. Зокрема, статтею передбачено, що меліорація земель повинна проводитися з метою забезпечення: раціонального використання земельних, водних, лісових та мінерально-сировинних ресурсів; захисту земель від деградації, вітрової і водної ерозії; охорони ґрунтів від виснаження, засолення, заболочення, насичення пестицидами, нітратами, радіоактивними та іншими шкідливими речовинами, погіршення інженерно-геологічних властивостей; охорони поверхневих і підземних вод від забруднення та виснаження; запобігання негативному впливу меліоративних заходів на рослинний і тваринний світ, рибні запаси; збереження природних ландшафтів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, водно-болотних угідь міжнародного значення, інших територій, що підлягають особливій охороні.

Зазначені загальні екологічні вимоги до меліорації земель повинні реалізовуватися протягом всього ланцюга виконання меліоративних заходів – від проектування і до експлуатації меліоративних систем та окремих об'єктів їх інженерної інфраструктури. Так, згідно з ст. 31 Закону "Про меліорацію земель", розроблювана проектна документація на проведення меліорації земель повинна в обов'язковому порядку містити матеріали оцінки впливу на навколишнє природне середовище і довідку про екологічні наслідки запроєктованої діяльності. А самі проектні рішення повинні забезпечувати оптимально збалансоване врахування раціонального використання природних ресурсів і ефективної охорони навколишнього природного середовища. При цьому зміст проектних рішень має бути таким, щоб під час проектування, будівництва (реконструкції) і експлуатації меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури охороні підлягали всі компоненти навколишнього природного середовища, що знаходяться як у межах меліоративних систем, так і на прилеглих землях та у можливих зонах впливу, - ґрунти і надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ, рибні запаси, природні ландшафти, природно-заповідний фонд України, водно-болотні угіддя міжнародного значення, а також інші території, що підлягають особливій охороні.

За своєю структурою меліоративна мережа складається з двох тісно пов'язаних між собою частин: міжгосподарських систем, які розташовані за межами землеволодінь сільськогосподарських підприємств і забезпечують подачу води для зрошення угідь до земель сільськогосподарських підприємств, або відведення води з надмірно зволжених полів від земель господарств, та внутрігосподарських меліоративних систем, які розташовані в межах землеволодінь конкретних сільськогосподарських підприємств і власне забезпечують штучне регулювання водного режиму сільськогосподарських угідь шляхом їх зрошення (поливу) чи осушення. Саме тому передпроектна та проектно-кошторисна документація на будівництво нових і реконструкцію існуючих меліоративних систем, окремих об'єктів інженерної інфраструктури підлягає комплексній державній експертизі, яка проводиться в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Важливу роль у забезпеченні екологічної безпеки у сфері меліорації земель здійснюють центральні органи державної виконавчої влади. Згідно зі ст. 14 Закону «Про меліорацію земель», до них відносяться: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (Міністерство екології та природних ресурсів України), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Державне земельне агентство України), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (Державна сільськогосподарська інспекція України), центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики (Міністерство аграрної політики та продовольства України), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (Державне агентство лісових ресурсів України) та деякі інші.

Так, *Міністерство екології та природних ресурсів України* забезпечує проведення державної екологічної експертизи проектів державних цільових, міждержавних і місцевих програм меліорації земель, а також передпроектної і проектно-кошторисної документації на будівництво (реконструкцію) меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури.

Державна екологічна інспекція України здійснює державний нагляд (контроль) за: дотриманням вимог екологічної безпеки у процесі будівництва (реконструкції), введення в дію і експлуатації меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури; меліоративним станом зрошуваних та осушуваних земель, технічним станом меліоративних систем; відповідністю обсягів і якості колекторно-дренажних вод установленим нормативам тощо.

Державне агентство земельних ресурсів України бере участь у розробці та погоджує проекти державних цільових, міждержавних та місцевих програм

меліорації земель, проводить державну землепорядну експертизу проектів будівництва (реконструкції) меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури в частині раціонального використання та охорони земель.

На *Державну сільськогосподарську інспекцію України* покладені завдання здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною меліорованих земель, проведенням протиерозійних заходів та контролю обґрунтованості і доцільності вилучення і надання меліорованих земель для несільськогосподарських потреб.

Міністерство аграрної політики та продовольства України розробляє і затверджує за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, умов експлуатації меліоративних систем у разі приватизації майна сільськогосподарських підприємств, які мають у своєму користуванні меліоровані землі, з метою недопущення порушення технологічної цілісності та функціонування меліоративних систем; бере участь у розробленні і виконанні державних цільових і міждержавних програм меліорації земель, підвищення родючості ґрунтів, забезпечення раціонального використання меліорованих земель; організовує проведення культуртехнічної, хімічної та агротехнічної меліорації земель тощо.

Нарешті *Державне агентство лісових ресурсів України* бере участь у розробленні і виконанні державних цільових і міждержавних програм меліорації земель, створення та охорони водоохоронних захисних лісових насаджень; здійснює державний контроль за дотриманням вимог щодо використання водоохоронних захисних лісових насаджень та їх охорони; організовує проведення агролісотехнічної меліорації земель та інвентаризації водоохоронних захисних лісових насаджень; забезпечує розроблення і впровадження нових технологій агролісотехнічної меліорації земель, поліпшення ґрунтово-кліматичних умов сільськогосподарських угідь, а також захисту водних об'єктів від виснаження і замулення шляхом створення полезахисних і стокорегулюючих лісосмуг.

Експлуатація міжгосподарських меліоративних систем покладається на спеціалізовані організації – управління експлуатації меліоративних мереж, які підпорядковані територіальним органам Державного агентства водних ресурсів України. Характер впливу меліорації земель на навколишнє природне середовище також залежить від діяльності зазначених водогосподарських експлуатаційних підприємств, установ і організацій. В зв'язку з цим, статтею 31 Закону "Про меліорацію земель" встановлено, що підприємства, установи і організації, які забезпечують експлуатацію меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури, зобов'язані здійснювати заходи, спрямовані на запобігання підтопленню, заболоченню, засоленню, забрудненню ґрунтів, вітровій і водній ерозії меліорованих земель, їх деградації, погіршенню стану водних об'єктів, а також збереження рослинного і тваринного світу на їх популяційному та видовому рівні.

Важливим фактором дотримання правил екологічної безпеки у сфері меліорації земель є використання для поливу сільськогосподарських культур лише вод належної якості. Зокрема, зрошення сільськогосподарських угідь стічними водами може бути дозволено обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (ст. 31 Закону України "Про меліорацію земель").

Нарешті, центральною ланкою у сфері меліорації земель є діяльність сільськогосподарських товаровиробників, яким належать на праві власності чи праві користування сільськогосподарські землі та розташована на них внутрігосподарська меліоративна мережа. Саме тому закон висуває до їх діяльності особливі правові вимоги у галузі забезпечення екологічної безпеки меліоративного землеробства. Так, згідно з ст. 25 "Закону України "Про меліорацію земель", власники та користувачі меліорованих земель зобов'язані забезпечувати не тільки одержання високих урожаїв сільськогосподарських культур шляхом застосування науково обґрунтованих технологій вирощування високоврожайних, стійких до захворювань та шкідників, адаптованих до ґрунтово-кліматичних умов сортів і гібридів сільськогосподарських культур, а й збереження та відтворення родючості ґрунтів, біологічне різноманіття і екологічну рівновагу в навколишньому природному середовищі. З цією метою власники і користувачі меліорованих земель зобов'язані щороку фіксувати у книгах історії полів дані про призначення, розміри та основні характеристики меліорованих ділянок, якісні показники ґрунту, а також відомості про ефективність використання цих ділянок - урожайність сільськогосподарських культур, способи обробітку ґрунту, періодичність і кількість внесення добрив, здійснені меліоративні та природоохоронні заходи. Крім того, вони несуть юридичну відповідальність за стан їх використання та моніторинг навколишнього природного середовища в зоні впливу меліоративної системи згідно із законодавством аж до припинення права власності чи користування меліорованими землями.

Важливим засобом забезпечення екологічної безпеки у сфері меліорації земель є моніторинг зрошуваних та осушуваних земель, який являє собою комплекс спеціальних робіт, які включають збирання, обробку, зберігання та передачу інформації про стан меліорованих земель і меліоративних систем, їх водний баланс, а також аналіз, оцінку та прогнозування можливого впливу меліоративних заходів на навколишнє природне середовище. Такий моніторинг здійснює головним чином Державне агентство водних ресурсів України. Так, згідно з п. 4 Положення про Державне агентство водних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року №

453/2011⁶⁷², цей орган влади здійснює моніторинг: 1) технічного стану меліоративних систем та гідротехнічних споруд підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; 2) якості вод у контрольних створах у районах основних водозаборів комплексного призначення, водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання; 3) меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель; 4) стану ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем і переформування берегів, прибережних зон водосховищ тощо.

Як встановлено у п. 1.4. Інструкції з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель, затвердженої наказом Державного комітету України по водному господарстві від 16 квітня 2008 р. № 108 "Про затвердження Інструкції з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель"⁶⁷³ (далі – Інструкція), моніторинг меліорованих земель здійснюється з метою забезпечення раціонального використання земельних і водних ресурсів, виявлення причин їх незадовільного стану, якості та забрудненості, своєчасного виконання меліоративних заходів із запобігання деградації ґрунтів та шкідливої дії вод, відтворення родючості ґрунтів, охорони вод і земель від забруднення, своєчасного виконання ремонту (реконструкції) меліоративних систем.

Згідно з п. 2.3. Інструкції, суб'єктами моніторингу меліорованих земель є Державне агентство водних ресурсів України та його територіальні органи (басейнові управління водних ресурсів, обласні управління меліорації і водного господарства), а також підпорядкована йому гідрогеолого-меліоративна служба, до складу якої входять гідрогеолого-меліоративні експедиції і гідрогеолого-меліоративні партії, та деякі інші спеціалізовані наукові та науково-навчальні установи (Державне підприємство "Укрводсервіс", Інститут гідротехніки і меліорації Національної академії аграрних наук України тощо).

Завданням моніторингу меліорованих земель є: спостереження за геоекологічними процесами на зрошуваних, осушуваних і прилеглих до них землях, у тому числі за інженерно-геологічними процесами; спостереження за якістю зрошувальних вод, ґрунтовими і поверхневими водами на зрошуваних і осушуваних землях, дренажними та скидними водами меліоративних систем; спостереження за зміною родючості ґрунтів меліорованих земель; оцінка еколого-меліоративного стану зрошуваних й осушуваних земель і виявлення тенденцій його зміни та причин, що їх обумовлюють; оцінка технічного стану меліоративних систем та його впливу на прилеглі території; прогнозування еколого-меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель; розробка пропозицій з поліпшення еколого-меліоративного стану зрошуваних і осушуваних земель та ліквідації підтоплення; ведення обліку та оцінка стану меліорованих земель і меліоративних систем.

Таким чином, результатами моніторингу меліорованих земель є аналіз стану та пропозиції щодо вдосконалення довкілля у сфері впливу

⁶⁷² Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. «Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України»// Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. – Ст. 1259.

⁶⁷³ Офіційний вісник України. – 2008. - № 54. - Ст. 1812.

меліоративного землеробства, які є підставою вжиття на локальному, регіональному та національному рівнях заходів щодо запобігання негативним процесам зрошення і осушення земель та усунення їх негативних наслідків. Отже, моніторинг меліорації земель виконує функцію інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади, які наділені управлінськими повноваженнями у сфері меліорації земель, для прийняття ними виважених управлінських рішень з питань меліоративного землеробства та охорони зрошуваних, осушених та прилеглих до них земель, а також підставою для здійснення державного контролю за меліоративним станом зрошуваних і осушуваних земель та технічним станом меліоративних систем.

Крім того, проведення моніторингу меліорованих земель дає можливість виявити факти порушення законодавства про меліорацію земель та вжити заходів щодо притягнення порушників до юридичної відповідальності. Так, згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення⁶⁷⁴, до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті особи, дії (бездіяльність) яких призвела до розміщення, проектування, будівництва, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, а також до неправильної експлуатації, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд (ст. 53 Кодексу). За такі правопорушення передбачене накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А за пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, в тому числі й тих, які є складовими елементами меліоративних систем, накладаються штрафи на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб - від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Нарешті, за порушення правил експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв на винних у скоєнні таких правопорушень посадових осіб накладається штрафу осіб від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 61 Кодексу).

Таким чином, гідротехнічна меліорація земель являє собою радикальне втручання людини в природні процеси, яке спричиняє докорінну зміну водного режиму ґрунтів, а тому передбачає необхідність постійної підтримки штучно створеного водного режиму ґрунтів при допомозі меліоративних систем. Тому зрошені та осушені землі мають використовуватися за умови неухильного дотримання спеціальних правил, значна частина яких має правову природу і знайшла закріплення в правових нормах Закону України «Про меліорацію земель».

3.5.3. Правові засади поводження з пестицидами та агрохімікатами з метою забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві

Історично землеробство в Україні та інших державах світу розвивалося як органічне і здійснювалося без застосування штучно створених людиною

⁶⁷⁴ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. - Додаток до № 51. - Ст. 1122.

хімічних речовин – пестицидів і агрохімікатів. Однак, науково-технічний прогрес та загострення продовольчої проблеми у ХХ столітті зумовили переведення сільськогосподарської виробництва на засади хімізації, що давало змогу істотно збільшити валове виробництво як рослинницької, так і тваринницької продукції.

Однак після перших, і досить відчутних, успіхів застосування хімічних речовин як факторів нарощування виробництва продовольчої продукції людство стикнулося ще з одним наслідком хімізації – завданням шкоди довкіллю та здоров'ю людей. Саме тому, починаючи з другої половини ХХ століття з метою забезпечення екологічної безпеки у багатьох країнах світу почали застосовуватися заходи щодо обмеження негативних наслідків хімізації землеробства шляхом врегулювання нормами права порядку їх застосування. В Україні основним законодавчим актом у сфері хімізації землеробства є Закон України від 2 березня 1995 р. "Про пестициди і агрохімікати"⁶⁷⁵. Цей Закон визначає основні правові положення щодо застосування пестицидів і агрохімікатів.

Перш за все Закон України "Про пестициди і агрохімікати" чітко визначає поняття хімічних засобів хімізації землеробства. Так, до пестицидів Закон відносить токсичні речовини, їх сполуки або суміші речовин хімічного чи біологічного походження, призначені для знищення, регуляції та припинення розвитку шкідливих організмів, внаслідок діяльності яких вражаються рослини, тварини, люди і завдається шкода матеріальним цінностям, а також гризунів, бур'янів, деревної, чагарникової рослинності, засмічуючих видів риби. А агрохімікати, згідно з Законом, – це органічні, мінеральні і бактеріальні добрива, хімічні меліоранти, регулятори росту рослин та інші речовини, що застосовуються для підвищення родючості ґрунтів, урожайності сільськогосподарських культур і поліпшення якості рослинницької продукції.

Враховуючи очевидну небезпечність неконтрольованого використання пестицидів і агрохімікатів для довкілля та здоров'я людини, Закон України "Про пестициди і агрохімікати" також визначає основні правові ідеї - правові принципи регулювання їх застосування у аграрному виробництві. Так, згідно з ст. 3 Закону, основними принципами державної політики у сфері діяльності, пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами, є:

1) пріоритетність збереження здоров'я людини і охорони навколишнього природного середовища по відношенню до економічного ефекту від застосування пестицидів і агрохімікатів;

2) державна підконтрольність їх ввезення на митну територію України, реєстрації, виробництва, зберігання, транспортування, торгівлі і застосування;

3) обґрунтованість їх застосування;

4) мінімізація використання пестицидів за рахунок впровадження біологічного землеробства та інших екологічно безпечних, нехімічних методів захисту рослин;

5) безпечність для здоров'я людини та навколишнього природного середовища під час їх виробництва, транспортування, зберігання, випробування

⁶⁷⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 14. - Ст. 91.

і застосування за умови дотримання вимог, встановлених державними стандартами, санітарними нормами, регламентами та іншими нормативно-правовими документами;

б) єдність державної політики щодо діяльності, пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами.

Зазначені правові принципи поводження з пестицидами та агрохімікатами знайшли реалізацію як у нормах Закону України "Про пестициди та агрохімікати", так і в низці прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актів.

Державні випробування пестицидів і агрохімікатів. Законом України "Про пестициди і агрохімікати" встановлено, що використання будь-яких пестицидів і агрохімікатів на території України допускається виключно після їх державного випробування, яке здійснюється з метою біологічної, токсиколого-гігієнічної та екологічної оцінки і розроблення регламентів їх застосування (ст. 5). Такі випробування проводяться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України від 4 березня 1996 р. № 295 "Про затвердження Порядку проведення державних випробувань, державної реєстрації та перереєстрації, видання переліків пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні"⁶⁷⁶.

Державні випробування пестицидів і агрохімікатів проводяться у два етапи: польові і виробничі. Метою польових випробувань є встановлення або підтвердження біологічної ефективності нових пестицидів і агрохімікатів порівняно з тими, що застосовуються, розроблення тимчасових регламентів їх застосування та поглиблене вивчення препаративних форм. Проте сільськогосподарська продукція, отримана в результаті проведення польових випробувань пестицидів і агрохімікатів з новою діючою речовиною, підлягає знищенню з додержанням вимог санітарних правил щодо безпеки для здоров'я людини та охорони навколишнього природного середовища.

Виробничі випробування проводяться з метою підтвердження біологічної ефективності пестицидів і агрохімікатів у різних зонах України, уточнення та обґрунтування регламентів і способів їх застосування, санітарно-гігієнічних і екологічних нормативів, розроблення та модифікації методик визначення залишкових кількостей цих пестицидів і агрохімікатів та їх небезпечних метаболітів.

Слід відмітити, що еколого-безпечне застосування засобів хімізації землеробства залежить від використовуваних для цього технічних засобів. Саме тому серійне виробництво, закупівля та експлуатація технічних засобів застосування пестицидів і агрохімікатів дозволяється лише після їх державної реєстрації (ст. 8 Закону України "Про пестициди та агрохімікати"). Більше того, технічні засоби застосування пестицидів і агрохімікатів, які отримали позитивну оцінку за наслідками державних випробувань, заносяться до державного реєстру технічних засобів застосування пестицидів і агрохімікатів. Порядок здійснення державних випробувань та державної реєстрації технічних

⁶⁷⁶ Зібрання постанов Уряду України. – 1996. - № 8. - Ст. 253.

засобів застосування пестицидів і агрохімікатів регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1996 р. "Про затвердження Порядку проведення державних випробувань та державної реєстрації технічних засобів застосування пестицидів і агрохімікатів"⁶⁷⁷.

Державна реєстрація пестицидів і агрохімікатів. Наступною правовою передумовою застосування засобів хімізації у сільському господарстві є їх державна реєстрація, яка здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України на платній основі в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, на підставі позитивних результатів випробувань та матеріалів досліджень (ст. 7 Закону "Про пестициди і агрохімікати"). Перелік пестицидів і агрохімікатів, дозволених для використання, регламенти їх застосування та щорічні доповнення до нього ведуться Міністерством екології та природних ресурсів України в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України. Крім того, державна реєстрація пестицидів і агрохімікатів є підставою для здійснення державного контролю шляхом запровадження санітарних заходів (процедур експертизи, інспектування, сертифікації та ухвалення) щодо наявності в харчових продуктах, які реалізуються на ринку України, дозволеної Міністерством охорони здоров'я України кількості залишків пестицидів і агрохімікатів.

Вимоги до ввезення на територію України, торгівлі та транспортування пестицидів і агрохімікатів. Навіть цілком придатні для використання засоби хімізації землеробства можуть завдати значної шкоди довкіллю та здоров'ю людей при неправильному поводженні з ними на етапі їх виробництва, транспортування та торгівлі ними. Тому закон висуває досить жорсткі вимоги для здійснення вищезазначених видів діяльності. Так, згідно з ст. 9 Закону "Про пестициди та агрохімікати", екологічний ризик діяльності, пов'язаної з ввезенням на територію України пестицидів і агрохімікатів, їх транспортуванням та використанням, підлягає обов'язковому страхуванню в порядку, визначеному актами законодавства України. При цьому ввезення громадянами на митну територію України зареєстрованих пестицидів і агрохімікатів дозволяється в обсягах, необхідних виключно для власного використання.

Господарська діяльність у сфері торгівлі пестицидами та агрохімікатами - регуляторами росту рослин провадиться на підставі ліцензій. Крім того, торгівля та використання засобів хімізації землеробства дозволяється за умови їх належного пакування та маркування. Відповідно до ст. 10 Закону "Про пестициди і агрохімікати", кожна товарна одиниця повинна супроводжуватися рекомендацією щодо її застосування із зазначенням культур та об'єктів, для оброблення яких призначено пестициди і агрохімікати, способів, норм і кратності використання, термінів вичікування (для пестицидів), заборони та обмеження на застосування, способів і засобів знешкодження пестицидів та агрохімікатів, а також заходів безпеки під час роботи, транспортування і зберігання, ліквідації аварійних ситуацій та їх наслідків, заходів подання

⁶⁷⁷ Зібрання постанов Уряду України, 1996. - № 10. - Ст. 314.

першої медичної допомоги у разі отруєння. Розфасування пестицидів і агрохімікатів може здійснюватися лише за наявності дозволу його виробника або власника знака для товарів і послуг. А пестициди і агрохімікати і пакування іноземного виробництва, що ввозяться на територію України, повинні супроводжуватися даними про технологію їх знешкодження та утилізацію. Нарешті, продаж населенню пестицидів і агрохімікатів здійснюється у дрібнофасованому вигляді та з обов'язковою наявністю інструкції щодо безпечного їх застосування.

Господарська діяльність у сфері зберігання та застосування пестицидів і агрохімікатів підлягає обов'язковому страхуванню, умови та порядок якого визначаються законодавством (ст. 11 Закону "Про пестициди і агрохімікати"). Транспортування, зберігання, застосування, утилізація, знищення та знешкодження пестицидів і агрохімікатів та торгівля ними здійснюються відповідно до вимог, встановлених чинним законодавством, а також санітарними правилами транспортування, зберігання і застосування пестицидів і агрохімікатів та іншими нормативними актами. При цьому особи, діяльність яких пов'язана з транспортуванням, зберіганням, застосуванням пестицидів і агрохімікатів та торгівлею ними, повинні мати допуск (посвідчення) на право роботи із зазначеними пестицидами і агрохімікатами. Порядок одержання такого допуску визначений постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 1995 р. № 746 «Про затвердження Порядку одержання допуску (посвідчення) на право роботи, пов'язаної з транспортуванням, зберіганням, застосуванням та торгівлею пестицидами і агрохімікатами»⁶⁷⁸.

Правові вимоги до використання пестицидів і агрохімікатів. Центральною ланкою діяльності щодо поводження з засобами хімізації землеробства є їх використання у сільськогосподарському виробництві. Адже саме у цій сфері невірне застосування штучно створених хімічних речовин може завдати найбільшої та непоправної шкоди ґрунтам, водам, рослинному і тваринному світу та здоров'ю людини.

З метою забезпечення контрольованого використання засобів хімізації вони поділені за ступенем їх небезпечності на 4 класи. Так, згідно з п.1.1 Державних санітарних правил і гігієнічних норми "Гігієнічна класифікація пестицидів за ступенем небезпечності" (ДСП 8.8.1.2.002-98), затверджених наказом Першого заступника Головного державного санітарного лікаря України від 28 серпня 1998 р. № 2, пестициди підрозділяються на чотири класи небезпечності: надзвичайно небезпечні; небезпечні; помірно небезпечні; малонебезпечні. При цьому пестицидні препарати 1 класу небезпечності, як правило, не рекомендуються до широкого використання у сільському господарстві. Обмежене застосування препаратів 1 класу небезпечності можливе тільки якщо препаративна форма, умови і технічні засоби застосування виключають шкідливу дію цих сполук на організм працюючих, населення і довкілля. Так, як виняток, обмежене застосування препаратів 1 класу небезпечності можливе в окремих випадках виникнення надзвичайної

⁶⁷⁸ Зібрання постанов Уряду України. – 1996. - № 2. - Ст. 38.

потреби у знищенні особливо небезпечних шкідників сільськогосподарських культур або переносників хвороб людей і тварин. Проте цей виняток не поширюється на речовини, які мають канцерогенні і/або мутагенні властивості і застосування яких забороняється. Тому практичне застосування препаратів I та II класів небезпечності має здійснюватися за умови постійного контролю санітарно-епідеміологічних станцій. А пестицидні препарати III і IV класів небезпечності можуть використовуватись без обмежень за умови дотримання встановлених гігієнічних регламентів. Проте всі пестицидні препарати мають застосовуватись за умови обов'язкового дотримання Державних санітарних правил 8.8.1.2.001-98 "Транспортування, зберігання та застосування пестицидів у народному господарстві", затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря № 1 від 03.08.98 р.⁶⁷⁹.

Крім того, Закон "Про пестициди і агрохімікати" вимагає здійснення контролю за накопиченням засобів хімізації у ґрунтах. Для цього при застосуванні цих хімічних речовин повинен здійснюватися комплекс заходів відповідно до регламентів, встановлених для певної ґрунтово-кліматичної зони, з урахуванням попереднього агрохімічного обстеження ґрунтів, даних агрохімічного паспорта земельної ділянки (поля) і стану посівів, діагностики мінерального живлення рослин, прогнозу розвитку шкідників і хвороб.

Зокрема, Закон «Про пестициди і агрохімікати» передбачає ведення сільськогосподарськими підприємствами у процесі використання сільськогосподарських угідь агрохімічних паспортів земельних ділянок (полів). Згідно з ст. 1 Закону, агрохімічний паспорт земельної ділянки (поля) – це документ, який містить дані щодо агрохімічної характеристики ґрунтів і стану їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами. Отже, ведення таких паспортів дозволяє контролювати вміст у ґрунтах токсичних речовин, якими можуть бути і пестициди та агрохімікати при їх неправильному застосуванні. Так, Законом України від 3 вересня 2013 р. «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини»⁶⁸⁰, оцінка придатності земель (ґрунтів) для вирощування органічної сільськогосподарської продукції проводиться з урахуванням еколого-токсикологічних показників агрохімічного паспорта земельної ділянки та результатів хімічного аналізу тест-рослин, які вирощуються на цих ґрунтах на час обстеження. З цією метою Указом Президента України від 2 грудня 1995 р. «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель»⁶⁸¹ встановлено, що обстеження сільськогосподарських угідь для поновлення показників у агрохімічному паспорті поля має проводитися на осушених та зрошуваних землях кожні 3 роки, а на богарних землях - кожні 5 років. У разі зміни власника чи користувача землі її паспортизація здійснюється в обов'язковому порядку незалежно від часу останнього обстеження.

Особливі вимоги щодо застосування засобів хімізації землеробства встановлені Законом і для їх застосування на сільськогосподарських угіддях

⁶⁷⁹ Охорона праці. – 2013. - № 2. – С. 5-9.

⁶⁸⁰ Офіційний вісник України. - 2013. - № 78. - Ст. 2893.

⁶⁸¹ Урядовий кур'єр. – 1995. – 14 грудня. - № 188.

спеціальних сировинних зон, призначених для вирощування продукції для дитячого і дієтичного харчування. В таких зонах пестициди і агрохімікати можуть застосовуватися за спеціальними технологіями, які забезпечують одержання продукції, що відповідає санітарно-гігієнічним вимогам до дитячого та дієтичного харчування.

Крім земель сільськогосподарського призначення, пестициди і агрохімікати можуть використовуватися і на інших категоріях земель. Однак, як зазначено у ст. 13 Закону «Про пестициди і агрохімікати», застосування пестицидів і агрохімікатів на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення здійснюється відповідно до законодавства, тобто у порядку, прямо визначеному нормативно-правовими актами. Це означає, що при відсутності нормативно-правових актів, які детально регламентують порядок використання засобів хімізації на зазначених землях, їх використання не допускається.

Оскільки засоби хімізації землеробства є потенційно небезпечними для довкілля та людини хімічними речовинами, то юридичні особи, які їх застосовують, зобов'язані вести облік наявності і використання пестицидів і агрохімікатів та надавати таку інформацію органам, які ведуть державний облік пестицидів і агрохімікатів (ст. 14 Закону «Про пестициди та агрохімікати»). Порядок державного обліку наявності та використання пестицидів і агрохімікатів, обсяги інформації та органи, яким така інформація подається, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1995 р. «Про затвердження Порядку державного обліку наявності та використання пестицидів і агрохімікатів»⁶⁸².

Вилучення, утилізація, знищення та знешкодження непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів. Як правило, невикористані протягом нормативного терміну придатності пестициди і агрохімікати втрачають свої корисні властивості. При цьому вони продовжують бути небезпечними для довкілля та здоров'я людей. Саме тому у ст. 15 Закону "Про пестициди і агрохімікати" міститься вимога про те, що такі хімічні речовини та пакування від них підлягають вилученню, утилізації, знищенню та знешкодженню. Порядок їх проведення визначений постановою Кабінету Міністрів України від 27 березня 1996 р. «Про затвердження Порядку вилучення, утилізації, знищення та знешкодження непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів та тари від них».

Згідно з постановою, непридатні або заборонені до використання пестициди і агрохімікати та тара від них, які визнані такими на основі результатів дослідження контрольно-токсикологічних установ та закладів, які належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України, та відповідних лабораторій Держветфітослужби, підлягають вилученню, утилізації, знищенню та знешкодженню. При цьому визначення асортименту, обсягів пестицидів і агрохімікатів, які підлягають утилізації, знищенню та знешкодженню, провадиться на основі результатів їх інвентаризації та

⁶⁸² Зібрання постанов Уряду України. – 1996. - № 3. - Ст. 90.

обов'язкової лабораторної перевірки якості пестицидів і агрохімікатів із закінченим гарантійним терміном зберігання, а також із зміненим товарним виглядом та фізичними властивостями. А пестициди і агрохімікати у формі паст, порошків, які злежалися, висохли і не можуть бути використані за призначенням, та емульсійні і водорозчинні концентрати з нерозчинними осадами підлягають вилученню, утилізації, знищенню та знешкодженню без проведення контролю якості.

Сільськогосподарські товаровиробники та інші підприємства і установи, які використовують засоби хімізації землеробства, не мають права самостійно утилізувати, знищувати та знешкоджувати непридатні для використання пестициди і агрохімікати чи тару від них. Згідно з вищезазначеною постановою Кабінету Міністрів України, таку діяльність вправі здійснювати на договірних умовах виключно підприємства, на яких вони виготовлені, а також інші підприємства, які мають ліцензію Мінприроди України на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, а також позитивний висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи. Більше того, до робіт з утилізації, знищення та знешкодження, зокрема оброблення, непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів та тари від них допускаються особи, які мають професійну підготовку, підтверджену свідоцтвом (сертифікатом) на право проведення робіт з небезпечними речовинами, та не мають медичних протипоказань.

Державний контроль за застосуванням засобів хімізації землеробства. Враховуючи потенційну екологічну небезпечність використання штучно створених хімічних речовин у сільському господарстві, така діяльність здійснюється в Україні під постійним контролем та наглядом з боку спеціально створених органів державної влади. Провідне місце серед них належить Державній ветеринарній та фітосанітарній службі України (далі - Держветфітослужба України), Положення про яку затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. «Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України»⁶⁸³. Згідно з п. 4 Положення, Держветфітослужба України організовує допустиме, екологічно безпечне використання пестицидів і агрохімікатів, зокрема: а) організовує та здійснює державний контроль за своєчасним проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами заходів щодо захисту рослин, додержанням регламентів застосування засобів захисту рослин, вмістом у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів; б) здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення належної якості та безпеки засобів захисту рослин (пестицидів та агрохімікатів), у тому числі діючих речовин; в) веде баланс потреб й надходжень в Україну пестицидів і агрохімікатів; г) здійснює державний контроль за вмістом залишкових кількостей пестицидів, агрохімікатів та важких металів у поверхневих водах, призначених для сільськогосподарських

⁶⁸³ Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. - Ст. 1270.

потреб, ґрунті на землях сільськогосподарського призначення, а також у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження. Крім того, Держветфітослужба України видає сертифікати про дотримання регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин) у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження та сертифікат відповідності щодо вмісту у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів.

Поряд з Держветфітослужбою України, певні контрольні повноваження у сфері використання засобів хімізації покладені законодавством і на Державну екологічну інспекцію України (далі - Держекоінспекція України). Так, відповідно до Положення про цю Інспекцію, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 «Про Положення про Державну екологічну інспекцію»⁶⁸⁴, Держекоінспекція України здійснює контроль за дотриманням законодавства про використання та охорону земель у частині здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами та відходами, законодавства про поводження з відходами щодо дотримання правил зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації, захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин, а також додержання вимог екологічної безпеки при транспортуванні, зберіганні, використанні, знешкодженні й похованні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних речовин та відходів.

Повноваження органів влади, які здійснюють державний нагляд і державний контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати, реалізують їх посадові особи. Згідно з ст. 17 Закону «Про пестициди і агрохімікати», такі посадові особи мають право: вимагати юридичних осіб і громадян додержання законодавства про пестициди і агрохімікати; припиняти роботи із застосуванням пестицидів і агрохімікатів; забороняти ввезення і торгівлю пестицидами і агрохімікатами, що не відповідають вимогам стандартів та інших документів з стандартизації; накладати адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства про пестициди і агрохімікати тощо. Законні вимоги посадових осіб, що здійснюють державний нагляд і державний контроль, є обов'язковими для виконання.

У разі забруднення харчових продуктів залишками пестицидів і агрохімікатів у кількості, що перевищує встановлені вимоги, право забороняти їх переробку і реалізацію надається Держветфітослужбі України та Міністерству аграрної політики та продовольства України, відповідно до їх компетенції. Крім того, згідно з ст. 42¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить засоби захисту рослин, стимулятори їх росту, мінеральні добрива та інші хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації є адміністративним правопорушенням, за вчинення якого накладається штраф

⁶⁸⁴ Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. - Ст. 1260.

на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначеної продукції або без такої і на посадових осіб - від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначеної продукції або без такої.

Як висновок, слід зазначити, що науково-технічний прогрес та загострення продовольчої проблеми у ХХ столітті зумовили переведення сільськогосподарської виробництва на засади хімізації. З метою забезпечення екологічної безпеки законодавство України містить вимоги, спрямовані на обмеження негативних наслідків хімізації землеробства. Основним законодавчим актом у сфері хімізації землеробства є Закон України від 2 березня 1995 р. "Про пестициди і агрохімікати". Разом з прийнятими на його виконання нормативно-правовими актами він детально регламентує порядок використання засобів хімізації в аграрному виробництві. Важливу роль у забезпеченні вимог екологічної безпеки при використанні пестицидів і агрохімікатів відіграють органи влади, які здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства про застосування засобів хімізації землеробства.

Контрольні питання та завдання:

1. Агросфера як об'єкт правового забезпечення екологічної безпеки: сформулюйте поняття та визначте найважливіші риси.
2. Що являє собою меліорація земель як вид природокористування в контексті правового забезпечення екологічної безпеки?
3. Охарактеризуйте еколого-правові вимоги будівництва та експлуатації меліоративних систем щодо забезпечення екологічної безпеки.
4. Визначте коло та охарактеризуйте діяльність органів державного управління щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері меліорації земель.
5. Висвітліть права та обов'язки сільськогосподарських товаровиробників щодо дотримання вимог екологічної безпеки у процесі використання меліорованих земель.
6. Визначте поняття та види пестицидів та агрохімікатів як об'єктів правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки у сільському господарстві?
7. Як здійснюються державні випробування та державна реєстрація пестицидів і агрохімікатів відповідно до чинного Законодавства України?
8. Охарактеризуйте правові вимоги до використання пестицидів і агрохімікатів у сільськогосподарському виробництві.
9. Які правові напрями діяльності органів влади у сфері забезпечення екологічної безпеки при використанні пестицидів і агрохімікатів у сільському господарстві?

Рекомендована література:

1. Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ковальчук Тетяна Григорівна; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 1996. - 201 с.

2. Козырь О.М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами / О.М. Козырь. - М.: Изд-во МГУ, 1989. - 84 с.
3. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П.Ф. Кулинич. - К.: Логос, 2011. - 688 с.
4. Кондратьєва К.А. Правове регулювання екологічної безпеки в сфері сільськогосподарського виробництва в Україні: Дис... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. Спеціальність - 12.00.06. - К., 2013. – 217 с.
5. Кайдашов В.С. Організаційно-правові засади безпечності та якості сільськогосподарської продукції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Кайдашов Віталій Сергійович; Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». - Х., 2012. -19 с.
6. Сакаджи К.Б. Правове регулювання застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Сакаджи Катерина Богданівна; Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». - Х., 2012. -19 с.
7. Шапоренко О.И. Охрана природы в агропромышленном комплексе: учебно-методическое пособие / О.И. Шапоренко. - Донецк: Норд-Пресс, 2004.- 222 с.

Тема 3.6. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в ядерній та енергетичних сферах

Анотація. Аналізуються питання правового забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в сфері використання ядерної енергії. Досліджуються поняття ядерної та радіаційної безпеки, співвідношення понять “радіоекологічна безпека” та “екологічна безпека”.

Розглядається ядерний та радіаційний ризик як передумова формування правовідносин забезпечення екологічної безпеки.

Аналізується правове забезпечення екологічної безпеки в різноманітних сферах використання ядерної енергії, особливості юридичної відповідальності за порушення вимог ядерного законодавства України щодо забезпечення екологічної безпеки. Досліджуються положення Закону України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” як джерела права екологічної безпеки України.

Розкриваються поняття, види джерел енергії та їх юридична природа, правове регулювання використання джерел енергії та його місце в системі права екологічної безпеки. Наводяться проблеми механізму забезпечення екологічної безпеки в енергетичній сфері.

Ключові слова. Ядерна та радіаційна безпека; радіологічна безпека; правове забезпечення ядерної та радіаційної безпеки; екологічна безпека в енергетичній сфері.

3.6.1. Ядерний та радіаційний ризик як передумова формування правовідносин забезпечення екологічної безпеки

Дослідження ризику настання негативного іонізуючого впливу на життя та здоров'я населення та радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища слід розпочати, на нашу думку, з його виділення з-поміж екологічного ризику, як вірогідності навмисних або випадкових, поступових та катастрофічних антропогенних змін існуючих природних об'єктів, факторів та екологічних ресурсів⁶⁸⁵. Не вдаючись до поглибленого аналізу поняття екологічного ризику та зважаючи на те, що питання про його роль, місце, призначення та видові характеристики вже досліджувалися в науковій юридичній літературі, наведемо визначення екологічного ризику як встановлену нормами екологічного законодавства обставину, з якою пов'язуються виникнення, зміна, припинення правовідносин щодо здійснення діяльності з екологічно-небезпечними об'єктами, що визначає формування і реалізацію спеціальної правооб'єктності фізичних, юридичних осіб та держави стосовно виявлення і попередження та усунення природних і техногенних загроз для довкілля, життя і здоров'я населення та особливий режим відповідальності за невиконання чи неналежне виконання вимог щодо забезпечення екологічної безпеки, включаючи і випадкове(імовірне) настання небезпеки⁶⁸⁶.

Екологічний ризик розмежовують на ризик ядерно-радіаційної, хімічної, фізичної, токсичної, санітарно-епідеміологічної, технічної, харчової, біологічної, стихійно-природної небезпек. Такий поділ має практичне значення, оскільки показує, яким законодавством потрібно користуватись у правозастосовній практиці при вирішенні конкретних казусів⁶⁸⁷. Як бачимо, "ядерно-радіаційний ризик" являється різновидом екологічного.

Концепція ядерного ризику включає в себе, як мінімум, чотири елементи: 1) оцінку ядерного ризику; 2) управління ядерним ризиком; 3) запобігання ймовірним негативним наслідкам, пов'язаним з ядерним ризиком; 4) формування механізму і фондів відшкодування ймовірних збитків, можливих через зазначений ризик.

Оцінка ядерного ризику має здійснюватись, в тому числі, і за допомогою правового інструментарію, шляхом закріплення основних принципів управління ядерним ризиком: передбачення і аналізу ймовірних ризикових ситуацій у сфері використання ядерної енергії та розробки і прийняття законодавчих актів, основними завданнями яких є зведення до мінімуму та усунення ризику в означеній сфері; активна діяльність суб'єктів у сфері

⁶⁸⁵Обстеження та районування території за ступенем впливу антропогенних чинників на стан об'єктів довкілля з використанням цитогенетичних методів (Методичні рекомендації, п. 1.5): наказ Міністерства охорони здоров'я 13 березня 2007 року. – Видання офіційне. – МОЗ України. - Київ., 2007. – 26 с.

⁶⁸⁶ *Андрейцев В.І.* Право екологічної безпеки: навч. та наук.- практ. посіб./ В.І. Андрейцев – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 27.

⁶⁸⁷ *Фролов М.О.* Правові аспекти екологічного ризику: дис канд. юрид. наук : 12.00.06 / Максим Олександрович Фролов – К., 2001. – С. 60.

використання ядерної енергії (проектувальників, операторів, державних органів, перевізників тощо), спрямована на виконання ними своїх обов'язків, передбачених нормами права, дотримання яких дає можливість запобігти ймовірним негативним факторам, що пов'язані з ядерним ризиком.

Оцінювання ядерного ризику — надто складний процес, який складається з двох основних етапів: визначення ризику (перш за все, його джерел) і оцінки ризику. Проблема кількісного оцінювання ядерного ризику особливого значення набула у зв'язку з можливістю ядерних інцидентів. Так, масштаби Чорнобильської катастрофи не могли не привести до ревізії багатьох поглядів на надійність, безпечність робіт, пов'язаних з використанням ядерної енергії, зокрема, в ядерній енергетиці, які до того здавалися непорушними. До Чорнобиля ймовірність серйозної катастрофи на АЕС визначалася величиною $10^{(-7)}$, що робило катастрофу типу чорнобильської практично неможливою. Однак аварія на Фукусімі-1 (11 березня 2011 р.) продовжує цю трагічну статистику.

Найбільш характерними вважаються наступні особливості ядерних ризиків:

1. Колосальний розмір і різноманітність видів шкоди. Так, наприклад, аварія, пов'язана з втратою теплоносія, розплавленням активної зони, а також розривом протиаварійної оболонки реактора, може супроводжуватися повною або частковою руйнацією ядерної установки, руйнуванням комунікацій в зоні розташування АЕС, пожежами, опроміненням населення прилеглих територій, втратою і пошкодженням майна, радіоактивним забрудненням величезних територій і водного простору, що робить їх непридатними для господарською використання і проживання там населення протягом тривалого часу. В окремих випадках шкода, з якою пов'язаний той чи інший вид використання енергії, може носити глобальний характер.

2. Несприйнятність радіоактивного опромінення органами чуття. Людина, яка зазнала радіоактивного опромінення, не усвідомлює цього. Виняток становить лише обслуговуючий персонал ядерних установок, який з допомогою систем аварійної сигналізації може бути завчасно попереджений про небезпеку, яка йому загрожує.

3. Запізніле виявлення шкоди. Нерідко шкода може бути виявлена через тривалий період часу, що обчислюється роками, а іноді - і десятиліттями.

4. Труднощі розмежування ядерної шкоди, тобто шкоди, що викликана радіоактивними властивостями ядерних матеріалів, і неядерної, тобто шкоди звичайного типу. Коли шкода завдана спільно ядерним інцидентом і однією або декількома подіями не ядерного характеру, і шкода, завдана кожною подією, не може бути обірунтовано виділена із загальної шкоди, то вся шкода вважається завданою виключно ядерним інцидентом (п. 4, ст. 1 Віденської конвенції про цивільну відповідальність за ядерну шкоду від 21 травня 1963 р.).

5. Труднощі попередньої і остаточної оцінки шкоди. Під попередньою оцінкою шкоди, тобто оцінкою ризику, розуміють оцінку як ймовірність настання того чи іншого ризику (наприклад, ймовірність розплавлення активної

зони реактора), так і ступеню тяжкості можливої шкоди. У випадках розриву протиаварійної оболонки і викиду радіоактивності в навколишнє середовище розміри завданої шкоди, тобто масштаби і характер опромінення населення, будуть залежати також від метеорологічних умов, часу доби, ефективності заходів по ліквідації наслідків аварії і багатьох інших факторів. Не легше оцінити ступінь уже завданої шкоди, якщо врахувати, що шкода може бути виявлена лише впродовж тривалого періоду часу .

Ядерні ризики за характером завдання шкоди можуть бути класифіковані на: а) ризики завдання матеріальної шкоди; б) ризики завдання біологічної шкоди; в) ризики завдання екологічної шкоди.

У свою чергу, матеріальна шкода може бути класифікована на шкоду, завдану ядерній установці (до цієї ж категорії відноситься шкода, завдана транспортним засобам, на яких перевозилися ядерні матеріали, а також шкода, завдана самим ядерним матеріалам), а також шкоду, завдану майну третіх осіб.

Біологічна шкода також може бути класифікована на соматичну, тобто шкоду, яка виявляється протягом життя людини, котра піддавалася іонізуючому опроміненню, і генетичну, яка виявляється протягом життя наступних поколінь. Біологічна шкода може виявитися в спричиненні смерті або функціональних розладів (лейкемія, катаракта, гіперплазія щитовидної залози, дематоз тощо). Така шкода може бути виявлена негайно або впродовж певного проміжку часу (інколи досить тривалого) з моменту опромінення. Оскільки латентний період може тривати декілька місяців, років, навіть десятиліть, це утруднює роботу, пов'язану з точною оцінкою шкоди, а також визначення заходів, необхідних для запобігання наслідків їх мінімізації чи ліквідації.

Екологічна шкода, тобто шкода завдана довкіллю внаслідок впливу (дії) іонізуючого випромінювання, виявляється у вигляді радіоактивного забруднення об'єктів навколишнього природного середовища, яке робить їх використання неможливим, обмежено (частково) можливим або умовно можливим, навіть після проведення спеціальних відновлювальних робіт, спрямованих на ліквідацію (мінімізацію) впливу такого забруднення .

Поряд з терміном “ядерний ризик” широко використовується поняття “радіаційний ризик”. Так, у “Фундаментальних принципах безпеки: основи безпеки. Видання 2006 року. Серія норм безпеки МАГАТЕ, N TS-R-1”⁶⁸⁸ дане поняття використовується відносно руйнівних наслідків радіаційного випромінювання для здоров'я людини (включаючи ймовірність настання таких наслідків); будь-яких інших ризиків, пов'язаних з небезпекою (включаючи ризики для екосистем навколишнього середовища), що можуть стати прямим наслідком радіоактивного випромінювання радіоактивним джерелом або будь-яким іншим джерелом радіації.

⁶⁸⁸Safety Standards Fundamental Safety Principles. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2006. [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf

Вітчизняний законодавець в ст.15 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 8 лютого 1995 року⁶⁸⁹ ввів термін “ризик радіаційного впливу” і тут же застосовував словосполучення “ризик негативного впливу іонізуючого випромінювання на здоров’я”, не розрізняючи їх і, не даючи їм визначення. Термін “ризик радіаційного впливу”, на нашу думку, ширший за поняття, ризик впливу негативного випромінювання лише на людину без відповідної можливості визначення ризику радіаційного забруднення навколишнього природного середовища.

На підзаконному рівні в Нормам радіаційної безпеки України (НРБУ-97) від 7 грудня 1997 року⁶⁹⁰ вживається поняття “радіаційний ризик”, який визначається як імовірність того, що у особи внаслідок опромінення виникне певний стохастичний ефект. До стохастичних ефектів даний нормативно-правовий акт відносить злоякісні новоутворення та генетичні зміни, що передаються нащадкам. “Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України” визначають “ризик” як міру шкоди для здоров’я людини, що опинилася у сфері дії опромінення, яка чисельно дорівнює добутку двох величин: ймовірності опромінення в одиницю часу (рік); ймовірності реалізації радіологічних стохастичних та нестохастичних (детермінованих, гострих клінічних) наслідків для здоров’я осіб, що можуть стати об’єктами цього опромінення.

У нашій державі прийнята концепція прийняттого ризику, що виходить з визнання того, що повне виключення ризику або практично неможливе або економічно не вигідне. У відповідності з концепцією прийняттого ризику, рівень забезпечення радіаційної безпеки встановлюється, виходячи з необхідності максимально можливого економічно-виправданого зниження ймовірності невинуватого опромінення або виникнення аварійних ситуацій та зменшення масштабів їх наслідків⁶⁹¹.

Прийнятність суспільного ризику, яка пов’язана з використанням властивостей радіоактивного матеріалу, обумовлена тими вигодами, які можуть бути отримані від його використання. Іншими словами, визначають такий рівень опромінення при використанні джерел іонізуючого випромінювання, при якому ризик, який пов’язаний з опроміненням буде прийнятним для суспільства, враховуючи користь, яку суспільство або його окремі члени отримують при цьому (електроенергія, тепло, товари, технології тощо).

Слід відмітити, що при аналізі і оцінці ризиків потрібно виходити з їх диференціації, зокрема розглядати різновиди ризиків для здоров’я людини і для навколишнього природного середовища, ризиків для професіоналів, зайнятих діяльністю на радіаційно-небезпечних об’єктах, і населення, ризиків при нормальному режимі роботи об’єктів і при аваріях, подіях тощо. Тим не менше, ці ризики повинні бути обмежені, а захист від них забезпечений шляхом введення норм радіаційної безпеки.

⁶⁸⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 12. – Ст. 81.

⁶⁹⁰ Норми радіаційної безпеки: наказ МОЗ України від 7 грудня 1997 року // Державні гігієнічні нормативи. – К., 1998. – С.4.

⁶⁹¹ Правове забезпечення радіаційної безпеки в Україні / Балюк Г.І., Кронда О.Ю., Сушик О.В.; за ред. Г.І. Балюк. – К.: ВГЛ “Обрії”, 2010. – С. 121.

Виходячи з вищевикладеного, приходимо до висновку, що радіаційний ризик має ряд характерних особливостей, а саме: 1) це один із видів екологічного ризику; 2) який продукує ймовірність виникнення у людини стохастичного ефекту внаслідок негативного іонізуючого впливу; 3) характеризується несприйнятністю людиною та іншими живими організмами радіаційного опромінення; 4) взаємопов'язаний з можливістю радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища.

3.6.2. Співвідношення понять “радіоекологічна безпека” та “екологічна безпека”

Основна екологічна особливість використання ядерної енергії пов'язана з фактором радіоактивності, а саме з можливим впливом іонізуючого випромінювання на людину й довкілля. Пріоритет захисту людини та навколишнього природного середовища від впливу іонізуючого випромінювання відповідно до Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" є основним принципом державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту (ст. 5).

Такий підхід щодо забезпечення безпеки при використанні ядерної енергії ідентичний позиції, яка міститься в нормах МАГАТЕ щодо безпеки АЕС, згідно з якою безпекою визнається досягнення належних експлуатаційних умов, попередження аварії, завдяки чому забезпечується захист персоналу майданчика (атомної станції), населення і навколишнього середовища від недопустимої радіаційної небезпеки. Згідно із “Загальними положеннями забезпечення безпеки атомних станцій” від 19 листопада 2007 року(в редакції від 20 вересня 2011 року)⁶⁹² безпекою АЕС визнано властивість не перевищувати встановлені межі радіаційного впливу на персонал, населення і навколишнє природне середовище при нормальній експлуатації АС, порушеннях нормальної експлуатації і проектних аваріях, а також обмежувати радіаційний вплив при запроектованих аваріях.

Вищевикладене свідчить про те, що безпека людей і навколишнього середовища визначаються безпечною експлуатацією АЕС. Вимога дотримання безпеки АЕС спрямована на забезпечення ядерної та радіаційної безпеки(радіоекологічної) безпеки і є екологічною вимогою в ядерній енергетиці.

Ядерна безпека в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (ст. 1) визначена як дотримання норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів, що забезпечують радіаційну безпеку.

Згідно із визначенням МАГАТЕ *основна мета ядерної безпеки* — підтримувати радіоактивне опромінення від ядерної установки (населення і персоналу) на максимально можливому низькому рівні як у процесі нормальної експлуатації ядерної установки, так і в разі аварійного інциденту.

⁶⁹² Загальні положення забезпечення безпеки атомних станцій: наказ Держатомрегулювання України від 15 лютого 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. - № 79. - Ст. 2924.

Узагальнивши викладені вище поняття, вважаємо, що ядерна безпека — це такий стан розвитку суспільних відносин у сфері використання ядерної енергії, зокрема в ядерній енергетиці, за якого системою науково-технічних, організаційних, економічних, державно-правових та інших соціальних засобів регулювання забезпечується належний безпечний режим використання ядерних установок (об'єктів), ядерних матеріалів тощо, який спонукає до безумовного дотримання вимог законодавства, норм, правил, стандартів та умов, що діють у сфері використання ядерної енергії.

Разом з тим "ядерна безпека" є широким поняттям, яке включає в себе і питання охорони навколишнього середовища як одного з його складових. Зокрема, Ярошинська О.А. розуміє ядерну безпеку як стан системи "ядерні об'єкти - екосистема - біосфера - соціосфера", при досягненні якого виключається руйнівний вплив на екосистеми, біо- і соціосферу"⁶⁹³.

Чітке дотримання режиму використання ядерної енергії є основою запобігання і недопущення радіоактивного забруднення навколишнього природного середовища з метою як забезпечення життя і здоров'я людей, так і охорони довкілля, або, інакше кажучи, з метою забезпечення радіаційної безпеки. Саме дотримання норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів у сфері ядерної енергетики становить основу забезпечення радіаційної безпеки. Отже, ядерна та радіаційна безпека настільки тісно взаємопов'язані, що без дотримання і забезпечення першої не можна вести мову і сподіватися на забезпечення другої.

Радіаційну безпеку розглядають як складову і передумову екологічної безпеки⁶⁹⁴. Зокрема, Деркач А.Л. визначає радіаційна безпеку як стан захищеності людини й довкілля від можливого негативного радіаційного впливу будь-яких речовин, пристроїв та споруд, що містять чи можуть уміщувати ядерні матеріали або джерела іонізуючого випромінювання, а також іонізуючого випромінювання природного походження й наслідків радіаційної аварії⁶⁹⁵.

Йойриш А.І. поняття радіаційної безпеки ототожнює з терміном радіаційний захист. Зокрема, під радіаційною безпекою АЕС він розуміє забезпечення достатнього захисту обслуговуючого персоналу і населення від внутрішнього і зовнішнього опромінення, а також водного і повітряних басейнів і навколишньої місцевості від недопустимого забруднення радіоактивними речовинами як в довготривалій стаціонарній експлуатації, так і в аварійних ситуаціях⁶⁹⁶.

Поняття "радіаційний захист" широко застосовується в технічній літературі і в ряді випадків асоціюється з поняттям "радіаційна безпека".

⁶⁹³ Ядерна енциклопедія. / під ред. О.А. Ярошинської. - М.: Благодійний фонд Ярошинської, 2006. – С. 134.

⁶⁹⁴ Деркач А.Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Деркач Андрій Леонідович. - К., 2007. – С. 121.

⁶⁹⁴ Йойриш А.И. Атомная энергия и международно-правовая охрана окружающей среды / Йойриш А.И. - М.: Знание, 1975. – С. 42.

⁶⁹⁵ Гіроть М.М. Техногенна безпека / Гіроть М.М., Ниник Л.Р., Чабан В.Й. - Р.: УДУВГП, 2004. – С. 164.

Протирадіаційний (радіаційний) захист визначається як комплекс нормативно-правових, проектно-конструкторських, медичних, технічних та організаційних заходів, що забезпечують радіаційну безпеку та запобігають або послаблюють дію іонізуючих випромінювань на життєдіяльність людини(населення)⁶⁹⁷. Отже, радіаційний захист пов'язується з сукупністю заходів, що запобігають радіаційному ураженню людини(населення) або послаблюють його.

У Законі України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” зазначене поняття характеризується як сукупність радіаційно-гігієнічних, проектно-конструкторських, технічних та організаційних заходів, спрямованих на забезпечення радіаційної безпеки.

Виходячи з вищевикладеного, метою радіаційного захисту є забезпечення радіаційної безпеки із залученням сукупності цілої низки заходів, зокрема, правових. Це дає змогу зробити висновок, що радіаційний захист відносно радіаційної безпеки носить підлеглий характер. Водночас радіаційна безпека спрямована на дотримання норм і принципів радіаційного захисту, які дають змогу гарантувати, що рівень радіоактивного опромінення за будь-яких обставин не буде перевищено, а людина і навколишнє природне середовище матимуть надійний захист.

У вітчизняному законодавстві, зокрема у Законі України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” “радіаційна безпека” визначається як дотримання меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановлених нормативами, правилами та стандартами з безпеки. Аналогічним наведеному є і визначення, яке міститься в наказі Державного комітету ядерного регулювання України “Про затвердження Загальних положень забезпечення безпеки атомних станцій” від 6 березня 2000 року⁶⁹⁸ В “Основних санітарних правилах забезпечення радіаційної безпеки України” від 2 лютого 2005 року⁶⁹⁹ закріплено визначення радіаційної безпеки як стан радіаційно-ядерних об'єктів та навколишнього середовища, що забезпечує неперевищення лімітів доз, виключення будь-якого невиправданого опромінення та зменшення доз опромінення персоналу і населення нижче встановлених лімітів доз настільки, наскільки це може бути досягнуте і економічно обґрунтоване .

Аналіз чинного законодавства України та сучасної спеціальної юридичної літератури дає підстави констатувати, що найбільш повним і таким, що максимально розкриває поняття “радіаційна безпека”, з правової точки зору є визначення, яке міститься в одному із перших науково-правових досліджень в Україні, присвячених визначенню поняття радіаційної безпеки та її правового забезпечення⁷⁰⁰. В ньому автор визначає радіаційну безпеку як стан

⁶⁹⁸ Загальні положення забезпечення безпеки атомних станцій: наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 15 лютого 2000 року // Офіційний вісник України. – 2000. - №9. – Ст. 226.

⁶⁹⁹ Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України: наказ МОЗ України від 2 лютого 2005 року // Офіційний вісник України. – 2005. - №23. – Ст. 1322.

⁷⁰⁰ Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні / Г.І. Балюк – К.: Віпол, 1997. – С. 28.

захищеності прав і життєво важливих інтересів людини, зокрема життя і здоров'я, в потенційно радіоекологічно небезпечному середовищі, захист навколишнього природного середовища, окремих природних об'єктів, екосистем від іонізуючого випромінювання при здійсненні діяльності у сфері використання ядерної енергії. Наведене визначення, на нашу думку, на той час найбільш повно відображало правову природу цього явища, однак з урахуванням нових реалій пізніше вищезазначене поняття було уточнене і конкретизоване. З урахуванням цього "радіаційна безпека" розглядається як стан розвитку суспільних відносин, за якого системою правових норм та інших державно-правових засобів забезпечується захист прав людини, зокрема життя і здоров'я, охорона навколишнього природного середовища, окремих природних об'єктів, екосистем від іонізуючого випромінювання при здійсненні діяльності у сфері використання ядерної енергії, іонізуючого випромінювання природного походження, у тому числі техногенно-підсиленого внаслідок антропогенного впливу⁷⁰¹. При цьому основними в забезпеченні радіаційної безпеки є принципи: нормування, обґрунтування та оптимізації.

З метою забезпечення екологічної безпеки, населення територій, на яких розміщуються підприємства з видобування і переробки уранових руд, ядерні установки, об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами, має право на соціально-економічну компенсацію ризику від їх діяльності, у тому числі на: 1) використання частини коштів, що інвестуються в будівництво підприємства з видобування і переробки уранових руд, ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, на будівництво об'єктів соціального призначення; 2) створення та підтримання у справному стані об'єктів спеціальної соціальної інфраструктури, у тому числі захисних споруд, призначених для укриття і захисту населення, техніки та майна від дії радіаційного опромінення у разі радіаційної аварії; 3) пільги з оплати за спожиту електричну енергію для населення, яке постійно проживає в 30-кілометровій зоні атомних електростанцій; 4) виконання заходів з поліпшення умов проживання та праці населення, яке мешкає на означених територіях, у межах отриманих коштів за напрямами, передбаченими програмами економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються органами місцевого самоврядування (обласними, районними, міськими радами міст обласного підпорядкування, міськими радами монофункціональних міст-супутників), на територію яких поширюються відповідні зони.

З метою забезпечення екологічної безпеки у місцях розташування ядерної установки чи об'єкта, призначених для поводження з радіоактивними відходами, може бути встановлено особливий режим території.

У місцях розташування ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, встановлюються санітарно-захисна зона і зона спостереження. Розміри і межі зазначених зон визначаються у

⁷⁰¹ *Балюк Г.І.* Екологічна безпека та її правове забезпечення / *Г.І. Балюк* // Екологічне право України: за заг. ред. *Ю.С. Шемшученка*. – К.: Юридична думка, 2005. – С. 153.

проекті згідно з нормами, правилами і стандартами у сфері використання ядерної енергії, а також узгоджуються з органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. У санітарно-захисній зоні і зоні спостереження повинен здійснюватися контроль за радіаційним станом.

У санітарно-захисній зоні забороняється розміщення жилих будинків та громадських споруд, дитячих та лікувально-оздоровчих установ, а також промислових підприємств, об'єктів громадського харчування, допоміжних та інших споруд, не пов'язаних з діяльністю ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами. Використання для народногосподарських цілей земель і водоймищ, розташованих у санітарно-захисній зоні, можливе лише з дозволу органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки за погодженням з експлуатуючою організацією за умови обов'язкового проведення радіологічного контролю продукції, яка виробляється.

Таким чином, передумовою і складовою екологічної безпеки є *радіоекологічна безпека (ядерна і радіаційна безпека)* яка зумовлює такий стан розвитку суспільних відносин у сфері використання ядерної енергії, поводження з джерелами іонізуючого випромінювання, радіоактивними відходами тощо, за якого системою науково-технічних, економічних, організаційних, державно-правових та інших соціальних заходів забезпечується регулювання радіаційно небезпечної діяльності, встановлюється режим використання ядерної енергії, які забезпечують захист життя і здоров'я людини від негативного впливу іонізуючого випромінювання та охорону навколишнього природного середовища від радіоактивного забруднення внаслідок міграції радіоактивних речовин у біосфері та їх накопичення живими організмами.

3.6.3. Законодавче забезпечення ядерної та радіаційної безпеки у сфері використання ядерної енергії як складової забезпечення екологічної безпеки

Основними вітчизняними законодавчими актами, в яких закріплені правові засади забезпечення ядерної та радіаційної безпеки є Закони України: “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, “Про поводження з радіоактивними відходами” від 30 червня 1995 року⁷⁰², “Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання” від 14 січня 1998 року⁷⁰³, “Про видобування і переробку уранових руд” від 19 листопада 1997 року⁷⁰⁴, “Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії” від 11 січня 2000

⁷⁰²Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 30 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 27. - Ст. 198.

⁷⁰³Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання: Закон України від 14 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 22. - Ст. 115.

⁷⁰⁴Про видобування і переробку уранових руд: Закон України від 19 листопада 1997 року // Відомості Верховної Ради України. - 1998 - № 11-12. - Ст. 39.

року⁷⁰⁵, “Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування будівництво ядерних установок і об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення” від 8 вересня 2005 року⁷⁰⁶, “Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання” від 19 жовтня 2000 року⁷⁰⁷, “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” від 13 грудня 2001 року⁷⁰⁸ та ряд інших.

Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” встановлює пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища. Відповідно до ст. 3 вищенаведеного нормативно-правового акту одним з основних завдань ядерного законодавства є визначення основних принципів радіаційного захисту людей та навколишнього природного середовища. Пріоритет захисту людини та навколишнього природного середовища від впливу іонізуючого випромінювання виступає основним принципом державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту(ст. 5).

Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” закріпив права громадян та їх об’єднань у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки. До таких прав, зокрема належать: 1) право на одержання інформації у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, що включає право; 2) право на участь у формуванні політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки; 3) право на страхування від ризику радіаційного впливу під час використання ядерної енергії; 4) право на забезпечення радіаційної безпеки пацієнтів і персоналу у разі медичного втручання із застосуванням джерел іонізуючого випромінювання; 5) право на соціально-економічну компенсацію ризику від діяльності господарюючих суб’єктів у сфері використання ядерної енергії; 6) право на відшкодування в повному обсязі відповідно до законодавства шкоди, зумовленої негативним впливом іонізуючого випромінювання під час використання ядерної енергії.

Не менш важливими нормами щодо забезпечення безпеки використання ядерної енергії є норми щодо здійснення державного регулювання у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, адже державне регулювання безпеки використання ядерної енергії полягає у забезпеченні безпеки людини, навколишнього природного середовища, ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання (ст. 22-30).

⁷⁰⁵Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 11 січня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №9. – Ст. 68.

⁷⁰⁶Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення: Закон України від 8 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 51. - Ст.555.

⁷⁰⁷Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання: Закон України від 19 жовтня 2000 року // Відомості Верховної Ради. – 2001. - №1. - Ст. 1.

⁷⁰⁸Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення: Закон України від 13 грудня 2001 року // Відомості Верховної Ради. – 2002. - № 14. - Ст. 96.

Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” закріпив положення про те, що порушення законодавства у сфері використання ядерної енергії персоналом та посадовими особами ядерної установки, об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, джерел іонізуючого випромінювання, персоналом і посадовими особами підприємств, установ і організацій, які здійснюють будь-яку іншу діяльність у сфері використання ядерної енергії, і громадянами тягне за собою дисциплінарну, цивільну (крім цивільної відповідальності за ядерну шкоду), адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законом.

Для забезпечення радіаційної безпеки вагоме значення має також Закон України “Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання”, який спрямований на забезпечення захисту життя, здоров’я та майна людей від негативного впливу іонізуючого випромінювання, спричиненого практичною діяльністю, а також у випадках радіаційних аварій, шляхом виконання запобіжних та рятувальних заходів і відшкодування шкоди.

Вищенаведений нормативно-правовий акт відносить до повноважень місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання організацію проведення в установленому порядку щорічних обстежень з метою оцінки стану захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання та ведення екологічного паспорта території (ст. 10).

Важливим фактором є те, що у Законі України “Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання” визначаються дозові межі опромінення, які, зокрема щодо населення - не повинні перевищувати одного мілізіверта на рік; персоналу об’єктів, на яких здійснюється практична діяльність, - 20 мілізіверт (ст. 6), а також передбачаються заходи захисту життя та здоров’я людини у разі їх перевищення.

Наступний нормативно-правовий акт, що має важливе значення для забезпечення ядерної та радіаційної безпеки є Закон України “Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії”, який закріпив правові та організаційні засади дозвільної діяльності у сфері використання ядерної енергії, яка спрямована на захист інтересів національної безпеки, запобігання перевищенню допустимих норм опромінення людей і забруднення довкілля, забезпечення радіаційної безпеки. Зокрема, в ст. 5 закону зафіксовано, що пріоритетність забезпечення радіаційної безпеки над іншими інтересами та обґрунтованість установлених критеріїв, вимог та умов забезпечення безпеки у сфері використання ядерної енергії з урахуванням усього комплексу екологічних, економічних та соціальних чинників виступають одними із основних принципів дозвільної діяльності у сфері використання ядерної енергії.

Відповідно до Закону України “Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення” рішення про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об’єктів, призначених для поводження з

радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення, приймається Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного закону. Для його обґрунтування необхідно додати ряд документів, серед переліку яких є висновок державної екологічної експертизи (ст. 40).

Законодавчим актом, який спрямований на забезпечення захисту людини та навколишнього природного середовища від шкідливого впливу радіоактивних відходів на сучасному етапі та в майбутньому виступає Закон України “Про поводження з радіоактивними відходами”. Пріоритет захисту життя та здоров’я персоналу, населення та навколишнього природного середовища від впливу радіоактивних відходів згідно з державними нормами радіаційної безпеки виступає, відповідно до даного законодавчого акту, одним з основних принципів державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами.

Закон України “Про поводження з радіоактивними відходами” чітко визначає обов’язки юридичних та фізичних осіб, які мають виданий у встановленому порядку дозвіл органу державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки на здійснення відповідного виду діяльності, що безпосередньо стосуються забезпечення безпеки лише під час поводження з радіоактивними відходами. Зокрема підприємства, установи, організації зобов’язані: забезпечувати безпеку під час проектування, вибору майданчика, будівництва, експлуатації та зняття з експлуатації споруд та обладнання, призначених для поводження з радіоактивними відходами; своєчасно здійснювати переоцінку безпеки діючих об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами з тим, щоб у разі необхідності були виконані всі практично доступні вдосконалення з метою підвищення безпеки таких об’єктів; забезпечувати розробку та реалізацію програм якості щодо безпеки поводження з радіоактивними відходами; вести власний облік радіоактивних відходів та інші (ст. 11).

Відповідно до Закону України “Про видобування і переробку уранових руд” забезпечення захисту персоналу, населення та охорони довкілля від іонізуючого випромінювання з урахуванням впливу радону та його дочірніх продуктів, а також запобігання радіоактивному забрудненню довкілля є вимогою для отримання спеціальних дозволів на дослідно-промислову розробку уранових родовищ та видобування уранових руд. Вищенаведений закон передбачає різні заходи щодо забезпечення радіаційної безпеки під час ведення робіт на уранових об’єктах. Зокрема, проект ліквідації, перепрофілювання чи тимчасового зупинення (консервації) уранових об’єктів повинен включати, відповідно до положень даного нормативно-правового акту, заходи щодо запобігання небезпечного впливу виробничої діяльності на населення і довкілля, радіаційного контролю, зберігання радіоактивних відходів, дезактивації і рекультивації земель та пройти державну екологічну експертизу та інші державні експертизи згідно з законодавством України.

На підзаконному рівні, основні вимоги до охорони здоров’я людини та навколишнього природного середовища від ймовірної шкоди, пов’язаної з

опроміненням від джерел іонізуючого випромінювання і безпечною експлуатацією таких джерел визначають “Норми радіаційної безпеки України (НРБУ-97)”, затверджені наказом МОЗ України від 1 грудня 1997 року.

НРБУ-97 виступають основним державним документом, який встановлює систему радіаційно-гігієнічних регламентів, що включає чотири групи величин для забезпечення прийнятних рівнів опромінення як для окремої людини, так і суспільства в цілому. У першій групі величин встановлюються числові значення лімітів доз на рівнях, що виключають можливість виникнення детерміністичних та стохастичних ефектів опромінення і одночасно гарантують настільки низьку ймовірність опромінення, що вона є прийнятною для життя людини. Другу групу величин для забезпечення прийнятних рівнів опромінення складають регламенти, що мають за мету обмеження опромінення людини від медичних джерел. Третю групу величин для забезпечення прийнятних рівнів опромінення включають регламенти щодо відвернутої внаслідок втручання дози опромінення населення в умовах радіаційної аварії. До четвертої групи величин для забезпечення прийнятних рівнів опромінення відносяться регламенти щодо відвернутої внаслідок втручання дози опромінення населення від техногенно-підсилених джерел природного походження.

Ще одним нормативно-правовим актом, який визначає вимоги забезпечення радіаційної безпеки є “Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України”, затверджені наказом МОЗ України від 2 лютого 2005 року. Вони передбачають, що роботи з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючих випромінювань здійснюються з дозволу державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України. Формою такого дозволу на виконання робіт з ДІВ є санітарний паспорт, який засвідчує виконання вимог санітарного законодавства щодо забезпечення протирадіаційного захисту персоналу в робочих приміщеннях і на робочих місцях, а також щодо протирадіаційного захисту населення від діяльності з ДІВ.

3.6.4. Закон України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” як невід’ємне джерело забезпечення екологічної безпеки

Законом України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” від 13 грудня 2001 року (в редакції від 5 квітня 2006 року)⁷⁰⁹ регулюються відносини щодо цивільної відповідальності за ядерну шкоду, встановлюється порядок відшкодування шкоди, спричиненої ядерним інцидентом, визначаються способи фінансового забезпечення цивільної відповідальності та її межі. Зокрема, передбачено, що ядерна шкода може бути відшкодована на підставі договору про відшкодування ядерної шкоди або рішення суду(ст.5).

⁷⁰⁹Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення: закон України від 13 грудня 2001 року// Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 37. – Ст. 315.

Ядерна шкода може бути відшкодована оператором відповідно до договору про відшкодування ядерної шкоди, укладеного ним з потерпілим за участю страховика (іншого фінансового гаранта). Укладаючи договір про відшкодування ядерної шкоди, потерпіла особа здійснює своє право на відшкодування ядерної шкоди.

Договір про відшкодування ядерної шкоди повинен відповідати наступним вимогам:

щодо встановлених меж цивільної відповідальності за ядерну шкоду: 1) відповідальність оператора за заподіяння смерті обмежується сумою, що дорівнює 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, встановлених на момент винесення судового рішення (укладення договору про відшкодування ядерної шкоди), за кожного померлого; 2) відповідальність оператора перед кожним потерпілим за шкоду, заподіяну здоров'ю, обмежується сумою, що дорівнює 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, встановлених на момент винесення судового рішення (укладення договору про відшкодування ядерної шкоди), але не більше розміру фактично заподіяної шкоди; 3) відповідальність оператора перед особою за шкоду, заподіяну її майну, обмежується сумою, що дорівнює 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, встановлених на момент винесення судового рішення (укладення договору про відшкодування ядерної шкоди), але не більше розміру фактично заподіяної шкоди;

бути нотаріально посвідченим, якщо однією із сторін договору є фізична особа;

не порушувати прав потерпілих та інших осіб;

бути зареєстрованим у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У разі недосягнення згоди між сторонами спір про відшкодування ядерної шкоди вирішується судом. Для встановлення факту ядерного інциденту, факту заподіяння ядерної шкоди а причинного зв'язку між ними обов'язково проводиться судова експертиза. Позови про відшкодування ядерної шкоди можуть подаватися до суду України за місцезнаходженням (місцем проживання) позивача, відповідача чи за місцем заподіяння шкоди.

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” відповідальність оператора за ядерну шкоду обмежується сумою, еквівалентною 150 мільйонам (для дослідницьких реакторів еквівалентною 5 мільйонам) Спеціальних прав запозичення у національній валюті за кожний ядерний інцидент.

Оператор зобов'язаний мати фінансове забезпечення для покриття його відповідальності за ядерну шкоду з моменту звернення за отриманням чи продовженням дії ліцензії на експлуатацію ядерної установки в межах суми, еквівалентної 150 мільйонам (для дослідницьких реакторів еквівалентної 5 мільйонам) Спеціальних прав запозичення за кожний ядерний інцидент.

Закон України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” визначає, що одним з видів фінансового забезпечення

цивільної відповідальності оператора за ядерну шкоду є страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту.

Об'єктом обов'язкового страхування цивільної відповідальності оператора ядерної установки за ядерну шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту, є майнові інтереси оператора, пов'язані з необхідністю відшкодування цієї шкоди. Страховим випадком при обов'язковому страхуванні цивільної відповідальності за ядерну шкоду є набрання законної сили судовим рішенням про відшкодування ядерної шкоди або укладення договору про відшкодування ядерної шкоди, стороною яких є відповідний страховик. “Порядок обчислення тарифів при обов'язковому страхуванні цивільної відповідальності за ядерну шкоду” визначається постановою Кабінетом Міністрів України від 20 серпня 2003 року⁷¹⁰.

До того ж, страховик, який здійснює обов'язкове страхування цивільної відповідальності оператора ядерної установки за ядерну шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту, зобов'язаний мати ліцензію на здійснення цього виду страхування відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про особливі умови ліцензування діяльності з обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду” від 23 червня 2003 року⁷¹¹ та бути членом Ядерного страхового пулу. Порядок утворення та функціонування Ядерного страхового пулу регулюється “Положенням про Ядерний страховий пул” затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 23 червня 2003 року⁷¹².

Порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду встановлені в постанові Кабінету Міністрів України “Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду” від 23 червня 2003 року⁷¹³.

Закон України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” визначає також роль держави у відшкодуванні ядерної шкоди. Зокрема, передбачає що, для отримання коштів на відшкодування ядерної шкоди від держави, стягувач подає до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України на здійснення виплат з відшкодування ядерної шкоди: 1) заяву довільної форми про відшкодування ядерної шкоди; 2) виконавчий документ про відшкодування ядерної шкоди; 3) постанову державного виконавця про повернення виконавчого документа стягувачеві (ст. 10). Здійснивши відшкодування ядерної шкоди відповідно до цієї статті,

⁷¹⁰Порядок обчислення тарифів при обов'язковому страхуванні цивільної відповідальності за ядерну шкоду: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2003 року.// Офіційний вісник України.- 2003. - № 34. - Ст. 1821.

⁷¹¹Особливі умови ліцензування діяльності з обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду: постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2003 року.//Офіційний вісник України. – 2003. - № 26. – Ст. 1280.

⁷¹²Положення про Ядерний страховий пул: постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2003 року.// Офіційний вісник України. – 2003. - № 26. – Ст. 1280.

⁷¹³Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду: постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2003 року// Офіційний вісник України. – 2003. - № 26. – Ст. 1280.

держава набуває право регресу, яке реалізується шляхом пред'явлення відповідного виконавчого документа до виконання на свою користь протягом п'яти років з моменту здійснення нею відшкодування.

3.6.5. Законодавче та організаційно-правове забезпечення екологічної безпеки в сфері електроенергетики

Рівень розвитку енергетики має вирішальний вплив на стан економіки в державі, вирішення проблем в соціальній сфері та рівень життя населення.

Поняття «енергетика» як в спеціальній літературі, так і на законодавчому рівні розглядається як синонім слова «паливно-енергетичний комплекс» та розкривається як галузь (сектор) економіки, до якої входять суб'єкти господарювання, діяльність яких пов'язана з розвідуванням, видобуванням, переробкою, виробництвом, зберіганням, транспортуванням, передачею, розподілом, торгівлею, збутом чи продажем енергетичних продуктів (енергоносіїв) – палива, електричної і теплової енергії⁷¹⁴.

Основними складовими частинами паливно-енергетичного комплексу України (ПЕК) є видобувна промисловість - вугільна, нафтова, нафтопереробна, газова промисловість та електроенергетика (теплові, атомні, вітрові, сонячні та гідроелектростанції, а також підприємства передачі та розподілу енергії).

В даному підрозділі розглянемо особливості правового забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці (крім атомних електростанцій).

Основою електроенергетики України є Об'єднана електроенергетична система (ОЕС), яка здійснює централізоване електрозабезпечення внутрішніх споживачів, та, взаємодіючи з енергосистемами сусідніх держав, забезпечує експорт та імпорт електроенергії. Централізоване виробництво електричної енергії в ОЕС здійснюють, зокрема, 14 найпотужніших теплових і 8 гідравлічних електростанцій, які входять до складу шести державних та приватних акціонерних енергогенеруючих компаній⁷¹⁵.

⁷¹⁴Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року №1071// <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13/paran3#n3>

Енергетика: история, настоящее и будущее. От огня и воды к электричеству/ Авт. кол.: В.И. Бондаренко, Г.Б. Варламов и др.- Киев, 2011. –264 с.- С. 7.

⁷¹⁵<http://uk.wikipedia.org/wiki/>

Структурно зазначені електростанції складаються з різноматітних об'єктів. Так, до структури теплових електростанцій відносяться енергоблоки, градирні, склади пального, водосховища, золошлаковідвали, фільтрувальні станції, очисні споруди, під'їзні колії, обслуговуюча інфраструктура; **теплоелектроцентралі** - енергоблоки, градирні, ставки-охолоджувачі, обслуговуюча інфраструктура; **гідроелектростанції** - електростанція (машинний зал), бетонна дамба, земляні дамби, шлюз, водосховище (верхній б'єф), нижній б'єф, підстанція, обслуговуюча інфраструктура; **гідроакumuлюючі електростанції** - верхній (напірний) басейн, дамба, водовід (водозлив), приміщення машинного залу, майданчик електротехнічного обладнання, нижній басейн (при наявності). **Повітряні лінії електропередачі** – споруди з опорних конструкцій, проводів та ізоляторів для передавання електричної енергії між двома пунктами електричної мережі над поверхнею землі; **підземні та підводні кабельні лінії електропередачі** – лінія електропередавання, виконана одним чи декількома кабелями, прокладеними безпосередньо в землі або під водою, в кабельних каналах або трубах// Звіт про науково-дослідну роботу «Методологічні основи відведення земельних ділянок та використання земель енергетичної системи» (перший етап). // [Електронний ресурс]: http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=151297&cat_id=61059.

Діяльність у сфері електроенергетики як господарська діяльність пов'язана з використанням природних ресурсів - земель, атмосферного повітря, вод, у тому числі і шляхом відведення в навколишнє природне середовище забруднюючих речовин (викидів та скидів), здійсненням фізичних впливів, розміщенням відходів виробництва тощо. Зазначене зобов'язує відповідні підприємства здійснювати заходи щодо охорони атмосферного повітря, земель, водних об'єктів, інших вимог природоохоронного законодавства та здійснювати свою діяльність з урахуванням екологічних нормативів, які згідно зі ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлюють гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин та рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних факторів та є обов'язковими, зокрема, для енергогенеруючих об'єктів та об'єктів передачі електричної енергії.

Діяльність у сфері електроенергетики пов'язана із негативним впливом на стан навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей, що проявляється у багатоплановості (одночасний вплив на різні компоненти навколишнього середовища: атмосферу, гідросферу, літосферу, біосферу) та різноманітності характеру впливу (відчуження територій, спотворення ландшафтів, механічні порушення, хімічне та радіоактивне забруднення, теплові, радіаційні, акустичні та інші фізичні впливи).

В оновленій Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року №1071 підтверджено, що характерною рисою цього впливу є його багатоплановість (одночасний вплив на різні елементи навколишнього середовища), розмаїтість характеру впливу (від механічних змін ландшафту до радіоактивного забруднення), а також масштаб (негативні ефекти проявляються не тільки на регіональному, але й на глобальному рівні)⁷¹⁶.

Зазначені та інші техногенні впливи в спеціальній юридичній літературі розглядаються як екологічні ризики⁷¹⁷, що є ознакою екологічно небезпечних видів діяльності.

Залежно від виду електростанції прийнято виділяти види техногенних впливів, в яких присутній екологічний ризик. Так, негативним впливом теплоелектростанцій на складові навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей є: 1) викиди забруднюючих речовин і парникових газів (так, наприклад, залежно від початкового складу палива ТЕС, продукти згорання, що викидаються в атмосферу містять оксиди азоту, оксиди вуглецю, оксиди сірки, вуглеводні, водяну пару води та інші речовини в твердому, рідкому і газоподібному стані, які є головними забруднювачами довкілля⁷¹⁸. Станом на 2010 р. викиди пилу, оксидів сірки й азоту тепловими станціями

⁷¹⁶Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року №1071// <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13/para3#n3>

⁷¹⁷ *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.; Фролов М. О. Правові аспекти екологічного ризику: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2001. – 18 с.

⁷¹⁸ *Маларенко В.А.* Енергетика і навколишнє середовище.- Х.: Вид-во «САГА», 2008.-364 с. –С.259.

України в кілька разів перевищували відповідні норми розвинених країн⁷¹⁹); 2) погіршення видимості атмосфери; 3) запиленість атмосферного повітря; 4) випадання осадів та кислотних дощів; 5) руйнування озонового шару, б) вплив шуму об'єктів теплоенергетики на навколишнє природне середовище; 7) забруднення підземних і поверхневих вод золошлаковими відходами,⁷²⁰ значний негативний вплив стічних вод ТЕС на гідрологічний та гідрохімічний режим природних водних об'єктів⁷²¹.

Негативний вплив великої гідроенергетики на навколишнє природне середовище проявляється, зокрема: 1) у підтопленні значних площ земель поблизу ГЕС та їх подальше заболочення; 2) у зміні мікроклімату прилеглих територій; 3) у негативному впливі водосховищ з великою площею дзеркал на атмосферні процеси; 4) ризику катастрофічних наслідків при аварійному прориві дамби⁷²².

Негативний вплив ліній електропередач проявляється у негативному впливі на людей електромагнітних полів ліній електропередач надвисокої напруги⁷²³.

Зазначені негативні впливи енергогенеруючих об'єктів, що обумовлені, зокрема, недотриманням підприємствами режиму експлуатації пилогазоочисного обладнання, нездійсненням заходів із зниження обсягу викидів забруднюючих речовин до встановлених нормативів, низькими темпами впровадження новітніх технологій тощо⁷²⁴, відбуваються щоденно в режимі їх нормальної експлуатації. Але за умови настання аварійних ситуацій, енергогенеруючі об'єкти завдають значної шкоди як навколишньому природному середовищу, так і здоров'ю людей⁷²⁵.

Отже, екологічний ризик від негативного впливу зазначених вище електростанцій та ліній електропередач на складові навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей проявляється через забруднення

⁷¹⁹ Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року №1071// <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13/para3#n3>

⁷²⁰ *Маларенко В.А.* Влияние теплоэнергетики на окружающую среду в кн. Энергетика: история, настоящее и будущее. Электроэнергетика и охрана окружающей среды. Функционирование энергетики в современном мире. - Киев, 2011. - 393 с. - С. 118-126.

⁷²¹ *А.Ф. Чобан, С.Я. Чобан.* Оцінка впливу стічних вод ТЕС на природні водні об'єкти // Екологія довкілля та безпека життєдіяльності. - 2008. - № 4. - С. 52-58.

⁷²² *Дегтяренко О.Г., Шапков С.В.* Доцільність розвитку малої гідроенергетики в Україні // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка, 2010. - №1. - С. 89-96. - С. 92.

⁷²³ *Сулейманов В.Н.* Экологические аспекты воздействия электрических полей линий электропередач сверхвысокого напряжения на окружающую среду в кн.: Энергетика: история, настоящее и будущее. Электроэнергетика и охрана окружающей среды. Функционирование энергетики в современном мире. - Киев, 2011. - 393 с. - С. 242-246

⁷²⁴ Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 21.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 26. - Ст. 218.

⁷²⁵ За повідомленням Національного екологічного центру: «Пожежа на Вуглегірській тепловій електростанції (ТЕС) 29-30 березня 2013 року, що виникла через загоряння вугільного пилу, є техногенною катастрофою з довгостроковими негативними наслідками як для навколишнього середовища, так і для людей, оскільки в атмосферу потрапила величезна кількість токсичних речовин, включаючи важкі метали, сполуки сірки та органічні речовини, які не розкладаються в природі, а накопичуються в ґрунтах»//<http://economics.unian.ua/energetics/772470-avariya-na-vuglegirskiy-tes-matime-dovgostrokoviy-negativni-naslidki-ekologii.html>

атмосферного повітря хімічними речовинами та фізичними факторами, забруднення водних об'єктів хімічними речовинами ТЕС; забруднення земельних ділянок золошлаковими відходами ТЕС.

Зазначені та інші чинники стали підставами визнання на законодавчому рівні енергетики однією із екологічно небезпечних галузей промисловості⁷²⁶ та віднесення до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808, зокрема, таких об'єктів: 1) у сфері теплової енергетики – теплових електростанцій (ТЕС, ТЕЦ); 2) у сфері гідроенергетики – гідроелектростанції на річках незалежно від їх потужності (включаючи малі гідроелектростанції); гідроакумуючі електростанції (ГАЕС); 3) електричні лінії (повітряні, кабельні) та підстанції напругою 330 кВт і більше⁷²⁷.

З метою попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я і життя людей від зазначених об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, державою здійснюється комплекс взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. Надійним засобом гарантування екологічної безпеки в електроенергетиці України має стати механізм її правового забезпечення, який з урахуванням підходів, вироблених в спеціальній юридичній літературі⁷²⁸ може включати такі складові як: 1) законодавче забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці; 2) організаційно-структурне забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці; 3) функціонально-правове забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці; 4) економічний механізм забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці; 5) юридична відповідальність як засіб забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці. Розглянемо окремі складові зазначеного механізму.

Так, законодавче забезпечення екологічної безпеки в сфері електроенергетики представлено системою політико-правових документів та нормативно-правових актів різної юридичної сили. Зупинимось на окремих загальних та спеціальних законах.

В Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. в розділі VII «Екологічна безпека» передбачено, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління та має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств та інших об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці⁷²⁹.

Засади забезпечення екологічної безпеки містяться в нормах Конституції України, де закріплені положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю (ст. 3);

⁷²⁶ Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 21.12. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 26. - Ст. 218.

⁷²⁷ Офіційний вісник України. - 2013. - № 87. - Ст. 3221.

⁷²⁸ *Андрейцев В. І.* Екологічне право: курс лекцій: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 87-100.

⁷²⁹ Відомості Верховної Ради УРСР. - 1990. - № 31. - Ст. 429.

право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Зазначеному праву кореспондує обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (ст. 16)⁷³⁰.

Законом України від 21 грудня 2010 року затверджено документ політико-правового характеру – Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року (далі - Стратегія)⁷³¹. В Загальних положеннях Стратегії зазначено, що антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу. Значною мірою це зумовлено забрудненням навколишнього природного середовища внаслідок провадження виробничої діяльності, зокрема, підприємствами паливно-енергетичного комплексу. Так, наприклад, за даними державної статистичної звітності 2009 року основними забруднювачами атмосферного повітря є, зокрема, підприємства електро- і теплоенергетики, на які припадає 40 відсотків загального обсягу викидів забруднюючих речовин. До забруднюючих речовин, що переважно викидаються в атмосферне повітря, належать оксид азоту, оксид вуглецю, діоксид та інші сполуки сірки, пил.

Серед причин, що зумовлюють незадовільний стан якості атмосферного повітря в населених пунктах, названі поряд з іншими такі, як: недотримання підприємствами режиму експлуатації пилогазоочисного обладнання, нездійснення заходів із зниження обсягу викидів забруднюючих речовин до встановлених нормативів, низькі темпи впровадження новітніх технологій.

В Стратегії зазначено, що природоохоронні аспекти не набули широкого відображення в галузевих економічних політиках. Запровадження новітніх екологічно чистих технологій та поширення найкращого досвіду є дуже повільним. Відтак в Стратегії виділені шляхи до сучасної секторальної екологічної політики, що реалізується в країнах Західної та Центральної Європи: 1) інтеграція екологічної політики до галузевих політик, 2) обов'язкове врахування екологічної складової при складанні стратегій, планів і програм розвитку України, 3) впровадження екологічного управління на підприємствах, 4) екологізація господарської діяльності. З урахуванням зазначеного в Стратегії виділені стратегічні цілі та завдання для їх виконання.

В межах досягнення стратегічної цілі 2. «Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки» передбачене завдання щодо оптимізації структури енергетичного сектору національної економіки шляхом збільшення обсягу використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів двоокису вуглецю до 2015 року на 10% і до 2020 року – на 20%, а також забезпечення скорочення обсягу викидів парникових газів відповідно до задекларованих Україною міжнародних зобов'язань в рамках Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

⁷³⁰Відомості Верховної Ради України. - 1996.-№ 30. - Ст. 141.

⁷³¹Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 26. - Ст. 218.

Для виконання цілі 4. «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» виділені наступні завдання, у тому числі і для сфери електроенергетики: 1) впровадження систем екологічного управління та підготовка державних цільових програм з екологізації окремих галузей національної економіки, що передбачають технічне переоснащення, запровадження енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів; 2) схвалення у 2012 році Концепції впровадження в Україні більш чистого виробництва та затвердження до 2015 року відповідної стратегії та національного плану дій; 3) розроблення до 2015 року методології визначення ступеня екологічного ризику, обумовленого виробничою діяльністю екологічно небезпечних об'єктів.

В межах реалізації стратегічної цілі 6 «Забезпечення екологічно збалансованого природокористування» передбачено, зокрема, такі завдання: 1) запровадження до 2015 року системи економічних та адміністративних механізмів з метою стимулювання виробника до сталого та відновлюваного природокористування і охорони навколишнього природного середовища, широкого запровадження новітніх більш чистих технологій, інновацій у сфері природокористування; 2) підвищення енергоефективності виробництва на 25 відсотків до 2015 року та до 50 відсотків до 2020 року порівняно з базовим роком шляхом впровадження ресурсозбереження в енергетиці; 3) збільшення обсягу використання відновлюваних і альтернативних джерел енергії на 25 відсотків до 2015 року та на 55 відсотків до 2020 року від базового рівня.

Необхідність розробки комплексної довгострокової програми для реалізації курсу на зниження негативного впливу об'єктів електроенергетики на довкілля передбачено в Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року №1071⁷³². Серед напрямів такої програми в електроенергетиці та теплоенергетиці виділено, зокрема: 1) зниження викидів забруднюючих речовин (пилу, оксидів сірки й азоту) за рахунок обов'язкового оснащення енергогенеруючих об'єктів (ТЕС, ТЕЦ та котелень) пилогазоочисним устаткуванням із метою доведення питомих викидів до рівня європейських нормативів⁷³³; 2) скорочення викидів діоксиду вуглецю на одиницю виробленої енергії за рахунок підвищення коефіцієнту корисної дії (ККД) станцій; 3) стимулювання утилізації золошлакових відходів, а також використання золи та шлаків як вторинної сировини для різних секторів економіки.

⁷³²Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року № 1071// <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13/para3#n3>

⁷³³У 2010 р. Україна ратифікувала Протокол про приєднання до Договору про створення Енергетичного співтовариства, у рамках якого взяла на себе зобов'язання відповідати нормам Директиви 2001/80/ЄС зі зниження викидів забруднюючих речовин (пилу, оксидів сірки й азоту) великими паливоспалювальними установками до 31.12.2017 р. // Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2013 року № 1071.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року⁷³⁴ визначені загальні засади забезпечення екологічної безпеки людей, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище при плануванні, будівництві та експлуатації енергогенеруючих підприємств, удосконаленні існуючих і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування. При цьому повинні передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація (ч. 1 ст. 51). Законом передбачається, що підприємства, діяльність яких пов'язана з шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію повинні бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин та за характеристиками шкідливих факторів (ч. 2 ст. 51) та відповідно забороняється введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, на яких не забезпечено в повному обсязі додержання всіх екологічних вимог і виконання заходів, передбачених у проектах на будівництво та реконструкцію (розширення та технічне переоснащення).

Зазначеним Законом закріплюються також екологічні вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людини від електромагнітного та іншого шкідливого впливу фізичних факторів (ст. 54) та від забруднення відходами виробництва (ст. 55).

Значна частина норм про екологічну безпеку міститься в Законі України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року (в редакції Закону від 21 червня 2001 року)⁷³⁵. Законом встановлені вимоги до нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел (ст. 7); закріплено додаткові обов'язки підприємств, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, зокрема: а) обов'язок здійснювати інструментально-лабораторні вимірювання параметрів викидів забруднюючих речовин; б) обов'язок забезпечувати розроблення методик виконання таких вимірювань, що враховують специфічні умови викиду забруднюючих речовин; в) своєчасно і в повному обсязі сплачувати екологічний податок (ст. 10); заходи регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарних джерел (ст. 11); регулювання рівнів впливу фізичних факторів на стан атмосферного повітря (ст. 12); заходи щодо відвернення і зниження виробничих шумів (ст. 21) тощо.

Згідно із Законом України «Про електроенергетику» від 10 жовтня 1997 року⁷³⁶ одним із принципів державної екологічної політики у цій сфері є підвищення ролі екологічної безпеки об'єктів енергетики (ст. 5). Закон зобов'язує підприємства електроенергетики додержуватись вимог

⁷³⁴Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - №41. - Ст. 546.

⁷³⁵Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 48. - Ст. 252.

⁷³⁶Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 1. - Ст. 1.

законодавства про охорону навколишнього природного середовища, нести відповідальність за його порушення, здійснювати технічні та організаційні заходи, спрямовані на зменшення шкідливого впливу об'єктів електроенергетики на навколишнє природне середовище (ч.1 ст. 20). Законом встановлено, що у разі порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності електричних станцій, магістральних та міждержавних електричних мереж приймається Кабінетом Міністрів України (ч.2 ст. 20).

Для забезпечення безпеки населення, що мешкає в районі розташування об'єктів електроенергетики вказаним вище Законом передбачено встановлення санітарно-захисних зон, розміри та порядок використання яких визначаються в нормативно-правових актах і проектах цих об'єктів, затверджених у встановленому порядку (ч.4 ст. 20).

Встановлення охоронних та санітарно-захисних зон об'єктів енергетики передбачено також Земельним кодексом України (ст.ст. 114, 112)⁷³⁷, Законом України «Про охорону земель» від 16 червня 2003 року (ст. 44),⁷³⁸ Законом України «Про охорону атмосферного повітря (ст.24), Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 9 липня 2010 року⁷³⁹. Згідно з останнім охоронна зона об'єктів енергетики - зона вздовж повітряних і кабельних ліній електропередачі, навколо електростанцій, трансформаторних підстанцій, розподільних пунктів та пристроїв і магістральних теплових мереж, споруд альтернативної енергетики тощо для забезпечення нормальних умов їх експлуатації, запобігання ушкодженню, а також для зменшення їх негативного впливу на людей, суміжні землі, природні об'єкти та довкілля (ст. 22); санітарно-захисна зона об'єктів енергетики встановлюється для захисту населення від шкідливого впливу електричних полів, спричиненого певною їх напругою (ст. 21).

Загальні засади забезпечення екологічної безпеки визначені також Законом України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року⁷⁴⁰. Згідно зі ст. 12 Закону протиаварійний захист та забезпечення екологічної безпеки при використанні альтернативних джерел енергії здійснюється шляхом: 1) запобігання аварійним ситуаціям і ліквідації їх наслідків на об'єктах альтернативної енергетики за рахунок додержання вимог та правил, встановлених відповідно до державних стандартів; 2) створення умов для розвитку, підвищення технічного рівня, безпечної експлуатації та охорони об'єктів альтернативної енергетики згідно із законодавством.

Водним кодексом України від 6 червня 1995 року⁷⁴¹ встановлені як загальні обов'язки гідроенергетичних підприємств (як спеціальних водокористувачів) (ст. 44), так і спеціальні обов'язки щодо дотримання

⁷³⁷Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3. - Ст. 27.

⁷³⁸Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 349.

⁷³⁹Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 1.- Ст. 1.

⁷⁴⁰Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 24. - Ст. 155.

⁷⁴¹Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 24. - Ст. 189.

екологічних вимог, встановлених правил експлуатації водосховищ, режимів накопичення та спрацювання запасів води, режимів коливань рівня у верхньому і нижньому б'єфах та пропускання води через гідровузли, (ч.4 ст. 66, ст.ст. 76-78), а також загальний порядок встановлення водоохоронних зон навколо водосховищ гідроелектростанцій (ст. 87). Згідно зі ст. 70 Водного кодексу України скидання стічних вод у водні об'єкти допускається лише за умов наявності нормативів гранично допустимих концентрацій та встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин.

Однією із сфер впливу енергогенеруючих об'єктів, зокрема ТЕС, на навколишнє природне середовище і здоров'я людей є розміщенні відходів виробництва - золи та шлаків (шламонакопичувачів), які забруднюють поверхневі та підземні води, погіршують стан атмосферного повітря, забруднюють або засмічують земельні ділянки⁷⁴².

З метою попередження погіршення екологічної обстановки в місцях розміщення таких відходів, ТЕС мають виконувати екологічні вимоги, передбачені законодавством про відходи. Так, Законом України «Про відходи» від 5 березня 1998 року⁷⁴³ передбачені наступні обов'язки суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами: 1) зменшувати обсяги утворення відходів; 2) визначати склад і властивості відходів, що утворюються, а також ступінь небезпечності відходів для навколишнього природного середовища та здоров'я людини відповідно до нормативно-правових актів, затверджених Мінприроди та МОЗ; 3) на основі матеріально-сировинних балансів виробництва виявляти і вести первинний облік кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, і подавати щодо них статистичну звітність у встановленому порядку; 4) не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах; 5) здійснювати контроль за станом місць чи об'єктів розміщення власних відходів (ст. 17), заходи і вимоги щодо запобігання або зменшення утворення відходів та екологічно безпечного поводження з ними (ст. ст. 31-33).

Норми щодо екологічної безпеки в сфері електроенергетики містяться також в інших законах, зокрема, «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року (ст.ст. 5-8, 14, 15, 34-37, 39)⁷⁴⁴, «Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року (ст.ст. 13-15, 22, 24, 34)⁷⁴⁵, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року (ст. 31)⁷⁴⁶, «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року (п. 6. ст. 9)⁷⁴⁷, «Про Перелік документів дозвільного

⁷⁴²Згідно з Класифікатором відходів ДК 005-96, затвердженого наказом Державного комітету по стандартизації, метрології та сертифікації від 29 лютого 1996 року № 89, зі змін, і доп. зола та шлаки належать до відходів, як новоутворені речовини та їх суміші, утворені в термічних, хімічних та інших процесах і які не є метою даного виробництва // <http://dovidnyk.in.ua/directories/dkkv>

⁷⁴³Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 36. - Ст. 242.

⁷⁴⁴Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 8. - Ст. 54.

⁷⁴⁵Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 27. - Ст. 218.

⁷⁴⁶Відомості Верховної Ради України. - 2011. - 334. - Ст.343.

⁷⁴⁷Відомості Верховної Ради України. - 2000.- №36. - Ст.299.

характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 року (п.п. 30, 32, 40, 70, 121 Переліку тощо)⁷⁴⁸.

Спеціальні вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки в галузі електроенергетики визначені в Законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року⁷⁴⁹. Згідно із законом об'єкт підвищеної небезпеки розглядається як об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру. Законом визначені повноваження органів загальної та спеціальної компетенції у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки (ст.ст. 4-7); обов'язки суб'єктів господарської діяльності щодо: 1) ідентифікації об'єкта підвищеної небезпеки (ст. 9); 2) розроблення декларації безпеки (ст. 10); 3) розроблення та затвердження плану локалізації і ліквідації аварій для кожного об'єкта підвищеної небезпеки, який вони експлуатують або планують експлуатувати (ст. 11); 4) забезпечення експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки з додержанням мінімально можливого ризику; вжиття заходів, направлених на запобігання аваріям, обмеження і ліквідацію їх наслідків та захист людей і довкілля від їх впливу; повідомлення про аварію, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки, і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування та населення (ст. 8).

Зазначені вище положення законів щодо екологічної безпеки у сфері електроенергетики деталізовані на підзаконному рівні. В цілому чинним законодавством України належним чином врегульовані відносини як щодо попередження негативного впливу об'єктів електроенергетики на стан навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей, так і щодо ліквідації негативних наслідків у разі виникнення екологічної небезпеки на об'єктах електроенергетики від дії факторів природного та техногенного походження.

Важливою складовою механізму забезпечення екологічної безпеки в галузі електроенергетики є його організаційно-правове забезпечення. Враховуючи наукові підходи до організаційно-правових форм забезпечення екологічної безпеки⁷⁵⁰, зупинимось на структурі та повноваженнях органів загальної та спеціальної компетенції у зазначеній сфері.

З урахуванням положень ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року⁷⁵¹ до державних органів загальної компетенції у сфері забезпечення екологічної безпеки в енергетиці відносяться: Верховна Рада України (повноваження якої визначені ст. 85 Конституції України, ст. 13

⁷⁴⁸Відомості Верховної Ради України. - 2011.- №47. - Ст.532.

⁷⁴⁹Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 15. - Ст. 73.

⁷⁵⁰Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПРн В.І. Андрейцева. - К.: Істина, 2001. - 544 с.

⁷⁵¹Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.

Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), Президент України (повноваження визначені ст. 106 Конституції України), Кабінет Міністрів України (повноваження визначені ст. 116 Конституції України, законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року, ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), Рада національної безпеки і оборони України (повноваження визначені Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року); місцеві державні адміністрації (ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року). Повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки в енергетиці мають також органи місцевого самоврядування (ст.ст. 26, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року).

Так, наприклад, до повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці можна віднести: 1) вжиття заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами; 2) інформування населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також заходи, що вживаються до його поліпшення; 3) організація роботи по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучення до цих робіт підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян; 4) внесення пропозицій в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил.

До органів спеціальної компетенції у сфері забезпечення екологічної безпеки в енергетиці, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади від 10 вересня 2014 року № 442⁷⁵² відносяться: Міністерство екології та природних ресурсів України у взаємодії з Державною екологічною інспекцією України та Державним агентством водних ресурсів України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України у взаємодії з новоствореною Державною інспекцією енергетичного нагляду України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у взаємодії з Державною архітектурно-будівельною інспекцією України; новоутворена Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, оскільки до неї приєднана Державна санітарно-епідеміологічна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження. Завдання та повноваження органів спеціальної компетенції визначені у спеціальних положеннях про ці органи.

Найбільше повноважень щодо попередження негативного впливу об'єктів електроенергетики на навколишнє природне середовище та здоров'я людей має Міністерство екології та природних ресурсів України (далі - Мінприроди)⁷⁵³.

⁷⁵²Офіційний вісник України. - 2014. - № 74. - Ст. 2105.

⁷⁵³Офіційний вісник Президента України. - 2011. - №11. - Ст. 615.

Важливим напрямком забезпечення екологічної безпеки є повноваження цього органу щодо попередження негативного впливу на стан атмосферного повітря, у зв'язку з чим Мінприроди забезпечує, по-перше: нормативно-правове регулювання щодо: 1) правил, нормативів, норм, методик у сфері охорони атмосферного повітря; 2) проведення інвентаризації стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; 3) визначення вимог до оформлення документів для отримання дозволів та встановлення форм дозволів у цій сфері; 4) визначення вимог до розроблення нормативів у сфері охорони атмосферного повітря; 5) установа порядку та критеріїв взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справи ти шкідливий вплив на атмосферне повітря, 6) визначення видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; 7) визначення величин фонових концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі; 8) визначення переліків фізичних факторів, а також критеріїв визначення стаціонарних джерел забруднення, для яких розробляються нормативи гранично допустимого рівня впливу фізичних факторів на стан атмосферного повітря; 9) визначення переліків типів устаткування, для яких розробляються нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел, 10) правил технічної експлуатації установок очистки газу; 11) визначення показників емісії (питомі викиди) забруднюючих речовин; по-друге, видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів документів дозвільного характеру на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для об'єктів першої групи; по-третє, веде державний кадастр викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та веде перелік установ та організацій, які здійснюють розроблення документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств.

Відповідно до покладених завдань Мінприроди забезпечує також нормативно-правове регулювання у сфері негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї щодо: 1) національних стандартів та процедур щодо моніторингу, звітності та перевірки даних про викиди парникових газів; 2) вимог до підготовки проектів спільного впровадження та їх реалізації; 3) вимог до документів, у яких обґрунтовуються обсяги антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, для отримання листа-підтримки власником джерела викидів, на якому планується реалізація проекту спільного впровадження; 4) строків подання та форм звітності щодо викидів парникових газів; 5) методик розрахунку антропогенних викидів джерелами парникових газів; 6) критеріїв відбору проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та заходів, пов'язаних із реалізацією таких проектів.

Важливою складовою забезпечення екологічної безпеки є повноваження цього органу щодо попередження негативного впливу на стан вод (поверхневих, підземних, морських) у зв'язку з чим Мінприроди забезпечує нормативно-правове регулювання з питань: 1) лімітів забору, використання

води та лімітів скиду забруднюючих речовин у водні об'єкти; 2) надання документів дозвільного характеру у цій сфері; 3) розроблення й затвердження нормативів гранично допустимих скидів (ГДС) забруднюючих речовин у водні об'єкти; 4) методик та методичних вказівок щодо встановлення технологічних нормативів у цій сфері.

Мінприроди у сфері забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці здійснює свою діяльність спільно з Державною екологічною інспекцією України, повноваження якої визначені спеціальним Положенням⁷⁵⁴.

Чільне місце у системі організаційно-структурного забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці належить Державній службі України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України). До основних завдань ДСНС України згідно Положення⁷⁵⁵, належить: 1) реалізація державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб; 2) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту, за діяльністю аварійно-рятувальних служб.

Важливим органом щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері електроенергетики є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля)⁷⁵⁶, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики, зокрема в електроенергетичному комплексі. Основним завданням Міненерговугілля є формування та реалізація державної політики у паливно-енергетичному комплексі. З урахуванням завдань Міненерговугілля у сфері забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці: 1) забезпечує нормативно-правове регулювання у паливно-енергетичному комплексі; 2) організовує і виконує роботи зі стандартизації у паливно-енергетичному комплексі; 3) формує відомчий резерв для локалізації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та ліквідації їх наслідків у паливно-енергетичному комплексі; 3) здійснює контроль за виконанням на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління Міненерговугілля України, заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайних ситуацій відповідно до аварійних планів.

Міненерговугілля України взаємодіє з новоствореною Державною інспекцією енергетичного нагляду України, на яку покладено функції з реалізації державної політики з нагляду (контролю) у сфері електроенергетики та теплопостачання⁷⁵⁷.

⁷⁵⁴Офіційний вісник України. – 2011 - № 29. – Ст. 1260.

⁷⁵⁵Офіційний вісник України. – 2013. - № 5. – Ст. 154.

⁷⁵⁶Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. – Ст. 1221.

⁷⁵⁷Постанови Кабінету Міністрів України Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади від 10 вересня 2014 року № 442 // Офіційний вісник України. - 2014. - № 74. - Ст. 2105.

Іншим державним органом щодо забезпечення екологічної безпеки в сфері енергетики є Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) України⁷⁵⁸, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики, зокрема, у сфері охорони здоров'я, формуванні державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення. До його основних завдань належить, зокрема, формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я; формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Важливим органом щодо забезпечення екологічної безпеки в енергетиці є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіонбуд)⁷⁵⁹, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує, зокрема, державну регіональну політику, політику у сфері будівництва, містобудування, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Серед завдань зазначеного міністерства передбачено, зокрема, забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, політики у сфері будівництва, забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Мінрегіонбуд відповідно до покладених на нього завдань: 1) визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер; 2) затверджує державні будівельні норми, порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва, кошторисну нормативну базу у будівництві, порядок її застосування під час здійснення будівництва із залученням державних коштів; форму будівельного паспорта; методологію проектування, будівництва та реконструкції об'єктів промислового призначення, нормативно-правові акти з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також здійснює, зокрема, повноваження центрального органу виконавчої влади з нормування у будівництві.

Мінрегіонбуд реалізує свої повноваження у взаємодії з Державною архітектурно-будівельною інспекцією України. Серед основних завдань Держархбудінспекції згідно з Положенням, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 року №294⁷⁶⁰ є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві. Отже, Мінрегіонбуд України у взаємодії з Держархбудінспекцією забезпечують екологічну безпеку в енергетиці на стадії будівництва та реконструкції об'єктів енергетики.

Чільне місце у системі організаційно-структурного забезпечення екологічної безпеки в електроенергетиці належить Державному агентству з

⁷⁵⁸Офіційний вісник України. - № 29. – Ст. 1273.

⁷⁵⁹Офіційний вісник України. –2014 .- № 51. - Ст. 1345.

⁷⁶⁰Офіційний вісник України. – 2014. - № 61. - Ст. 1688.

енергоефективності та енергозбереження України⁷⁶¹. Держенергоефективності України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Зазначений орган виконавчої влади забезпечує розроблення державних норм, правил та стандартів у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, може виступати замовником науково-технічних досліджень і проектних робіт.

Аналіз системи органів загальної та спеціальної компетенції у сфері електроенергетики та їх повноважень свідчить про наявність у них реальних інституційно-правових можливостей як щодо попередження екологічного ризику від негативного впливу електростанцій та ліній електропередач на складові навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей, так і щодо ліквідації негативних наслідків через забруднення атмосферного повітря хімічними речовинами та фізичними факторами енергогенеруючих підприємств, забруднення водних об'єктів хімічними речовинами ТЕС, забруднення земельних ділянок золошлаковими відходами ТЕС тощо як при нормальній експлуатації зазначених об'єктів, так і в результаті виникнення аварійної ситуації.

Контрольні питання та завдання:

1. Проаналізувати теоретико-правові підходи до визначення поняття “енергетичні ресурси”.
2. Здійснити аналіз поняття енергетичні правовідносини.
3. Розкрити юридичну природу екологічних ризиків у сфері енергетики.
4. Охарактеризувати юридичну природу ядерного ризику.
5. Проаналізувати правові принципи забезпечення радіаційної безпеки.

Рекомендована література:

1. Балюк Г.І. Правове забезпечення радіаційної безпеки в Україні / Балюк Г.І., Кронда О.Ю., Сушик О.В.; – К.: ВГЛ “Обрії”, 2010. - 272 с.
2. Балюк Г.І., Плачкова С.Г. Правові проблеми охорони навколишнього природного середовища в ядерній енергетиці // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2005. - № 67-69.
3. Балюк Г.І. Проблеми формування та становлення ядерного права України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01, 12.00.06 / Балюк Галина Іванівна - К., 2000. – 321с.
4. Балюк Г.І. Ядерний ризик: правові проблеми визначення, оцінювання та класифікації // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 4. – К., 1999. – С. 243-244.

⁷⁶¹Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. - Ст. 1268.

5. Вершинин А.П. Энергетическое право. Учебно-практический курс.- СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос.ун-та, Издательство юридического факультета СПбГУ. 2007. – 248 с.

6. Городов О.А. Введение в энергетическое право : учебное пособие.- Москва: Проспект 2012.- 224 с.

7. Кишко-Єрлі О. Б. Правове регулювання використання відновлюваних джерел енергії : Дисертація ... к. юрид. наук, спец.: 12.00.06 - земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право / О. Б. Кишко-Єрлі. — К. : НАН Укр. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2010. — 231 с.

8. Кронда О.Ю. Правове регулювання поводження з радіоактивними відходами в Україні [Автореферат] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.Ю.Кронда; М-во освіти і науки, молоді та спорту України ; КНУТШ. – Київ, 2012. – 20 с.

9. Сушик О.В. Правові засади забезпечення радіаційної безпеки за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 /; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2010. — 20 с.

10. Селиверстов С.С. К вопросу о понятии энергетического права // Энергетическое право.- 2008.- №1.-С.52-58.

11. Семчик В.И. Роль и место энергетического права в системе права Украины // Энергетическое право.-2008.-№ 2.- С.5-8.

Тема 3.7. Правові засади забезпечення продовольчої, біологічної та генетичної безпеки як складових екологічної безпеки

Анотація. Досліджуються поняття, ознаки та критерії продовольчої, біологічної та генетичної безпеки.

Аналізуються правові засоби захисту права громадян на безпечність харчових продуктів (внутрішню екологічну безпеку) у разі порушення вимог екологічної безпеки.

Розкриваються особливості державного управління та регулювання в сфері продовольчої, біологічної та генетичної безпеки.

Досліджуються правові засади поводження з генетично-модифікованими організмами (далі – ГМО), а також особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в сфері промислової, біологічної та генетичної безпеки.

Ключові слова. Промислова, біологічна, генетична безпека; генетично-модифіковані організми; внутрішня екологічна безпека.

3.7.1. Поняття, ознаки та критерії продовольчої, біологічної і генетичної безпеки за законодавством України, їх співвідношення з екологічною безпекою

Законом України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р.⁷⁶² до основних реальних та потенційних загроз національній

⁷⁶² Відом. Верховної Ради України – 2003. – № 39. – Ст. 351.

безпеці України на сучасному етапі віднесені критичний стан з продовольчим забезпеченням населення, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів та похідних продуктів, посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів.

Поняття продовольчої безпеки законодавчо закріплене у ст. 2 Закону України “Про державну підтримку сільського господарства України” від 24 червня 2004 р.⁷⁶³ як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Наведене нормативне визначення зазнало обґрунтованої критики в юридичній літературі, оскільки воно відображає лише один із аспектів продовольчої безпеки України – економічну доступність продуктів харчування для населення.

Продовольча безпека має ряд характерних ознак, які визначають її роль у гарантуванні національної безпеки нашої держави. По-перше, у складі продовольчої безпеки можна виділити внутрішній та зовнішній аспекти. Так, внутрішній аспект продовольчої безпеки полягає у функціонуванні в державі ефективних механізмів гарантування доступу людини до продуктів харчування в кількості та асортименті, достатніх для забезпечення її життєдіяльності (кількісний вимір), а також забезпечення належної якості та безпечності таких продуктів (якісний вимір). Зовнішній аспект продовольчої безпеки полягає у самозабезпеченні державою своїх продовольчих потреб з метою зменшення залежності її економіки від імпорту продуктів харчування. По-друге, забезпечення продовольчої безпеки є невід’ємною умовою реалізації одного із основних прав людини – права на достатнє харчування, що є складовою права на достатній життєвий рівень, проголошеного у Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. та закріпленого у ст. 48 Конституції України. По-третє, продовольча безпека, зокрема її якісний критерій, є складовою внутрішньої екологічної безпеки громадян, адже вживання неякісних та небезпечних продуктів харчування істотно впливає на здоров’я людини, може спровокувати виникнення захворювань та стати причиною смертельних випадків внаслідок харчових отруєнь. По-четверте, гарантування продовольчої безпеки держави є стратегічною ціллю державної аграрної політики нашої держави відповідно до ст. 2 Закону України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” від 18 жовтня 2005 р.⁷⁶⁴

У міжнародній статистиці використовують два кількісні порогові критерії, які визначають мінімальний рівень продовольчої безпеки, а саме: 1) енергетична цінність добового раціону харчування людини має бути не нижчою за 2,5 тис. ккал; 2) витрати на продовольчі потреби не повинні перевищувати 60

⁷⁶³ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30. – Ст. 1987

⁷⁶⁴ Відом. Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

% сімейного бюджету⁷⁶⁵. Частка імпортової залежності за окремими видами продукції, насамперед тими, що не вирощуються в країні, не повинна перевищувати 25-30 % вітчизняного продовольчого ринку⁷⁶⁶. В юридичній та економічній літературі вчені пропонують законодавчо закріпити й інші критерії продовольчої безпеки держави⁷⁶⁷. В даний час у національному аграрному та екологічному законодавстві нормативно визначені лише якісні критерії продовольчої безпеки України шляхом встановлення технічних умов виробництва, технічних регламентів, стандартів, проектів потужностей харчових продуктів.

Із поняттям продовольчої безпеки тісно пов'язане поняття біологічної безпеки. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” від 31 травня 2007 р.⁷⁶⁸ біологічна безпека – це стан середовища життєдіяльності людини, при якому відсутній негативний вплив його чинників (біологічних, хімічних, фізичних) на біологічну структуру і функцію людської особи в теперішньому і майбутніх поколіннях, а також відсутній незворотній негативний вплив на біологічні об'єкти природного середовища (біосферу) та сільськогосподарські рослини і тварини.

До ознак біологічної безпеки в юридичній літературі відносять наступні: біобезпека є невід'ємною складовою екологічної безпеки; її реальне забезпечення можливе за умови застосування системи правових, організаційно-управлінських, технічних та інших засобів, що попереджають виникнення небезпечних для здоров'я людини та довкілля наслідків генно-інженерних маніпуляцій; досягнення біобезпеки повинне здійснюватись із дотриманням принципу застереження; біобезпека допускає наявність прийняттого рівня ризику при здійсненні генетично-інженерної діяльності; забезпечення біобезпеки вимагає вироблення, прийняття та дотримання спеціальних правил та нормативів оцінки та управління ризиком тощо⁷⁶⁹.

Підвищена стійкість генетично модифікованих організмів до природних факторів та їх неконтрольоване розповсюдження у навколишньому природному середовищі негативно впливають на збереження біологічного різноманіття нашої планети. Тому Конвенцією про охорону біологічного різноманіття 1992 р., яка була ратифікована Україною в 1994 р.⁷⁷⁰, на країни – учасниці Конвенції покладено обов'язки встановлювати або підтримувати заходи регулювання, контролю або обмеження ризику, пов'язаного з використанням і звільненням живих організмів, видозмінених у результаті біотехнології, які можуть викликати шкідливі екологічні наслідки, що здатні впливати на збереження і

⁷⁶⁵ Пасхавер Б. Сучасний стан продовольчої безпеки / Б. Пасхавер // Економіка України. – 2006. – № 4. – С. 43.

⁷⁶⁶ Гребенюк М. Правовий аспект співвідношення понять “продовольча незалежність” та “продовольча безпека” / М. Гребенюк // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 5. – С. 38.

⁷⁶⁷ Гойчук О. І. Продовольча безпека : структура, рівні та критерії забезпечення / О. І. Гойчук // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 12. – С. 121-122.

⁷⁶⁸ Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.

⁷⁶⁹ Струтинська-Струк Л. В. Правове забезпечення біобезпеки при генетично-інженерній діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л. В. Струтинська-Струк. – К., 2005. – С. 32.

⁷⁷⁰ Закон України “Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття” від 29 листопада 1994 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 49. – Ст. 433.

стале використання біорізноманіття. З метою вжиття застережних заходів для запобігання несприятливому впливу біотехнологій на збереження і стале використання біологічного різноманіття понад сто країн, включаючи Україну⁷⁷¹, підписали Картахенський протокол про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття, прийнятий 29 січня 2000 р.

За величиною потенційного негативного впливу ГМО в чинному законодавстві встановлено чотири рівні ризику: перший – результати пов'язаної з використанням ГМО генетично-інженерної діяльності не справляють шкідливого впливу на здоров'я людей та навколишнє природне середовище; другий – результати пов'язаної з використанням ГМО генетично-інженерної діяльності можуть справляти незначний оборотний вплив на здоров'я людини та навколишнє природне середовище; третій – результати пов'язаної з використанням ГМО генетично-інженерної діяльності можуть справляти оборотний негативний вплив на здоров'я людини та навколишнє природне середовище; четвертий – результати пов'язаної з використанням ГМО генетично-інженерної діяльності можуть справляти необоротний негативний вплив на здоров'я людини та навколишнє природне середовище, а також генетично-інженерна діяльність, пов'язана з використанням ГМО, вплив яких на здоров'я людей та навколишнє природне середовище не вивчений. Рівень ризику генетично-інженерної діяльності у замкненій системі, під час провадження якої використовуються ГМО, затверджується Міністерством освіти і науки України за поданням підприємства, установи чи організації, які провадять таку діяльність, на підставі рішення комісії з біологічної та генетичної безпеки проведення генетично-інженерних робіт, утвореної при підприємстві, установі чи організації⁷⁷².

Поняття біологічної безпеки необхідно відрізнити від поняття генетичної безпеки, яке у ст. 1 Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” визначене як стан середовища життєдіяльності людини, при якому відсутній будь-який неприродний вплив на людський геном, відсутній будь-який неприродний вплив на геном об'єктів біосфери, а також відсутній неконтрольований вплив на геном сільськогосподарських рослин і тварин, промислових мікроорганізмів, який призводить до появи у них негативних та/або небажаних властивостей. Відповідно до ст. 16 Конституції України збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Конституційне закріплення обов'язку держави дбати про збереження генофонду народу обумовлене значним погіршенням стану здоров'я населення.

Згідно із Загальною декларацією про геном людини і права людини від 11 листопада 1997 р.⁷⁷³ кожна людина має право на повагу її гідності та її прав,

⁷⁷¹ Закон України “Про приєднання України до Картахенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття” від 12 вересня 2002 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2002. – № 44. – Ст. 320.

⁷⁷² Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2008 р. № 922 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2693.

⁷⁷³ Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

незалежно від генетичних характеристик. Така гідність незаперечно означає, що особистість людини не може зводитися до її генетичних характеристик і вимагає поваги її унікальності та неповторності. Кожна людина у відповідності з міжнародним правом і національним законодавством має право на справедливу компенсацію того чи іншого збитку, заподіяного в результаті безпосереднього і детермінуючого впливу на її геном. Ніякі дослідження, що стосуються генома людини, так само як і ніякі прикладні дослідження в цій сфері, особливо у сферах біології, генетики та медицини, не повинні превалювати над повагою прав людини, основних свобод і людської гідності окремих людей або, у відповідних випадках, груп людей. Не допускається практика, яка суперечить людській гідності, зокрема практика клонування з метою відтворення людської особи. Виходячи з принципів поваги до людини, визнання цінності особистості, необхідності захисту прав і свобод людини та враховуючи недостатню дослідженість біологічних та соціальних наслідків клонування людини, в чинному законодавстві України встановлена заборона репродуктивного клонування людини, тобто створення людини, яка генетично ідентична іншій живій або померлій людині, шляхом перенесення у залишену без ядра жіночу статеву клітину ядра соматичної клітини людини⁷⁷⁴.

Отже, невід'ємними складовими екологічної безпеки є продовольча безпека (зокрема її якісний критерій), біобезпека та генетична безпека. Чинне національне законодавство потребує істотного удосконалення в частині закріплення критеріїв продовольчої та генетичної безпеки.

3.7.2. Правові засоби захисту права громадян на безпечність харчових продуктів (внутрішню екологічну безпеку)

Безпечність продуктів харчування є невід'ємною умовою забезпечення внутрішньої екологічної безпеки людини. Конституція України гарантує кожному право вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів та право на її поширення (ст. 50). Держава зобов'язана захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю і безпечністю продукції (ст. 42).

Правові засоби захисту права громадян на безпечність харчових продуктів визначені в уніфікованих законах України “Про безпечність та якість харчових продуктів” в редакції від 6 вересня 2005 р.⁷⁷⁵, “Про дитяче харчування” від 14 вересня 2006 р.⁷⁷⁶, “Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції” від 14 січня 2000 р.⁷⁷⁷, “Про пестициди та агрохімікати” від 2 березня 1995 р.⁷⁷⁸, “Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини” від 3 вересня 2013 р.⁷⁷⁹, а також у диференційованих

⁷⁷⁴ Закон України “Про заборону репродуктивного клонування людини” від 14 грудня 2004 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 5. – Ст. 111.

⁷⁷⁵ Відом. Верховної Ради України. — 2005. — № 50. — Ст. 533.

⁷⁷⁶ Відом. Верховної Ради України. — 2006. — № 44. — Ст. 433.

⁷⁷⁷ Відом. Верховної Ради. — 2000. — № 12 — Ст. 95.

⁷⁷⁸ Відом. Верховної Ради України. — 1995. — № 14. — Ст. 91.

⁷⁷⁹ Офіц. вісн. України. – 2013. – № 78.

законах, спрямованих на забезпечення безпечності окремих категорій харчових продуктів, – “Про ветеринарну медицину” в редакції від 16 листопада 2006 р.⁷⁸⁰, “Про ідентифікацію та реєстрацію тварин” від 4 червня 2009 р.⁷⁸¹, “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” від 31 травня 2007 р.⁷⁸², “Про карантин рослин” від 30 червня 1993 р.⁷⁸³, “Про захист рослин” від 14 жовтня 1998 р.⁷⁸⁴, “Про зерно та ринок зерна в Україні” від 4 липня 2002 р.⁷⁸⁵, “Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру” від 17 червня 1999 р.⁷⁸⁶, “Про виноград та виноградне вино” від 16 червня 2005 р.⁷⁸⁷, “Про бджільництво” від 22 лютого 2000 р.⁷⁸⁸, “Про молоко та молочні продукти” від 24 червня 2004 р.⁷⁸⁹, “Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них” від 6 лютого 2003 р.⁷⁹⁰ та ін.

Відповідно до Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” харчовий продукт (їжа) – це будь-яка речовина або продукт (сирий, включаючи сільськогосподарську продукцію, необроблений, напівоброблений або оброблений), призначений для споживання людиною. З метою забезпечення внутрішньої екологічної безпеки громадян харчові продукти повинні відповідати критеріям безпечності.

Законодавчими приписами безпечність харчового продукту визначається як стан харчового продукту, що є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням. Від поняття “безпечність харчового продукту” необхідно відрізнити таке поняття як “якість харчового продукту”. Згідно зі ст. 1 Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” якість харчового продукту – це ступінь досконалості властивостей та характерних рис харчового продукту, які здатні задовольнити потреби (вимоги) та побажання тих, хто споживає або використовує цей харчовий продукт.

З метою захисту життя і здоров'я населення від шкідливих факторів, які можуть бути присутніми у харчових продуктах, держава забезпечує безпечність та якість харчових продуктів шляхом законодавчого закріплення обов'язкових параметрів безпечності для харчових продуктів, мінімальних специфікацій якості харчових продуктів у технічних регламентах, стандартів для харчових продуктів з метою їх ідентифікації, санітарних заходів і ветеринарно-санітарних вимог для потужностей (об'єктів) та осіб, які зайняті у процесі

⁷⁸⁰ Відом. Верховної Ради України. — 2007. — № 5—6. — Ст. 53.

⁷⁸¹ Відом. Верховної Ради України. — 2009. — № 42. — Ст. 635.

⁷⁸² Відом. Верховної Ради України. — 2007. — № 35. — Ст. 484.

⁷⁸³ Відом. Верховної Ради України. — 1993. — № 34. — Ст. 352.

⁷⁸⁴ Відом. Верховної Ради України. — 1998. — № 50-51. — Ст. 310.

⁷⁸⁵ Відом. Верховної Ради України. — 2002. — № 35. — Ст. 258.

⁷⁸⁶ Офіц. вісн. України. — 1999. — № 27.

⁷⁸⁷ Відом. Верховної Ради. — 2005. — № 31. — Ст. 419.

⁷⁸⁸ Відом. Верховної Ради України. — 2000. — № 21. — Ст. 157.

⁷⁸⁹ Відом. Верховної Ради. — 2004. — № 47. — Ст. 513.

⁷⁹⁰ Уряд. кур'єр. — 2003. — № 46. — 12 березня.

виробництва, продажу, зберігання харчових продуктів. Уповноважені державні органи забезпечують інформування та підвищення обізнаності виробників, продавців і споживачів стосовно безпечності харчових продуктів та належної виробничої практики, встановлюють вимоги щодо знань та умінь відповідального персоналу виробників, продавців, а також вимоги щодо стану здоров'я відповідального персоналу виробників, продавців. До правових засобів забезпечення захисту права громадян на безпечність харчових продуктів можна віднести також здійснення державного контролю на потужностях (об'єктах), де виробляються та переробляються продукти, що становлять значний ризик для здоров'я і життя людей, впровадження державного нагляду з метою перевірки виконання виробниками та продавцями харчових продуктів вимог законодавства, а також виявлення порушень у сфері безпечності та якості харчових продуктів і вжиття необхідних заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб.

Харчові продукти, вироблені в Україні, повинні бути безпечними, придатними до споживання, правильно маркованими та відповідати санітарним заходам і технічним регламентам. Для забезпечення безпечності харчових продуктів, вироблених в Україні, забороняється використання: харчових добавок, ароматизаторів, допоміжних матеріалів для переробки, дієтичних добавок, які не зареєстровані для використання в Україні; допоміжних засобів і матеріалів для виробництва та обігу, які не дозволені для прямого контакту з харчовими продуктами, а також які за своєю природою та складом можуть передавати забруднюючі речовини харчовим продуктам; харчових продуктів як інгредієнтів для виробництва, включаючи сільськогосподарську продукцію, якщо вони містять небезпечні фактори на рівнях, що перевищують обов'язкові параметри безпечності. Виробники, що здійснюють діяльність з виробництва харчових продуктів, підконтрольних санітарній службі, зобов'язані погодити технологію виробництва із Міністерством охорони здоров'я України, а виробники, що здійснюють діяльність з виробництва харчових продуктів, підконтрольних ветеринарній службі, – із Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Виробник сільськогосподарської продукції, призначеної для споживання людиною, харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів або допоміжних матеріалів для переробки зобов'язаний видавати декларацію виробника на такі об'єкти під час введення їх в обіг. Вказана декларація видається на визначений період часу для серійного виробництва одного й того самого харчового продукту, харчової добавки, ароматизатора, допоміжного засобу для переробки або для партії. Виробник, що видає декларацію виробника, повинен мати документальні докази дійсності його декларації. Такими документальними доказами визнаються, зокрема, протоколи вимірювань, досліджень, проведених акредитованою лабораторією, документи про впровадження на виробництві систем НАССР або аналогічних систем забезпечення безпечності та якості вироблених товарів, експлуатаційні дозволи і документи про результати державного контролю та державного нагляду

Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Таким чином, до правових засобів захисту права громадян на безпечність харчових продуктів (внутрішню екологічну безпеку) можна віднести нормативне закріплення критеріїв безпечності продуктів харчування, а також здійснення державою в особі уповноважених органів повноважень щодо нормування, інформування, видачі дозволів, контролю та нагляду тощо.

3.7.3. Правові засади поводження з генетично-модифікованими організмами

Сьогодні реальною загрозою життю і здоров'ю, безпеці людини стало застосування біотехнологій у сільському господарстві і виведення генетично модифікованих сільськогосподарських рослин та тварин. У ст. 1 Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” зазначено, що генетично модифікований організм, живий змінений організм – це будь-який організм, у якому генетичний матеріал був змінений за допомогою штучних прийомів переносу генів, які не відбуваються у природних умовах, а саме: а) рекомбінантними методами, які передбачають формування нових комбінацій генетичного матеріалу шляхом внесення молекул нуклеїнової кислоти (вироблених у будь-який спосіб зовні організму) у будь-який вірус, бактеріальний плазмід або іншу векторну систему та їх включення до організму-господаря, в якому вони зазвичай не зустрічаються, однак здатні на тривале розмноження; б) методами, які передбачають безпосереднє введення в організм спадкового матеріалу, підготовленого зовні організму, включаючи мікроін'єкції, макроін'єкції та мікроінкапсуляції; в) злиття клітин (у тому числі злиття протоплазми) або методами гібридизації, коли живі клітини з новими комбінаціями генетичного матеріалу формуються шляхом злиття двох або більше клітин у спосіб, який не реалізується за природних обставин. З урахуванням підвищеної екологічної небезпеки ГМО законодавством України встановлені спеціальні вимоги щодо поводження з зазначеними живими зміненими організмами, зокрема: а) при здійсненні генетично-інженерної діяльності, б) при введенні в обіг ГМО та продукції, виробленої з їх використанням, та в) при експорті, імпорті та транзиті ГМО.

Генетично-інженерна діяльність – це практична сфера діяльності, пов'язана зі створенням, випробуванням та впровадженням ГМО в обіг. Вказана діяльність може здійснюватись у замкненій системі або у відкритій системі, що визначає специфіку правового регулювання. Замкненою системою є така система здійснення генетично-інженерної діяльності, за якої генетичні модифікації вносяться в організм або ГМО, культивуються, обробляються, зберігаються, використовуються, підлягають транспортуванню, знищенню або похованню в умовах існування систем захисту, що запобігають контакту з населенням та навколишнім середовищем. Генетично-інженерна діяльність у

замкненій системі підлягає ліцензуванню на підставі оцінки ризику при поводженні з ГМО у замкненій системі. Ризик – це можливість виникнення та вірогідні масштаби наслідків від негативного впливу на здоров'я людини та довкілля при здійсненні генетично-інженерної діяльності та поводженні з ГМО протягом певного періоду часу. Рівень такого ризику визначається за Тимчасовими критеріями безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2008 р. № 922⁷⁹¹.

Здійснення генетично-інженерної діяльності у відкритій системі передбачає контакт ГМО з населенням та навколишнім середовищем при запланованому вивільненні їх у навколишнє середовище, застосуванні у сільськогосподарській практиці, промисловості, медицині та в природоохоронних цілях, передачі технологій та інших сферах обігу ГМО. Відповідно до ст. 13 Закону України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” ГМО, що використовуються у відкритій системі, повинні відповідати вимогам біологічної та генетичної безпеки за умови дотримання передбаченої технології використання. Обов'язковою умовою використання ГМО у відкритій системі є наявність методів і методик їх ідентифікації, розроблених за міжнародними стандартами та затверджених в установленому порядку в Україні.

Чинне національне законодавство встановлює заборону на вивільнення ГМО у навколишнє природне середовище до їх державної реєстрації. Таке вивільнення без державної реєстрації можливе тільки з метою державної апробації (випробувань). Проведення державної апробації (випробувань) ГМО у відкритій системі здійснюється виключно на підставі дозволу, який видається Міністерством екології та природних ресурсів України. Порядок видачі такого дозволу затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі” від 2 квітня 2009 р. № 308⁷⁹².

В Україні підлягає спеціальному правовому регулюванню введення в обіг ГМО та продукції, виробленої з їх використанням, зокрема переміщення (транспортування) або зберігання та будь-які дії, пов'язані з переходом права власності чи володіння, включаючи продаж, обмін або дарування. Забороняється промислове виробництво та введення в обіг ГМО, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, до їх державної реєстрації. Державна реєстрація ГМО полягає у занесенні ГМО до реєстру з урахуванням оцінки їх ризику щодо впливу на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища з метою подальшого отримання дозволу на практичне використання ГМО в Україні відповідно до їх господарського призначення.

⁷⁹¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2693.

⁷⁹² Офіц. вісн. України. – 2009. – № 24. – Ст. 810.

Отже, забезпечення екологічної безпеки у процесі поводження із ГМО здійснюється шляхом законодавчого встановлення спеціальних умов та підстав здійснення генетично-інженерної діяльності, введення в обіг ГМО та продукції, виробленої з їх використанням, а також експорту, імпорту та транзиту ГМО.

3.7.4. Особливості державного управління та регулювання в сфері продовольчої, біологічної і генетичної безпеки

З метою гарантування продовольчої, біологічної та генетичної безпеки в Україні створена та діє система органів державної влади, які забезпечують державне управління та регулювання у вказаних сферах. Відповідно до Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” до системи державних органів, які в межах їх компетенції забезпечують розробку, затвердження та впровадження санітарних заходів, а також державний контроль та нагляд за їх виконанням входять: Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров’я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Національна Комісія України з Кодексу Аліментаріус.

Однією із основних функцій у сфері продовольчої безпеки є контроль та нагляд. Так, на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів покладається здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за всіма об'єктами санітарних заходів та державний контроль у визначених санітарним законодавством випадках за харчовими продуктами для спеціального дієтичного споживання, функціональними харчовими продуктами, а також усіма іншими харчовими продуктами. Крім цього, зазначений державний орган здійснює державний контроль та державний нагляд за необробленими харчовими продуктами тваринного походження на потужностях (об'єктах) з їх виробництва, усіма рослинними продуктами, сільськогосподарською продукцією та необробленими харчовими продуктами тваринного походження, що продаються на агропродовольчих ринках, а також за виробництвом і готовою продукцією на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних, молокопереробних підприємствах, які використовують необроблені харчові продукти тваринного походження як сировину.

З метою забезпечення продовольчої безпеки уповноважені органи здійснюють стандартизацію та нормування у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Зокрема, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів встановлює санітарні (гігієнічні) вимоги для потужностей (об'єктів) з виробництва та обігу харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок; затверджує обов'язкові параметри безпечності харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів; разом з іншими відповідними державними органами бере участь у

розробленні стандартів для харчових продуктів тощо. Національна Комісія України з Кодексу Аліментаріус рекомендує, а Головний державний санітарний лікар України затверджує максимальні межі залишків пестицидів та ветеринарних препаратів для харчових продуктів, максимальні рівні вмісту у харчових продуктах забруднюючих речовин, харчових добавок, рекомендовані допустимі добові дози споживання дієтичних добавок тощо.

На забезпечення продовольчої безпеки спрямована дозвільна діяльність уповноважених державних органів. Відповідно до приписів чинних нормативно-правових актів Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів видає сертифікати придатності для споживання людиною на запит заінтересованих сторін на підставі результатів розширеного контролю харчових продуктів, а також експлуатаційні дозволи операторам потужностей (об'єктів), які займаються виробництвом харчових продуктів, та для агропродовольчих ринків.

Для забезпечення якості та безпечності харчових продуктів в Україні проводяться державні санітарно-епідеміологічна та ветеринарно-санітарна експертизи. Державній санітарно-епідеміологічній експертизі підлягають наступні харчові продукти: нові, для спеціального дієтичного споживання, функціональні, дієтичні добавки, харчові добавки, ароматизатори та допоміжні матеріали для переробки з метою їх реєстрації і використання в Україні, а також проекти потужностей (об'єктів) для виробництва та обігу харчових продуктів, системи забезпечення якості та безпечності на потужностях (об'єктах) для виробництва та обігу харчових продуктів, технології, що раніше не використовувалися в Україні. Відповідно до Порядку проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, затвердженого Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 9 жовтня 2000 р. № 247⁷⁹³, виконавцями державної санітарно-епідеміологічної експертизи є установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби України (з 2014 р. – Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів). Державній ветеринарно-санітарній експертизі підлягають: харчові продукти тваринного походження, підконтрольні ветеринарній службі; проекти потужностей для виробництва та обігу харчових продуктів, підконтрольних ветеринарній службі; потужності для виробництва та обігу харчових продуктів, підконтрольних ветеринарній службі, для отримання експлуатаційного дозволу або відновлення його дії після призупинення; системи забезпечення якості та безпечності на потужностях для виробництва та обігу харчових продуктів, підконтрольних зазначеній службі. Порядок здійснення такої експертизи врегульований Правилами ветеринарно-санітарної експертизи молока і молочних продуктів та вимогами щодо їх реалізації, затвердженими Наказом Державного департаменту ветеринарної медицини Міністерства аграрної політики України від 20 квітня 2004 р. № 49⁷⁹⁴, Правилами ветеринарно-санітарної експертизи яєць свійської птиці, затвердженими Наказом Головного

⁷⁹³ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 3. – Ст. 82.

⁷⁹⁴ Офіц. вісн. України. – 2004. – № 19. – Ст. 1365.

державного інспектора ветеринарної медицини України від 7 вересня 2001 р. № 70⁷⁹⁵ та ін.

У чинному законодавстві передбачено значну кількість органів державної влади, які уповноважені забезпечувати управління у сфері біологічної та генетичної безпеки. Зокрема, Кабінет Міністрів України здійснює державне регулювання і контроль у сфері поводження з ГМО та генетично-інженерної діяльності, забезпечує здійснення заходів щодо державної підтримки такої діяльності, спрямовує і координує роботу центральних органів виконавчої влади та інших органів виконавчої влади у вказаній сфері, а також організовує міжнародне співробітництво. Міністерство освіти і науки України забезпечує розвиток наукового і науково-технічного потенціалу в галузі генетично-інженерної діяльності; розробляє критерії безпеки поводження з ГМО та генетично-інженерної діяльності у замкнених системах⁷⁹⁶, а також запроваджує та вдосконалює систему контролю за дотриманням правил безпеки генетично-інженерної діяльності. Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державну екологічну експертизу ГМО, призначених для використання у відкритій системі; здійснює державну реєстрацію засобів захисту рослин, отриманих з використанням ГМО; надає дозволи на вивільнення ГМО у відкритій системі; розробляє критерії оцінки ризику потенційного впливу ГМО на навколишнє природне середовище⁷⁹⁷.

Державний нагляд і контроль за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритій системі здійснює Державна екологічна інспекція України. З метою здійснення державного контролю за обігом ГМО та продукції, що отримана з використанням ГМО, створюється за відповідними напрямками мережа випробувальних лабораторій з визначення вмісту ГМО у продукції відповідно до Положення про мережу випробувальних лабораторій з визначення вмісту генетично модифікованих організмів у продукції, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 700⁷⁹⁸.

Міністерство охорони здоров'я України на основі наукових принципів та міжнародного досвіду розробляє критерії оцінки ризику потенційного впливу на здоров'я людини ГМО та продукції, отриманої з використанням ГМО, у тому числі харчових продуктів; затверджує перелік харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту ГМО; проводить моніторинг харчових продуктів, отриманих із застосуванням ГМО, за критерієм наявності в них тільки зареєстрованих ГМО джерел. Здійснення державного нагляду і контролю за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно людини під

⁷⁹⁵ Офіц. вісн. України. – 2001. – № 40. – Ст. 1821.

⁷⁹⁶ Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2008 р. № 922 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 80. – Ст. 2693.

⁷⁹⁷ Критерії оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище затверджені Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 7 лютого 2011 р. № 36 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 17. – Ст. 722.

⁷⁹⁸ Офіц. вісн. України. – 2013. – № 76. – Ст. 2820.

час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритій системі, проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи ГМО, які використовуються у відкритих системах, для обґрунтування висновку щодо їх біологічної і генетичної безпеки стосовно людини з метою їх державної реєстрації, а також державної санітарно-епідеміологічної експертизи продукції, отриманої з використанням ГМО, віднесено до повноважень Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Міністерство аграрної політики та продовольства України здійснює нормативно-правове забезпечення у сфері нагляду (контролю) за дотриманням вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних з наявністю ГМО, під час заготівлі, зберігання, переробки, переміщення територією України сільськогосподарської продукції та здійснення експортно-імпортних операцій підприємствами всіх форм власності, а також дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Отже, в чинному законодавстві передбачена значна кількість органів державної влади, діяльність яких спрямована на забезпечення продовольчої, біологічної та генетичної безпеки як складових екологічної безпеки. Проте це не забезпечує ефективність державного управління у цій сфері, адже окремі повноваження органів дублюються, система органів є надзвичайно ускладненою, що негативно впливає на забезпечення екологічної безпеки.

3.7.5. Особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у продовольчій, біологічній та генетичній сферах

Належне виконання вимог нормативно-правових актів у сфері продовольчої, біологічної та генетичної безпеки забезпечується законодавчим закріпленням заходів юридичної відповідальності за їх порушення. Зокрема, відповідно до ст. 59 Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів” за порушення вимог цього Закону винні особи несуть цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність, передбачену законом. Перелік видів юридичної відповідальності, які перелічені в даній статті, не є вичерпним, оскільки відповідно до приписів Кодексу законів про працю України та Господарського кодексу України особи, винні у порушенні законодавчих вимог щодо безпеки продовольства, можуть бути притягнуті також до матеріальної, дисциплінарної та господарської відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність за порушення законодавчих вимог щодо безпечності та якості харчових продуктів полягає у обов'язку винної особи відшкодувати матеріальну та/чи моральну шкоду, заподіяну виробництвом, переробкою, пакуванням, реалізацією непридатних (“едалтерованих”) харчових продуктів, поняття яких міститься у ст. 1 Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів”. Відшкодування

майнової та моральної шкоди, завданої життю, здоров'ю чи майну особи порушенням законодавчих вимог щодо безпечності та якості харчових продуктів, здійснюється відповідно до приписів глави 82 “Відшкодування шкоди” Цивільного кодексу України, а також положень Законів України “Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції” від 19 травня 2011 р.⁷⁹⁹, “Про захист прав споживачів” в редакції від 1 грудня 2005 р.⁸⁰⁰, “Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції”. Відповідно до цих нормативно-правових актів шкода, завдана непридатним до споживання людиною харчовим продуктом, підлягає відшкодуванню виробником продукції. У разі, коли виробник продукції не може бути встановлений, кожний її постачальник (продавець) несе відповідальність як виробник, якщо він протягом 30 днів не повідомить потерпілому найменування та місцезнаходження виробника або особи, яка поставила йому цю продукцію. Неякісна та небезпечна продукція підлягає обов'язковому вилученню з обігу власником цієї продукції за його рішенням або за рішенням спеціально уповноважених органів виконавчої влади відповідно до їх повноважень.

Відшкодування майнової та/або моральної шкоди не виключає можливості притягнення винної особи до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадку наявності у її діяннях складу адміністративного правопорушення або злочину. Так, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративній відповідальності у вигляді штрафу та конфіскації продукції підлягають особи, винні у порушенні нормативів щодо якості та безпечності продуктів харчування, а саме: виробництві, заготівлі, реалізації сільськогосподарської продукції, що містить засоби захисту рослин, стимулятори їх росту, мінеральні добрива та інші хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації (ст. 42¹); заготівлі, переробці з метою збуту або збуті продуктів харчування чи іншої продукції, радіоактивно забруднених понад рівні, що допускаються (ст. 42²); виробництві, зберіганні, транспортуванні або реалізації продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами, іншими біологічними агентами, біологічно активними речовинами та продуктами біотехнологій понад гранично допустимі рівні (ст. 42³); введенні в обіг або реалізації продукції, яка не відповідає вимогам стандартів, сертифікатів відповідності, норм, правил і зразків (еталонів) щодо безпечності, якості, комплектності та упаковки (ст. 167). Адміністративна відповідальність встановлена також за недодержанні стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) продукції, якщо це спричинило зниження якості, псування або наднормативні втрати продукції (ст. 170); введенні виробником чи постачальником в обіг продукції, яка підлягає обов'язковому підтвердженню відповідності, але щодо якої немає сертифіката відповідності або свідоцтва про визнання відповідності чи складеної відповідно

⁷⁹⁹ Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 47. – Ст. 531.

⁸⁰⁰ Відом. Верховної Ради України. – 2006. – № 7. – Ст. 84.

до вимог технічного регламенту з підтвердженням відповідності декларації про відповідність (ст. 170¹).

Згідно із приписами Кримінального кодексу України кримінальній відповідальності підлягає фізична особа, у діях якої виявлені ознаки злочину, зокрема умисного введення в обіг (випуск на ринок України) небезпечної продукції, тобто такої продукції, що не відповідає вимогам щодо безпечності продукції, встановленим нормативно-правовими актами, якщо такі дії вчинені у великих розмірах (тобто загальна вартість продукції перевищує п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) (ст. 227); заготівлі, переробленні з метою збуту або збуті продуктів харчування чи іншої продукції, радіоактивно забруднених понад допустимі рівні, якщо вони створили загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяли шкоду здоров'ю потерпілого (ст. 327). Визнана винною у вчиненні вказаних злочинів особа підлягає кримінальній відповідальності у вигляді штрафу, арешту, обмеження волі, позбавлення волі чи позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Порушення вимог чинного законодавства у сфері поводження з ГМО має наслідком цивільну, дисциплінарну, матеріальну, господарську, адміністративну або кримінальну відповідальність особи згідно із законом. Так, Кримінальним кодексом України передбачено кримінальну відповідальність за такі діяння: випуск на товарний ринок або іншу реалізацію споживачам недоброякісної, тобто такої, що не відповідає встановленим стандартам, нормам, правилам і технічним умовам продукції та товарів (ст. 227); приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про екологічний стан, який пов'язаний із забрудненням харчових продуктів і продовольчої сировини і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ (ст. 238); порушення правил зберігання, використання, обліку, перевезення мікробіологічних або інших біологічних агентів чи токсинів, а також інших правил поводження з ними, якщо воно створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків (ст. 326).

Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено адміністративну відповідальність за виробництво, зберігання, транспортування або реалізацію продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених продуктами біотехнологій понад гранично допустимі рівні (ст. 42³); невиконання правил і норм у процесі створення нових штамів мікроорганізмів, біологічно активних речовин та інших продуктів біотехнологій, а також невиконання правил і норм екологічної безпеки у процесі виробництва, зберігання, транспортування, використання, знешкодження, ліквідації, захоронення мікроорганізмів, біологічно активних речовин та інших продуктів біотехнологій (ст. 90¹), впровадження відкриттів, винаходів, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів, що не відповідають встановленим нормативам екологічної безпеки та іншим вимогам щодо охорони довкілля (ст. 91¹).

Отже, з метою забезпечення екологічної безпеки приписами нормативно-правових актів передбачено підстави та умови майнової, кримінальної,

адміністративної, матеріальної, дисциплінарної та господарсько-правової відповідальності за порушення вимог у біологічній, генетичній та продовольчій сферах.

Контрольні питання та завдання:

1. Проаналізуйте законодавче визначення продовольчої безпеки України.
2. Розмежуйте поняття біологічної та генетичної безпеки.
3. Які критерії безпечності харчових продуктів визначені в чинному законодавстві?
4. Які особливості здійснення державного контролю у сфері продовольчої, біологічної та генетичної безпеки?
5. Розкрийте специфіку майнової відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері продовольчої безпеки.
6. Які особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавчих вимог у сфері забезпечення біобезпеки України?

Рекомендована література:

1. Гребенюк М. Система забезпечення продовольчої безпеки в законодавстві Європейського Союзу // Право України. – 2010. – № 9. – С. 227-233.
2. Коваленко Т. О. Розвиток законодавства України про біобезпеку // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 10. – С. 43-55.
3. Ковальчук Т. Г. Екологічна безпека продуктів харчування: поняття та зміст // Право України. – 1997. – № 5. – С. 22-24.
4. Кондратьєва К. А. Правове регулювання екологічної безпеки у сфері поводження з пестицидами в сільському господарстві України // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 260-264.
5. Романко С. М. Особливості економіко-правового механізму забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції // Право України. – 2007. – № 6. – С. 85-88.
6. Струтинська-Струк Л. В. Правове регулювання біобезпеки при генетично-інженерній діяльності // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. Правознавство. – 2003. – Вип. 172. – С. 55-58.

Тема 3.8. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України

Анотація. Розкриваються поняття, ознаки та критерії екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Досліджуються питання екологічного ризику та його класифікація в діяльності Збройних Сил України.

Аналізуються правові вимоги екологічної безпеки при здійсненні діяльності Збройних Сил України в мирний та воєнний час.

Досліджуються правові засади здійснення державного контролю за додержанням вимоги екологічної безпеки при здійсненні діяльності Збройних Сил України, а також особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Ключові слова. Екологічна безпека Збройних Сил України та військової діяльності; екологічний ризик у сфері безпеки Збройних Сил України.

3.8.1. Правові аспекти екологічного ризику в діяльності Збройних Сил України

Людство у другій половині ХХ ст. вступило у нову фазу своєї еволюції - еру ризику, яка пов'язана з небезпекою самознищення цивілізації не тільки від іманентної не прогнозованої активності природи (що існувала завжди), але й від власної активності самої людини (що набуло актуальності саме в наші часи)⁸⁰¹. Зазначене повною мірою стосується діяльності людини у військовій сфері, зокрема при функціонуванні Збройних Сил України.

Діяльність Збройних Сил України продукує ризик виникнення та, власне, саме виникнення еколого-небезпечних факторів, що в свою чергу негативно впливає на організм людини та зумовлює погіршення стану навколишнього природного середовища як середовища її існування. Це проявляється безпосередньо в тому, що в результаті утримання та експлуатації авіаційних і військово-морських баз, військових полігонів, учбових центрів, баз і складів пально-мастильних матеріалів, військово-ремонтних і будівельних підприємств, парків бойової і автотракторної техніки, військклігоспів і підсобних господарств, об'єктів тепло-, водо-, енергопостачання, зливних і очисних споруд, місць збору та утилізації відходів, а також внаслідок неможливості дотримання вимог екологічної безпеки під час проведення заходів бойової підготовки військ (сил) забруднено та існує ризик забруднення основних складових довілля: ґрунтів, поверхневих та підземних вод, повітря тощо.

За оцінками експертів екологічних служб міністерств оборони інших держав, сумарний ефект від впливу збройних сил на довкілля в мирний час можна порівняти із впливом однієї з галузей промисловості середнього масштабу⁸⁰².

Наведене вище зумовлює потребу вивчення проблеми наявності екологічного ризику в результаті здійснення діяльності Збройними Силами України.

Розглядаючи екологічний ризик в діяльності Збройних Сил України, слід відмітити деякі його характерні риси, які пов'язані, перш за все, із особливостями зазначеного виду діяльності. Це виражається у тому, що діяльність Збройних Сил України слід розглядати в мирний і військовий час, при яких її зміст, умови, а отже і прояв екологічного ризику будуть різними.

⁸⁰¹ Качинський А.Б. Концепція ризику в світлі екологічної безпеки України // Наукові доповіді. Національний інститут стратегічних досліджень. - 1993. - Випуск 14. - С. 14.

⁸⁰² Ситник Ю.І., Гннлицький Ю.Л. Екологічна безпека Збройних Сил України як складова національної безпеки України // Наука і оборона. - 2003. - № 4. - С. 44.

Для більш повного з'ясування поняття феномену екологічного ризику в діяльності Збройних Сил України доцільно дослідити його кількісний та якісний прояв. Малеїн Н.С. свого часу зазначав, що у сучасних умовах науково-технічної революції багато видів виробничої діяльності не виключають повністю безпеки людини⁸⁰³. Оскільки не існує нульового ризику, є наявною потреба класифікації екологічного ризику в діяльності Збройних Сил України, з метою виявлення його характерних рис:

1) За діяльністю видів військ Збройних Сил України екологічний ризик можна класифікувати на:

- а) ризик від функціонування Сухопутних військ;
- б) ризик від функціонування Військово-Повітряних сил;
- в) ризик від функціонування Військ протиповітряної оборони;
- г) ризик від функціонування Військово-морських сил.

2) За видами озброєння та військовою технікою екологічний ризик в діяльності Збройних Сил України можна поділити на:

- а) ризик від застосування стрілецької зброї;
- б) ризик від застосування зенітно-ракетних комплексів;
- в) ризик від застосування ракетних комплексів;
- г) ризик від застосування артилерії;
- д) ризик від застосування танків;
- е) ризик від застосування бойових машин піхоти та бойових машин десанту;

є) ризик від застосування бронетранспортерів, бойових розвідувально-дозорних машин;

- ж) ризик від застосування автомобільної техніки;
- и) ризик від застосування реактивних систем залпового вогню;
- і) ризик від застосування протитанкових ракетних комплексів;
- к) ризик від застосування вертольотної техніки;
- л) ризик від застосування засобів протиповітряної оборони;
- м) ризик від застосування авіації;
- н) ризик від застосування флоту;
- о) ризик від застосування зброї масового ураження (на сьогодні Збройні Сили України офіційно не мають її у своєму арсеналі, але воно стоїть на озброєнні у сусідніх державах);

3) Особливо небезпечним є ризик виникнення еколого-небезпечних факторів при можливому застосуванні видів озброєння як у мирний, так і у військовий час стосовно екологічно небезпечних видів діяльності, зокрема промислових підприємств та виробництв. Тому доцільно здійснити класифікацію екологічного ризику виникнення еколого-небезпечних факторів за військово-техногенними факторами впливу на навколишнє середовище. За такого підходу екологічний ризик можна класифікувати на ризик:

⁸⁰³ Малеїн Н.С. Правонарушение : понятие, причины, ответственность. -М.: Юридическая литература, 1985. – С. 163.

а) механічного характеру (ризик забруднення металевими відходами, забруднення нерозірваними боеприпасами, спричинення ерозії, дефляції, дегуміфікації);

б) хімічного характеру (забруднення пально-мастильними матеріалами, антифризами, розчинниками, залишками вибухових речовин і пороху);

в) фізичного характеру (забруднення теплове, електро-магнітне, акустичне, вібраційне, світлове) характеру;

г) біотичного характеру (деградація екосистем, збіднення біорізноманіття, біогенна акумуляція шкідливих речовин).

4) З метою виявлення ступенів екологічної безпеки його доцільно класифікувати за режимами функціонування єдиної державної системи на⁸⁰⁴:

а) режим повсякденної діяльності (вочевидь, це ступінь прийнятного ризику);

б) режим підвищеної готовності (частково прийнятний ризик);

в) режим діяльності у надзвичайних ситуаціях (неприйнятний ризик);

г) режим діяльності у надзвичайних станах (катастрофічний ризик).

Можлива діяльність Збройних Сил України під час ведення бойових дій, вимагає класифікувати екологічний ризик і щодо даного виду їх функціонування за ступенями бойової готовності:

а) постійна бойова готовність (імовірно, є ступінь допустимого ризику);

б) підвищена бойова готовність (частково допустимий ризик);

в) воєнна загроза (недопустимий ризик);

г) повна загроза (катастрофічний ризик).

На нашу думку, наведена класифікація зумовлює чітке законодавче визначення підстав кваліфікації ступенів екологічного ризику та заходів, які повинні дотримуватись в діяльності Збройних Сил України. Зокрема, стосовно прийнятного або допустимого екологічного ризику, то нормальним можна визнавати такий розвиток правовідносин, за якого права та обов'язки громадян реалізуються безперешкодно у повному обсязі і ніщо не заважає належній реалізації правосуб'єктності, права на життя та здоров'я, права на вільне обрання місця проживання та роду діяльності, тощо⁸⁰⁵. Наведена класифікація дає змогу більш повно розкрити категорію екологічного ризику в діяльності Збройних Сил України та зумовлює подальший розгляд його особливостей.

В юридичному аспекті екологічний ризик в діяльності Збройних Сил України, на нашу думку, слід розглядати як встановлену нормами екологічного законодавства обставину, з якою пов'язується виникнення, зміна, припинення правовідносин по здійсненню діяльності з екологічно-небезпечними об'єктами (в тому числі, озброєння) Збройних Сил України, яка визначає формування і реалізацію спеціальної правосуб'єктності відповідних фізичних, юридичних

⁸⁰⁴ Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2000. – С. 79.

⁸⁰⁵ Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2000. – С. 80.

осіб та держави у військовій сфері щодо виявлення, попередження та усунення військово-техногенних загроз довкіллю, життю і здоров'ю населення, обумовлює особливий режим відповідальності за невиконання чи неналежне виконання вимог щодо забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України, включаючи випадкове (імовірне) настання небезпеки.

3.8.2. Юридична природа екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України

Суспільна діяльність у військовій сфері обумовлена потребою забезпечення військової безпеки, а тому з'ясування юридичної природи екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України потребує визначення їх взаємодії та співвідношення.

Дослідження співвідношення військової та екологічної безпеки, на наш погляд, дозволяє стверджувати, що ці поняття тісно взаємопов'язані. Від стану екологічної безпеки залежить стан військової безпеки. В той же час зміцнення військової безпеки позитивно впливає на стан екологічної безпеки. Виникнення військової небезпеки збільшує ризик виникнення екологічно-небезпечної ситуації. Якщо виникають еколого-небезпечні явища внаслідок ведення військової діяльності або інших природних чи антропогенних факторів, то це зумовлює погіршення екологічної безпеки, що в свою чергу об'єктивно обумовлює застосування відповідних військових сил та засобів на подолання їх негативних наслідків, відволікаючи від забезпечення військової безпеки.

Спробу дати визначення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України було зроблено на підзаконному рівні у "Положенні про організацію екологічного забезпечення Збройних Сил України", яке затверджене наказом Міністра оборони України "Про заходи щодо організації екологічного забезпечення Збройних Сил України" № 171 від 4 липня 1995 року⁸⁰⁶. Згідно із зазначеним Положенням під екологічною безпекою розуміється сукупність властивостей у цілому Збройних Сил України, оточуючого їх природного середовища і стану організаційних заходів і технічних засобів, які забезпечують виключення або зведення до мінімуму впливу несприятливих екологічних факторів діяльності Збройних Сил на навколишнє природне середовище, населення, особовий склад, військові об'єкти. Як видно із наведеного визначення воно стосується загального поняття "екологічна безпека", хоча фактично охоплюється лише сфера екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України. Такі вади юридичної техніки значно звузили загальне поняття екологічної безпеки та поставило в суперечність норми підзаконного нормативного акту із законом щодо визначення поняття "екологічна безпека". Також із змісту наведеного визначення досить важко визначити правовий механізм реалізації, зокрема, визначення мінімуму впливу несприятливих екологічних факторів діяльності

⁸⁰⁶ Наказ Міністра оборони України від 4 липня 1995 року "Про заходи щодо організації екологічного забезпечення Збройних Сил України" // Поточний архів Міністерства оборони України. - 1995 р.

Збройних Сил України. Водночас, позитивним є уже сам факт того, що хоч і не на законодавчому, а на підзаконному рівні нормативно-правового регулювання було зроблено спробу юридично визначити поняття "екологічна безпека" в діяльності Збройних Сил України.

Щодо законодавчого визначення поняття "військова безпека", то воно закріплене у Воєнній Доктрині України⁸⁰⁷ за якою вона розглядається як стан воєнної захищеності національних інтересів в умовах потенційної та реальної загрози.

Дослідження співвідношення понять "екологічна" та "військова" безпеки за національним законодавством України потребує звернення до Закону України "Про основи національної безпеки України"⁸⁰⁸. В ньому національна безпека визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якого забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. При чому під національними інтересами розуміються життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток. Із змісту Закону випливає, що "екологічна національна безпека" та "військова національна безпека" є одними із важливих складових національної безпеки.

Крім того, у статті 17 Конституції України⁸⁰⁹ закріплено, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Оскільки забезпечення екологічної безпеки спрямовано на дотримання закріпленого в статті 50 Конституції України права громадян на екологічну безпеку, а згідно пункту 2 статті 11 Закону України "Про Збройні Сили України"⁸¹⁰ однією із головних засад військової діяльності Збройних Сил України є повага до людини, її конституційних прав і свобод, то вся ця діяльність має будуватися на неухильному дотриманні норм права екологічної безпеки. Це твердження конкретизується в нормах Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", згідно яких вимоги екологічної безпеки, встановлені для розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації об'єктів щодо обмеження негативного впливу на навколишнє природне середовище хімічних, фізичних і біологічних факторів, а також інші вимоги, передбачені цим Законом та іншим законодавством України, повною мірою поширюються на військові об'єкти Збройних Сил України. Вимоги екологічної безпеки повинні додержуватись також при дислокації військових частин, проведенні військових навчань, маневрів, переміщенні військ і

⁸⁰⁷ Постанова Верховної Ради України "Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі" // Відомості Верховної Ради. - 1995. - № 25. - Ст.193.

⁸⁰⁸ Закон України "Про основи національної безпеки України" // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.

⁸⁰⁹ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

⁸¹⁰ Закон України "Про Збройні Сили України" // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 9. - Ст. 108.

військової техніки, крім випадків особливих ситуацій, що оголошуються відповідно до законодавства України.

Для з'ясування юридичної природи екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України також важливе значення має розгляд специфіки умов цієї діяльності, зокрема, правовий режим закритості цієї сфери інформаційного характеру. Так, згідно Закону України "Про інформацію" в редакції від 10 серпня 2012 року⁸¹¹ до таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі.

З огляду на наведені факти, важливу роль щодо з'ясування юридичної природи екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України має Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" в редакції від 19 листопада 2012 року⁸¹². Одним із головних завдань цього Закону є захист національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, він визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України. В ньому визначено повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій щодо здійснення демократичного цивільного контролю за військовою діяльністю Збройних Сил України, в тому числі і щодо забезпечення екологічної безпеки.

Враховуючи особливості діяльності Збройних Сил України спектр заходів по забезпеченню екологічної безпеки, на нашу думку, буде не повним, якщо вони будуть здійснюватись тільки в ході демократичного цивільного контролю, так би мовити "зі сторони". Тому вважаємо, що організаційно-превентивні, регулятивно-стимулюючі, розпорядчо-виконавчі, забезпечувальні державно-правові заходи механізму правового забезпечення екологічної безпеки доцільно проводити в самих Збройних Сил України. Така практична необхідність була сприйнята позитивно і наказі Міністра оборони України "Про заходи щодо організації екологічного забезпечення Збройних Сил України"⁸¹³, згідно з яким на війська радіаційного, хімічного та біологічного захисту Збройних Сил України покладено відповідальність за планування, організацію та контроль за виконанням заходів по екологічному забезпеченню Збройних Сил України. Ним же утворено службу екологічної безпеки Збройних Сил України.

Враховуючи, що екологічно-небезпечні фактори в силу відповідних властивостей навколишнього природного середовища діють не тільки в межах кордонів певних держав, важливим є правове оформлення поняття екологічної

⁸¹¹ Закон України "Про інформацію" (в ред. Закону від 13.01.2011 р.) // Відомості Верховної Ради. - 2011. - № 32. - Ст. 313.

⁸¹² Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - Ст. 366.

⁸¹³ Наказ Міністра оборони України від 4 липня 1995 року "Про заходи щодо організації екологічного забезпечення Збройних Сил України" // Поточний архів Міністерства оборони України. - 1995 р.

безпеки на міжнародному рівні. Так, у липні 1988 року на нараді колишнього Політичного консультативного комітету держав-учасниць Варшавського договору було зазначено, що міжнародна екологічна безпека має сприяти сталому і безпечному розвитку усіх держав і створенню сприятливих умов для життя кожного народу і кожної людини, що передбачає такий стан міжнародних відносин, за якого забезпечується збереження, раціональне використання, відтворення і поліпшення якості навколишнього середовища.

На Конференції з навколишнього середовища, яка відбулася в червні 1992 року в Ріо-де-Жанейро, було ухвалено всесвітній план дій - Порядок денний на ХХІ століття, у преамбулі якого зазначено, що єдиний спосіб забезпечити собі більш безпечне і краще майбутнє - вирішення екологічних проблем і екологічний розвиток у комплексі та за спільним погодженням держав⁸¹⁴. Щодо забезпечення екологічної безпеки саме у військовій сфері, на міжнародному рівні було прийнято ряд важливих Конвенцій, до яких приєдналась і Україна. Це Конвенції "Про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище"⁸¹⁵, "Про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення"⁸¹⁶, "Про заборону розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення"⁸¹⁷. Держави-учасниці цих Конвенцій з метою досягнення ефективного прогресу у напрямку загального та повного роззброєння під суворим та ефективним міжнародним контролем, включаючи заборону та ліквідацію усіх видів зброї масового знищення, враховуючи також і її негативний вплив на стан екологічної безпеки, вказали на конкретні напрямки співпраці у даній сфері.

Екологічна та військова безпеки є складовими національної і транснаціональної безпеки. На стан екологічної безпеки об'єктивно впливає діяльність людини у військовій сфері, а відтак і стан військової безпеки, як і навпаки. Це дозволяє розглядати дані категорії у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності. Діяльність Збройних Сил України, з огляду на наведені в даному дослідженні норми Конституції України та Законів України, пронизана правовими нормами щодо забезпечення екологічної безпеки. Зазначена вище специфіка діяльності Збройних Сил України вимагає доктринального, а відтак і нормативно-правового визначення поняття екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України та розроблення досконалого правового механізму її забезпечення. Наявна система державно-правових та інших соціальних засобів направлена на сферу екологічно ризикованих видів суспільної діяльності у

⁸¹⁴ Програма дій. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении / Сост. М.Китинг.-Женева. Центр "За наше общее будущее", 1993.

⁸¹⁵ Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 р. // [Електронний ресурс]. – Правова бібліотека України. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/akty/pravo-main/akt8pvqz3o.htm>.

⁸¹⁶ Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення від 13 січня 1993 р. - Действующее международное право: в 3х т.: том 2, М.: МНИМП, 1996. - 650 с.

⁸¹⁷ Конвенція про заборону розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення від 26 березня 1975 р. - Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами". - Вып. XXXI. – М., 1977. - 820 с.

військовій сфері з метою попередження та вжиття заходів у разі виникнення екологічно небезпечних станів. Взаємодія цивільних та військових органів держави здійснюється через інститут демократичного цивільного контролю. Поняття екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України вирізняється спрямованістю на сферу екологічно ризикованих видів військової та цивільної діяльності чи природних стихійних явищ, здатних призвести стан довкілля до рівня, небезпечного для життя і здоров'я людини та суспільства в цілому, а також попередження екологічно ризикованих військових дій, станів і процесів, здатних завдати шкоду державі, суспільству чи окремій особі як на національному, так і транснаціональному рівнях.

Водночас, на нашу думку, розглянуті вище підходи дозволяють сформулювати наступні ознаки поняття екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України, зокрема це:

а) складова частина військової безпеки та екологічної безпеки, а відтак елемент національної та транснаціональної безпеки;

б) стан розвитку суспільних відносин, врегульованих нормами права екологічної безпеки та правових зв'язків між цивільними особами та військовослужбовцями Збройних Сил України, у процесі здійснення військової діяльності;

в) наявність системи державно-правових (зокрема заходів демократичного цивільного контролю) та інших соціальних засобів запобігання виникненню різноманітних загроз шляхом регулювання еколого-небезпечної діяльності у військовій сфері;

г) спрямованість на сферу екологічно ризикованих видів військової та цивільної діяльності чи природних стихійних явищ, здатних призвести стан довкілля до рівня, небезпечного для життя і здоров'я людини та суспільства в цілому;

д) попередження екологічно ризикованих військових дій, станів і процесів, здатних завдати шкоду державі, суспільству чи окремій особі.

Враховуючи вищенаведені ознаки, на нашу думку, можна запропонувати визначення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України, як складової військової та екологічної безпеки, елемента національної і транснаціональної безпеки, тобто такого стану розвитку правовідносин у сфері військової діяльності Збройних Сил України і відповідних правових зв'язків, за якого системою правових (в тому числі заходів демократичного цивільного контролю), організаційно-технічних, економічних, військових та інших соціальних заходів, гарантується захищеність права громадян (цивільних та військових осіб) на безпечне для життя і здоров'я довкілля, забезпечується регулювання здійснення екологічно небезпечної військової діяльності і запобігання погіршення стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя та здоров'я людини і суспільства в цілому, попередження екологічно ризикованих військових дій, станів і процесів, здатних завдати шкоду.

3.8.3. Законодавче забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України: класифікація та загальна характеристика законодавчих джерел

Наявність екологічного ризику в діяльності Збройних Сил України обумовлює необхідність регулювання цієї діяльності на державному рівні. Важлива роль у системі протидії загрозливій екологічній небезпеці відводиться державно-правовому механізму гарантування екологічної безпеки, зокрема різноманітними засобам сучасного законодавства у цій галузі. Практично немає такої сфери діяльності, нормативно-правове регулювання якої не торкалося б її забезпечення з позицій вимог екологічної безпеки, тобто реально у законотворчому процесі простежується процес екологізації багатьох галузей законодавства, який тісно пов'язаний із впровадженням у "тканину" матеріально-правових і процесуально-правових норм і приписів різних вимог, правил і нормативів екологічної безпеки⁸¹⁸.

Логічно, на нашу думку, почати розгляд законодавчого забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України з норм Основного закону - Конституції України. Згідно зі статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. Стаття 50 Конституції України у свою чергу закріплює право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. У свою чергу в статті 17 Основного закону зазначає, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Це визначає подальші напрямки щодо законодавчого забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України. Зважаючи на те, що згідно статті 16 Основного закону України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави, можна стверджувати, що основна роль щодо побудови ефективного правового механізму забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України належить саме державі. Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади регулювання екологічної безпеки, правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій.

З метою реалізації вищезазначених конституційних положень Основний Закон відносить до повноважень Верховної Ради України затвердження загальнодержавних програм охорони довкілля та затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, а також воєнного стану. На Президента України покладено обов'язок прийняття у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення окремої місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною

⁸¹⁸ Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АпрН В.І.Андрейцева. - К.: Істина, 2001. – С. 51.

Радою України; оголошення стану війни та прийняття рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України.

Важливим, з точки зору закріплення екологічної безпеки у національному законодавстві, є прийняття Закону України "Про основи національної безпеки України".

Аналіз зазначеного Закону дозволяє дійти висновку, що значну загрозу для національної екологічної безпеки становить неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової діяльності, крім того, екологічна безпека є складовою частиною національної безпеки.

Найбільш повно питання екологічної безпеки відображено в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища". Він є базовим законодавчим актом у системі екологічного законодавства і, по суті, виконує функції основ екологічного права та права екологічної безпеки. Стаття 58 зазначеного закону визначає основний принцип законодавчого регулювання забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України, який полягає у тому, що вимоги екологічної безпеки, встановлені для розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації об'єктів щодо обмеження негативного впливу на навколишнє природне середовище хімічних, фізичних і біологічних факторів, а також інші вимоги, передбачені цим Законом та іншим законодавством України, повною мірою поширюються на військові об'єкти Збройних Сил України. Вимоги екологічної безпеки повинні додержуватись також при дислокації військових частин, проведенні військових навчань, маневрів, переміщенні військ і військової техніки, крім випадків особливих ситуацій, що оголошуються відповідно до законодавства України.

Важливе значення для практики встановлення особливих режимів на територіях України, що характеризуються природним чи військово-техногенним походженням і екологічним ризиком в діяльності Збройних Сил України, мають норми Закону, що стосуються надзвичайних екологічних ситуацій. Закон передбачає можливість за рішенням Верховної Ради України оголошувати окремі території зонами надзвичайних екологічних ситуацій, а саме: а) зонами екологічної катастрофи; б) зонами підвищеної екологічної небезпеки; в) іншими категоріями зон.

Оголошення таких зон повною мірою стосується діяльності Збройних Сил України в разі виникнення еколого-небезпечних факторів.

Класифікація цих зон, їх режимів та правові наслідки, що впливають із факту віднесення територій до відповідних категорій, включаючи і встановлення особливого статусу громадян, які мешкали чи тимчасово перебували у цих зонах, питання надання їм компенсацій і пільг визначаються законодавством України, зокрема Законом України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" в редакції від 3 березня 2006 року⁸¹⁹. Цей Закон закріплює підстави та порядок оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, особливості зміни її меж та забезпечення правового

⁸¹⁹ Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 42. - Ст.348.

режиму, його зміну та припинення, заходи, що можуть здійснюватися у цій зоні, та обмеження діяльності, здійснення екологічного моніторингу, підстави визнання юридичних і фізичних осіб потерпілими від надзвичайної екологічної ситуації, відшкодування їм заподіяної шкоди, відповідальності за порушення правового режиму у цій зоні, а також акти, які деталізують порядок класифікації надзвичайних ситуацій.

Регулювання правового забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України під час ведення бойових дій здійснюється згідно з Законом України "Про правовий режим надзвичайного стану" в редакції від 19 листопада 2012 року⁸²⁰, але, на жаль, в ньому немає норм безпосередньо присвячених регулюванню забезпечення екологічної безпеки. Цей Закон визначає зміст правового режиму воєнного стану (порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб) та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану. Метою введення воєнного стану є створення умов для здійснення органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Очевидно, що тут мається на увазі ризик виникнення або виникнення небезпеки у військовій сфері. Зважаючи на взаємозв'язок між екологічною та військовою безпекою, логічно було б зауважити, що ризик військової агресії та безпосередня діяльність Збройних Сил України по вживанню відповідних заходів, мало б продукувати закріплення вимог щодо забезпечення екологічної безпеки безпосередньо на законодавчому рівні. В аналізованому Законі, зокрема закріплено, що воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Указ Президента України про введення воєнного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України. Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України в разі усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, про що негайно оголошується через засоби масової інформації. В Указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються:

- 1) обґрунтування необхідності введення воєнного стану;
- 2) межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться;

⁸²⁰ Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 14. - Ст. 91.

3) завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

4) вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

5) інші питання, що впливають із цього Закону.

На жаль, наведений перелік не містить спеціальної вказівки щодо встановлення заходів по забезпеченню екологічної безпеки. А, виходячи із змісту статті 64 Конституції України, в умовах воєнного стану можуть встановлюватися окремі обмеження для реалізації права громадян на екологічну безпеку. На нашу думку, доцільно було б визначити ці "окремі обмеження" в наведеному Законі, із наступною конкретизацією у відповідному Указі Президента України про введення воєнного стану.

В умовах воєнного стану Президент України, Верховна Рада України, органи державної влади, військове командування та його представники, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених цим Законом. У період воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

Верховна Рада України в разі введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі.

Як вказано в Законі України "Про правовий режим надзвичайного стану" в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, керівництво у сфері оборони та забезпечення громадського порядку і безпеки, у запровадженні відповідних заходів здійснюється відповідним військовим командуванням у тісній взаємодії з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування. Військове командування під час дії воєнного стану вживає всіх заходів для забезпечення захисту безпеки населення та інтересів держави і несе відповідальність за їх запровадження на відповідній території. Вочевидь, що тут маються на увазі і заходи щодо забезпечення екологічної безпеки. Відповідні державні органи та військове командування (в тому числі і щодо забезпечення екологічної безпеки) мають право видавати в межах своєї

компетенції обов'язкові для виконання, у тому числі спільні, рішення, розпорядження, накази та директиви з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Крім того, сфера діяльності Збройних Сил України розширюється як за територією ведення бойових дій, так і додатковим підпорядкуванням інших військових формувань, які утворені відповідно до законодавства України. Так, за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, який вводиться в дію в установленому порядку Указом Президента України, Державна прикордонна служба України та інші утворені відповідно до законів України військові формування залучаються до вирішення завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану відповідно до їх призначення та специфіки діяльності. Крім того порядок взаємодії військового командування з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян (в тому числі екологічної безпеки) та інтересів держави, а також підпорядкування чи оперативного підпорядкування йому інших утворених відповідно до законів України військових формувань або їх з'єднань, військових частин, установ та організацій визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Як видно із вищенаведеного, лише опосередковано норми зазначеного Закону дозволяють нам говорити про дотримання екологічної безпеки в період воєнного стану.

Згідно з п. 2 ст. 11 Закону України "Про Збройні Сили України"⁸²¹ однією із головних засад військової діяльності Збройні Сили України є повага до людини, її конституційних прав і свобод. Отже, така діяльність має будуватися на неухильному дотриманні норм права екологічної безпеки. Важливим є закріплення в зазначеному Законі норми про те, що надзвичайні обставини, накази чи розпорядження командирів і начальників не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій по відношенню до навколишнього середовища. До того ж у цьому Законі зазначена сфера діяльності Збройних Сил України, що можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, посилення охорони державного кордону України і виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу України та їх правового оформлення, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, надання військової допомоги іншим державам, а також брати участь у міжнародному військовому співробітництві та міжнародних миротворчих операціях на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України. Наведене вказує на широкі можливості застосування Збройних Сил України.

Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави"⁸²², закріплює, що одним із головних його завдань є захист національних інтересів України, утвердження і

⁸²¹ Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 9. - Ст. 108.

⁸²² Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 46. - Ст. 366.

зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України. Зазначеним Законом визначено повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій щодо здійснення демократичного цивільного контролю за військовою діяльністю Збройних Сил України, в тому числі і щодо забезпечення екологічної безпеки. Недоліком даного Закону, на нашу думку, слід вважати те, що визначаючи повноваження органів цивільного демократичного контролю він практично дублює положення уже закріплені в інших нормативних актах. У Военній доктрині України, затвердженій постановою Верховної Ради України в редакції від 11 лютого 2001 р.⁸²³, зазначено, що одним із основних принципів воєнно-економічної політики є екологічно безпечна і економічно вигідна утилізація систем озброєння і військової техніки, що підлягають ліквідації.

Відповідно до Закону України "Про екологічну експертизу"⁸²⁴ метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан довкілля та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної небезпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях та об'єктах (стаття 4), інформація про які становить державну таємницю, підлягають екологічній експертизі відповідно до цього Закону та інших спеціальних законодавчих актів України. Стаття 14 визначає об'єктом державної екологічної експертизи документацію по перепрофільюванню, консервації та ліквідації діючих підприємств, окремих цехів, виробництв та інших промислових і господарських об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, в тому числі військового та оборонного призначення.

Значне місце у системі екологічного законодавства, зокрема законодавства про екологічну безпеку, відводиться Закону України "Про відходи" в редакції від 18 листопада 2012 року⁸²⁵. Можна без перебільшення сказати, що цей закон суттєво доповнює принципи Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" в частині регламентації відносин з безпечного використання різних видів відходів.

Важливими, також є положення Закону України "Про поводження з радіоактивними відходами" в редакції від 1 січня 2011 року⁸²⁶, який спрямований на забезпечення захисту людини та навколишнього природного середовища від шкідливого впливу радіоактивних відходів на сучасному етапі та в майбутньому.

Значна частина норм про екологічну безпеку, зокрема тих, що стосуються і діяльності Збройних Сил України, міститься також і у інших актах екологічного законодавства, зокрема у Законі України "Про охорону

⁸²³ Постанова Верховної Ради України "Про Военну доктрину України" // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 36. - Ст. 340.

⁸²⁴ Відомості Верховної Ради України. - 1995. - №8. - Ст. 54.

⁸²⁵ Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 36-37. - Ст. 242.

⁸²⁶ Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 27. - Ст.198.

атмосферного повітря" (статті 6, 7) в редакції від 21 червня 2001 року⁸²⁷, Законі України "Про тваринний світ" в редакції від 18 листопада 2012 року⁸²⁸ та ін. До них відносяться і кодифіковані нормативні акти - Водний кодекс України (стаття 35)⁸²⁹; Кодекс України про надра (стаття 53)⁸³⁰ та ін.

Згідно Закону України "Про міжнародні договори України" від 29 червня 2004 року⁸³¹ укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України та застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Тому важливо розглянути міжнародне законодавство з питань забезпечення екологічної безпеки, зокрема, що стосується військової сфери.

На Конференції з навколишнього середовища, яка відбулася в червні 1992 року в Ріо-де-Жанейро, було ухвалено всесвітній план дій - Порядок денний на XXI століття, у преамбулі якого зазначено, що єдиний спосіб забезпечити собі більш безпечно і краще майбутнє - вирішення екологічних проблем і екологічний розвиток у комплексі та за спільним погодженням держав⁸³².

Провідне місце у цій системі належить Конвенції ООН про трансграничний вплив промислових аварій, прийнятій 17 березня 1992 року⁸³³ у м. Гельсінкі. Вказана Конвенція застосовується у відносинах щодо попередження промислових аварій, забезпечення готовності до них та ліквідації наслідків аварій, які можуть призвести до трансграничного впливу, включаючи і ті, що викликані природною стихією, а також у сфері міжнародного співробітництва щодо взаємної допомоги, досліджень, розробок, обміну інформацією та технологіями у цій сфері. Вона також застосовується і щодо військових об'єктів.

Щодо забезпечення екологічної безпеки саме у військовій сфері, на міжнародному рівні було прийнято ряд важливих Конвенцій, які ратифіковані Україною. Це Конвенції "Про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище"⁸³⁴, "Про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення"⁸³⁵, "Про заборону розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення"⁸³⁶.

⁸²⁷ Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 50. - Ст. 678.

⁸²⁸ Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 14. - Ст. 97.

⁸²⁹ Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 24. - Ст. 189.

⁸³⁰ Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 36. - Ст. 340.

⁸³¹ Голос України від 03.08.2004 р. - № 142.

⁸³² Програма дій. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении / Сост. М.Китинг.-Женева. Центр "За наше общее будущее", 1993.

⁸³³ Конвенция ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г. [Електронний ресурс]. - Верховна Рада України. - Офіц. сайт ВР України. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_262/print1361341750252720.

⁸³⁴ Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 р. // [Електронний ресурс]. - Правова бібліотека України. - Режим доступу: <http://www.uapravo.net/akty/pravo-main/akt8pvqz3o.htm>.

⁸³⁵ Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення від 13 січня 1993 р. - Действующее международное право: в 3х т.: том 2, М.: МНИМП, 1996. - 650 с.

⁸³⁶ Конвенція про заборону розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення від 26 березня 1975 р. - Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами". - Вып. XXXI. - М., 1977. - 820 с.

Держави-учасниці цих Конвенцій з метою досягнення ефективного прогресу у напрямку загального та повного роззброєння під суворим та ефективним міжнародним контролем, включаючи заборону та ліквідацію усіх видів зброї масового знищення, враховуючи також і її негативний вплив на стан екологічної безпеки, вказали на конкретні напрямки співпраці у даній сфері.

Конвенція "Про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище", визначає, що кожна держава - учасниця даної Конвенції зобов'язується не здійснювати військово, або будь-яке інше вороже використання засобів впливу на природне середовище, які мають широке, довгострокове застосування або серйозні наслідки, в якості засобів знищення, нанесення збитків або спричинення шкоди будь-якій іншій державі-учасниці. Кожна держава - учасниця даної Конвенції зобов'язується не допомагати, не заохочувати будь-яку державу, групу держав або міжнародну організацію до здійснення забороненої діяльності.

Згідно з Конвенцією "Про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення"⁸³⁷ кожна держава-учасниця цієї Конвенції зобов'язується ніколи, ні за яких умов:

а) не розробляти, не виробляти, не придбавати іншим чином, не накопичувати або не зберігати хімічну зброю або не передавати прямо чи непрямо хімічну зброю будь-кому;

б) не застосовувати хімічну зброю;

в) не проводити будь-яких військових підготувань до застосування хімічної зброї;

г) не допомагати, не заохочувати або не спонукати будь-яким чином будь-кого до будь-якої діяльності, яка забороняється державі-учасниці цією Конвенцією.

Крім того, кожна держава-учасниця зобов'язується знищити хімічну зброю, яка знаходиться у її власності або володінні, або яка розташована у будь-якому місці під її юрисдикцією або контролем, відповідно до положень цієї Конвенції, будь-які об'єкти з виробництва хімічної зброї, які знаходяться у її власності чи володінні, або ті, які розташовані у будь-якому місці під її юрисдикцією чи контролем, відповідно до положень цієї Конвенції. Кожна держава-учасниця зобов'язується не використовувати хімічні засоби боротьби з заворушеннями як засоби ведення війни. Визначаються заходи, які повинні здійснити кожна країна-учасниця даної конвенції в разі наявності у неї хімічної зброї, а також допомога та захист від хімічної зброї. Важливим елементом механізму дотримання вимог даної Конвенції є проведення інспектування відповідних об'єктів.

Відповідно до норм Конвенції "Про заборону розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення"⁸³⁸, кожна держава-учасниця зобов'язується ні при яких обставинах

⁸³⁷ Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення, застосування хімічної зброї та про її знищення від 13 січня 1993 р. - Действующее международное право: в 3х т.: том 2, М.: МНИМП, 1996. - 650 с.

⁸³⁸ Конвенція про заборону розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення від 26 березня 1975 р. - Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами". - Вып. XXXI. - М., 1977. - 820 с.

не розробляти, не виробляти, не накопичувати, не набувати яким-небудь іншим чином і не зберігати мікробіологічні або інші біологічні агенти або токсини, яке не було б їх походження або метод виробництва, таких видів і в таких кількостях, які не мають призначення для профілактичних, захисних і інших мирних цілей, а також зброю, обладнання або засоби доставки, призначені для використання таких агентів або токсинів у ворожих цілях або у збройних конфліктах. Кожна держава-учасниця даної Конвенції зобов'язується перевести наявні мікробіологічні або інші біологічні агенти або токсини, озброєння, обладнання та засоби доставки та не сприяти розвитку даних технологій в інших державах.

Важливим блоком законодавства з питань забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України є підзаконні нормативні акти, прикладом яких можна назвати постанову Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 "Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України"⁸³⁹, "Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій" затверджене Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013⁸⁴⁰ та ін.

Іншим блоком законодавства з питань забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України є нормативні акти Кабінету Міністрів України. Так, постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 "Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку"⁸⁴¹, відносить до таких виробництво, зберігання, утилізацію і знищення боєприпасів усіх видів, вибухових речовин і ракетного палива та інших токсичних хімічних речовин.

Для безпосереднього врегулювання відносин з приводу забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України важливе значення мають накази Міністра оборони України. Так, згідно наказу Міністра оборони України "Про заходи щодо організації екологічного забезпечення Збройних Сил України"⁸⁴² на війська радіаційного, хімічного, біологічного (РХБ) захисту Збройних Сил України покладається відповідальність за планування заходів екологічного забезпечення, організацію та контроль їх виконання у Збройних Силах України як в мирний, так і у воєнний час. Але, на жаль, ні в самому наказі, ні в затвердженому ним Положенні "Про організацію екологічного забезпечення Збройних Сил України", не зазначається яким же чином має забезпечуватись екологічна безпека в діяльності Збройних Сил України у воєнний час. Наявні норми Положення стосуються цієї діяльності в мирний час, зокрема в ньому зазначається, що наявність постійно діючих факторів військової діяльності, що негативно впливають на навколишнє природне середовище, здоров'я особового складу та населення, посилення уваги

⁸³⁹ Офіційний вісник України, 2015, № 10 (13.02.2015), ст. 266.

⁸⁴⁰ Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013 "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій" // Офіційний вісник України. - № 5. - Ст. 154.

⁸⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку" від 28 серпня 2013 р. № 808 // Офіційний вісник України. - 2013. - № 87. - Ст. 3221.

⁸⁴² Наказ Міністра оборони України від 4 липня 1995 року "Про заходи щодо організації екологічного забезпечення Збройних Сил України" // Поточний архів Міністерства оборони України. - 1995 р.

міжнародних організацій, органів державної влади, громадськості до питань екологічної безпеки військових об'єктів та військово-промислового виробництва, участь Збройних Сил України у програмах ліквідації ядерного та звичайного видів озброєння, необхідність врахування впливу екологічних факторів на діяльність військ (сил) в мирний і воєнний час обумовили необхідність створення у Збройних Силах України такого виду забезпечення як екологічне та відповідних органів щодо його організації. В ньому визначаються основні принципи організації та діяльності органів екологічної безпеки Збройних Сил України, зокрема, це:

1) відповідальність командирів (начальників) об'єднань, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ і організацій Міністерства оборони України за своєчасне виконання природоохоронних заходів та суворе дотримання вимог щодо забезпечення екологічної безпеки у підпорядкованих військових частинах;

2) суворе виконання вимог природоохоронного законодавства України, норми і правила охорони природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та вимагати цього від підлеглих;

3) покладення здійснення контролю та організації виконання вимог природоохоронного законодавства України, наказів і директив Міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил - першого заступника Міністра оборони України, розпоряджень начальника військ радіаційного, хімічного та біологічного захисту Збройних Сил - начальника Головного управління військ РХБ захисту Збройних Сил Генерального штабу Збройних Сил України та начальника управління екології на посадових осіб служби екологічної безпеки. Також визначаються завдання даних органів у процесі здійснення екологічного забезпечення Збройних Сил України, порядок взаємодії з державними і відомчими органами охорони навколишнього природного середовища та міжнародна співпраця з питань екологічного забезпечення військової діяльності.

В наказі Міністра оборони України "Про недоліки в організації екологічного забезпечення Збройних Сил України" від 9 вересня 1999 року № 455⁸⁴³ зазначається, що екологічна безпека, як складова національної безпеки країни, спонукає до більш активної участі Збройних Сил України у вирішенні завдань з охорони довкілля. В ньому також зазначається про виявлені недоліки у перевірених військових частинах та вказується на конкретні заходи по їх подоланню.

На виконання покладених завдань щодо забезпечення екологічної безпеки заступники Міністра оборони України видають накази, в яких зазначаються конкретні заходи та особи, які відповідають за їх виконання. Так, наказом заступника Міністра оборони України - командувача Сил протиповітряної оборони України від 28 листопада 1997 року № 151 "Про недоліки щодо організації екологічного забезпечення окремих військових частин Сил

⁸⁴³ Наказ Міністра оборони України "Про недоліки в організації екологічного забезпечення Збройних Сил України" від 9 вересня 1999 року // Поточний архів Міністерства оборони України. – 1999 р.

Протиповітряної оборони України" було визначено конкретні порушення вимог екологічної безпеки в підпорядкованих військових частинах, визначено винних осіб та накладено дисциплінарні стягнення.

Крім того, безпосередньо у кожній військовій частині та об'єкті Збройних Сил України посадовими особами видаються нормативні акти щодо забезпечення екологічної безпеки відповідно до наданих повноважень, які мають локальний характер.

3.8.4. Правові засади здійснення контролю за додержанням вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України

Однією із базових функцій управління в галузі екології є функція екологічного контролю, яка являє собою регламентовану законодавством діяльність державних органів і спеціалізованих формувань екологічних громадських об'єднань, що спрямована на спостереження і перевірку дотримання структурними підрозділами Збройних Сил України, які мають статус юридичної особи, та відповідними посадовими особами вимог законодавства у сфері екологічної безпеки, а також застосування заходів попередження екологічних правопорушень.

Тому, екологічний контроль представляє собою сукупність організаційно-правових заходів, спрямованих на спонукання суб'єктів екологічного права, учасників екологічних правовідносин до виконання правил і дотримання норм екологічної безпеки та попередження екологічних правопорушень.

Основні способи здійснення контролю:

спостереження за станом навколишнього природного середовища і його змінами під впливом господарської та інших видів діяльності;

перевірка діяльності підприємств, установ та організацій щодо виконання вимог природоохоронного законодавства, виконання планів і заходів з охорони навколишнього природного середовища і знешкодження та нейтралізації негативного впливу військової діяльності, щодо раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Екологічним законодавством України за суб'єктним складом визначено такі види контролю в галузі екології: державний, самоврядний та громадський екологічний контроль.

Державний екологічний контроль відповідно до статті 35 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" здійснюється радами та їх виконавчими та розпорядчими органами, Міністерством екології та природних ресурсів України, іншими спеціально уповноваженими державними органами.

З метою вдосконалення системи державного контролю у галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів, створено Державну екологічну інспекцію України.

Основним завданням Держекоінспекції є реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог

законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою (у тому числі у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; поведженням з відходами (крім поведження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами.

Здійсненням екологічного контролю займається Служба безпеки України, яка сприяє забезпеченню режиму воєнного та надзвичайного стану в разі їх оголошення, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, значних аварій, катастроф, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій.

Крім того, МВС України, відповідно до покладених на нього завдань: організовує здійснення заходів щодо рятування людей, охорони їх безпеки, забезпечення громадського порядку, збереження майна в разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф та щодо ліквідації їх наслідків; забезпечує участь органів внутрішніх справ у межах їх повноважень у здійсненні заходів щодо охорони довкілля.

Спеціальним положенням регулюється здійснення державного екологічного контролю Державною екологічною інспекцією у пунктах пропуску через державний кордон України.

Управління екології Генерального штабу Збройних Сил України здійснює контроль за додержанням у військових частинах вимог законодавства України, наказів і директив Міністра оборони України з питань охорони навколишнього природного середовища, ядерної та радіаційної безпеки, а також організовує і забезпечує проведення екологічних перевірок військових частин щодо дотримання норм та правил екологічної безпеки.

Служба екологічної безпеки виду Збройних Сил України та військового округу безпосередньо підпорядковується начальнику служби РХБ захисту виду Збройних Сил - здійснення контролю за виконанням військами (силами) природоохоронного законодавства України, наказів та директив Міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних Сил - першого заступника Міністра оборони України, командуючих видами Збройних Сил України, військами військових округів, начальника військ РХБ захисту Збройних Сил - начальника Головного управління військ РХБ захисту Збройних Сил Генерального штабу Збройних Сил України, вказівок начальника управління екології з питань організації екологічного забезпечення Збройних Сил України; контроль за виконанням військами (силами) вимог законодавства України щодо охорони і використання тваринного і рослинного світу, виконанням військово-мисливськими та рибальськими товариствами планових заходів по розведенню, розселенню та охороні тварин, птиці, цінних

промислових риб; контроль за виконанням у встановлені строки вимог, розпоряджень і постанов щодо усунення порушень екологічної безпеки, виявлених державними природоохоронними органами та управлінням екології.

Контрольні функції органів, наділених правом здійснення державного екологічного контролю, закріплені відповідними нормативно-правовими актами щодо їх діяльності.

Громадський екологічний контроль - це безпосередня участь громадськості у справі покращення екологічної ситуації, надання допомоги органам державного екологічного контролю у забезпеченні додержання вимог законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки.

Громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" здійснюють громадські інспектори. Громадські інспектори призначаються відповідними органами громадських природоохоронних формувань або головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій.

Організацію діяльності громадських інспекторів здійснюють відповідно громадські природоохоронні формування (Українське товариство охорони природи, його обласні, районні (міські) органи) та підрозділи Державної екологічної інспекції Мінприроди України.

З метою координації роботи громадськості, широкого залучення її до розробки та виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища при громадських природоохоронних формуваннях можуть створюватись, на громадських засадах, штаби громадських інспекторів.

Відразу хочеться зазначити, що здійснення повноважень громадських інспекторів стосовно військових об'єктів Збройних Сил України є практично дуже ускладненим, що пов'язано із особливим режимом доступу на них.

На нашу думку, слід виокремити також локальний контроль, який здійснюється посадовими особами структурних підрозділів Збройних Сил України (військових частин (кораблів)). Виконання посадових обов'язків зобов'язує їх забезпечувати контроль дотримання вимог законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки відповідальними за це службами, структурами та виконавцями, до функціональних обов'язків яких входить ведення обліку використання природних ресурсів, контроль рівня викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розробка і запровадження очисного і вловлюючого устаткування, інших засобів знешкодження негативного впливу забруднюючих речовин.

Вищий нагляд за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснює Генеральний прокурор України та підпорядковані йому органи прокуратури в порядку загального прокурорського нагляду.

Перевірка виконання законів, в тому числі тих, що діють в галузі екології, проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, які вимагають прокурорського реагування, а за наявності підстав - також з власної ініціативи прокурора.

При здійсненні екологічного нагляду органи прокуратури застосовують надані їм законодавством України права, включаючи звернення до судів з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та про припинення екологічно небезпечної діяльності.

У разі необхідності, у складі органів Прокуратури України можуть створюватися спеціалізовані екологічні підрозділи.

З вище викладеного можна зробити висновок про те, що організаційно-функціональне забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України здійснюється військовим відомством разом із іншими органами у сфері екології. Функції Міністерства оборони України та Генерального штабу України щодо здійснення моніторингу, прогнозування (планування), стандартизації та нормування, лімітування, ліцензування, організації екологічної експертизи, екологічного інформування та контролю в чинному законодавстві не визначено. До того ж, існує потреба розмежування повноважень Міністерства оборони України та Генерального штабу України щодо забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

3.8.5. Юридична відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України

Юридична відповідальність у сфері забезпечення екологічної безпеки - це особливий стан суспільних відносин, при якому правовими засобами забезпечується виконання відповідальними особами спеціальних обов'язкових вимог законодавства в галузі забезпечення екологічної безпеки чи застосування до винних осіб заходів державного примусу.

Юридичну відповідальність в сфері забезпечення екологічної безпеки працівники Збройних Сил України несуть на загальних підставах, а тому слід зосередити увагу на з'ясуванні особливостей відповідальності військовослужбовців та структурних підрозділів Збройних Сил України.

Юридична відповідальність військовослужбовців Збройних Сил України передбачена Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України⁸⁴⁴. Відповідно до статі 26 Статуту військовослужбовці, залежно від характеру вчиненого правопорушення, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність. Особливості юридичної відповідальності військовослужбовців Збройних Сил України за кожним із її видів⁸⁴⁵ у сфері забезпечення екологічної безпеки полягають у наступному:

а) для військовослужбовців існує підвищена міра відповідальності за скоєння деяких правопорушень, що зумовлені принципом беззастережного

⁸⁴⁴ Закон України "Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України" // Відомості Верховної Ради. - 1999. - № 22-23. - Ст.194.

⁸⁴⁵ Основи законодавства України: Підручник / За заг. редак. начальника Правового управління Міністерства оборони України полковника юстиції Кириленка В.І. -Вінниця: Нова книга, 2002. – С. 365-366.

службового підпорядкування командирам (начальникам). Так, наприклад, невиконання наказу військовослужбовцем щодо дотримання вимог екологічної безпеки може розглядатись як військовий злочин, передбачений Кримінальним кодексом України;

б) командири та інші військові службові особи у відповідності до принципу єдиноначальності наділені певними повноваженнями щодо притягнення військовослужбовців до юридичної відповідальності та порушення кримінальних справ проти них;

в) наявність спеціальних (притаманних тільки військовослужбовцям) видів відповідальності (наприклад, попередження про неповну службу невідповідність; позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини або корабля на берег; пониження у військовому званні або позбавлення військового звання тощо);

г) для військовослужбовців законодавством передбачена юридична відповідальність за скоєння військових злочинів та військових дисциплінарних проступків;

д) можливість настання дисциплінарної відповідальності за скоєні адміністративні проступки;

е) звільнення військовослужбовців від юридичної відповідальності, якщо діяння являє собою виконання обов'язків військової служби;

є) військовослужбовці не звільняються від матеріальної та цивільно-правової відповідальності, якщо на них накладено дисциплінарне стягнення за скоєння правопорушення;

ж) за вчинення злочину військовослужбовці притягуються до відповідальності на загальних підставах.

З'ясувавши загальні особливості юридичної відповідальності, доцільно перейти до характеристики кожного з видів юридичної відповідальності військовослужбовців у сфері забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Особливості адміністративної та дисциплінарної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Особливості адміністративної відповідальності військовослужбовців за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України полягають у тому, що Збройні Сили України - це специфічна державна організація, де службові відносини регулюються на основі суворої централізації, єдиноначальності та військової дисципліни в здійсненні управління військами, держава обмежила юрисдикцію цивільних органів влади щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності (у тому числі, і за порушення вимог екологічної безпеки).

Так, згідно зі статтею 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення⁸⁴⁶, військовослужбовці несуть відповідальність за

⁸⁴⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. - Додаток до № 51. - Ст. 1122.

адміністративні правопорушення у відповідності з нормами Дисциплінарного статуту Збройних Сил України. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, щодо подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. В той же час, до зазначених осіб не може бути застосовано виправні роботи і адміністративний арешт.

Спеціально уповноважені державні органи чи посадові особи, яким надано право застосовувати адміністративні стягнення, за винятком, коли військовослужбовці безпосередньо несуть адміністративну відповідальність, у вигляді передбачених законодавством адміністративних стягнень, мають право, замість накладення адміністративних стягнень, передавати матеріали про адміністративні правопорушення командирам військових частин (начальникам військових установ) для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що за скоєння адміністративних проступків у сфері забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність.

Дисциплінарне стягнення командир (начальник) застосовує до підлеглого військовослужбовця на підставі протоколу про адміністративно-екологічне правопорушення, який він отримав від уповноваженого державного органу або посадової особи, що мають право накладати адміністративні стягнення. Він вирішує питання про застосування до винної особи конкретного заходу адміністративного впливу і контролює реалізацію цього рішення.

Переходячи до розгляду дисциплінарної відповідальності військовослужбовців, слід зазначити, що вона настає за порушення вимог військової дисципліни.

Вимоги військової дисципліни стосовно дотримання вимог екологічної безпеки, в узагальненому вигляді, можна виокремити із статті 4 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України⁸⁴⁷, згідно з якою військова дисципліна зобов'язує кожного військовослужбовця додержуватися вимог Конституції та законів України, неухильно виконувати вимоги військових статутів, накази командирів, зокрема, що стосується сфери забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Під законами та іншими нормативно-правовими актами, дотримуватись яких вимагає від військовослужбовців військова дисципліна, варто розуміти

⁸⁴⁷ Закон України "Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України" // Відомості Верховної Ради. - 1999. - № 22-23. - Ст.197.

тільки нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини службового характеру та забезпечують належний внутрішній устрій Збройних Сил України, в тому числі, і щодо забезпечення екологічної безпеки.

Враховуючи те, що вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки є обов'язковими для кожного військовослужбовця (це прямо впливає із змісту Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), можна говорити про накладення дисциплінарної відповідальності на військовослужбовців за їх порушення.

Дисциплінарне стягнення може бути накладене на військовослужбовця тільки при наявності в його діях дисциплінарного проступку, передбаченого Дисциплінарним статутом Збройних Сил України. Дисциплінарний проступок є менш суспільно небезпечний, ніж злочин. Командир (начальник) повинен всебічно розглянути вчинок свого підлеглого, а при необхідності, провести службове розслідування, обґрунтувавши своє рішення.

Разом з тим, при обранні дисциплінарних стягнень за порушень вимог екологічної безпеки, велику роль відіграє особиста позиція командира, який наділений відповідними повноваженнями щодо їх накладення. Враховуючи те, що дисциплінарні проступки у сфері забезпечення екологічної безпеки можуть бути досить різноманітними, а також можливе накладення дисциплінарних стягнень за скоєння адміністративних правопорушень, на нашу думку, доцільно було б передбачити у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України відповідні склади дисциплінарних правопорушень за порушення вимог екологічної безпеки у військовій діяльності та стягнень за їх вчинення. Це дозволило б уникнути ситуацій, коли за скоєння однакових адміністративних або дисциплінарних проступків різними командирами підрозділів накладаються різні дисциплінарні стягнення, а також дозволило б внести чіткість та визначеність у роботу командирів військових підрозділів щодо даного питання. Крім того, автоматично вирішилось би питання щодо справедливості та адекватності обрання та накладення дисциплінарних стягнень, які за своїм характером можна поділити на дві групи:

а) заходи морально-правового осуду. До них належать: звільнення, догана, сувора догана, інші стягнення, які містять осуд дій порушника військової дисципліни у сфері забезпечення екологічної безпеки.

б) заходи, пов'язані із відповідними службовими обмеженнями. До них відносяться такі обмеження, як позбавлення нагрудного знака "Відмінний фахівець", позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини, позбавлення військового звання, обмеження свободи - утримання на гауптвахті та ін.

Матеріальна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Згідно з вимогами чинного законодавства України кожен військовослужбовець повинен досконало знати та зберігати доручені йому зброю, бойову та іншу техніку, усе військове майно. Військовослужбовці та призвані на збори військовозобов'язані повинні дбайливо ставитися до

доручених їм озброєння, техніки та іншого військового майна, вживати заходів до запобігання їх втрат та пошкодження. Даний вид юридичної відповідальності безпосередньо не пов'язаний із порушенням вимог екологічної безпеки, а настає за посягання на державну власність, недбале ставлення до збереження озброєння, військової техніки та іншого майна. Але, якщо за допомогою відповідного озброєння, військової техніки чи іншого майна здійснюються заходи екологічної безпеки, то відшкодування державі завданих збитків внаслідок їх пошкодження, певним чином пов'язано із ефективним забезпеченням екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України. Відшкодувальний характер матеріальної відповідальності - важлива риса, що відрізняє її від інших видів юридичної відповідальності. При матеріальній відповідальності сума, що підлягає відшкодуванню, визначається, як правило, у відповідності до грошової оцінки заподіяної шкоди, але має переважно обмежений характер. Крім того, притягнення до матеріальної відповідальності не звільняє від дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Військовослужбовці та призвані на збори військовозобов'язані за шкоду, заподіяну державі, несуть матеріальну відповідальність у порядку, визначеному "Положенням про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі", яке затверджене постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 року⁸⁴⁸.

Матеріальна відповідальність полягає у стягненні з винної особи на користь держави певної грошової суми, яка утримується з винного на користь держави. Це, на перший погляд, схоже зі штрафом, що накладається за адміністративні правопорушення або злочини у сфері забезпечення екологічної безпеки. Матеріальна відповідальність застосовується при наявності матеріальної шкоди як міра її відшкодування, в той час як штраф - це засіб покарання в адміністративному чи кримінальному порядку. Штраф може застосовуватися і в тих випадках, коли майнова шкода не настала. За характером стягнення і за призначенням матеріальна відповідальність близька до цивільно-правової. Але поняття матеріальної та цивільно-правової відповідальності не тотожні.

Цивільно-правова відповідальність настає внаслідок заподіяння майнової шкоди громадянами один одному, а також державним або громадським організаціям за умов, що шкода була завдана не при виконанні і не в зв'язку з виконанням службових обов'язків. Відносини, що виникають в зв'язку з цим, не зачіпають службові обов'язки громадян. Така відповідальність розповсюджується і на військовослужбовців. У Положенні про матеріальну відповідальність військовослужбовців зазначено, що військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані за шкоду, заподіяну державі не під час виконання службових обов'язків, несуть матеріальну відповідальність у

⁸⁴⁸ Постанова Верховної Ради України "Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі" // Відомості Верховної Ради. - 1995. - № 25. - Ст.193.

порядку, передбаченому цивільним законодавством України, тобто, за рішенням судів на підставі розгляду відповідних цивільних позовів.

Заподіяння шкоди, яка є підставою для притягнення до матеріальної відповідальності, пов'язано тільки з реальним зменшенням вартості тих чи інших цінностей, повною або частковою втратою їх придатності, можливості використання за прямим призначенням. При визначенні розміру матеріальної шкоди не припускається зарахування до нього непрямих збитків, які виникають понад заподіяні втрати або пошкодження матеріальних цінностей. Обчислення, за загальним правилом, здійснюється у грошовому виразі за діючими роздрібними цінами, звичайно, з урахуванням зносу майна.

Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, при вирішенні питання про притягнення до відповідальності, вимагає виявлення тих осіб, діями (бездіяльністю) яких прямо і безпосередньо була заподіяна виявлена шкода. Якщо, скажімо, діями військовослужбовця, який здійснює експлуатацію очисних споруд, було їх пошкоджено внаслідок незнання ним правил їх експлуатації, то до матеріальної відповідальності буде притягуватись особа, в обов'язки якої входить інструктування та навчання відповідного військовослужбовця.

На обсяг (розмір) матеріальної відповідальності впливає форма вини. Так, військовослужбовці всіх категорій за шкоду, заподіяну внаслідок недбалого виконання ними службових обов'язків, несуть матеріальну відповідальність в обмежених розмірах. Внаслідок заподіяння матеріальної шкоди з навмисним пошкодженням або знищенням майна чи іншими навмисними і протиправними діями, ці особи відшкодовують завдані збитки у повному обсязі. Вина військовослужбовця або військовозобов'язаного під час проходження зборів повинна бути доведена. Заподіяння шкоди при виконанні службових обов'язків, також, розглядається як необхідна умова притягнення військовослужбовця до матеріальної відповідальності владою командира (начальника). Слід зазначити, що особи, які проходять військову службу за контрактом, прапорщики, мічмани, офіцери визнаються такими, що знаходяться при виконанні службових обов'язків в період їх службового часу, а також фактичного виконання ними посадових або спеціальних повноважень, завдань командування, незалежно від місця та часу їх здійснення.

Крім загальних умов притягнення до матеріальної відповідальності, законодавством передбачені додаткові, спеціальні правила, що діють стосовно окремих категорій військовослужбовців. Такі правила визначають особливості притягнення до матеріальної відповідальності в залежності від їх належності до того чи іншого складу (категорії), службово-посадового становища, форми вини при заподіянні шкоди, характеру втрачених матеріальних цінностей. З урахуванням цих факторів встановлені різні розміри (обсяги) матеріальної відповідальності.

За ознакою розмірів грошового стягнення передбачені наступні різновиди матеріальної відповідальності: обмежена, повна та підвищена (кратна) матеріальна відповідальність щодо грошової оцінки заподіяної матеріальної шкоди.

Розслідування має бути завершено протягом одного місяця з дня виявлення шкоди. У необхідних випадках, цей термін може бути продовжено вищим за підлеглистю командиром (начальником), але не більш як на один місяць.

Кошти, що утримуються з військовослужбовців або призваних на збори військовозобов'язаних за наказом про відшкодування заподіяної державі шкоди, направляються до кошторису міністерства або військових частин, в яких вони проходять військову службу чи збори.

У всіх цих випадках військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані, діями яких заподіяно шкоду державі, можуть добровільно відшкодувати її повністю або частково. Ці особи за згодою командира (начальника) військової частини мають можливість відновити пошкоджене майно.

Цивільно-правова відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Як впливає із змісту норм глави 82 Цивільного кодексу України⁸⁴⁹, завдання майнової (матеріальної) шкоди іншій особі внаслідок порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України породжує виникнення зобов'язальних правовідносин у формі обов'язку відшкодування шкоди, тобто, є фактичною підставою цивільно-правової відповідальності.

Військовослужбовці та відповідні структурні підрозділи Збройних Сил України за цивільні правопорушення (проступки) підлягають цивільно-правовій відповідальності. Мета цивільно-правової відповідальності - це відновлення порушених майнових та особистих немайнових суб'єктивних прав особи. До особливостей цивільно-правової відповідальності слід віднести:

- а) переважно майновий характер, а також можливість компенсації за моральну шкоду;
- б) залежність розміру відповідальності від розміру заподіяної шкоди;
- в) виходячи з юридичної рівноправності сторін - однакова відповідальність за одні й ті ж правопорушення;
- г) майнові санкції стягуються, як правило, на користь потерпілої від правопорушника сторони, а в окремих випадках, і на користь держави.

Цивільно-правова відповідальність, залежно від суб'єктивного складу, поділяється на особисту та загальну. В свою чергу, загальна цивільно-правова відповідальність поділяється на:

- а) часткову;
- б) солідарну;
- в) субсидіарну.

До видів цивільно-правової відповідальності слід також віднести відповідальність у порядку регресу, відповідальність без вини, моральну шкоду та інші.

⁸⁴⁹ Цивільний кодекс України : із змінами і доповненнями станом на 14 лютого 2012 року : (відповідає офіційному текстові). – Київ : Правова єдність ; Алерта ; ЦУЛ, 2012. – 312 с.

До особливостей цивільно-правової відповідальності особи (військовослужбовця) слід віднести широке застосування до правопорушників цивільно-правових санкцій.

Відмова в захисті права являє собою санкцію особливого роду, яка застосовується у випадках зловживань особою влади. Зловживання може бути визначено як використання права для досягнення недозволеної законом мети, застосування недозволених засобів реалізації свого права або захисту.

Для того, щоб кваліфікувати діяння як правопорушення, необхідно встановити сукупність загальних (типових) умов, які, як правило, присутні у будь-якому правопорушенні, а також спеціальні умови, які властиві окремим видам цивільних правопорушень.

Закон припускає випадки відповідальності незалежно від вини правопорушника, коли шкода або збитки виникають у результаті випадкових обставин чи під впливом непереборної сили. Так, незалежно від вини за заподіяну шкоду, відповідальність несе власник джерела підвищеної небезпеки, який звільняється від відповідальності лише при наявності умислу потерпілого або непереборної сили. Наприклад, якщо внаслідок пожежі на артилерійських складах поблизу міста Мелітополя було пошкоджено будинки навколишніх населених пунктів, то військове відомство зобов'язується відшкодувати завдані збитки зі свого бюджету. А в разі виявлення винних осіб, до них буде застосовано регресний позов із стягненням відповідної суми коштів до державного бюджету.

Цивільне законодавство виходить з того, що особа, яка вчинила шкоду, повинна відшкодувати її в повному обсязі, тобто, діє принцип повноти цивільно-правової відповідальності. Однак, в ряді випадків, законом або договором може бути передбачено підвищення або зменшення розміру відповідальності.

Кримінальна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Кримінальна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України є найсуворішим видом відповідальності. Підставою для її застосування є вчинення злочину в сфері забезпечення екологічної безпеки, тобто, найнебезпечнішого правопорушення, відповідальність за яке передбачено Кримінальним кодексом України від 5 квітня 2001 року⁸⁵⁰.

Кримінальній відповідальності підлягає особа (військовослужбовець), яка скоїла передбачений законом злочин, є винною у його вчиненні та повинна і може відповідати за свої діяння. Лише при наявності складу злочину виникає підстава кримінальної відповідальності.

Кримінальну відповідальність за злочини в сфері забезпечення екологічної безпеки військовослужбовці Збройних Сил України несуть на загальних підставах у відповідності з санкціями, передбаченими Кримінальним

⁸⁵⁰ Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради - 2001. - № 25-26. - Ст. 131.

кодексом України, такими, як порушення правил екологічної безпеки (стаття 236), невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (стаття 237), приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (стаття 238), порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами (стаття 267) і ін.

Особливістю кримінальної відповідальності військовослужбовців за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України можна назвати те, що вони можуть нести відповідальність за злочини щодо екологічної безпеки, з урахуванням передбачених військових злочинів. Так, наприклад, скоєння такого злочину, як порушення правил екологічної безпеки (стаття 236) може бути наслідком бездіяльності військової влади (стаття 426), або зловживання військовою службовою особою, наділеною владою чи службовим становищем (стаття 423). Екологічно-небезпечні наслідки, також, можуть виникати при вчиненні такого військового злочину, як порушення правил поводження зі зброєю, з речовинами та предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення (стаття 414). Крім того, особливістю норм, що регламентують відповідальність військовослужбовців за військові злочини, є широке різноманіття умов і меж відповідальності за військові злочини в залежності від часу, місця й обставин їх вчинення. Так, посилюється відповідальність та застосовуються більш суворі заходи покарання за вчинки у воєнний час або у бойовій обстановці за такі злочини, як непокоря (стаття 402), опір начальнику, вчинений групою осіб із застосуванням зброї (стаття 404) і інші дії. І це є логічним, оскільки саме із застосуванням зброї у період ведення бойових дій пов'язано існування високого ступеню екологічного ризику, а тому необхідна максимальна чіткість, стійкість, висока дисциплінованість всіх військовослужбовців, щоб не допустити виникнення і прояву еколого-небезпечних факторів. А відтак, вчинення злочинів в сфері екологічної безпеки під час діяльності Збройних Сил України характеризується підвищеним ступенем суспільної небезпечності, що впливає на накладення покарання винних осіб у бік його збільшення.

Поняття військового злочину має всі ознаки, які властиві загальному визначенню злочину, що зазначається у статті 1 Кримінального кодексу України. Крім того, це поняття має додаткові специфічні ознаки, а саме: спеціальний об'єкт злочину, тобто, встановлений порядок несення військової служби; спеціальний суб'єкт злочину військовослужбовець; специфічні види покарання за військові злочини; необхідна сукупність вищезазначених ознак.

Спеціальним об'єктом військових злочинів є встановлений порядок проходження військової служби. Цей порядок закріплений у Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах, що регулюють питання проходження військової служби, в тому числі, щодо забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Безпосереднім об'єктом конкретного військового злочину є ті відносини військової служби, на які спрямоване протиправне посягання, зокрема, суспільні відносини в сфері екологічної безпеки.

До військовослужбовців (військовозобов'язаних, призваних на збори), винних у скоєнні злочинів, застосовуються такі самі покарання, що і до всіх інших громадян України. Разом з тим, виходячи із специфіки проходження військової служби, до військовослужбовців застосовуються не всі передбачені законодавством покарання. За військові злочини встановлені наступні види покарання: позбавлення волі; направлення у дисциплінарний батальйон; службові обмеження тощо.

Разом з тим, особа, що вчинила злочин, передбачений статтями Особливої частини розділу 19 Кримінального кодексу України, може бути звільнена від кримінальної відповідальності згідно зі статтею 44, з застосуванням до неї заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України.

Еколого-правова (превентивна) відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Виокремлення еколого-правової (превентивної) відповідальності пов'язано із тим, що вона настає за порушення вимог екологічної безпеки, порушення екологічних нормативів, перевищення лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних стандартів, а також порядок її накладення передбачає особливу процедуру. "Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища" затверджено постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року⁸⁵¹, в якій, зокрема, зазначається, що діяльність відповідних суб'єктів у військовій сфері обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) у разі перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, а також вимог екологічної безпеки, порушення екологічних вимог при дислокації військових частин, проведенні ними військових навчань, маневрів, переміщенні військ і військової техніки (крім випадків надзвичайних ситуацій, що оголошуються відповідно до законодавства України) та порушення інших вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) та припинення діяльності відповідних суб'єктів у військовій сфері, у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, приймають у межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях, органи державного санітарно-епідеміологічного нагляду, інші спеціально уповноважені державні органи та органи місцевого самоврядування. Підставою для припинення діяльності підприємств є систематичне

⁸⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України "Про Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища" від 29 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1992. - № 46. – Ст. 637.

перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів та екологічних стандартів, що не можуть бути усунуті з технічних, економічних чи інших причин. Рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності підприємства підлягає виконанню в строки, зазначені у ньому. Не допускається тимчасова заборона (зупинення) чи припинення діяльності військових підрозділів, якщо це може призвести до виникнення аварійної ситуації. У разі невиконання рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності, винні особи несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. Відновлення діяльності військових підрозділів здійснюється з письмового дозволу органу, який прийняв рішення про тимчасову заборону (зупинення) діяльності, або його вищого органу. У разі необґрунтованого обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності військових підрозділів, винні службові особи несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Прикладом відповідальності у сфері забезпечення екологічної безпеки є, відповідно до Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 року⁸⁵², позбавлення права користування земельною ділянкою структурного підрозділу Збройних Сил України за порушення правил користування, зокрема при її забрудненні в результаті військової діяльності та ін.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрити правову природу екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.
2. Виокремити специфічні ознаки екологічного ризику в діяльності Збройних Сил України.
3. Дослідити юридичну природу екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил.
4. Проаналізувати стан законодавчого забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.
5. Розкрити проблеми організаційно-функціонального забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.
6. Проаналізувати особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України.

Рекомендована література:

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. - К.: Знання-Прес, 2002. - 332 с.
2. Балюк Г.І. Правове забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних Сил України // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 153-159.
3. Борейко В.Е. Экологические преступления военных в Украине и

⁸⁵² Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3. - Ст. 27.

сопредельных территориях. - Серия: История охраны природы. - Вып. 22, 2000. – 152 с.

4. Качинський А.Б. Концепція ризику в світлі екологічної безпеки України // Наукові доповіді. Національний інститут стратегічних досліджень. - 1993. - Випуск 14. – С. 14.

5. Клемин В.В., Луценко Г.П., Ременсон В.А. Обеспечение экологической безопасности при повседневной деятельности воинских частей и подразделений: Учебное пособие. - МО РФ, 2000. – 301 с.: ил.

6. Кукушкина А.В. Взаимосвязь проблем экологической безопасности и разоружения (международно-правовой аспект): Автореф. дисс.канд. юрид. наук: М., 1993. – 24 с.

7. Ситник Ю.І., Гнилицький Ю.Л. Екологічна безпека Збройних Сил України як складова національної безпеки України // Наука і оборона. - 2003. - № 4. - С. 44.

8. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2000. – 211 с.

Тема 3.9. Правові засади забезпечення екологічної безпеки у сфері поводження з відходами

Анотація. Досліджуються юридичне визначення та ознаки відходів як об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, їх розмежування з іншими суміжними поняттями.

Аналізуються правові засади дозвільної системи у сфері поводження з відходами. Ліцензування операцій поводження з небезпечними відходами.

Розглядаються правове регулювання перевезення екологічно-небезпечних відходів, зокрема збирання, заготівля та використання окремих видів відходів як вторинної сировини у механізмі правового забезпечення екологічної безпеки.

Досліджуються особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: відходи; операції поводження з відходами; засоби забезпечення екологічної безпеки при поводженні з відходами.

3.9.1. Юридичне визначення та ознаки відходів як об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, їх розмежування з іншими суміжними поняттями

Правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням

негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України визначено законом.

Разом з тим проблема відходів в Україні вирізняється особливою масштабністю і значимістю як внаслідок домінування в економіці ресурсоемних багатовідхідних технологій, так і через відсутність протягом тривалого часу адекватного реагування на її виклики.

Значні масштаби ресурсокористування та енергетично-сировинна спеціалізація економіки України разом із застарілою технологічною базою визначали й продовжують визначати високі показники щорічного утворення й нагромадження відходів.

Відмінність ситуації з відходами в Україні у порівнянні з розвиненими країнами полягає, як у більш значних обсягах утворення відходів, так і у відсутності інфраструктури поводження з ними, що є органічною складовою економік зазначених країн.

Використання відходів виробництва і споживання як вторинних ресурсів знаходиться нижче реальних можливостей, хоча цей процес характеризується в Україні позитивною динамікою.

Загалом система поводження з відходами в Україні характеризується такими тенденціями:

продовжується процес накопичення відходів як у промисловому, так і побутовому секторі, що негативно впливає на стан навколишнього природного середовища і здоров'я людей;

належним чином не організовано знешкодження чи локалізація небезпечних відходів, які, потрапляючи в навколишнє середовище, загрожують всьому живому;

всезростаючою проблемою стає розміщення побутових відходів, що в багатьох випадках здійснюється без урахування можливих небезпечних наслідків;

використання відходів як вторинної сировини значно нижче реальних можливостей через невідпрацьованість організаційно-економічних засад залучення їх у виробництво;

низькою залишається дієвість організаційно-економічних інструментів, що зумовлює необхідність їх удосконалення⁸⁵³.

Однією з причин такого стану є недостатній рівень правового забезпечення екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, що вказує на необхідність постійної уваги цим питанням вчених-юристів та практиків.

При цьому можна цілком погодитись з тим, що формування сучасної економічної системи, як в окремих країнах, так і на глобальному рівні, має виходити з перегляду пріоритетів у сфері природокористування, ресурсозбереження, та вторинного ресурсокористування, а керівною ідеєю має

⁸⁵³ Концепція загальнодержавної програми поводження з відходами (проект) //Український журнал "Економіст"[Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/13-koncepcya-zagalnoderzhavnoyi-programi-povodzhennya-z-vidhodami.html>

бути розуміння взаємозв'язку між нарощуванням ресурсів і регулюванням відходів⁸⁵⁴.

Одним із питань, що потребує з'ясування, є юридичне визначення відходів та їх розмежування з іншими суміжними поняттями. Законодавче визначення відходів безпосередньо впливає на побудову цілісної системи відносин у сфері поводження з відходами, оскільки таке визначення: опосередковано виражає досягнутий культурний і технологічний рівень суспільства, які обумовлюють характер ставлення до відходів і їх сприйняття; є показником співвідношень і пріоритетів в економічній, соціальній та екологічній складових державного розвитку; закладає підвалини правового регулювання поводження з відходами; закріплюється як норма-дефініція права, характеризується загальнообов'язковістю і забезпечується державним примусом.

Найбільш повно таке визначення закріплено Законом України «Про відходи»⁸⁵⁵ (далі – Закон про відходи). Саме цим Законом надається базове і універсальне визначення відходів, яке відіграє концептуальну роль для їх юридичного розуміння. Відходи – це будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення (ст. 1 Закону про відходи). Варто підкреслити, це визначення відходів є узгодженим із Директивою Європейського парламенту та Ради 2008/98/ЄС про відходи⁸⁵⁶ (далі – Директива про відходи), яка розглядає останні як будь-яку речовину чи предмет, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися.

Разом з тим більшість підзаконних нормативно-правових актів розкривають поняття відходів, що було визначено Законом про відходи в редакції від 7 березня 2002 р., як, наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів»⁸⁵⁷, «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів»⁸⁵⁸ Зокрема, відходи подаються у значенні будь-яких речовин, матеріалів і предметів, що

⁸⁵⁴Інституційний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В.С. Міщенко, В.С. Маковецька, Т.Л. Омеляненко. - К.:ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 192 с. (с.18).

⁸⁵⁵Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 36. – Ст. 242.

⁸⁵⁶Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. - OJ L 312, 22.11.2008. - P. 3–30.

⁸⁵⁷Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1360 // Офіційний вісник України. – 1998. - № 35.

⁸⁵⁸Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 // Офіційний вісник України. 2000. - № 29. – Ст. 1217.

утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення. За такої конструкції увага зосереджується лише на обов'язку власника позбутись відходів і не враховується наявність його волі (має намір позбутися) чи волевиявлення (позбувається), як критеріїв віднесення певних речовин, матеріалів і предметів до відходів та розповсюдження на них відповідного правового режиму (самостійно вирішуючи майбутнє певних речовин, матеріалів чи предметів, власник керується здебільшого економічними факторами⁸⁵⁹, що є частиною комерційного розрахунку).

Інше значення поняття відходів (відмінне від установленого Законом про відходи та іншими нормативно-правовими актами) передбачено Державним класифікатором України «Класифікатором відходів ДК 005-96»⁸⁶⁰. За цим Класифікатором відходи представляють собою будь-які речовини та предмети, утворені у процесі виробництва та життєдіяльності людини, внаслідок техногенних чи природних катастроф, що не мають свого подальшого призначення за місцем утворення і підлягають видаленню чи переробці з метою забезпечення захисту навколишнього середовища і здоров'я людей або з метою повторного їх залучення у господарську діяльність як матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів.

Таке визначення суперечить положенням чинного законодавства у сфері поводження з відходами принаймні за трьома аспектами: 1) термінологічний (замість науково обґрунтованого поняття «споживання» використовується абстрактна і багатозначна категорія «життєдіяльність людини»); 2) логічний (цілі забезпечення захисту навколишнього середовища і здоров'я людей від шкідливого впливу відходів та їх повторне залучення у господарську діяльність не є взаємовиключними, а невід'ємно доповнюють одна одну як екологічна та економічна складові сталого розвитку); 3) змістовний (сфера, що є джерелом утворення відходів, розширюється за рахунок техногенних і природних катастроф).

При цьому наведений Класифікатор містить і інше визначення відходів, а саме: відходи - будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення, яким Класифікатор доповнено згідно з Документом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації № 252 від 30 березня 2000 р., однак об'єктами класифікації за цим документом визнано відходи саме за першим визначенням, а отже визначення відходів у цьому документі потребують уточнення.

Для більш повного з'ясування визначення відходів корисно розглянути їх

⁸⁵⁹Корнякова Н. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз // Право України. – 2004. - № 5. – С. 151.

⁸⁶⁰Державний класифікатор України «Класифікатор відходів ДК 005-96»: затверджений і введений в дію наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29 лютого 1996 р. № 89[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.6077.0>.

ознаки, які умовно можна поділити на загальні (властиві усім відходам) і спеціальні (властиві окремим видам відходів, зокрема, небезпечним).

До загальних юридичних ознак відходів належать такі:

1) відходи фізичними і хімічними властивостями виступають у якості будь-яких речовин, матеріалів і предметів, тобто ними є виключно об'єкти речового і матеріалізованого стану; об'єкти газоподібного стану до відходів не належать і визнаються викидами⁸⁶¹;

2) відходами можуть окремо визнаватись товари (продукція), призначені для оплатної передачі, особливості поводження з якими та їх використання врегульовано спеціальним законом – Законом України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»⁸⁶²;

3) джерелом утворення відходів є процеси виробництва і споживання, а також техногенні катастрофи (аварії), природні катастрофи та явища, хоча останні потребують окремого дослідження;

4) відходами є речовини, матеріали, предмети і товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і відсутнє подальше використання за місцем їх утворення чи виявлення, тобто наявність двох обставин, які мають бути присутні одночасно, бо якщо певна речовина втратила свої споживчі властивості, проте за місцем свого утворення чи виявлення може бути використана у якості вторинної сировини, така речовина не може визнаватись відходами;

5) можливість позбутися відходів, тобто відповідних речовин, матеріалів, предметів і товарів (продукції) шляхом утилізації чи видалення за наявності волі (має намір позбутися), волевиявлення (позбувається) або прямого обов'язку (незалежно від волі) власника;

6) відходи є об'єктом права власності громадян України, іноземців, осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, територіальних громад, Автономної Республіки Крим і держави, які відповідно до закону володіють, користуються і розпоряджаються відходами;

7) відходи можуть залучатися у господарську діяльність як вторинні матеріальні та енергетичні ресурси, за наявності у них ресурсної цінності, тобто коли вони потенційно корисні для заміщення чи зменшення використання первинних ресурсів, створення замкнених еколого-економічних циклів тощо.

Відходи є складним, різноманітним явищем, тому представляє інтерес їх поділ на види за різними чинниками. Найбільш розширений поділ відходів представлений у Класифікаторі відходів ДК 005-96, зокрема: 1) на рівні виду економічної діяльності, підвиду економічної діяльності, класу економічної діяльності; 2) на рівні фаз утворення відходів у життєвому циклі під час виробництва (використання) продукції (надання послуг), на рівні окремих

⁸⁶¹ *Андрейцев В. І.* Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: Монографія. – Дніпропетровськ, 2011. – С. 312.

⁸⁶² Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1393-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 12. – Ст. 95.

елементів фаз утворення відходів у життєвому циклі під час виробництва (використання) продукції (надання послуг); 3) на рівні конкретних видів відходів. Наявність таких рівнів класифікації дозволяє створювати класифікації відходів на мікроекономічному рівні, тобто на рівні галузі чи підприємства (у т. ч. через технічні паспорти відходів), які будуть гармонізовані з загальнодержавною класифікацією.

В інших нормативно-правових актах і науковій літературі представлено і багато інших видів відходів, які мають значення для тих чи інших відносин. Так, наприклад, відходи поділяють на:

промислові — залишки сировини, матеріалів, напівфабрикатів, що утворилися при виробництві продукції або виконанні робіт і втратили цілком або частково вихідні споживчі властивості;

побутові (комунальні) — тверді і рідкі відходи, не утилізовані в побуті, що утворюються в результаті життєдіяльності людей і амортизації предметів побуту;

будівельні — відходи, що утворюються в процесі будівництва будинків, споруджень (у тому числі доріг і інших комунікацій) і виробництві будівельних матеріалів;

споживання — вироби і машини, що втратили свої споживчі властивості в результаті фізичного або морального зносу;

сільськогосподарські — відходи, що утворюються в ході сільськогосподарського виробництва;

радіоактивні — невикористані прямі і непрямі радіоактивні речовини і матеріали, що утворюються при роботі ядерних реакторів, при виробництві і застосуванні радіоактивних ізотопів.

В свою чергу кожний з названих видів відходів поділяють на підвиди, наприклад, відходи промислового і сільськогосподарського виробництва можуть бути токсичними і нетоксичними.

Відходи виробництва і споживання, що на даному етапі розвитку науки і техніки можуть бути використані в сфері господарювання, відносять до вторинних матеріальних ресурсів, які поділяються на використовувані і невикористовувані.

Особливий вид відходів представлено небезпечними відходами, до яких віднесено відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними (ст. 1 Закону про відходи). В нормативно-правових актах зустрічаються і інші визначення небезпечних відходів. Так, небезпечні відходи – це відходи, включені до розділу А Жовтого переліку відходів, що затверджується Кабінетом Міністрів України, і мають одну чи більше небезпечних властивостей, наведених у переліку небезпечних властивостей, що затверджується Мінприроди, та до Зеленого переліку, що затверджується Кабінетом Міністрів України, у разі, коли вони містять матеріали, наведені у додатку 2 до цього Положення, в таких кількостях, що

можуть виявляти небезпечні властивості, наведені у зазначеному вище переліку небезпечних властивостей⁸⁶³.

В науці екологічного права існують й інші точки зору щодо розуміння небезпечних відходів. Так, небезпечними відходами з юридичної точки зору пропонується вважати небезпечні речовини, наявні в предметах та матеріали, які за своїми об'єктивними фізичними, хімічними, біологічними та іншими природними властивостями становлять підвищений екологічний ризик для життя й здоров'я людей та навколишнього природного середовища, поводження з якими обумовлює покладання на учасників такої діяльності спеціальної правосуб'єктності та/або які відповідно до чинного законодавства офіційно визнаються у якості таких⁸⁶⁴.

Крім розглянутих вище загальних юридичних ознак, небезпечним відходам властиві спеціальні юридичні ознаки, які полягають у тому, що:

1) небезпечні відходи мають такі фізичні, хімічні та біологічні властивості, що створюють або можуть створити значну небезпеку для життя і здоров'я людини та довкілля. Відповідно до законодавства, а також державних санітарних правил і норм⁸⁶⁵ відходи поділяються на чотири класи небезпеки. До небезпечних відходів належать відходи I, II і III класів, які, відповідно, є надзвичайно небезпечними, високо небезпечними і помірно небезпечними;

2) небезпечні відходи потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними, застосування яких регламентується ст. 34 Закону про відходи, Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами⁸⁶⁶ та державними санітарними правилами і нормами;

3) небезпечні відходи обумовлюють наявність спеціальної правосуб'єктності учасників правовідносин у сфері поводження з такими відходами. Надання спеціальної правосуб'єктності відповідним учасникам передбачає покладання на них низки специфічних юридичних обов'язків (зокрема, щодо одержання ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, ідентифікації об'єктів поводження з небезпечними відходами та ін.), а також наявність особливих норм, які регламентують юридичну відповідальність за порушення вимог законодавства в означеній сфері.

⁸⁶³Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 //Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – Ст. 1217.

⁸⁶⁴Максіменцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами : автореф. ...канд. юрид. наук за спеціальністю: 12.00.06. – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2006. – С. 4.

⁸⁶⁵ДСанПіН 2.2.7.029-99 «Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення»: затверджені Постановою Головного державного санітарного лікаря України від 1 липня 1999 р. № 29[Електронний ресурс]: офіційний сайт Державної санітарно-епідеміологічної служби України. – Режим доступу: <http://www.dsesu.gov.ua/ua/normativna-pravova-baza/sanitarni-pravyla-i-normy/file/71-3170-84?start=40> (дія зупинена з 16 вересня 2014 р.).

⁸⁶⁶Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 р. № 433 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 58.

На сьогодні на державному рівні не затверджений перелік (класифікатор) відходів із встановленими класами небезпеки, але в окремих регіонах використовуються такі локальні переліки в межах функціонування регіональних систем управління відходами.

Відповідно до пункту "в" ст. 17 Закону про відходи суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами зобов'язані визначати склад і властивості відходів, що утворюються, а також за погодженням із спеціально уповноваженими органами виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища ступінь їх небезпечності для навколишнього природного середовища та здоров'я людини.

Клас небезпеки відходів визначався відповідно до ДСанПіН 2.2.7.029-99 "Гігієнічні вимоги поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення" (розділ 5), затверджувався органами МОЗ за погодженням з територіальними органами Мінприроди (з 16 вересня 2014 р. дія цієї постанови призупинена)⁸⁶⁷.

Інформація щодо класів небезпеки окремих видів відходів міститься у виданих дозвільних документах у сфері поводження з відходами, зокрема дозволах на розміщення відходів та лімітах на утворення та розміщення відходів⁸⁶⁸.

Встановлення юридичних ознак відходів, у тому числі, небезпечних, сприяє як систематизації усіх юридичних знань про відходи, так й розмежуванню поняття відходів із суміжними поняттями, що має як теоретичне, так і практичне значення. Одним із таких понять є побічні продукти, яке знайшло відображення у законодавстві Європейського Союзу.

Відповідно до положень Директиви про відходи побічним продуктом є речовина або предмет, які хоча і виникли внаслідок процесу виробництва, проте без початкової мети їх виробництва. При цьому для визнання речовини або предмета побічним продуктом, а не відходами, необхідним є дотримання сукупності чотирьох основних умов, а саме: встановлено подальше використання речовини або предмета; речовина або предмет може безпосередньо використовуватись без подальшої обробки, крім нормальної виробничої практики; речовина або предмет виробляються як невід'ємна частина виробничого процесу; подальше використання речовини або предмета є законним (відповідають усім вимогам до продукції стосовно екології та здоров'я людини, відсутній ризик настання загальних негативних наслідків для екології та здоров'я людини). Для віднесення певних речовин чи предметів до побічних продуктів на рівні національного законодавства можуть бути розроблені критерії, якими доповнюються умови, висунуті Директивою про відходи.

⁸⁶⁷ Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва: повідомлення від 20.09.2014 р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – 20 вересня. - № 173.

⁸⁶⁸ Роз'яснення Мінприроди щодо термінів розміщення та ін. від 21.09.2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/category/299>

Попри відмежування побічних продуктів, у Директиві про відходи зроблено й іншу спробу диференційованого обмеження розуміння відходів певними правовими рамками, для чого у законодавство впроваджено поняття кінця режиму відходів. Застосування правила «кінця режиму відходів», зокрема, призводить до того, що окремі відходи перестають бути такими, якщо вони пройшли утилізацію, включаючи переробку, та відповідають певним критеріям, що повинні бути розроблені за умовами, передбаченими вищезгаданою Директивою. Узгоджуючись із вимогами економічного, соціального, технічного, технологічного і екологічного характеру, зазначені умови складаються з декількох узагальнених пунктів: речовина або предмет широко вживається для певних цілей; існує ринок або потреба у такій речовині або такому предметі; речовина або предмет відповідає технічним вимогам для певних цілей, не суперечить чинному законодавству та стандартам, що застосовуються до продуктів; використання речовини або предмету не призведе до загального погіршення для довкілля чи здоров'я людини.

З метою реалізації положень Директиви про відходи щодо визначення кінця режиму відходів для окремих речовин та предметів на загальноєвропейському рівні вироблено ряд критеріїв, затверджених регламентами Європейської комісії. Зокрема, критерії існують щодо таких речовин та предметів як мідний лом⁸⁶⁹, склобій⁸⁷⁰ та багатьох інших. Наприклад, критеріями якості мідного лому, який пройшов утилізацію, для виключення його з-під правового режиму відходів (тобто, втрати режиму відходів) є: ранжування відповідно до технічних умов (замовника чи виробництва) або стандарту для безпосереднього використання у виробництві металічних речовин чи предметів; загальна кількість (вага) домішок (інших металів, землі, пилу та ін.) не може перевищувати 2 % від загальної кількості (ваги) мідного лому; відсутність небезпечних властивостей, зазначених у Додатку III до Директиви про відходи та інші.

Суміжним поняттям з відходами є і поняття «побічні продукти тваринного походження», визначення якого закріплено у відповідному проекті закону, а саме: це туша або частини туші тварин, продукти тваринного походження або інші продукти, отримані від тварин, що не призначені для споживання людиною⁸⁷¹, визначення яких суттєво відрізняється від визначення відходів.

⁸⁶⁹ Commission Regulation (EU) № 715/2013 of 25 July 2013 establishing criteria determining when copper scrap ceases to be waste under Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council. – OJ L 201, 26.7.2013. – P. 14-20.

⁸⁷⁰ Commission Regulation (EU) № 1179/2012 of 10 December 2012 establishing criteria determining when glass cullet ceases to be waste under Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council. - OJ L 337, 11.12.2012. – P. 31-36.

⁸⁷¹ Проект закону України «Про побічні продукти тваринного походження, що не призначені для споживання людиною»: Прийнято Верховною Радою України за основу 22.07.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4055%E0&skl=8.

3.9.2. Правові засади дозвільної системи у сфері поводження з відходами. Ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами

Правові засади дозвільної системи у сфері поводження з відходами встановлюються законами України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»⁸⁷², «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»⁸⁷³, «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища»⁸⁷⁴, «Про вивіз (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів»⁸⁷⁵, «Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами»⁸⁷⁶, «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами»⁸⁷⁷, «Про поводження з радіоактивними відходами»⁸⁷⁸, «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення»⁸⁷⁹, «Про утилізацію транспортних засобів»⁸⁸⁰, «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання»⁸⁸¹, «Про хімічні джерела струму»⁸⁸² і інше.

Окремі правові аспекти дозвільної системи у сфері поводження з відходами конкретизуються підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів»⁸⁸³ та іншими.

⁸⁷²Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 48. – Ст. 483.

⁸⁷³Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 47. – Ст. 532.

⁸⁷⁴Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 41. – Ст. 546.

⁸⁷⁵Про вивіз (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів: Закон України № 216-IV від 24.10.2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 50. – Ст. 2232.

⁸⁷⁶Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами: Закон України № 1947-III від 14.09.2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 41. – Ст. 1732

⁸⁷⁷Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами: Закон України № 516-VI від 17.09.2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 78. – Ст. 2596.

⁸⁷⁸Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України № 255/95-ВР від 30.06.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

⁸⁷⁹Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення: Закон України № 2861-IV від 08.09.2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2533.

⁸⁸⁰Про утилізацію транспортних засобів: Закон України № 421-VII від 04.07.2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 60. – Ст. 2138.

⁸⁸¹Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання: Закон України № 2064-III від 19.10. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 1978.

⁸⁸²Про хімічні джерела струму»: Закон України № 3503-IV від 23.02.2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – Ст. 859.

⁸⁸³Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 // Офіційний вісник України. - № 29. – Ст. 1217.

Розпочинаючи правову характеристику дозвільної системи у сфері поводження з відходами, необхідно встановити, яке ключове поняття покладено в основу законодавчого розуміння дозвільної системи взагалі. Так, згідно з Положенням про дозвільну систему⁸⁸⁴ «дозвільна система» представляє собою певний порядок вчинення тих чи інших дій. Принципово відмінний підхід до розуміння дозвільної системи запропоновано Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Цим Законом «дозвільна система у сфері господарської діяльності» розглядається не як порядок, а як сукупність відносин, що виникають між такими суб'єктами, як дозвільні органи, державні адміністратори та суб'єкти господарювання.

Виявивши ці до певної міри суперечливі підходи у законодавчому розумінні дозвільної системи, а саме «дозвільна система – порядок» і «дозвільна система – відносини», при розгляді цих відносин стосовно відходів за основу може бути взято перший підхід. Це дозволить здійснити правову характеристику дозвільної системи у сфері поводження з відходами, акцентуючи увагу на таких її аспектах, як дозвільні органи, дії, що вчиняються цими органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання з приводу видачі документів дозвільного характеру у сфері поводження з відходами (далі – документи дозвільного характеру), а також окремо на відповідних документах.

Здатність дозвільної системи у сфері поводження з відходами ефективно виконувати свою основну функцію, а саме створювати умови для забезпечення екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей від шкідливого впливу відходів, обумовлюється багатьма як зовнішніми, так і внутрішніми по відношенню до зазначеної системи чинниками. Одним із внутрішніх чинників, що є джерелами сталого і ефективного функціонування дозвільної системи у сфері поводження з відходами, є обґрунтовано визначені на законодавчому рівні кількість, склад та повноваження дозвільних органів. При цьому зазначені питання мають вирішуватися із урахуванням основних принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, а також специфіки і стану відносин у сфері поводження з відходами.

Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» до дозвільних органів віднесено органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру. Усі дозвільні органи за територіальними межами дії їх повноважень та (або) особливостями порядку видачі документів дозвільного характеру поділяються законом на три рівні, а саме центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), регіональні дозвільні органи та місцеві дозвільні органи.

Перший рівень дозвільних органів у сфері поводження з відходами представлений ЦОВВ. До таких органів належать Міністерство екології та

⁸⁸⁴Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 [Електронний ресурс]: офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п>.

природних ресурсів України як головний орган у системі ЦОВВ, що здійснює формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері поводження з відходами⁸⁸⁵, та Державна санітарно-епідеміологічна служба України як ЦОВВ, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення⁸⁸⁶. При цьому слід мати на увазі, що постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 передбачено створити Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, реорганізувавши шляхом перетворення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби і приєднавши до Служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу та поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняються (крім функцій з реалізації державної політики у сфері плеємінної справи у тваринництві, у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), а також функції із здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів⁸⁸⁷.

Другим рівнем дозвільних органів у сфері поводження з відходами є регіональні дозвільні органи. Ці органи представлені обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, Республіканським комітетом АР Крим з охорони навколишнього природного середовища, головними управліннями Державної санітарно-епідеміологічної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на водному, залізничному, повітряному транспорті (далі – Головні управління).

Третім рівнем дозвільних органів у сфері поводження з відходами є місцеві дозвільні органи, до яких належать районні та районні у містах Києві і Севастополі державні адміністрації, а також відокремлені структурні підрозділи в містах (міські управління) та районах (районні або міжрайонні управління) Головних управлінь Державної санітарно-епідеміологічної служби України (після перетворення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів).

Повноваження регіональних і місцевих дозвільних органів щодо видачі документів дозвільного характеру діють у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Видача документів дозвільного характеру передбачає вчинення ряду регламентованих законодавством дій суб'єктами господарювання, з одного

⁸⁸⁵Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 "Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України // Офіційний вісник України, 2015, № 10 (13.02.2015), ст. 266.

⁸⁸⁶Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. - № 29. – Ст. 1235.

⁸⁸⁷Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. - № 74. – Ст. 2105.

боку, та дозвільними органами і державними адміністраторами, з іншого. Основні вимоги щодо порядку вчинення зазначених дій закріплено ст. ст. 4-1 та 7 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». При цьому, як вже згадувалося раніше, порядок видачі документів дозвільного характеру дозвільними органами різних рівнів має свої особливості, що неодмінно впливає на кількість та зміст дій, які мають бути вчинені усіма суб'єктами для видачі документа дозвільного характеру.

Для отримання документа дозвільного характеру ЦОВВ суб'єкт господарювання або уповноважена ним особа повинна звернутися безпосередньо до таких органів із заявою встановленої форми (далі – заява)⁸⁸⁸ та додати до неї документи, передбачені законодавством. Вичерпний перелік документів, що додаються до заяви, відповідно до закону повинен визначатися порядком видачі документів дозвільного характеру відповідним ЦОВВ, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Разом із тим до цього часу не існує порядку видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, а видача висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо об'єкта поводження з відходами регламентується тимчасовим порядком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я України⁸⁸⁹. Отримавши заяву та документи, що додаються до неї, ЦОВВ розглядає їх і протягом десяти робочих днів видає документ дозвільного характеру або відмовляє у його видачі.

Видача документів дозвільного характеру, оформлених регіональними та місцевими дозвільними органами, на відміну від ЦОВВ, здійснюється у спрощений спосіб, тобто не самим дозвільним органом, а через дозвільний центр державним адміністратором за принципом організаційної єдності. Для цього суб'єкт господарювання або уповноважена ним особа подає державному адміністратору заяву та додає до неї документи, що передбачені законодавством для отримання відповідного документа дозвільного характеру.

Одержавши таку заяву та додані до неї документи, державний адміністратор проводить їх реєстрацію та формує дозвільну справу. У день реєстрації або протягом наступного робочого дня заява та документи, що додаються до неї, передаються до регіональних або місцевих дозвільних органів. Зазначені органи оформлюють відповідний документ дозвільного характеру або письмове повідомлення про відмову у його видачі протягом не більше ніж десять робочих днів з дня одержання від державного адміністратора заяви та документів, що додаються до неї. Після цього протягом одного робочого дня відповідний документ дозвільного характеру (письмове повідомлення про відмову у його видачі) передається державному адміністратору. Державний адміністратор не пізніше наступного робочого дня з дня отримання вищезазначених документів повідомляє суб'єкта

⁸⁸⁸Про затвердження форми заяви на одержання суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою документів дозвільного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2005 р. № 1176 // Офіційний вісник України. – 2005. - № 49. – Ст. 3074.

⁸⁸⁹Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 жовтня 2000 р. № 247 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 3. – Ст. 82.

господарювання про час та місце видачі документа дозвільного характеру або письмового повідомлення про відмову у його видачі.

Останнім аспектом дозвільної системи у сфері поводження з відходами, який потребує самостійної характеристики, є документи дозвільного характеру. Юридичне значення документів дозвільного характеру полягає у тому, що ними підтверджується надане державою суб'єктам господарювання право на провадження певних дій у сфері поводження з відходами. Такі документи завжди видаються на певний об'єкт (операції або окрему операцію поводження з відходами, об'єкт поводження з відходами) і виступають у передбаченій законодавством формі (дозвіл, письмова згода, висновок).

Після внесення змін до законодавства щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру⁸⁹⁰ перелік таких документів у сфері поводження з відходами зменшився до трьох (при тому, що раніше їх налічувалося більше десяти). Отже, дозвільна система у сфері поводження з відходами передбачає необхідність одержання таких документів дозвільного характеру: дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами (видається терміном на три роки); письмова згода (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо об'єкта поводження з відходами.

Слід зауважити, що крім перелічених вище документів дозвільного характеру, ст. ст. 20, 20-1, 23 Закону про відходи передбачено видачу Міністерством екології та природних ресурсів України, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, Республіканським комітетом АР Крим з охорони навколишнього природного середовища погоджень місць розміщення об'єктів поводження з відходами. Аналіз положень законодавства, якими встановлюються вимоги до дозвільної системи у сфері поводження з відходами, не дозволяє відносити зазначені погодження до документів дозвільного характеру, оскільки такі погодження не внесено до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

Спорідненим із дозвільною системою у сфері поводження з відходами є ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами. Як відомо, здійснення операцій у сфері поводження з відходами, що не є небезпечними, потребує лише одержання відповідного дозволу, без додаткового обмеження з боку держави. Однак операції у сфері поводження з небезпечними відходами є видом господарської діяльності, провадження якого здатне завдати значної шкоди життю і здоров'ю людини та довкіллю, що потребує застосування особливого регулюючого впливу держави до відповідної діяльності – через такий засіб, як ліцензування.

Загальні засади ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами встановлюються Господарським кодексом України⁸⁹¹

⁸⁹⁰Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 9 квітня 2014 р. № 1193-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 23. – Ст. 873.

⁸⁹¹Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.

та Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»⁸⁹². Окремі аспекти ліцензування операцій у цій сфері врегульовано Законом про відходи, постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування»⁸⁹³, «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності»⁸⁹⁴ та іншими нормативно-правовими актами.

Суб'єкти господарювання, у власності або у користуванні яких є хоча б один об'єкт поводження з небезпечними відходами, зобов'язані мати ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, видача якої здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України у передбаченому законом порядку. Необхідно відзначити, Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» встановлюється виключення із ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами. Таким виключенням (не підлягає ліцензуванню) є зберігання (накопичення) суб'єктом господарювання утворених ним небезпечних відходів, якщо протягом року з дня утворення небезпечні відходи передаються суб'єктам господарювання, що мають ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами.

Порядок видачі ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами встановлюється Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Для одержання цієї ліцензії суб'єкт господарювання повинен подати до Міністерства екології та природних ресурсів України заяву встановленого зразка про видачу ліцензії та додати до неї документи, передбачені законодавством для операцій у сфері поводження з небезпечними відходами. Такими документами, наприклад, є перелік видів небезпечних відходів, на поводження з якими отримується ліцензія, копія паспорта місця видалення відходів (у разі здійснення видалення чи захоронення небезпечних відходів), копія свідоцтва про страхування відповідальності на випадок настання негативних наслідків (у разі здійснення операцій з перевезення небезпечних відходів) та інші. Протягом десяти робочих днів з дати надходження заяви про видачу ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами та документів, що додаються до цієї заяви, Міністерство екології та природних ресурсів України приймає рішення про видачу зазначеної ліцензії або про відмову у її видачі, після чого протягом трьох робочих днів повідомляє заявника у письмовій формі про прийняте рішення.

Одержання суб'єктом господарювання ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами призводить до виникнення обов'язку у зазначеного суб'єкта дотримуватись ліцензійних умов провадження

⁸⁹²Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. – Ст. 299.

⁸⁹³Про затвердження переліку органів ліцензування: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 № 1698 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 46. – Ст. 2001.

⁸⁹⁴Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 27. – Ст. 1212.

відповідного виду господарської діяльності. На сьогоднішній день за офіційними даними ситуація у сфері поводження з небезпечними відходами зберігає тенденцію до погіршення⁸⁹⁵, що не в останню чергу є наслідком недотримання суб'єктами господарювання Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами⁸⁹⁶ (далі – Ліцензійні умови). Тільки протягом 2013 року за результатами перевірок Міністерством екології та природних ресурсів України було анульовано 14 ліцензій на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами⁸⁹⁷.

Ліцензійними умовами, зокрема, встановлюються кваліфікаційні, організаційні, технологічні та інші вимоги до здійснення операцій (збирання, перевезення, зберігання, оброблення (перероблення), утилізація, видалення, знешкодження, захоронення) у сфері поводження з небезпечними відходами усіма суб'єктами господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності.

Організаційні вимоги до здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами полягають в обов'язках суб'єкта господарювання дотримуватися норм відповідного законодавства у сфері ліцензування та зберігати ліцензію за своїм місцезнаходженням, а її засвідчену копію – за місцем провадження господарської діяльності філії чи відокремленого підрозділу.

Кваліфікаційні вимоги до здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами передбачають такі обов'язки суб'єкта господарювання як забезпечення призначення на керівні посади осіб, які мають відповідну вищу або професійно-технічну освіту в галузі екології, забезпечення допуску до поводження з небезпечними відходами тільки тих осіб, які мають професійну підготовку щодо поводження з небезпечними речовинами та інші обов'язки.

Технологічні вимоги до здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами залежно від характеру об'єктів, щодо наявності та якісного стану яких висуваються відповідні вимоги, можна поділити на такі групи: 1) вимоги щодо наявності передбачених законодавством документів та їх належного оформлення (плану заходів щодо збирання і тимчасового зберігання небезпечних відходів за класами їх небезпеки на відокремлених територіях та в складських приміщеннях, паспорту на кожне місце чи об'єкт зберігання або видалення відходів та інших документів); 2) вимоги щодо наявності необхідної матеріально-технічної бази, об'єктів і обладнання, а також облаштування та оснащення таких об'єктів і обладнання з дотриманням установлених законодавством вимог (власних або орендованих виробничих площ, спеціально відведених місць (майданчиків, складських приміщень) та

⁸⁹⁵Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р // Офіційний вісник України. – 2013. - № 6. – Ст. 206.

⁸⁹⁶Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 р. № 433 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 58.

⁸⁹⁷Звіт про виконання річного плану (квартальних планів) державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами та із збирання, заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/license>.

споруд, тари для зберігання небезпечних відходів I, II і III класів небезпеки, спеціальної інженерної споруди для захоронення небезпечних відходів та інших об'єктів і обладнання).

Інші вимоги до здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами полягають в обов'язках суб'єктів господарювання дотримуватися під час здійснення відповідних операцій державних санітарних норм, правил, вимог пожежної безпеки, а також повідомляти Міністерство екології та природних ресурсів України про всі зміни даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви про видачу ліцензії.

З метою виконання суб'єктами господарювання комплексу вищезазначених вимог Міністерством екології та природних ресурсів України здійснюється контроль за дотриманням цими суб'єктами Ліцензійних умов. Засади такого контролю встановлено ст. 20 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», а детальна правова регламентація відбувається на рівні затвердженого Міністерством екології та природних ресурсів України Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами⁸⁹⁸. Цим Порядком, зокрема, контроль за додержанням Ліцензійних умов визначається як сукупність організаційних та правових заходів, спрямованих на перевірку додержання ліцензіатами організаційних, кваліфікаційних, технологічних та інших вимог для провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами. Контроль за додержанням Ліцензійних умов здійснюється шляхом проведення планових і позапланових перевірок. За результатами здійснення таких перевірок і при наявності підстав, встановлених ст. 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Міністерство екології та природних ресурсів України може прийняти рішення про анулювання ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами.

3.9.3. Правове регулювання перевезення екологічно-небезпечних відходів. Збирання, заготівля та використання окремих видів відходів як вторинної сировини у механізмі правового забезпечення екологічної безпеки

Правове регулювання перевезення екологічно-небезпечних відходів здійснюється низкою нормативно-правових актів, серед яких окремо слід назвати закони України «Про відходи», «Про перевезення небезпечних вантажів»⁸⁹⁹, «Про транспорт»⁹⁰⁰, «Про автомобільний транспорт»⁹⁰¹, постанови

⁸⁹⁸Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 р. № 434 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 2. – Ст. 59.

⁸⁹⁹Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1644-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 28. – Ст. 222.

⁹⁰⁰Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 51. – Ст. 446.

Кабінету Міністрів України «Про затвердження Статуту залізниць України»⁹⁰², «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів»⁹⁰³ (далі – Положення про контроль), Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів»⁹⁰⁴ та інші.

Окремою складовою національного законодавства, яким здійснюється правове регулювання перевезення екологічно-небезпечних відходів, є міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. До таких міжнародних договорів належать Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням⁹⁰⁵ (далі - Базельська конвенція), Європейська Угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів⁹⁰⁶, Європейська угода про міжнародні перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами⁹⁰⁷ та інші. Окрім цього, при здійсненні перевезення екологічно-небезпечних відходів, за певних умов можуть застосовуватись правила, що встановлені міжнародними документами, які не є міжнародними договорами. Зокрема, відповідно до законодавства⁹⁰⁸ при наданні послуг з перевезення екологічно-небезпечних відходів річковим, морським транспортом суб'єкти господарювання зобов'язані дотримуватись вимог Міжнародного морського кодексу з перевезення небезпечних вантажів⁹⁰⁹ та рекомендацій ООН з перевезення небезпечних вантажів⁹¹⁰.

Поняття «перевезення екологічно-небезпечних відходів» чинним законодавством не визначається та взявши за основу закріплене у Законі про відходи визначення поняття «перевезення відходів», можна, у загальному

⁹⁰¹Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 22. – Ст. 105.

⁹⁰²Про затвердження Статуту залізниць України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 р. № 457 // Офіційний вісник України. - № 14. – Ст. 548.

⁹⁰³Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 // Офіційний вісник України. 2000. - № 29. – Ст. 1217.

⁹⁰⁴Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 липня 2004 р. № 822 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 35. – Ст. 2377.

⁹⁰⁵Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням: Міжнародний договір від 22 березня 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_022.

⁹⁰⁶Європейська Угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ): Міжнародний договір від 30 вересня 1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_217.

⁹⁰⁷Європейська угода про міжнародні перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами(ВОПНВ): Міжнародний договір від 26 травня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_169.

⁹⁰⁸Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу річковим, морським транспортом: Наказ Міністерства інфраструктури України від 26 липня 2013 р. № 524 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 66. – Ст. 2412.

⁹⁰⁹Міжнародний морський кодекс з перевезення небезпечних вантажів (охоплюючи Поправки) та Додаток до IMDG Code, 2008 рік.

⁹¹⁰Рекомендації з перевезення небезпечних вантажів. Керівництво з випробувань і критеріїв (ST/SG/AC.10/11/Rev.5) Організація Об'єднаних Націй, Нью-Йорк та Женева, 2009 рік; Рекомендації з перевезення небезпечних вантажів. Типові правила. (ST/SG/AC.10/1/Rev.6) Організація Об'єднаних Націй, Нью-Йорк та Женева, 2009 рік.

вигляді, перевезенням екологічно небезпечних відходів визнати транспортування таких відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації чи видалення.

Перевезення екологічно-небезпечних відходів є діяльністю, до здійснення якої законодавством передбачено підвищені порівняно із загальними вимоги, які стосуються одержання окремих документів, застосування спеціальних методів і засобів поводження з відповідними відходами, а також здійснення інших дій, спрямованих на запобігання спричиненню зазначеною діяльністю шкоди життю і здоров'ю людини та довкіллю.

Основні вимоги до перевезення екологічно-небезпечних відходів встановлюються ст. 34 Закону про відходи. Зазначені вимоги полягають у тому, що: 1) таке перевезення дозволяється лише за наявності їх паспорта та ліцензії на поводження з ними і в порядку, визначеному законодавством про перевезення небезпечних вантажів; 2) це перевезення здійснюється за умови обов'язкового страхування цивільної відповідальності перевізника за збитки, які можуть бути завдані ним під час перевезення, відповідно до закону.

Загальні вимоги до перевезення екологічно-небезпечних відходів усіма видами транспорту – залізничним, морським, річковим, автомобільним та авіаційним закріплюються Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів» і включають: наявність переліку належним чином оформлених перевізних документів; відповідність транспортних засобів вимогам державних стандартів, безпеки, охорони праці та екології, а також наявність у встановлених законодавством випадках відповідного маркування і свідоцтва про допущення до перевезення небезпечних вантажів; забезпечення фізичного захисту і супроводження екологічно-небезпечних відходів залежно від їх класифікації та виду транспорту, яким вони перевозяться; обов'язкове страхування відповідальності суб'єктів перевезення екологічно-небезпечних відходів та обов'язкове страхування здоров'я і життя працівників, які беруть участь у перевезенні зазначених відходів, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання.

До початку перевезення екологічно-небезпечні відходи мають бути обов'язково класифіковані у залежності від вмісту небезпечних речовин та віднесені до певного класу (підкласу) безпеки з відзначенням цього у необхідних документах. Умови перевезення екологічно-небезпечних відходів встановлюються нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність транспорту.

Особливе місце у перевезенні екологічно-небезпечних відходів займає транскордонне перевезення таких відходів. За визначенням Базельської конвенції і Положенням про контроль транскордонним перевезенням екологічно-небезпечних відходів є будь-яке переміщення цих відходів з району, який перебуває під національною юрисдикцією однієї держави, у район чи через район, який перебуває під національною юрисдикцією іншої держави, або у район чи через район, який не перебуває під юрисдикцією будь-якої держави, за умови, що таке перевезення стосується, принаймні, двох держав.

За офіційними даними у 2012 р. в Україну було імпортовано 113,3 тис. тон та експортовано до інших країн 556,6 тис. тон екологічно-небезпечних відходів⁹¹¹, що свідчить про достатньо великі масштаби участі України у транскордонних перевезеннях відповідних відходів. Такі перевезення здійснюються відповідно до правил і процедур, установлених Базельською конвенцією та прийнятим на її виконання Положенням про контроль.

Головним інструментом регулювання Базельською конвенцією транскордонних перевезень екологічно-небезпечних відходів є процедура попереднього письмового повідомлення компетентних органів усіх зацікавлених держав (експорту, імпорту і транзиту) про будь-яке передбачуване транскордонне перевезення екологічно-небезпечних відходів і отримання від них письмової згоди на здійснення відповідного перевезення. Відповідно до Положення про контроль повідомниками можуть виступати виробник відходів, експортер або компетентний орган держави експорту.

Окрім вищезазначеної процедури попереднього письмового повідомлення, Базельською конвенцією передбачається виконання її Сторонами низки зобов'язань, які відіграють роль вихідних принципів транскордонного перевезення екологічно-небезпечних відходів, а саме: заборона експорту екологічно-небезпечних відходів у напрямі Сторін, що ввели заборону на імпорт зазначених відходів та належним чином повідомили про це інші Сторони; зведення до мінімуму транскордонного перевезення екологічно-небезпечних відходів відповідно до екологічно обґрунтованого та ефективного їх використання; недопущення імпорту екологічно-небезпечних відходів, якщо є підстави вважати, що використання зазначених відходів не буде здійснюватися екологічно обґрунтованим чином; заборона Сторонам експорту екологічно-небезпечних відходів до держав, що не є Сторонами, а також імпорту відповідних відходів із цих держав.

Ще однією особливістю транскордонного перевезення екологічно-небезпечних відходів є те, що згідно із Положенням про контроль такі відходи підлягають класифікації згідно з Міжнародним кодом ідентифікації відходів (МКІВ), який отримується повідомником у порядку, визначеному Інструкцією з отримання Міжнародного коду ідентифікації відходів⁹¹².

У механізмі забезпечення екологічної безпеки особливу роль відіграють збирання, заготівля та використання окремих видів відходів як вторинної сировини. Ключовими показниками, що свідчать про рівень ефективності функціонування системи збирання, заготівлі та використання окремих видів відходів як вторинної сировини є: великі обсяги накопичення та утворення відходів (станом на 2013 р. в Україні накопичено близько 36 млрд. тон відходів,

⁹¹¹ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році [Електронний ресурс]: офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.

⁹¹² Про затвердження Інструкції з отримання Міжнародного коду ідентифікації відходів: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 16 жовтня 2000 р. № 165 //Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1955.

з яких утилізується лише 30% промислових та 4% побутових відходів⁹¹³); домінування видалення відходів у спеціально відведені місця та об'єкти над їх утилізацією (частка відходів, видалених у спеціально відведені місця та об'єкти, становила у 2013 р. 64,3% від загального обсягу утворених відходів⁹¹⁴); значна диспропорція в структурі утилізованих відходів у бік неорганічних неметалевих відходів (склали у 2012 р. понад 85% утилізованих відходів⁹¹⁵) та інші. Зважаючи на вищезазначені обставини, комплексне підвищення ефективності збирання, заготівлі та використання окремих видів відходів як вторинної сировини стає невід'ємною складовою стратегії національної екологічної політики.

Для поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, як цілей національної екологічної політики України, планується до 2020 року збільшити обсяги заготівлі, утилізації та використання відходів як вторинної сировини у 1,5 рази⁹¹⁶. Враховуючи реальні економічні передумови та потреби забезпечення екологічної безпеки, постановка відповідного стратегічного завдання є цілком обґрунтованою. За приблизними підрахунками обсяги утворення в Україні відходів, які можуть бути використані як вторинні ресурси (складаються з відходів як вторинної сировини та відходів, придатних для отримання вторинної сировини), є настільки великими, що за своєю цінністю вони подекуди перевищують цінність первинних ресурсів⁹¹⁷.

Об'єктивна оцінка відповідних економічних передумов і поступова переорієнтація на пріоритетність забезпечення екологічної безпеки перед результатами економічної діяльності призвели до того, що починаючи із двохтисячних років в системі законодавства України про відходи починає складатися відносно відособлена сукупність нормативно-правових актів, присвячених правовому регулюванню тих чи інших аспектів збирання, заготівлі та використання окремих видів відходів як вторинної сировини. Так, у 2001 р. уперше було затверджено перелік окремих видів відходів як вторинної сировини, збирання та заготівля яких підлягають ліцензуванню⁹¹⁸ та ліцензійні умови провадження відповідної діяльності. Того ж року постановою Кабінету Міністрів України було впроваджено систему збирання, заготівлі та утилізації

⁹¹³Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р // Офіційний вісник України. – 2013. - № 6. – Ст. 206.

⁹¹⁴Статистичний збірник «Довкілля України у 2013 році» [Електронний ресурс]: офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/ns_rik/analit/arhiv.htm.

⁹¹⁵Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році [Електронний ресурс]: офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.

⁹¹⁶Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 26. – Ст. 218.

⁹¹⁷Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році [Електронний ресурс]: офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.

⁹¹⁸Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, збирання та заготівля яких підлягають ліцензуванню: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 183 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 9. – Ст. 361.

відходів як вторинної сировини⁹¹⁹ та наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України затверджено порядок збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари (упаковки)⁹²⁰.

У зв'язку із цим у 2002 р. Закон про відходи було доповнено визначеннями понять «відходи як вторинна сировина» та «збирання і заготівля відходів як вторинної сировини», а також закріплено порядок здійснення діяльності, пов'язаної із збиранням і заготівлею окремих видів відходів як вторинної сировини. Зокрема, за визначенням Закону про відходи, відходами як вторинною сировиною є відходи, для утилізації та переробки яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні і/або економічні передумови.

Незважаючи на закріплення законодавчої дефініції поняття відходів як вторинної сировини, наукова дискусія щодо співвідношення «відходів» і «вторинної сировини» триває і зводиться до двох основних підходів. У рамках першого підходу обґрунтовується, що відходи не можуть визнаватись вторинною сировиною, оскільки підлягають видаленню чи переробці для забезпечення захисту життя і здоров'я людини і довкілля, а вторинна сировина – для повторного її залучення у господарську діяльність як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів⁹²¹. В основі другого підходу лежить теза про неможливість (або, принаймні, обмежену можливість) розмежування відходів і вторинної сировини, оскільки за певних умов будь-які відходи можуть перейти до категорії вторинної сировини і почати використовуватись⁹²².

З урахуванням наведеного представляють інтерес правові засади діяльності із збирання, заготівлі і із використання окремих видів відходів як вторинної сировини.

Діяльністю із збирання та заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини за Законом про відходи є діяльність, пов'язана із збиранням, купівлею, прийманням, зберіганням, обробленням (переробленням), перевезенням, реалізацією і постачанням таких відходів переробним підприємствам на утилізацію, а також надання послуг у цій сфері. До недавнього часу за окремими видами відходів (відходи полімерні та гумові, у тому числі зношені шини) така діяльність підлягала ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»⁹²³. Проте, після набуття юридичної сили Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості

⁹¹⁹Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 915 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 31. – Ст. 1412.

⁹²⁰Про затвердження Порядку збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари (упаковки): Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 2 жовтня 2001 р. № 224 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 41. – Ст. 1876.

⁹²¹ Юрескул В. Поводження з вторинними ресурсами – особливий предмет правового регулювання // Юридический вестник. – 2007. - № 3. – С. 39.

⁹²² Міщенко В., Виговська Г. Економіко-правовий статус відходів як вторинної сировини // Економіка України. – 2010. - № 10. – С. 76.

⁹²³Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. – Ст. 299.

документів дозвільного характеру»⁹²⁴ діяльність із збирання та заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини було виключено з переліку ліцензованих. Отже наразі така діяльність здійснюється на загальних засадах, закріплених Господарським кодексом України з урахуванням особливостей, встановлених законодавством про відходи.

Діяльність із використання окремих видів відходів як вторинної сировини здійснюється, передусім, шляхом утилізації таких відходів, а також оброблення (перероблення). За офіційними даними загальні обсяги утилізації відходів у 2013 р. порівняно із 2012 р. збільшились на 2,6%, але, паралельно із цим, на 18,9% зменшився обсяг утилізації відходів I-III класу небезпеки. Крім того, на 73,2% зменшилось спалення відходів з метою їх теплової переробки і на 18,5% – спалення відходів з метою отримання енергії⁹²⁵. В цілому зазначені показники свідчать про низький рівень використання в Україні відходів як вторинної сировини.

Відповідно до Закону України «Про відходи» утилізація являє собою використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів. На відміну від підходу, закладеного у Директиву Європейського парламенту та Ради 2008/98/ЄС про відходи⁹²⁶, підхід, на якому побудовано національне законодавство у сфері поводження з відходами, є спрощеним і підтверджує недостатню розмежованість на рівні законодавства понять відходів як вторинної сировини та вторинних матеріальних і енергетичних ресурсів. Вищеназвана Директива, зокрема, акцентує основну увагу на корисних властивостях відходів, виходячи з чого утилізація розглядається як будь-яка операція, в результаті якої відходи приносять користь, замінюючи інші матеріали, які в іншому випадку були б використані для виконання конкретної функції, або відходи приготовлені для виконання такої функції. Таке розуміння утилізації засновується на критеріях, за допомогою яких дії з використання відходів як вторинної сировини відмежовуються від дій, що не є корисними і, відповідно, не можуть вважатись утилізацією.

З метою зменшення негативного впливу відходів на довкілля Кабінетом Міністрів України у 2001 р. було прийнято Постанову «Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини». Зокрема, зазначена система включає: затвердження тарифів на послуги із збирання, заготівлі та утилізації використаної тари і пакувальних матеріалів; встановлення мінімальних норм утилізації використаних тари і пакувальних матеріалів для підприємств, установ, організацій усіх форм власності у відсотках загальної маси тари і пакувальних матеріалів, які вони використовують в Україні або імпортують разом з продукцією (з 2011 року – не

⁹²⁴Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 9 квітня 2014 р. № 1193-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 23. – Ст. 873.

⁹²⁵Експрес-випуск Державної служби статистики України «Утворення та поводження з відходами у 2013 році» [Електронний ресурс]: офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

⁹²⁶Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. - OJ L 312, 22.11.2008. - P. 3–30.

менше 35 %); закріплення спеціальних обов'язків для підприємств, установ та організацій усіх форм власності, які використовують в Україні тару і пакувальні матеріали або імпортують їх разом з продукцією (самостійно забезпечити приймання та утилізацію використаних тари і пакувальних матеріалів, забезпечити виконання встановлених норм утилізації та ін.); встановлення особливого порядку акумулювання та використання коштів, що надходять як плата за послуги з організації збирання, заготівлі та утилізації використаних тари і пакувальних матеріалів. На виконання та у розвиток положень вищезазначеної постанови Кабінету Міністрів України також діє порядок збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари (упаковки)⁹²⁷.

Сучасна модель відносин у сфері збирання, заготівлі та використання окремих видів відходів як вторинної сировини потребує створення умов для збільшення обсягів залучення відходів як вторинної сировини у господарській обіг, ефективного стимулювання зазначеної діяльності за допомогою системи економіко-правових засобів, створення необхідних виробничо-технологічних та економічних передумов для можливості використання як вторинної сировини відходів, раніше розміщених у спеціально відведених для цього місцях та об'єктах. Реалізація таких заходів сприятиме зменшенню загальних обсягів накопичених відходів, зведенню до мінімуму їх шкідливого впливу на життя і здоров'я людини та довкілля, економії і невиснажливому використанню первинних ресурсів.

Принципово важливим для досягнення викладених вище та інших цілей є урахування пропозицій Ради національної безпеки і оборони України щодо необхідності розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів України про упаковку та відходи упаковки (у новій редакції) і про управління відходами як вторинними ресурсами⁹²⁸. У зазначених проектах законів мають бути вирішені такі важливі питання, як визначення пріоритетності залучення у господарський обіг відходів як вторинної сировини, запровадження механізмів фінансово-економічного стимулювання діяльності зі збирання, заготівлі та використання відходів як вторинної сировини та ін.

3.9.4. Юридична відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами

Порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами тягне застосування до винних фізичних і юридичних осіб заходів юридичної відповідальності у порядку, передбаченому законодавством. Основними

⁹²⁷Про затвердження Порядку збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари (упаковки): Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 2 жовтня 2001 р. № 224 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 41. – Ст. 1876.

⁹²⁸Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні»: Указ Президента України від 18 жовтня 2013 р. № 572/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. - № 82. – Ст. 3029.

видами юридичної відповідальності, які застосовуються за правопорушення у вищезазначеній сфері, є адміністративна, кримінальна, дисциплінарна і цивільна відповідальність, які прямо встановлені ст. 42 Закону про відходи. Окрім зазначених видів, за окремі порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами можуть застосовуватися й інші види юридичної відповідальності, зокрема, господарська відповідальність.

Адміністративна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами застосовується до осіб, які вчинили відповідні протиправні діяння, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення⁹²⁹ (далі – КУпАП). Зазначені протиправні діяння (адміністративні проступки) можна поділити на дві групи.

До першої групи належать ті адміністративні проступки, у яких порушення вимог екологічної безпеки пов'язується із посяганням на встановлений законодавством порядок поводження з відходами: порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (ст. 82); виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації (ст. 82-2); приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82-3); порушення правил передачі відходів (ст. 82-5); порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (ст. 82-6); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 91-3) та інші.

Друга група адміністративних проступків складається з тих, у яких порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами пов'язується із конкретними компонентами навколишнього природного середовища: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59-1); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73).

Починаючи з 1 січня 2018 р., набуває юридичної сили законодавча заборона щодо захоронення не перероблених (необроблених) побутових відходів (п. і) ч. 1 ст. 32 Закону про відходи). Відповідно, КУпАП буде доповнено новою ст. 82-8 зі складом адміністративного проступку у вигляді «захоронення не перероблених (необроблених) побутових відходів»⁹³⁰.

⁹²⁹Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. - № 51. – Ст. 1122.

⁹³⁰Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5402-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 40. – Ст. 539.

За усі види адміністративних проступків, якими порушуються вимоги екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, застосовується лише один вид адміністративних стягнень – штраф.

Згідно із КУпАП справи про адміністративні проступки, якими порушуються вимоги екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, підвідомчі таким органам: Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція сільського господарства України, Державне агентство лісових ресурсів України, а також органи Державної санітарно-епідеміологічної служби України (коли зазначені вище адміністративні проступки є порушеннями санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм).

Кримінальна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами встановлюється Кримінальним кодексом України⁹³¹ (далі – КК України) і застосовується у випадку вчинення особою суспільно небезпечного винного діяння, яке містить склад злочину. Зокрема, до цієї категорії належать такі злочини: забруднення або псування земель (ст. 239); забруднення атмосферного повітря (ст. 241); порушення правил охорони вод (ст. 242); забруднення моря (ст. 243); порушення законодавства про континентальний шельф України (ст. 244).

Усі перелічені вище склади злочинів є матеріальними і передбачають обов'язкове настання суспільно-небезпечних наслідків, які перебувають у причинно-наслідковому зв'язку із протиправним діянням винної особи. Основними суспільно-небезпечними наслідками для простих складів злочинів є створення небезпеки для життя, здоров'я людей чи довкілля. Для кваліфікуючих складів злочинів обов'язковим є настання таких суспільно-небезпечних наслідків, як спричинення загибелі або захворювання людей, масової загибелі об'єктів тваринного і рослинного світу або інших тяжких наслідків. Виходячи із роз'яснень Пленуму Верховного Суду України, «іншими тяжкими наслідками» можуть охоплюватися також такі наслідки, як істотне погіршення екологічної обстановки в тому чи іншому регіоні (місцевості), генетичне перетворення тих чи інших природних об'єктів та інші⁹³².

Окрім названих вище злочинів, кримінальна відповідальність передбачається за такі суспільно небезпечні діяння, якими порушуються вимоги екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, як: порушення правил екологічної безпеки (ст. 236); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237). Необхідно підкреслити, що об'єктивна сторона цих злочинів передбачає наявність суспільно-небезпечних наслідків у вигляді спричинення загибелі людей, екологічного забруднення значних територій або інших тяжких наслідків.

До категорії злочинів, якими порушуються вимоги екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, належать також окремі злочини, які не входять

⁹³¹Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25-26. – Ст. 131.

⁹³²Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. № 17[Електронний ресурс]: офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04>.

до розділу VIII КК України «Злочини проти довкілля». Так, розділом IX КК України «Злочини проти громадської безпеки» передбачено кримінальну відповідальність за незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини (ст. 268). Кваліфікуючий склад цього злочину має особливий предмет – речовини або матеріали, що належать до категорії небезпечних відходів, які забороняються до ввезення.

Дисциплінарна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поведінки з відходами пов'язана із здійсненням особою трудової діяльності, яка передбачає виконання певного кола трудових обов'язків. Передумовою застосування дисциплінарної відповідальності зазначеного різновиду є факт наявності трудових правовідносин, що виникають на підставі трудового договору, укладеного між працівником і роботодавцем, а підставою застосування – вчинення працівником дисциплінарного проступку. Особливістю дисциплінарної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поведінки з відходами (як і дисциплінарної відповідальності за екологічні правопорушення в цілому) є подвійність об'єкта дисциплінарного проступку⁹³³, вираженого правилами внутрішнього трудового розпорядку, з одного боку, і вимогами законодавства щодо екологічно безпечного поведінки з відходами, з іншого.

Загальна дисциплінарна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поведінки з відходами, яка застосовується до усіх категорій працівників, регламентується Кодексом законів про працю України⁹³⁴ (далі – КЗпП України). Відповідно до 480т.. 480т.. 147, 147-1, 148 цього Кодексу дисциплінарне стягнення у вигляді догани або звільнення застосовується до працівника органом, якому надано право прийняття на роботу, не пізніше одного місяця з дня виявлення і не пізніше шести місяців з дня вчинення дисциплінарного проступку.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поведінки з відходами встановлюється для обмеженого кола працівників і застосовується на підставі спеціальних нормативно-правових актів (статутів, положень, законів)⁹³⁵. Наприклад, таку відповідальність передбачено для державних службовців⁹³⁶, працівників гірничих підприємств⁹³⁷, залізничного транспорту⁹³⁸ та інших категорій працівників. Зокрема, до державних службовців, поряд із дисциплінарними

⁹³³ Петлюк Ю. С. Дисциплінарна відповідальність за екологічні правопорушення: окремі правові аспекти // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. - № 3 (25). – С. 192.

⁹³⁴ Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. - № 50. – Ст. 375.

⁹³⁵ Кабаченко М. О. Особливості дисциплінарної відповідальності // Право та державне управління. – 2013. - № 1 (10). – С. 42.

⁹³⁶ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 52. – Ст. 490.

⁹³⁷ Про затвердження Положення про дисципліну працівників гірничих підприємств: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 294 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 12. – Ст. 567.

⁹³⁸ Про Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 р. № 55 [Електронний ресурс]: офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-93-%D0%BF>.

стягненнями, передбаченими КЗпП України, можуть застосовуватися й специфічні заходи дисциплінарного впливу – попередження про неповну службову відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду. Окрім цього, посадові особи та спеціалісти, винні в порушенні вимог щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, позбавляються премій повністю або частково за поданням Державної екологічної інспекції України, згідно з рішенням їх органів управління⁹³⁹.

Цивільна відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами ґрунтується на законодавчому положенні, відповідно до якого застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів (ч. 5 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). У цьому контексті слід відзначити, що у вітчизняній і зарубіжній науці екологічного права обґрунтовується теорія екологічної шкоди, яка відносно загального розуміння шкоди у цивільному праві має суттєві особливості. Екологічна шкода виражається в безпосередньому шкідливому впливі антропогенно зміненого навколишнього природного середовища на життя і здоров'я людини, майбутніх поколінь, у тому числі, у спричиненні моральної шкоди і, при цьому, проявляється впродовж тривалого (невизначеного) проміжку часу, не має чітко визначених територіальних меж поширення, а також не завжди може бути оціненою у грошовому еквіваленті⁹⁴⁰. Різновидом екологічної шкоди є шкода, завдана порушенням вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, тому усі перелічені вище ознаки цілком властиві останній.

Загальні засади відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, закріплено Цивільним кодексом України⁹⁴¹ (далі – ЦК України). Виходячи із приписів 481т. 1166 цього Кодексу, фізична або юридична особа, яка завдала шкоди, зобов'язана її відшкодувати лише за наявності своєї вини. Цей законодавчий принцип є універсальним, однак за певних обставин при вирішенні питання про відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, вина не набуває юридичного значення. У будь-якому випадку зазначена шкода підлягає компенсації у повному обсязі, про що прямо зазначається спеціальною нормою 481т. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Особливої уваги заслуговує відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог екологічної безпеки у сфері поводження з небезпечними відходами. Ст.

⁹³⁹Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 41. – Ст. 546.

⁹⁴⁰*Решетник Л. П.* Правова сутність екологічної шкоди // Історико-правовий часопис. – 2013. - № 1. – С. 99-100.

⁹⁴¹Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 40. – Ст. 356.

34 Закону про відходи покладає на суб'єктів господарювання, у власності або користуванні яких є об'єкти поводження з небезпечними відходами, обов'язок ідентифікувати такі об'єкти відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»⁹⁴². Згідно зі 482т.. 16 цього Закону шкода, заподіяна аварією на об'єкті підвищеної небезпеки (у тому числі моральна), відшкодовується фізичним і юридичним особам суб'єктом господарювання, у власності або у користуванні якого перебуває об'єкт підвищеної небезпеки, незалежно від вини цього суб'єкта у повному обсязі за виключенням випадків, коли аварія виникла внаслідок непереборної сили або з умислу потерпілого. Зазначені вимоги Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» щодо відшкодування шкоди, заподіяної аварією на об'єкті підвищеної небезпеки, у конкретизованому вигляді відтворюють положення ЦК України щодо відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки (ст.. 1187).

Водночас, як зауважується в науковій літературі, встановлена законом презумпція відповідальності власника за невиконання чи неналежне виконання обов'язку щодо утилізації та видалення відходів обумовлює наявність ряду проблем щодо відповідальності різних власників залежно від приналежності відходів на титулі власності державі, органам місцевого самоврядування, громадянам і їх об'єднанням⁹⁴³.

Крім викладеного вище, законодавством встановлено специфічні правила щодо відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, у зв'язку з виконанням угоди про розподіл продукції. Законом України «Про угоди про розподіл продукції»⁹⁴⁴, зокрема, передбачено, що шкода, заподіяна довіллю у зв'язку з діяльністю інвестора, пов'язаною з виконанням угоди про розподіл продукції, підлягає відшкодуванню (компенсації) в повному обсязі за рахунок інвестора, незалежно від плати за забруднення довілля та погіршення якості природних ресурсів. При цьому, інвестор звільняється від відшкодування шкоди, заподіяної довіллю, тільки якщо доведе, що шкода заподіяна внаслідок стихійних природних явищ або навмисних дій потерпілих.

Господарська відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами регламентується Господарським кодексом України⁹⁴⁵ та іншими актами законодавства і застосовується у вигляді окремих видів адміністративно-господарських санкцій. Зокрема, відповідно до ст.. 238 Господарським кодексом України адміністративно-господарські санкції можуть бути застосовані до суб'єктів господарювання уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської

⁹⁴²Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 15. – Ст. 73.

⁹⁴³Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: Монографія. – Дніпропетровськ, 2011. – С. 313.

⁹⁴⁴Про угоди про розподіл продукції:Закон України від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 44. – Ст. 391.

⁹⁴⁵Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р.// Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 18. – Ст. 144.

діяльності і спрямовані на припинення правопорушення та ліквідацію його наслідків.

Порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами, як правопорушення у сфері господарювання, можуть бути підставою для застосування таких видів адміністративно-господарських санкцій, передбачених ст.. 239 Господарським кодексом України: анулювання дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання.

Перша із вищезазначених адміністративно-господарських санкцій може бути застосована до тих суб'єктів господарювання, яким видано ліцензію на провадження діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами. За офіційними даними тільки за 2013 р. Міністерством екології та природних ресурсів анульовано 14 таких ліцензій⁹⁴⁶. Підстави та порядок анулювання ліцензії на провадження діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами встановлюються ст.. 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»⁹⁴⁷. Окремі із передбачених цим Законом підстав так чи інакше пов'язані із порушенням (повторним порушенням, невиконанням розпорядження про усунення порушення) ліцензіатом ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами⁹⁴⁸. У той же час, необхідність дотримання організаційних, кваліфікаційних технологічних вимог, закріплених зазначеними ліцензійними умовами, обумовлена, передусім, забезпеченням вимог екологічної безпеки у відповідній сфері.

Інша адміністративно-господарська санкція – обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання (ст.. 246 Господарським кодексом України), застосовується Кабінетом Міністрів України, іншими уповноваженими органами за здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог, у тому числі з порушенням вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами.

Проблемним аспектом правового регулювання відносин щодо застосування зазначеної санкції є неузгодженість нормативно-правових актів, які складають правову основу такого застосування і мають різну галузеву належність. Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» не передбачає повноважень Кабінету Міністрів України на обмеження або зупинення діяльності суб'єктів господарювання у разі

⁹⁴⁶Звіт про виконання річного плану (квартальних планів) державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами та із збирання, заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/license>.

⁹⁴⁷Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. – Ст. 299.

⁹⁴⁸Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 р. № 433 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 58.

порушення ними екологічних вимог, закріплюючи такі повноваження лише за Державною екологічною інспекцією України (щодо діяльності підприємств і об'єктів). Натомість, Закон України «Про Кабінет Міністрів України»⁹⁴⁹ включає до основних повноважень Кабінету Міністрів України прийняття рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Порівняно із Господарським кодексом України, норми якого дозволяють уповноваженим органам лише обмежувати або зупинити діяльність суб'єкта господарювання, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає й можливість повного припинення діяльності підприємства, установи, організації. З метою підвищення ефективності застосування господарської відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки у сфері поводження з відходами означені вище законодавчі суперечності підлягають усуненню.

Контрольні питання і завдання:

1. Дослідіть юридичну природу відходів як об'єктів підвищеної екологічної небезпеки.
2. Проаналізуйте правове регулювання кожної із операцій поводження з відходами та визначить їх мету і завдання.
3. Розкрийте організаційну складову механізму правового забезпечення екологічної безпеки при поводженні з відходами.
4. Проаналізуйте функціонально-правові засади забезпечення екологічної безпеки при поводженні з відходами.

Рекомендована література:

1. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами : Автореф. ...канд. юрид. наук. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2006.
2. Юрескул В. О.. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні. : Дис... канд. наук: 12.00.06 - 2009.

Тема 3.10. Правові засади забезпечення екологічної безпеки при поводженні з небезпечними хімічними речовинами

Анотація. Розглядаються правові засади режиму поводження з небезпечними хімічними речовинами.

Розкриваються організаційно-правові форми забезпечення поводження з небезпечними хімічними речовинами.

⁹⁴⁹Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 13. – Ст. 222.

Аналізуються правові засади дозвільно-реєстраційної діяльності та обліку небезпечних хімічних речовин, як засобу за забезпечення екологічної безпеки.

Досліджуються особливості юридичної відповідальності за порушення вимог екологічної безпеки при поводженні з небезпечними хімічними речовинами.

Ключові слова: небезпечні хімічні речовини; правовий режим небезпечних хімічних речовин; засоби забезпечення екологічної безпеки при поводженні з небезпечними хімічними речовинами.

3.10.1. Правові засади режиму поводження з небезпечними хімічними речовинами

Специфіка хімічних виробництв та характеристика сировини, що використовується при цьому, обумовлюють рівень впливу на навколишнє середовище та здоров'я людей, який характеризується значними об'ємами та високою токсичністю викидів у повітря, скидів стічних вод та утворюванням відходів. Нерозвинена технічна база з утилізації, переробки відходів хімічних виробництв, недостатнє використання безвідходних технологій приводять до підвищення негативного впливу на екологічну ситуацію та умови проживання людей.

Актуальність зазначеної проблеми з роками не тільки не зменшується, а зростає значними темпами. Наразі у промисловості використовується близько 70 тис. найменувань хімічних речовин. Щороку в обіг надходить майже 1,5 тис. таких речовин, більшість з яких за певних умов становить загрозу для життя і здоров'я людей та довкілля. При цьому слід враховувати, що спеціальний режим правового регулювання мають не всі з цих речовин, що створило би надзвичайно широкий та малоефективний конгломерат правових норм, а лише ті, які за своїми фізико-хімічними або токсикологічними властивостями мають значну небезпеку для довкілля, а також життя та здоров'я людей.

Ще в 90-х роках, М.М. Бринчук відмічав, що за останні два десятиліття в промислово розвинутих державах прийнято значну кількість законів з охорони навколишнього середовища від хімічного забруднення, які умовно можна поділити на дві групи. Перша група законів спрямована на регулювання видалення хімічних відходів. Завдання другої групи – регулювання випробувань, виробництва, транспортування, зберігання та використання токсичних речовин⁹⁵⁰. Зокрема він відмічав, що під впливом хімічного стану навколишнього середовища, що погіршувався, боротьби широкої громадськості за сприятливі екологічні умови життя, усвідомлення зв'язку та залежності економічних інтересів від факторів навколишнього середовища в 70-ті роки в ряді держав було прийнято спеціальні закони. Так у 1973 році було прийнято Закон про випробування та регулювання виробництва хімічних речовин

⁹⁵⁰ Бринчук М. М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами : [монография] / М. М. Бринчук. – М. : Наука, 1990. – С. 5.

(Японія) та Закон про продукти шкідливі для здоров'я людини та навколишнього середовища (Швеція); у 1975 році – Закон про речовини, що забруднюють навколишнє середовище (Канада); у 1976 році – Закон про контроль за токсичними речовинами (США); в 1977 році – Закон про контроль за хімічними продуктами (Франція); у 1980 році – Закон про охорону від небезпечних хімічних речовин (ФРН). В ці ж роки спеціальні закони прийняті і в інших державах світу⁹⁵¹.

Разом з тим в Україні наразі не створено стрункої системи законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки в сфері поводження з хімічними речовинами. Воно розвивається дискретно, іноді безпредметно в комплексі з іншими відносинами, що створює значні проблеми щодо визначення єдиного правового режиму поводження з такими речовинами, про що свідчить й сам стан правового регулювання цих відносин.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» регулює цілу групу речовин та встановлює загальні вимоги щодо поводження з ними. Так, підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані дотримуватись правил транспортування, зберігання і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів, з тим щоб не допустити забруднення ними або їх складовими навколишнього природного середовища і продуктів харчування (ст. 52).

При створенні нових хімічних препаратів і речовин, інших потенційно небезпечних для навколишнього природного середовища субстанцій повинні розроблятися та затверджуватися у встановленому законодавством порядку допустимі рівні вмісту цих речовин у об'єктах навколишнього природного середовища та продуктах харчування, методи визначення їх залишкової кількості та утилізації після використання.

Вміст природних та штучних домішок, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища або здоров'я людей, у таких препаратах, а також сировині, що використовується для їх виробництва, не повинен перевищувати допустимих рівнів, встановлених відповідно до законодавства.

Екологічні вимоги при виробництві, зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні, захороненні токсичних та інших небезпечних для навколишнього природного середовища і здоров'я людей речовин, віднесення хімічних речовин до категорії токсичних та їх класифікація за ступенем небезпечності визначаються нормативними документами на підставі висновку державної екологічної експертизи і погоджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

⁹⁵¹ Бринчук М. М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами : [монография] / М. М. Бринчук. – М. : Наука, 1990. – С. 46.

Таким чином, виходячи з загальних принципів потенційної екологічної небезпеки господарської діяльності, превентивного характеру екологічних заходів, сучасне законодавство в сфері поводження з хімічними речовинами будується навколо питань регулювання небезпечних та особливо небезпечних хімічних речовин. При цьому, в законодавстві використовуються терміни:

«хімічна речовина» – будь-який хімічний елемент або хімічна сполука в чистому вигляді або у суміші з іншими речовинами природного або штучного походження, яка одержана спеціально або утворюється в процесі господарської діяльності, в тому числі у вигляді побічних продуктів або відходів виробництва;

«шкідлива хімічна речовина» – речовина, яка у разі контакту з організмом працівника викликає ураження, захворювання чи відхилення у стані здоров'я, які можуть бути діагностовано сучасними методами досліджень протягом трудового стажу, або у віддалені періоди його життя, або життя наступних поколінь⁹⁵².

«небезпечна речовина» – хімічна, токсична, вибухова, окислювальна, горюча речовина, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин мікроорганізми тощо), які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним та культурним цінностям⁹⁵³.

«небезпечна хімічна речовина» – хімічна речовина, безпосередня чи опосередкована дія якої може спричинити загибель, гостре чи хронічне захворювання або отруєння людей і (чи) завдати шкоди довкіллю⁹⁵⁴.

Крім того, в законодавстві застосовується термін «особливо небезпечна хімічна речовина», який не має чіткого нормативного закріплення, а використовується для потреб ліцензування господарської діяльності та розкривається через встановлення Кабінетом Міністрів України конкретного переліку таких речовин⁹⁵⁵.

Також для конкретних потреб використовуються і ряд інших термінів: «токсичний хімікат» – будь-який хімікат, який за рахунок свого хімічного впливу на життєві процеси може мати смертельний наслідок, призводити до тимчасової непрацездатності або заподіяти довготривалу шкоду людям чи

⁹⁵² Про затвердження Вимог до роботодавців щодо захисту працівників від шкідливого впливу хімічних речовин: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України № 627 від 22.03.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1126.

⁹⁵³ Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України № 2245-III від 18.01.2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Ст.268.

⁹⁵⁴ Про затвердження Методики прогнозування наслідків вилливу (викиду) небезпечних хімічних речовин при аваріях на промислових об'єктах і транспорті: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства аграрної політики України, Міністерства економіки України, Міністерства екології та природних ресурсів України № 73/82/64/122 від 27.03.2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 15. – Ст. 681.

⁹⁵⁵ Про затвердження Переліку особливо небезпечних хімічних речовин, виготовлення та реалізація яких підлягає ліцензуванню: Постанова Кабінету Міністрів України № 1287 від 17.08.1998 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 33. – Ст. 1235

тваринам. До них належать усі такі хімікати, незалежно від їх походження чи способу їх виробництва і незалежно від того, чи вироблені вони на об'єктах, містяться у боєприпасах чи десь в іншому місці⁹⁵⁶; «токсичні хімічні, радіоактивні та інші небезпечні для навколишнього природного середовища і здоров'я людей речовини» – речовини, фізичні, хімічні чи біологічні характеристики яких створюють чи можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними⁹⁵⁷.

Отже, наразі гостро стоїть питання уніфікації термінології в сфері поводження з хімічними речовинами, а також встановлення особливостей правового регулювання в залежності від ступеня їх небезпечності та розмежування із іншими видами речовин та матеріалів, які мають власний правовий режим (відходи, генетично-модифіковані організми, біологічні та інші речовини). При цьому основний акцент правового регулювання повинен бути зроблений саме на небезпечні хімічні речовини, а також їх різновид особливо небезпечні хімічні речовини.

Правове регулювання в цій сфері складається з декількох груп нормативно-правових актів: програмно-політичні, законодавство щодо поводження з окремими видами небезпечних хімічних речовин; законодавство щодо особливостей окремих видів діяльності в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами.

Однією з умов забезпечення екологічної безпеки в хімічній галузі є створення державної політики щодо правового режиму хімічних речовин та виконання відповідного законодавства, яке повинно стати частиною екологічного законодавства. Так, Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»⁹⁵⁸ відносно невелика тривалість життя в Україні пов'язується із забрудненням навколишнього природного середовища внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами гірничодобувної, металургійної, хімічної промисловості та паливно-енергетичного комплексу. Разом з тим при аналізі питань щодо впливу на стан довкілля відходів та небезпечних хімічних речовин законодавець переважно наголошує на проблемах поводження з відходами, згадуючи лише те, що на кінець 2009 року в Україні на 2987 складах накопичено більше 20 тисяч тонн непридатних пестицидів, більше половини з яких - невідомі суміші високотоксичних пестицидів, які належать до переліку стійких органічних забруднювачів ООН. При цьому серед цілей національної екологічної політики визначається необхідність забезпечення до 2020 року

⁹⁵⁶ Про затвердження Інструкції про порядок підготовки інформації згідно з Конвенцією про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення: Наказ Міністерства закордонних справ України № 104 від 25.05.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 25. – Ст. 1136.

⁹⁵⁷ Про затвердження Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України № 204 від 08.09.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 47. – Ст. 2320

⁹⁵⁸ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

остаточного знешкодження накопичених не придатних до використання пестицидів шляхом запровадження екологічно безпечних технологій їх знешкодження та розроблення до 2015 року і виконання до 2020 року плану заходів щодо заміни особливо небезпечних хімічних речовин, що виробляються і використовуються в основних секторах національної економіки, та забезпечення їх безпечного транспортування і зберігання.

Таким чином, основні завдання законодавства в сфері поводження з хімічними речовинами лежать в рамках реалізації наступних напрямів екологічної політики: забезпечення екологічної безпеки (інтегративна мета), вирішення проблеми вже утворених (існуючих) відпрацьованих (непридатних) хімічних речовин, зменшення рівня використання небезпечних хімічних речовин, в першу чергу, за рахунок заміщення їх на безпечніші.

Нажаль, завдання щодо заміни особливо небезпечних хімічних речовин так і залишається невиконаним. Окремі елементи екологічної політики в цій сфері залишаються лише у вигляді Концепції підвищення рівня хімічної безпеки⁹⁵⁹. Зазначена Концепція акцентує увагу на багатоаспектності та слабкій координованості законодавства в сфері хімічної безпеки закріплюючи те, що питання щодо забезпечення хімічної безпеки та поводження з хімічними речовинами регулюється законодавством про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, об'єктів підвищеної безпеки, охорону праці, охорону навколишнього природного середовища, перевезення небезпечних вантажів, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і цивільний захист населення та міжнародними актами, ратифікованими Верховною Радою України. Констатується, що розроблено ряд загальнодержавних програм, прийнято відповідні нормативно-правові акти, зокрема, з питань охорони праці, пожежної та екологічної безпеки, запроваджено санітарно-гігієнічні норми та правила, визначено перелік центральних органів виконавчої влади, які здійснюють державне регулювання у сфері хімічної безпеки та поводження з хімічними речовинами. Однак при цьому охоплено лише окремі напрями забезпечення хімічної безпеки, виконання програм у повному обсязі не забезпечено, дії центральних і місцевих органів виконавчої влади та їх підрозділів не координуються, має місце дублювання їх функцій.

У зв'язку із цим наголошується, що відповідно до основних принципів міжнародного права у сфері хімічної безпеки та поводження з хімічними речовинами проблема підвищення рівня хімічної безпеки може бути розв'язана шляхом: удосконалення законодавства з питань забезпечення хімічної безпеки та поводження з хімічними речовинами; створення та сприяння функціонуванню системи забезпечення хімічної безпеки, запровадження безперервної оцінки ризику заподіяння шкоди життю і здоров'ю людей та довкіллю у процесі поводження з хімічними речовинами, вжиття заходів для зниження рівня зазначеного ризику; вжиття заходів для запобігання

⁹⁵⁹ Про схвалення Концепції підвищення рівня хімічної безпеки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1571-р від 17.12.2008 р.// Офіційний вісник України. – 2008. – № 98. – Ст. 3247.

виникненню хімічного забруднення і аварій; підвищення рівня науково-технічного забезпечення вирішення питань щодо хімічної безпеки та поводження з хімічними речовинами, координація науково-технічної діяльності у цій сфері та забезпечення впровадження в практику нових технологій за результатами такої діяльності; формування відповідального ставлення громадян до використання хімічних речовин у процесі їх життєвого циклу - виробництва, зберігання, транспортування, використання, торгівлі, вилучення з обігу та утилізації або знешкодження; поглиблення міжнародного співробітництва та виконання міжнародних зобов'язань України у сфері хімічної безпеки та поводження з хімічними речовинами.

На необхідності вирішення проблем, в тому числі небезпечних хімічних речовин та особливості їх вирішення, наголошується у Концепції Державної цільової оборонної програми утилізації озброєння, військової техніки та іншого військового майна (крім звичайних видів боєприпасів та компонентів рідкого ракетного палива) на період до 2017 року⁹⁶⁰, яка передбачає утилізацію небезпечних хімічних речовин із залученням підприємств, установ та організацій, які здатні виконати ці роботи відповідно до норм і правил екологічної безпеки та вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, за рахунок бюджетних коштів.

Питання поводження з відпрацьованими (непридатними) небезпечними хімічними речовинами частково охоплюються Загальнодержавною програмою поводження з токсичними відходами, якою передбачено необхідність заходів щодо знешкодження та знищення високотоксичних відходів.

Значний вплив на правовий режим поводження з небезпечними хімічними речовинами справляється у процесі реалізації Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»⁹⁶¹, який регулює правові відносини у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні. Зокрема, цим Законом хімічні чинники, матеріали або продукти, що впливають або за певних умов можуть негативно впливати на здоров'я людини віднесено до небезпечних факторів, які підлягають регулюванню, встановлено вимоги щодо гігієнічної регламентації і державної реєстрації небезпечних факторів, застосування та знешкодження хімічних речовин і матеріалів, біологічних засобів.

Особливості діяльності, пов'язаної з перевезенням небезпечних хімічних речовин залізничним, морським, річковим, автомобільним та авіаційним транспортом встановлені Законом України «Про перевезення небезпечних

⁹⁶⁰ Про схвалення Концепції Державної цільової оборонної програми утилізації озброєння, військової техніки та іншого військового майна (крім звичайних видів боєприпасів та компонентів рідкого ракетного палива) на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 996-р від 05.12.2012 р.// Офіційний вісник України. – 2012. – № 93. – Ст. 3795.

⁹⁶¹ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України № 4004-XII від 24.02.1994 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

вантажів»⁹⁶². При цьому слід відмітити, що в самому тексті Закону згадуються не конкретні речовини, а їх небезпечні властивості, пов'язані із їх фізико-хімічними властивостями. Так, небезпечним вантажем визнаються речовини, матеріали, вироби, відходи виробничої та іншої діяльності, які внаслідок притаманних їм властивостей за наявності певних факторів можуть під час перевезення спричинити вибух, пожежу, пошкодження технічних засобів, пристроїв, споруд та інших об'єктів, заподіяти матеріальні збитки та шкоду довкіллю, а також призвести до загибелі, травмування, отруєння людей, тварин і які за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за результатами випробувань в установленому порядку залежно від ступеня їх впливу на довкілля або людину віднесено до одного з класів небезпечних речовин.

Небезпечними речовинами визнаються речовини, віднесені до таких класів: клас 1 - вибухові речовини та вироби; клас 2 - гази; клас 3 - легкозаймисті рідини; клас 4.1 - легкозаймисті тверді речовини; клас 4.2 - речовини, схильні до самозаймання; клас 4.3 - речовини, що виділяють легкозаймисті гази при стиканні з водою; клас 5.1 - речовини, що окислюють; клас 5.2 - органічні пероксиди; клас 6.1 - токсичні речовини; клас 6.2 - інфекційні речовини; клас 7 - радіоактивні матеріали; клас 8 - корозійні речовини; клас 9 - інші небезпечні речовини та вироби. Таким чином, особливо небезпечні хімічні речовини підпадають під дію цього Закону, який встановлює умови перевезення небезпечних вантажів, вимоги до транспортних засобів, які їх перевозять, а також документів на їх перевезення. Закон також встановлює необхідність фізичного захисту і супроводження небезпечних вантажів, страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів і працівників, які беруть участь у перевезенні таких вантажів, а також особливості ліквідації наслідків аварій, що виникають під час перевезення небезпечних вантажів.

Велике значення для правового режиму поводження з небезпечними хімічними речовинами має і Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»⁹⁶³ який визначає правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків. Цей закон встановлює, що об'єктом підвищеної небезпеки визнаються ті об'єкти, на яких використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної

⁹⁶² Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України № 1644-III від 06.04.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 18. – Ст. 733.

⁹⁶³ Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України № 2245-III від 18.01.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Ст.268.

ситуації техногенного та природного характеру. При цьому під небезпечною речовиною розуміється хімічна, токсична, вибухова, окислювальна, горюча речовина, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин мікроорганізми тощо), які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним та культурним цінностям.

Суб'єкти господарської діяльності зобов'язані ідентифікувати об'єкти підвищеної небезпеки відповідно до кількості порогової маси небезпечних речовин. Нормативи порогових мас небезпечних речовин для ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки, Порядок ідентифікації та обліку об'єктів підвищеної небезпеки, а також Порядок декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»⁹⁶⁴.

Підприємства, що здійснюють поводження з небезпечними хімічними речовинами в обсягах, які дозволяють ідентифікувати їх як об'єкти підвищеної небезпеки, зобов'язані подавати до місцевих органів виконавчої влади декларацію безпеки об'єкта підвищеної небезпеки, а також розробляють і затверджують план локалізації і ліквідації аварій для кожного об'єкта підвищеної небезпеки, який вони експлуатують або планують експлуатувати.

Відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, в тому числі пов'язаних із небезпечними хімічними речовинами, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту регулюються Кодексом цивільного захисту України⁹⁶⁵. Зокрема, ст. 35 цього Кодексу передбачено особливості радіаційного і хімічного захисту населення і територій який включає: 1) виявлення та оцінку радіаційної і хімічної обстановки; 2) організацію та здійснення дозиметричного і хімічного контролю; 3) розроблення та впровадження типових режимів радіаційного захисту; 4) використання засобів колективного захисту; 5) використання засобів індивідуального захисту, приладів радіаційної та хімічної розвідки, дозиметричного і хімічного контролю аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, які беруть участь у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасінні пожеж в осередках ураження радіаційно і хімічно небезпечних об'єктів та населення, яке проживає у зонах небезпечного забруднення; 6) проведення йодної профілактики рятувальників, які залучаються до ліквідації радіаційної аварії, персоналу радіаційно небезпечних об'єктів та населення, яке проживає в зонах можливого забруднення, радіоактивними ізотопами йоду з метою запобігання опроміненню щитоподібної залози; 7) надання населенню

⁹⁶⁴ Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки : Постанова Кабінету Міністрів України № 956 від 11.07.2002 р.// Офіційний вісник України. – 2002. – № 29. – Ст. 1357.

⁹⁶⁵ Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

можливості придбання в особисте користування засобів індивідуального захисту, приладів дозиметричного та хімічного контролю; 8) проведення санітарної обробки населення та спеціальної обробки одягу, майна і транспорту; 9) розроблення загальних критеріїв, методів та методик спостережень щодо оцінки радіаційної і хімічної обстановки; 10) інші заходи радіаційного і хімічного захисту залежно від ситуації, що склалася.

Радіаційний і хімічний захист населення і територій забезпечується 1) визначенням суб'єктів господарювання, на яких обладнуються місця для проведення санітарної обробки населення та спеціальної обробки одягу, майна і транспорту; 2) завчасним накопиченням і підтриманням у готовності: а) засобів колективного та індивідуального захисту; б) приладів радіаційної та хімічної розвідки, дозиметричного і хімічного контролю; в) засобів фармакологічного протирадіаційного захисту для йодної профілактики населення, рятувальників та персоналу радіаційно небезпечних об'єктів радіоактивними ізотопами йоду з метою запобігання опроміненню щитоподібної залози.

Враховуючи визнання Україною пріоритету міжнародного законодавства, а також євроінтеграційні прагнення і участь у різних міждержавних організаціях необхідно зазначити ще ряд міжнародних та міждержавних актів, які є реперними точками щодо вирішення цілого ряду питань пов'язаних із поводженнями з небезпечними хімічними речовинами.

Конвенція про безпеку при використанні хімічних речовин на виробництві, регулює питання розробки, здійснення та періодичного перегляду послідовної політики щодо безпеки при використанні хімічних речовин на виробництві у світлі національних умов і практики та консультування з найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників країнами-членами Конвенції⁹⁶⁶.

Метою Роттердамської конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі⁹⁶⁷ є сприяння запровадженню спільної відповідальності та узгоджених зусиль країн у міжнародній торгівлі окремими небезпечними хімічними речовинами з метою охорони здоров'я людини та навколишнього середовища від потенційного шкідливого впливу та заохочення їх екологічно обґрунтованого використання шляхом сприяння обміну інформацією щодо їхніх властивостей, запровадження процедури прийняття рішень щодо їхнього імпорту та експорту на національному рівні і розповсюдження цих рішень серед сторін Конвенції.

Велике значення в процесі гармонізації національного законодавства та законодавства ЄС має Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС щодо запровадження Спільнотою нової системи регулювання виробництва та

⁹⁶⁶ Конвенція Міжнародної організації праці № 170 про безпеку в застосуванні хімічних речовин на виробництві від 25.06.1990 р. / [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_009

⁹⁶⁷ Роттердамська конвенція про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі від 10.09.1998 / [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_a35

використання хімічної продукції REACH (реєстрація, оцінка та авторизація хімічних речовин)⁹⁶⁸ який набрав чинності 01.06.2007.

Головне завдання REACH – забезпечити високий рівень захисту здоров'я людини і навколишнього середовища, включаючи сприяння альтернативним методам оцінки небезпечності речовин, а також вільний обіг речовин на внутрішньому ринку ЄС.

У рамках REACH створено єдину систему для вже існуючих і нових хімічних речовин. Передбачається, що в рамках упровадження даного законодавства буде зареєстровано не менше 30 000 хімічних сполук.

Згідно з зазначеними правилами контроль здійснюється за виробництвом і використанням хімічних речовин усередині ЄС, що безпосередньо впливає на виробників, імпортерів, дистриб'юторів і споживачів хімічної продукції в країнах Євросоюзу. При цьому, безперечно, істотний вплив нове законодавство матиме і на компанії країн, що не належать до Європейського Союзу, проте здійснюють експортні поставки своєї продукції на європейський ринок та/чи споживають хімічні речовини і суміші, що виготовляються в ЄС⁹⁶⁹.

Крім того, слід зазначити, що уніфікація підходів щодо визначення маркування хімічних речовин знайшли своє відображення у наступних документах:

1. Погоджена на глобальному рівні система класифікації та маркування хімічних речовин⁹⁷⁰, яка створена ООН у 2003 році з метою приведення до єдиного стандарту критеріїв оцінки безпеки речовин, що використовуються в різних країнах, а також систем маркування і повідомлень про безпеку. Зазначена система оновлюється кожні 2 роки, а її останній перегляд відбувся у 2013 році.

2. Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС про класифікацію, маркування та пакування речовин та сумішей, що вносить зміни та скасовує Директиви 67/548/ЄЕС і 1999/45/ЄС та вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 1907/2006⁹⁷¹

3. Міждержавний стандарт ГОСТ 31340-2007 «Попереджувальне маркування хімічної продукції»⁹⁷²

⁹⁶⁸ Regulation (EC) № 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC / [Електронний ресурс] . – Official Journal L 396/1 , 30/12/2006 // Режим доступу до журн. : <http://www.reach-compliance.eu/greek/legislation/docs/launchers/launch-2006-1907-EC-06.html>

⁹⁶⁹ Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС щодо запровадження Спільною новою системою регулювання виробництва та використання хімічної продукції REACH / [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/tehnichni_barieri/

⁹⁷⁰ Согласованная на глобальном уровне система классификации и маркировки химических веществ (СГС). Пятое пересмотренное издание. Организация Объединенных Наций, 2013 / [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : http://www.unecse.org/ru/trans/danger/publi/ghs/ghs_rev05/05files_r.html

⁹⁷¹ Regulation (EC) № 1272/2008 of the European Parliament and of the Council on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006 / [Електронний ресурс] . – Official Journal L 353/1, 31/12/2008 // Режим доступу до журн. : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:353:0001:1355:en:PDF>

⁹⁷² Межгосударственный стандарт ГОСТ 31340-2007 «Предупредительная маркировка химической продукции - Межгосударственный совет по стандартизации, метрологии и сертификации» : Межгосударственный совет по

Таким чином, наразі система законодавства в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами складає значний масив національного та міжнародного законодавства і наразі є нагальна необхідність здійснення систематизації законодавства в сфері поводження з ними. Так, В.І. Андрейцев наголошує, що вдосконалення механізму правового регулювання поводження з небезпечними хімічними речовинами, посилення їх екологічної безпеки спрямовується на кодифікацію законодавства в цій сфері, ураховуючи різноманітні відносини, що виникають у процесі поводження з небезпечними речовинами, створення надійних гарантій їх безпеки для життя і здоров'я людей та довкілля.

У цьому напрямку доцільна систематизація шляхом розробки і прийняття єдиного комплексного кодифікованого акту у формі Закону про хімічні речовини або Закону про поводження з хімічними речовинами та їх екологічну безпеку, з регулюванням у ньому всього комплексу правовідносин, пов'язаних із виробництвом, випробуванням, реєстрацією, використанням та знешкодженням небезпечних та шкідливих хімічних речовин, їх відходів, як особливого джерела підвищеної екологічної безпеки.

Така законодавча практика виправдала себе на прикладі розробки, прийняття та практичного застосування Закону України про відходи, акцентувавши увагу при розробці такого законопроекту саме на особливості об'єктів правового регулювання, в якості яких законодавчій регламентації підлягають небезпечні та особливо небезпечні хімічні речовини⁹⁷³.

При цьому вбачається, що саме в такому вигляді законодавство щодо екологічної безпеки у сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами органічно впишеться в процес кодифікації екологічного законодавства найвдалішою формою якого представляється запропонований А.П. Гетьманом Кодекс законів України про довкілля⁹⁷⁴.

3.10.2. Організаційно-правові форми забезпечення поводження з небезпечними хімічними речовинами

В теорії екологічного права виділяють декілька факторів, які обумовлюють ефективність механізму його реалізації. Зокрема до них відносяться правові, організаційні, економічні та ідеологічні фактори⁹⁷⁵, кожна група з яких формує в подальшому самостійні механізми в екологічній сфері та сфері екологічної безпеки. Разом з тим, з точки зору дієвості екологічних

стандартизації, метрології і сертифікації от 27.12.2007 / [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : <http://www.vnicismv.ru/services/passport/31340.pdf>

⁹⁷³ Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : [монографія] / В. І. Андрейцев. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – С. 329.

⁹⁷⁴ Гетьман А.П. Науково-методологічні чинники становлення та перспективи розвитку законодавства про охорону довкілля / А. П. Гетьман // Правова охорона довкілля: сучасний етап та перспективи розвитку : [монографія] / А.П. Гетьман, А.К Соколова, Г.В. Анісімова та ін.. – Х. : Право, 2014. – С. 54.

⁹⁷⁵ Голиченков А. К. Экологическое право и земельное право России. Методические материалы : [Учебное пособие] / [А. К. Голиченков, О. И. Крассов, Т. В. Петрова и др.]. – М. : «Издательский Дом «Гордеец», 2006. – с. 7

вимог, реалізації цілей екологічної політики особливе місце займає організаційно-правовий механізм охорони довкілля. Правові засади режиму поводження з небезпечними хімічними речовинами.

Зазначений механізм включає до себе дві складові: 1) організаційно-інституціональну, яка проявляється у формуванні відповідної структури органів управління (державного, самоврядного, громадського, виробничого), визначення їх системи та повноважень з метою забезпечення неухильного виконання вимог екологічного законодавства, досягнення цілей політики щодо забезпечення екологічної безпеки, та 2) організаційно-функціональна, яка представляє собою постійні напрямки діяльності уповноважених органів з метою досягнення цілей екологічної безпеки (політики).

Незважаючи на важливість обох цих складових в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами найбільший інтерес представляє саме організаційно-інституціональна складова оскільки складна система законодавства в цій сфері, розпорошеність правових норм в межах різних напрямків правового регулювання обумовлюють відповідну складну систему органів управління в цій сфері.

Загальноприйнятим є поділ органів державного екологічного управління на дві групи: органи загальної та спеціальної компетенції. Разом з тим, різноманітність та багатоаспектність відносин в сфері екологічної безпеки в процесі поводження з небезпечними хімічними речовинами дозволяє виділити серед них органи, що забезпечують:

екологічні вимоги (в першу чергу Міністерство екології та природних ресурсів України, а також Державна екологічна інспекція України);

санітарні вимоги (Міністерство охорони здоров'я та Державна санітарно-епідеміологічна служба України);

вимоги щодо попередження надзвичайних ситуацій та охорони праці (Державна служба України з надзвичайних ситуацій,)

інші вимоги в сфері поводження з небезпечним хімічними речовинами (Міністерство внутрішніх справ України, Державна фіскальна служба тощо).

До повноважень Міністерства екології та природних ресурсів України⁹⁷⁶ в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами (поряд з повноваженнями в інших сферах) відноситься формування та реалізація державної політики у сферах державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, з питань поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами.

Відповідно до покладених на нього завдань Мінприроди України у сфері екологічної безпеки, поводження з небезпечними хімічними речовинами:

а) забезпечує нормативно-правове регулювання з питань щодо екологічної безпеки під час перевезення небезпечних вантажів і ліквідації наслідків аварій, що відбуваються при їх перевезенні;

⁹⁷⁶ Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Затверджено Указом Президента України № 452/2011 від 13.04.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29 (26.04.2011). – ст. 1258.

б) розробляє і вводить у дію нормативи допустимих рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів на стан навколишнього природного середовища;

в) видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів дозволів на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів;

г) погоджує місця розміщення підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обігу неякісної, небезпечної продукції;

г) відповідно до законодавства здійснює державну екологічну експертизу стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України.

При цьому виникає деяка колізія в законодавстві, оскільки, хоча Кабінетом Міністрів України і визначено, що Мінприроди є органом, який здійснює ліцензування щодо виробництва особливо небезпечних хімічних речовин⁹⁷⁷, що передбачає здійснення Міністерством діяльності з нормативно-правового регулювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності у цій сфері та порядків контролю за їх дотриманням, однак в Положенні ці повноваження відсутні.

В рамках своїх повноважень Міністерство має право для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності створювати постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Зокрема, для вирішення питань пов'язаних із ліцензування виробництва особливо небезпечних хімічних речовин в Міністерстві створено Ліцензійну комісію з питань видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин; операцій у сфері поводження з небезпечними відходами (згідно з переліками, що визначаються Кабінетом Міністрів України).

Значні контрольно-інспекційні повноваження в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами покладаються на Державну екологічну інспекцію України⁹⁷⁸, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Зокрема до основних завдань Держекоінспекції відноситься реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища; поводженням з небезпечними хімічними речовинами.

Відповідно до покладених на неї завдань Держекоінспекція здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами

⁹⁷⁷ Про затвердження переліку органів ліцензування : постанова Кабінету Міністрів України № 1698 від 14.11.2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46 (01.12.2000). – ст. 2001.

⁹⁷⁸ Положення про Державну екологічну інспекцію України : затверджене Указом Президента України № 454/2011 від 13.04.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29 (26.04.2011). – ст.1260

виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами - нерезидентами вимог щодо дотримання правил зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації, захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин, небезпечних речовин; додержання вимог екологічної безпеки при транспортуванні, зберіганні, використанні, знешкодженні й похованні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних речовин і відходів.

Крім того, Держекоінспекція наділена повноваженнями щодо подання Міністрові пропозиції щодо: видачі, зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів на поводження з небезпечними хімічними речовинами, а також надання відповідних приписів центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписи щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на поводження з небезпечними хімічними речовинами.

Міністерство охорони здоров'я⁹⁷⁹ визначає пріоритетні напрями розвитку та нормативно-правове регулювання сфер охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

Міністерство затверджує державні санітарні норми та правила, санітарно-епідеміологічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми, санітарно-епідеміологічні правила і норми, протиепідемічні правила і норми, гігієнічні та протиепідемічні правила і норми, державні санітарно-епідеміологічні нормативи, санітарні регламенти; показники та критерії умов праці, за якими будуть надаватися щорічні додаткові відпустки працівникам, зайнятим на роботах, пов'язаних із негативним впливом на здоров'я шкідливих виробничих факторів. Визначає порядок проведення усіх видів випробування, дослідження, спеціалізованої оцінки у разі проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів у нехарчовій продукції, дезінфекційних засобів, а також порядок проведення аналізу небезпечних для здоров'я людини факторів на всіх етапах виробництва та реалізації нехарчової продукції.

Так, наприклад Міністерством охорони здоров'я затверджено Критерії заборони чи суворого обмеження використання окремих небезпечних хімічних речовин, у тому числі пестицидів, за показниками їх небезпечності для здоров'я людини та навколишнього природного середовища⁹⁸⁰.

⁹⁷⁹ Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Указ Президента України № 467/2011 від 13.04.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.

⁹⁸⁰ Про затвердження Критеріїв заборони чи суворого обмеження використання окремих небезпечних хімічних

Державна санітарно-епідеміологічна служба України⁹⁸¹ входить до системи органів виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та утворюється для забезпечення реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Зокрема в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами Державна санітарно-епідеміологічна служба України:

реалізовує першочергові заходи щодо профілактики інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей, запобігання шкідливому впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності;

здійснює контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції;

видає дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати, інші документи дозвільного характеру, передбачені законодавством;

проводить аналіз небезпечних для здоров'я людини факторів середовища життєдіяльності людини, виробничого середовища та організовує здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду на усіх етапах виробництва та реалізації нехарчової продукції;

здійснює гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів, ведення реєстрів висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи, інших відповідних державних реєстрів, видає реєстраційні посвідчення (свідчення) передбачені законодавством;

проводить державну санітарно-епідеміологічну експертизу і видає висновки щодо відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарного законодавства та обґрунтовує медичні вимоги щодо безпеки об'єкта для здоров'я та життя людини;

бере участь у проведенні атестації виробництва підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обороту неякісної та небезпечної продукції;

здійснює атестацію санітарних лабораторій підприємств і організацій з метою надання їм права на проведення санітарно-гігієнічних досліджень факторів виробничого середовища і трудового процесу для атестації робочих місць за умовами праці;

проводить експертизу умов виробництва, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення й утилізації отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнології та інших біологічних агентів щодо безпеки для здоров'я населення й навколишнього природного середовища у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;

погоджує державні стандарти, державні будівельні норми, технічні

речовин, у тому числі пестицидів, за показниками їх небезпечності для здоров'я людини та навколишнього природного середовища : Наказ Міністерства охорони здоров'я № 391 від 11.05.2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 78. – Ст. 2774.

⁹⁸¹ Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : Указ Президента України № 400/2011 від 06.04.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1235.

регламенти та інші нормативні документи на виробі, продукцію, сировину, технології, інші об'єкти середовища життєдіяльності у частині вимог щодо їх безпеки для здоров'я і життя людини.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій⁹⁸² є центральним органом виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

Відповідно до покладених на неї завдань Державна служба України з надзвичайних ситуацій:

здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту; організовує та координує здійснення заходів у сфері радіаційного і хімічного захисту, координує та контролює здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин;

здійснює разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику та здійснює районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

забезпечує гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги у ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків;

забезпечує проведення гідрометеорологічних, геліофізичних спостережень, фонових радіаційних та базових спостережень за станом забруднення навколишнього природного середовища;

організовує і здійснює безпосередньо та через свої територіальні органи державний нагляд (контроль) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки та цивільного захисту міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, іншими суб'єктами господарювання, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства;

видає безпосередньо та через територіальні органи дозволи на початок роботи новостворених підприємств, введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих, жилих об'єктів та об'єктів іншого призначення (якщо інше не встановлено законом), впровадження нових технологій, передачу на виробництво зразків нових пожежонебезпечних машин, механізмів,

⁹⁸² Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України № 20/2013 від 16.01.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.

устаткування та продукції, оренду будь-яких приміщень, а також реєструє декларації відповідності об'єкта вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, якщо він не належить до категорії вибухопожежонебезпечних об'єктів або об'єктів з масовим перебуванням людей;

перевіряє наявність і готовність до використання у надзвичайних ситуаціях промислових засобів захисту органів дихання від небезпечних хімічних речовин, засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку;

здійснює відповідно до законодавства заходи щодо створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків, здійснює контроль у відповідній сфері;

здійснює контроль за наявністю на об'єктах підвищеної небезпеки декларацій безпеки та результатів ідентифікації таких об'єктів;

здійснює контроль за наявністю на виробництвах, що застосовують небезпечні речовини, паспортів (формулярів) на обладнання, устаткування та апаратуру або системи із забезпечення їх безперебійної (безаварійної) роботи;

перевіряє стан виконання заходів техногенної безпеки під час транспортування небезпечних речовин трубопровідним транспортом та перевезення їх транспортними засобами (залізничним, автомобільним, річковим).

Державна інспекція України з питань праці⁹⁸³ відповідно до покладених на неї завдань в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами здійснює державний нагляд та контроль за додержанням підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами, які використовують найману працю та працю фізичних осіб, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування законодавства про працю з питань трудових відносин, нормування праці, надання пільг і компенсацій за важкі та шкідливі умови праці, забезпечення спеціальним одягом і спеціальним взуттям, засобами індивідуального захисту, мийними та знешкоджувальними засобами, молоком і лікувально-профілактичним харчуванням; проведення обов'язкових медичних оглядів працівників певних категорій; дотриманням роботодавцями вимог законодавства про пільги і компенсації працівникам, зайнятим на роботах із шкідливими умовами праці проведенням атестації робочих місць за умовами праці тощо.

Повноваженнями щодо регулювання переміщення небезпечних хімічних речовин наділені підрозділи Міністерства внутрішніх справ та Державна фіскальна служба України.

До компетенції відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку дорожнього руху, у сфері дорожнього перевезення небезпечних вантажів відносяться питання контролю за безпекою

⁹⁸³ Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України № 386/2011 від 06.04.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1224.

дорожнього руху під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів, додержанням законодавства у зазначеній сфері, у тому числі за забезпеченням організації підготовки водіїв транспортних засобів та уповноважених з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів, прийманням іспитів та видачею відповідних свідоцтв установленого зразка, розробленням і видачею в установленому порядку погоджень маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів.

Підрозділи Державної фіскальної служби забезпечують дотримання вимог законодавства в процесі переміщення товарів через митний кордон України та здійснення відповідних процедур щодо їх митного оформлення та контролю. Цілий ряд хімічних речовин (фтор, хлор, бром, йод, ртуть, аміак та багато інших) включено до Переліку товарів, що підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю) у разі переміщення їх через митний кордон України⁹⁸⁴ із визначенням виду контролю щодо хімічних речовин – екологічного, суб'єктів та місця його проведення. В процесі прийняття рішень щодо митного оформлення хімічних речовин митні органи тісно співпрацюють з підрозділами Держекоіспекції, які здійснюють екологічний контроль в пунктах пропуску через державний кордон⁹⁸⁵, якщо екологічного контролю не відбувається у формі попереднього документального контролю.

Крім того, органи доходів і зборів забезпечують виконання інших вимог законодавства щодо поводження з небезпечними хімічними речовинами. Так, особливо небезпечні хімічні речовини відносяться до категорій товарів, які не можуть бути поміщені у митний режим відмови на користь держави⁹⁸⁶. Також виявлення під час митного контролю перевезення товарів заборонених або обмежених для переміщення, пошкодження тари та упаковки, а також невідповідності транспортних засобів, якими перевозяться небезпечні вантажі, вимогам екологічної безпеки (для автомобільних транспортних засобів) є підставою для припинення здійснення попереднього документального контролю митними органами та залучення до контролю посадових осіб Держекоінспекції з метою прийняття обґрунтованого рішення⁹⁸⁷. До напрямків діяльності митних органів в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами відноситься й забезпечення дотримання вимог Роттердамської конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі.

Слід зазначити, що напрямки діяльності органів управління в сфері поводження є продовженням їх повноважень, визначаються положеннями про

⁹⁸⁴ Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1031 від 05.10.2011 р. // Офіційний вісник України. – № 78. – ст. 2883.

⁹⁸⁵ Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон : Постанова Кабінету Міністрів України № 198 від 20.03.1995 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 6. – Ст. 143.

⁹⁸⁶ Про затвердження переліку товарів, які не можуть бути поміщені у митний режим відмови на користь держави : Постанова Кабінету Міністрів України № 427 від 21.05.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 40. – Ст. 1522

⁹⁸⁷ Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1030 від 05.10.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78. – ст. 2882.

них та відповідають основним функціям екологічного управління. Так, А.П. Гетьман відмічає, що концептуальні науково-методологічні аспекти функціональної складової організаційно-правового механізму охорони довкілля (просторово-територіальний устрій природних ресурсів, моніторинг довкілля, кадастри природних ресурсів, екологічна експертиза, екологічний контроль тощо) є важливим елементом у русі до сталого розвитку, який являє собою гармонійний поступ суспільства при збереженні навколишнього природного середовища для сучасного і майбутнього покоління⁹⁸⁸.

Разом з тим, розпорошеність дозвільно-реєстраційних, контрольних та інших функцій між різними органами не створює належних умов для ефективності законодавства в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами. У зв'язку із цим цікавим представляється досвід Європейського Союзу де створено та діє Європейське хімічне агентство яке є основним органом в системі регулюючих органів спільноти щодо реалізації новаторського хімічного законодавства ЄС в інтересах здоров'я людини і навколишнього середовища, а також для інновацій та конкурентоспроможності. Зазначене агентство допомагає компаніям дотримуватися вимог законодавства, досягнення безпечного використання хімічних речовин, надає інформацію про хімічні речовини та адреси хімічних речовин, що викликають занепокоєння⁹⁸⁹. Діяльність та структура Європейського хімічного агентства могли би стати орієнтиром для будівництва національної системи організаційно-правового забезпечення поводження з відходами в Україні.

3.10.3. Правові засади дозвільно-реєстраційної діяльності та обліку небезпечних хімічних речовин як засобу за забезпечення екологічної безпеки

Важливим чинником забезпечення екологічної безпеки щодо поводження з небезпечними хімічними речовинами є діяльність органів державної влади спрямована на встановлення порядку та умов здійснення господарської діяльності в цій сфері. Крім загальних вимог природоохоронного характеру, які застосовуються до суб'єктів господарювання, законодавством передбачено ще ряд процедур, що покликані не допустити використання небезпечних хімічних речовин наслідки впливу яких не досліджені, не є прогнозованими та прийнятними, допустимі концентрації таких речовин у виробленій продукції, здатність таких суб'єктів забезпечувати вимоги законодавства про екологічну безпеку, а також здійснення повного комплексу заходів щодо попередження негативного впливу на довкілля та здоров'я людини. Зазначені процедури можна поєднати в умовний комплекс нормативно-правового регулювання, який називається дозвільно-реєстраційна діяльність в сфері поводження з

⁹⁸⁸ Гетьман А.П. Науково-методологічні чинники становлення та перспективи розвитку законодавства про охорону довкілля / А. П. Гетьман // Правова охорона довкілля: сучасний етап та перспективи розвитку : [монографія] / А.П. Гетьман, А.К Соколова, Г.В. Анісімова та ін.. – Х. : Право, 2014. – С. 85.

⁹⁸⁹ European Chemicals Agency (ECHA) / [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : <http://echa.europa.eu/about-us>

небезпечними хімічними речовинами і включає до себе наступні елементи:

1. Розробка гігієнічних регламентів хімічних речовин.
2. Державна реєстрація небезпечних факторів.
3. Ліцензування діяльності щодо виробництва особливо небезпечних хімічних речовин.
4. Еколого-експертна діяльність в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами.

Статтею 9 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»⁹⁹⁰ передбачено, що гігієнічній регламентації підлягає будь-який небезпечний фактор фізичної, хімічної, біологічної природи, присутній у середовищі життєдіяльності людини. Вона здійснюється з метою обмеження інтенсивності або тривалості дії таких факторів шляхом встановлення критеріїв їх допустимого впливу на здоров'я людини.

Гігієнічна регламентація небезпечних факторів забезпечується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, згідно з положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Перелік установ та організацій, які проводять роботи з гігієнічної регламентації небезпечних факторів, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за узгодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері технічного регулювання.

Державна реєстрація передбачає створення та ведення єдиного Державного реєстру небезпечних факторів, в якому наводяться назви небезпечних хімічних речовин та біологічних чинників, дані про їх призначення, властивості, методи індикації, біологічну дію, ступінь небезпеки для здоров'я людини, характер поведінки у навколишньому середовищі, виробництво, гігієнічні регламенти застосування тощо. Державна реєстрація небезпечного фактора може бути здійснена лише за наявності встановлених для нього гігієнічних регламентів.

Використання в народному господарстві та побуті будь-якого небезпечного фактора хімічної та біологічної природи допускається лише за наявності сертифіката, що засвідчує його державну реєстрацію.

Таким чином, з огляду на законодавчі обмеження щодо використання небезпечних хімічних речовин велике значення для дозвільно-реєстраційної діяльності в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами має Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів⁹⁹¹.

⁹⁹⁰ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України № 4004-ХІІ від 24.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218

⁹⁹¹ Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядку оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів : Постанова Кабінету Міністрів України № 420 від 13.06.1995 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 8. – Ст. 219

Відповідно до цього Положення гігієнічна регламентація представляє собою процес розроблення на підставі сучасних даних науково обґрунтованих гігієнічних нормативів, що гарантують безпеку та (або) нешкідливість для людини небезпечних факторів навколишнього (в тому числі виробничого) середовища і дотримання яких забезпечує оптимальні чи допустимі умови життєдіяльності.

В такий спосіб розробка гігієнічних регламентів представляє собою нормування впливу на здоров'я людини шляхом встановлення кількісних показників, які характеризують оптимальний чи допустимий рівень фізичних, хімічних, біологічних факторів навколишнього та виробничого середовища.

Гігієнічна регламентація небезпечних факторів забезпечується Комітетом з питань гігієнічного регламентування МОЗ. Перелік організацій і установ, які проводять роботу з гігієнічної регламентації цих факторів, визначається МОЗ за погодженням з Держстандартом після акредитації їх Комітетом.

Хімічні речовини, що застосовуються у виробництві та побуті, відносяться до небезпечних факторів для яких встановлюються гігієнічні регламенти.

Замовниками розробки таких регламентів можуть виступати як органами державного управління, так і організаціями, установами і підприємствами незалежно від їх підпорядкування та форм власності.

Алгоритм розроблення гігієнічного регламенту включає до себе наступні етапи: а) визначення необхідності розроблення регламенту та подання заявки; б) наукова експертиза заявки в Комітеті з метою визначення доцільності включення робіт із розроблення гігієнічних регламентів до відповідних програм та в замовлення для державних потреб (у випадку необхідності фінансування робіт з державного бюджету); в) обрання установи (організації) з числа акредитованих для розробки регламенту, в тому числі на конкурсних засадах, та інформування про це замовника та інших зацікавлених осіб; г) укладення договору між розробником та замовником, підготовка проекту гігієнічного регламенту та подання його на розгляд Комітету; д) розгляд Комітетом та прийняття позитивного або негативного висновку щодо розробленого проекту.

У випадку прийняття позитивного висновку щодо розробленого гігієнічного регламенту хімічних речовин голова Комітету подає у 10-денний термін його проект головному державному санітарному лікарю України, який затверджує гігієнічний регламент постановою та визначає порядок введення його в дію.

Якщо ж прийнято негативний висновок, то два примірники матеріалу обґрунтування гігієнічного регламенту повертаються установі (організації) – розробнику на доопрацювання після чого вони можуть бути подані на повторну експертизу.

З метою профілактики шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людини та навколишнє середовище запроваджується Державний реєстр небезпечних факторів, який включає до себе хімічні речовини. Зазначений регламент є постійно поповнюваним та обновлюваним переліком та доступний на веб-сторінці Комітету з питань гігієнічного регламентування МОЗ України за адресою <http://uhrc.gov.ua/registr/>. Наразі зазначений реєстр

нараховує 1861 фактор, переважна частина яких є саме небезпечними хімічними речовинами.

У реєстр включаються небезпечні хімічні речовини, а також наводяться дані про їх призначення, властивості, методи індикації, біологічну дію, ступінь небезпеки для здоров'я людини, характер поведінки у навколишньому середовищі, виробництво, гігієнічні регламенти застосування тощо.

Хімічні речовини, призначені для виробництва та використання підлягають державній реєстрації до початку їх виробництва та використання. При цьому державна реєстрація небезпечних факторів є неодмінною умовою видачі дозволу на імпорт, застосування і організацію виробництва продукції, на внесення небезпечних факторів до нормативної (ДСТУ, ТУ тощо) та проектної документації, а також умовою видачі гігієнічного висновку в органах, установах та закладах державної санітарно-епідеміологічної служби.

Реєстрація хімічних речовин (сполук) проводиться Комітетом за поданням міністерств, відомств, організацій, установ, підприємств незалежно від їх підпорядкування та форм власності, інших юридичних осіб, які відповідають за випуск чи імпорт конкретної речовини (сполуки).

Алгоритм державної реєстрації небезпечної хімічної речовини включає:

- а) визначення необхідності проведення державної реєстрації та подання заявки;
- б) приймання заявки на реєстрацію;
- в) підготовка експертного висновку Комітету;
- г) ухвалення рішення про реєстрацію і видачу сертифіката (свідоцтва) встановленого зразка або відмову у його видачі.

Реєстрація небезпечної хімічної речовини здійснюється терміном на 5 років, по закінченні якого вона підлягає перереєстрації з урахуванням накопиченої за цей період нової інформації про її властивості та небезпечність.

Якщо інформація про речовини не може бути надана в повному обсязі до моменту державної реєстрації, але відомо, що властивості та галузь їх застосування дозволяють вважати їх небезпечу для людини та навколишнього середовища неістотною, речовини реєструються тимчасово (на період до 3 років) з видачею реєстраційного сертифіката (свідоцтва).

Дія реєстраційного сертифіката (свідоцтва) може бути призупинена Комітетом у разі одержання нових даних про невідомі раніше небезпечні властивості хімічних речовин, зміни в їх складі та в галузі застосування, про що Комітет повідомляє заявника в 10-денний термін після прийняття рішення та друкує інформацію у відповідному виданні.

Якщо ж хімічна речовина вже зареєстрована, то прийняття рішення про відповідність конкретних умов виробництва й застосування речовини санітарним і природоохоронним нормам і правилам, про адекватність методів визначення речовини, погодження відповідної нормативної документації, а також видача гігієнічного висновку здійснюються органами, установами і закладами державної санітарно-епідеміологічної служби та Мінприроди відповідно до санітарного та природоохоронного законодавства.

Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»⁹⁹² закріплено, що виробництво особливо небезпечних хімічних речовин є видом господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. При цьому Кабінетом Міністрів України затверджено Перелік особливо небезпечних хімічних речовин, виготовлення та реалізація яких підлягає ліцензуванню⁹⁹³. В цьому зв'язку слід враховувати, що Постановою, яка приймалась у 1998 році передбачено, що ліцензування здійснюється не тільки виробництва, а й реалізації хімічних речовин. Разом з тим, зміни в законодавстві та зменшення регуляторного впливу на суб'єктів господарювання призвело до перегляду цілого ряду положень господарського законодавства, в том у числі в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами, внаслідок чого ліцензуванню підлягає лише господарська діяльність з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин.

Зазначений перелік включає більше 200 речовин серед яких такі як азбест, аміак, бенз(а)пірен, бром, нікель та його сполуки, ртуть та її неорганічні сполуки, хлор та інші.

Таким чином, завданням ліцензування в сфері виробництва особливо небезпечних хімічних речовин є забезпечення безпеки життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища шляхом встановлення відповідності суб'єктів господарювання вимогам законодавства в цій сфері, їх здатності виконувати вимоги законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки в повному обсязі.

Органом ліцензування Кабінетом Міністрів України органом ліцензування щодо виробництва особливо небезпечних хімічних речовин визначено Мінприроди⁹⁹⁴.

Для отримання ліцензії на виробництво особливо небезпечних хімічних речовин суб'єкт господарювання подає Мінприроди наступні документи: відомості за підписом заявника - суб'єкта господарювання (за формою, встановленою ліцензійними умовами) про наявність: матеріально-технічної бази, необхідної для провадження відповідного виду господарської діяльності; власних або орендованих виробничих площ (приміщень); копію технологічного регламенту виробництва особливо небезпечних хімічних речовин; перелік особливо небезпечних хімічних речовин із зазначенням їх найменування; копію сертифіката (свідоцтва) державної реєстрації небезпечного фактора хімічного походження⁹⁹⁵.

Крім того, Мінприроди затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних

⁹⁹² Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України № 1775-III від 01.06.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Ст. 1109

⁹⁹³ Про затвердження переліку особливо небезпечних хімічних речовин, виготовлення та реалізація яких підлягає ліцензуванню: постанова Кабінету Міністрів України № 1287 від 17.08.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 33. – Ст. 1235

⁹⁹⁴ Про затвердження переліку органів ліцензування : постанова Кабінету Міністрів України № 1698 від 14.11.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 2001

⁹⁹⁵ Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України № 756 від 04.07.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 27. – Ст. 1212

речовин (згідно з переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України)⁹⁹⁶ якими встановлено організаційні, кваліфікаційні, технологічні та інші вимоги для провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин.

Зокрема, для виробництва особливо небезпечних хімічних речовин суб'єкт господарювання повинен мати: нормативні документи у сфері стандартизації на особливо небезпечні хімічні речовини, що виробляються суб'єктом господарювання (ДСТУ, ГОСТ, ТУ, технічні регламенти); технологічні регламенти на виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; матеріально-технічну базу, виробничі площі (приміщення) відповідно до проектної документації та технологічних регламентів і документи, що підтверджують право власності та/або користування суб'єкта господарювання на це майно; позитивні висновки органів, що здійснюють поточний контроль за охороною праці, протипожежною, екологічною безпекою та дотриманням санітарно-епідеміологічних норм безпеки виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, оформлені безпосередньо на виробничі об'єкти за місцем виробництва, необхідність одержання яких передбачено законами України; сертифікат (свідоцтво) державної реєстрації небезпечного фактора хімічного походження; інструкції на робочих місцях, розроблені та затверджені суб'єктом господарювання на основі технологічного регламенту (організаційні вимоги).

Кваліфікаційні вимоги встановлюють обов'язковість проходження працівниками попереднього спеціального навчання і щорічної перевірку знань з охорони праці, а також проходження посадовими особами суб'єкта господарювання, до початку виконання своїх обов'язків і періодично один раз на три роки навчання, а також перевірку знань з охорони праці.

Технологічні вимоги включають до себе спроможність забезпечити обов'язкове дотримання вимог стандартів, норм, правил і технологічних регламентів, що гарантують якість виготовленої продукції, раціональне та економічне ведення технологічного процесу, унеможливлення виникнення аварій і забруднення виробничого та навколишнього природного середовища, безпеку ведення технологічного процесу. Крім того, на кожен партію особливо небезпечної хімічної речовини, що реалізується, суб'єкт господарювання видає споживачеві сертифікат якості та інструкцію щодо безпечного поводження з вказаною речовиною, розроблену на підставі відповідних стандартів, технічних умов та правил.

Інші вимоги встановлюють обов'язки щодо проведення атестації робочих місць не рідше одного разу на п'ять років; організації та проведення попереднього (при прийнятті на роботу) і періодичних (протягом трудової діяльності) медичних оглядів працівників; безоплатного забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального захисту.

⁹⁹⁶ Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України) : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 430 від 21.10.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 85. – Ст. 3171

Крім того, суб'єкт господарювання у процесі експлуатації виробничих, побутових та інших приміщень, споруд, обладнання, устаткування, транспортних засобів, використання технологій повинен забезпечувати:

безпечні умови праці та відпочинку, що відповідають вимогам санітарних норм;

здійснення заходів, спрямованих на запобігання захворюванням, отруєнням, травмам, забрудненню навколишнього природного середовища;

екологічну безпеку людей, раціональне використання природних ресурсів, додержання вимог природоохоронного законодавства;

утилізацію, знешкодження, захоронення або видалення (твердих, рідких, газоподібних) відходів від виробництва особливо небезпечних хімічних речовин на власних виробничих потужностях або шляхом передачі їх стороннім суб'єктам господарювання, що спеціалізуються на здійсненні зазначених операцій у сфері поводження з відходами, згідно з вимогами законодавства;

проведення екологічної та санітарно-епідеміологічної експертизи процесів виробництва.

З метою прийняття обґрунтованих рішень в сфері ліцензування для вирішення питань, пов'язаних з ліцензуванням господарської діяльності з питань видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин в Міністерстві екології та природних ресурсів України створено Ліцензійну комісію⁹⁹⁷ яка є дорадчим органом. До складу комісії входять представники Мінприроди, а також можуть залучатися (за згодою) представники інших центральних органів виконавчої влади, Держекоінспекції, експертних організацій, науково-дослідних установ та наукових центрів.

Ліцензійна комісія:

а) розглядає питання та надає рекомендації керівництву Міністерства екології та природних ресурсів України щодо видачі ліцензій, залишення заяв про видачу ліцензій без розгляду, переоформлення ліцензій, відмови у видачі ліцензій, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, прийняття рішень про анулювання ліцензій з питань видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин; операцій у сфері поводження з небезпечними відходами (згідно з переліками, що визначаються Кабінетом Міністрів України);

б) розглядає пропозиції щодо вдосконалення законодавства України з питань ліцензування господарської діяльності з питань видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин; операцій у сфері поводження з небезпечними відходами (згідно з переліками, що визначаються

⁹⁹⁷ Про затвердження Положення про Ліцензійну комісію з питань видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на право провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин; операцій у сфері поводження з небезпечними відходами Міністерства екології та природних ресурсів України: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 148 від 12.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до журн. : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FN002132.html

Кабінетом Міністрів України).

Організаційною формою роботи Ліцензійної комісії є засідання, які проводяться, як правило, один раз на 10 робочих днів. Рішення Ліцензійної комісії оформляється протоколом та надаються пропозиції керівництву Міністерства екології та природних ресурсів України щодо прийняття рішення про: видачу ліцензій та копій ліцензій, переоформлення ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, анулювання ліцензій за заявами суб'єктів господарювання; актів, складених за результатами планових та позапланових перевірок додержання суб'єктами господарювання Ліцензійних умов.

Строк дії ліцензії на провадження видів господарської діяльності, в сфері виробництва особливо небезпечних хімічних речовин становить п'ять років, а плата за її отримання становить одну мінімальну заробітну плату виходячи з її розміру, що діє на дату прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії⁹⁹⁸.

Разом з тим, ліцензійна діяльність Мінприроди не закінчується прийняттям лише рішення про видачу ліцензії. Міністерство наділено правом контролю за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин шляхом проведення планових і позапланових перевірок⁹⁹⁹.

Періодичність планових перевірок встановлюється залежно від ступеня ризику від провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, з урахуванням критеріїв, які визначаються Кабінетом Міністрів України¹⁰⁰⁰ (асортимент продукції суб'єктів господарювання; належність суб'єкта господарювання до таких, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави; чисельність працівників суб'єкта господарювання).

З урахуванням зазначених критеріїв до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику відносяться суб'єкти (крім таких, що виробляють бензол, продукти сублімації кам'яновугільних смол і пеків, які містять бенз(а)пірен, кам'яновугільні і нафтові смоли, пеки та їх сублімати та пестициди), які: мають чисельність працівників понад 2 тисячі; віднесені до таких, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику відносяться суб'єкти, які виробляють бензол, продукти сублімації кам'яновугільних смол і

⁹⁹⁸ Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу : постанова Кабінету Міністрів України № 1755 від 29.11.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 48. – Ст. 2093

⁹⁹⁹ Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України) : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 431 від 21.10.2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 85. – Ст. 3172

¹⁰⁰⁰ Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України) та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) : постанова Кабінету Міністрів України № 1100 від 26.10.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3070

пеків, які містять бенз(а)пірен, кам'яновугільні і нафтові смоли, пеки та їх сублимати. До суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику відносяться суб'єкти, які: виробляють пестициди; не віднесені до суб'єктів господарювання з високим та середнім ступенем ризику.

Періодичність планових заходів державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання складає для суб'єктів з високим ступенем ризику - не частіше одного разу на два роки; із середнім ступенем ризику - не частіше одного разу на три роки; з незначним ступенем ризику - не частіше одного разу на п'ять років.

Планові перевірки додержання ліцензіатами Ліцензійних умов проводяться органом ліцензування відповідно до квартальних планів перевірок, які затверджуються органом Мінприроди до 25 числа останнього місяця кварталу, що передує плановому. Зазначені плани проведення перевірок щокварталу оприлюднюються органом ліцензування шляхом розміщення інформації в мережі Інтернет на офіційному веб-сайті органу ліцензування. Крім того, орган ліцензування умови письмово повідомляє про проведення планової перевірки не пізніше ніж за десять днів до дня здійснення цієї перевірки. Строк здійснення планової перевірки не може перевищувати п'ятнадцяти робочих днів, а для суб'єктів малого підприємництва - п'яти робочих днів.

Позапланові перевірки здійснюються органом ліцензування на підставах, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Під час проведення позапланових перевірок з'ясовуються лише ті питання, які стали підставою для здійснення цих перевірок, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні на проведення позапланової перевірки. Про проведення позапланової перевірки ліцензіат заздалегідь не попереджається, а строк здійснення позапланової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів, а щодо суб'єктів малого підприємництва - двох робочих днів.

Ще одним засобом попередження негативного екологічного впливу господарської діяльності в сфері поводження з хімічними речовинами є організація та проведення екологічної експертизи. Екологічна експертиза представляє собою вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Законом України «Про екологічну експертизу»¹⁰⁰¹ передбачено, що здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Так, у затвердженому Постановою Кабінету Міністрів «Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку»¹⁰⁰² в якості окремого виду діяльності визначено хімічне виробництво (включаючи виробництво основних хімічних речовин, хімічно-біологічне, біотехнічне, фармацевтичне виробництво, виробництво засобів захисту рослин, регуляторів їх росту, мінеральних добрив, полімерних і полімервмісних матеріалів, виробництво та зберігання наноматеріалів потужністю понад 10 тонн на рік, зберігання хімічних продуктів (базисні і витратні склади, сховища, бази) незалежно від методів та обсягу виробництва продукції; підприємства з вилучення, виробництва і перероблення азбесту, азбестовмісних продуктів¹⁰⁰³.

Таким чином, у випадку прийняття рішення про реалізацію зазначених проектів повинна бути обов'язково проведена екологічна експертиза. Разом з тим, необхідно враховувати неоднозначну ситуацію в сфері еколого-експертної діяльності, яка склалась у зв'язку із колізійністю законодавства після прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»¹⁰⁰⁴. Цей закон на сьогоднішній день визначає правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

У свою чергу, статтею 31 Закону передбачено, що експертиза проектів будівництва проводиться в установленому Кабінетом Міністрів України порядку експертними організаціями незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. При цьому до проведення експертизи залучаються (в тому числі на підставі цивільно-правових договорів) експерти з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, які пройшли професійну атестацію, що проводилася із залученням представників відповідних центральних органів виконавчої влади, та отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат. Порядок проведення професійної атестації таких експертів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, які, зокрема, належать до IV і V категорій складності, - щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та

¹⁰⁰¹ Про екологічну експертизу : Закон України № 45/95-ВР від 09.02.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – ст. 54.

¹⁰⁰² Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку : Постанова Кабінету Міністрів України № 808 від 28.08.2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 87. – ст. 3221

¹⁰⁰³ азбестоцементної продукції потужністю понад 20 тис. тонн на рік, фрикційних матеріалів - понад 50 тонн на рік готової продукції, інших виробів - понад 200 тонн на рік.

¹⁰⁰⁴ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – ст. 735.

радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення. Проекти будівництва об'єктів I - III категорій складності не підлягають обов'язковій експертизі. Відповідна експертиза проводиться виключно за рішенням замовника.

Таким чином виникають питання щодо співвідношення термінів «види діяльності та об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку», а також «об'єкти, які відносяться» до IV і V категорій складності, узгодження критеріїв віднесення до таких об'єктів, визначення суб'єктів проведення тощо.

Отже наразі, національна система дозвільно-реєстраційної діяльності в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами представляє собою систему заходів із забезпечення екологічної безпеки, яка включає до себе еколого-санітарні складові розробки гігієнічних регламентів хімічних речовин, державної реєстрації небезпечних факторів хімічних речовин, ліцензування виробництва особливо-небезпечних хімічних речовин, а також еколого-експертної діяльності з метою попередження негативного впливу на довкілля, а також життя та здоров'я людей.

3.10.4. Юридична відповідальність за порушення вимог екологічної безпеки при поводженні з небезпечними хімічними речовинами

Однією з умов ефективності та дієвості законодавства в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами є встановлення юридичної відповідальності за його невиконання або неналежне виконання. В цьому контексті заходи юридичної відповідальності виступають в якості примусу у випадку коли той чи інший суб'єкт не дотримується встановлених нормативних приписів. Враховуючи відсутність єдиного нормативно-правового акту в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами, а також стрункою узгодженої системи законодавства в цій сфері, важко вести мову й про сталу систему заходів відповідальності. Даючи її характеристику слід зазначити, що вона значною мірою базується на нормах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» яким передбачено, що порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою встановлену цим Законом та іншим законодавством України дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність.

Саме скрізь призму цих традиційних видів юридичної відповідальності доцільно розглядати особливості юридичної відповідальності в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами. Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» дано загальний, не вичерпний перелік діянь, які відносяться до порушень законодавства щодо поводження з небезпечними хімічними речовинами: порушення норм екологічної безпеки; допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; невжиття заходів щодо попередження та ліквідації

екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних, радіоактивних речовин та відходів тощо.

Однак необхідно звернути увагу, що останнім часом інститут юридичної відповідальності за екологічні правопорушення трансформується, набуваючи рис адекватних потребам сучасного стану законодавства. Одним з таких питань є роль та значення дисциплінарної відповідальності. За загальним правилом дисциплінарна відповідальність розглядається як відповідальність працівника перед роботодавцем за невиконання або неналежне виконання своїх трудових обов'язків. Зазначені питання регулюються в межах трудового законодавства та спеціалізованих статутів. При цьому слід констатувати, що на сучасному етапі питання дисциплінарної відповідальності, які були надзвичайно актуальні в умовах належності засобів виробництва одному власнику – державі, в умовах множинності форм власності, реалізації принципів незалежності та автономії суб'єктів господарювання, заборони втручання у господарську діяльність вже не мають такого значення¹⁰⁰⁵. Так, з точки зору забезпечення екологічної безпеки не має значення чи притягнув роботодавець працівника до дисциплінарної відповідальності, а також ступінь та міру відповідальності такого працівника. Натомість має значення факт щодо компенсації завданої шкоди в повному обсязі та притягнення особи до кримінальної або адміністративної відповідальності за наявності підстав тощо. В такий спосіб працівник, винний в порушенні вимог щодо зберігання або виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, може навіть принести прибуток підприємству, а органи управління в екологічній сфері не мають повноважень щодо зобов'язання власника притягнути його до дисциплінарної відповідальності. Таким чином, питання притягнення до дисциплінарної відповідальності, все більше стають внутрішньою справою суб'єктів господарювання, зберігаючи ще деяке значення для органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідальних за вирішення тих чи інших питань в сфері поведження з небезпечними хімічними речовинами.

Натомість все більшої актуальності набувають питання відшкодування шкоди завданої порушенням законодавства про екологічну безпеку, в тому числі в сфері поведження з особливо небезпечними хімічними речовинами. Шкода, заподіяна внаслідок порушення екологічного законодавства, підлягає компенсації в повному обсязі. Зазначене положення є базовим для усвідомлення сутності механізму цивільно-правової (майнової) відповідальності. Компенсація шкоди завданої внаслідок порушення законодавства про небезпечні хімічні речовини відбувається відповідно до загальних правил встановлених екологічним законодавством. При цьому необхідно враховувати, що зазначені норми використовуються солідарно разом з нормами цивільного та господарського законодавства з цих питань, але

¹⁰⁰⁵ Шеховцов В. В. Правове регулювання права приватної власності на об'єкти тваринного світу в Україні : [монографія] / В. В. Шеховцов. – Харків : Видавництво «ФІНН», 2010. – С. 158.

особливості розрахунку завданої шкоди переважно більшістю лежать в рамках саме екологічного законодавства. В цьому контексті М.В. Краснова виділяє чотири способи компенсації екологічної шкоди: а) витратний; б) таксовий; в) розрахунковий; г) нормативний. Ці способи, на відміну від натурального, називають грошовими способами, що фактично пов'язує їх з грошовими стягненнями, які запроваджуються державними органами для обчислення розмірів економіко-екологічної шкоди¹⁰⁰⁶.

При компенсації шкоди, завданої внаслідок порушення законодавства про поводження з небезпечними хімічними речовинами, застосовують переважно розрахунковий спосіб, який залежить від виду природного об'єкту, якому завдано шкоди. Так, наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України затверджено Методику визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства¹⁰⁰⁷.

Зазначена Методика встановлює порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди суб'єктами господарювання та фізичними особами у процесі їх діяльності через забруднення земель хімічними речовинами, їх засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами і поширюється на всі землі України незалежно від форм їх власності та застосовується під час встановлення розмірів шкоди від забруднення (засмічення) земель будь-якого цільового призначення, що сталося внаслідок несанкціонованих (непередбачених проектами, дозволами) скидів (викидів) речовин, сполук і матеріалів, внаслідок порушення норм екологічної безпеки у разі зберігання, транспортування та проведення вантажно-розвантажувальних робіт, використання пестицидів і агрохімікатів, токсичних речовин, виробничих і побутових відходів; самовільного розміщення промислових, побутових та інших відходів.

У випадку забруднення хімічними речовинами вод використовується Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів¹⁰⁰⁸. Ця Методика встановлює порядок визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, у разі: забруднення водних об'єктів, у тому числі пов'язаного із самовільними та аварійними скидами у водний об'єкт забруднюючих речовин та фізико-хімічних показників із зворотними водами або забруднюючих речовин у чистому вигляді, у складі сировини, продукції чи відходів, крім випадків забруднення територіальних і

¹⁰⁰⁶ Краснова М. В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) : [монографія] / М. В. Краснова. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – С. 346.

¹⁰⁰⁷ Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 р. № 171 // Офіційний вісник України. – 1998. – №18. – Ст. 664.

¹⁰⁰⁸ Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 63. – Ст. 2242.

внутрішніх морських вод та виключної морської економічної зони України із суден, кораблів та інших плавучих засобів; забруднення поверхневих та підземних вод під впливом полігонів (сміттєзвалищ) твердих побутових та промислових відходів; забору, використання води та скиду забруднюючих речовин із зворотними водами з порушенням умов водокористування, встановлених у дозволі на спеціальне водокористування.

Розрахунок шкоди, що підлягає відшкодуванню внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря здійснюється відповідно до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря¹⁰⁰⁹. Нею встановлюється порядок визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб), але при цьому вона не застосовується при виявленні порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вчинених суб'єктами господарювання внаслідок викидів забруднюючих хімічних речовин в атмосферне повітря із пересувних джерел, а також діяльність яких пов'язана з впливом фізичних та біологічних факторів на його стан.

Разом з тим, для визначення розміру шкоди хімічних речовин, що підлягає компенсації застосовується і таксовий спосіб. Так, Кабінетом України затверджено Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами України, а також іноземними юридичними особами та громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України¹⁰¹⁰.

При цьому незалежно від способу обрахування шкоди найзначнішим для визначення суми відшкодування є ступінь екологічної небезпеки та токсичності тих чи інших хімічних речовин, який покладається в основу передбаченого розрахунку.

Аналізуючи питання відшкодування завданої шкоди необхідно враховувати той факт, що основний акцент правового регулювання поведінки з хімічними речовинами реалізується у процесі господарської діяльності, тобто особливу увагу викликають питання реагування на порушення, вчинені з боку суб'єктів господарювання. Прийнятий у 2003 році Господарський кодекс України¹⁰¹¹ в ч.1 ст. 216 закріпив, що учасники господарських відносин несуть господарсько-правову відповідальність за правопорушення у сфері

¹⁰⁰⁹Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 5. – Ст. 151.

¹⁰¹⁰ Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 липня 1995 р. № 484 /// Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 9. – Ст. 235

¹⁰¹¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

господарювання шляхом застосування до правопорушників господарських санкцій на підставах і в порядку, передбачених цим Кодексом, іншими законами та договором. При цьому якщо частина господарсько-правових санкцій (штрафні, оперативно-господарські, а також відшкодування збитків), мають переважно внутрішній характер для учасників господарських відносин, то адміністративно-господарські санкції застосовуються до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування.

Адміністративно-господарські санкції становлять заходи організаційно-правового характеру або майнового характеру, які застосовуються до суб'єктів господарювання уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення цими суб'єктами встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності (ст. 238 ГКУ). Серед заходів відповідальності учасників господарських відносин у забезпеченні виконання організаційно-господарських зобов'язань адміністративно-господарські санкції відіграють важливу роль, оскільки саме ці санкції найбільшою мірою адекватні вказаним зобов'язанням¹⁰¹². Серед основних адміністративно-господарських санкцій, які можуть бути застосовані до суб'єктів господарювання в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами можна виділити обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, а також анулювання ліцензії на здійснення діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин.

Особливе місце стосовно еколого-небезпечної діяльності у сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами займає такий вид адміністративно-господарських санкцій, як обмеження та зупинення діяльності суб'єкта господарювання, передбачений ст. 246 ГК України. Зокрема, нею передбачено, що здійснення будь-якої господарської діяльності, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, забороняється.

У разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог діяльність суб'єкта господарювання може бути обмежена або зупинена Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а також іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом.

Слід відмітити, що зазначена норма по своїй суті виступала продовженням передбачених Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹⁰¹³ повноважень Верховної Ради України та уповноважених державних органів, та органів місцевого самоврядування, а також прийнятого з метою їх реалізації Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону

¹⁰¹² Подоляка А. М. Господарсько-правова відповідальність та сучасні засоби її застосування / А. М. Подоляка // Наше право. – № 4 ч.2. – 2010. – С. 143.

¹⁰¹³ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 41. – Ст. 546.

навколишнього природного середовища¹⁰¹⁴.

Однак встановлені ГК України вимоги про те, що адміністративно-господарські санкції, їх види, умови та порядок їх застосування можуть бути встановлені виключно законами створили колізію, оскільки зазначений Порядок, хоча і затверджений Верховною Радою України, але не відносився до законодавчих актів. У зв'язку із цим у 2014 році у процесі оптимізації дозвільного характеру господарської діяльності зазначену постанову було скасовано¹⁰¹⁵. Таким чином, наразі в законодавстві утворилась прогалина, щодо порядку обмеження та зупинення екологічно-небезпечної діяльності (в тому числі в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами), яка потребує свого негайного вирішення шляхом прийняття відповідного закону або відповідного внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про пестициди та агрохімікати» і інш.

Разом з тим, залишається можливість припинення діяльності фізичних та юридичних осіб в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами, що завдає шкоди навколишньому природному середовищу за рішенням суду у разі звернення уповноважених органів влади або місцевого самоврядування або інших зацікавлених осіб відповідно до ч.3 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Також слід наголосити, що опосередковано, побічно можливе застосування відповідальності за порушення законодавства сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами в рамках Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»¹⁰¹⁶ який встановлює правові та організаційні засади вилучення з обігу, переробки, утилізації, знищення або подальшого використання неякісної та небезпечної продукції з метою недопущення негативного впливу такої продукції на життя, здоров'я людини, майно і довкілля. Відповідно до зазначеного Закону продукція, яка не відповідає обов'язковим вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів і нормативних документів щодо її безпеки для життя і здоров'я людини, майна і довкілля підлягає обов'язковому вилученню з обігу власником цієї продукції за його рішенням або за рішенням спеціально уповноважених органів виконавчої влади відповідно до їх повноважень, а їх переробка, утилізація або знищення здійснюється підприємствами, виробництво яких пройшло атестацію на виконання цих робіт. При цьому дія цього закону може бути поширена на

¹⁰¹⁴ Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища : Постанова Верховної Ради України № 2751-ХІІ від 29.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637

¹⁰¹⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 9 квітня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 23. - Ст.873.

¹⁰¹⁶ Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції : Закон України № 1393-ХІV від 14.01.2000 р.// Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 245.

сферу поводження з небезпечними хімічними речовинами лише частково, оскільки не поширюється на власників продукції, діяльність яких пов'язана з виготовленням та участю в обігу особливо небезпечних хімічних речовин.

Крім того, зважаючи на те, що відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»¹⁰¹⁷ діяльність із виробництва особливо небезпечних хімічних речовин підлягає ліцензуванню, то у випадку повторного порушення ліцензіатом ліцензійних умов; виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії; встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; неможливості ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов; відмови ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування або спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування відповідна ліцензія може бути анульована.

Адміністративна відповідальність за порушення в сфері поводження з небезпечними хімічними речовинами є найбільш поширеним видом відповідальності. При цьому заходи адміністративної відповідальності, на відміну від Кримінального кодексу, можуть бути встановлені не тільки Кодексом України про адміністративні правопорушення, а й іншими законами. Так, наприклад, Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України»¹⁰¹⁸ передбачає адміністративну відповідальність за забруднення морського середовища (ст. 26). Між тим основний масив адміністративних правопорушень міститься саме в Кодексі України про адміністративні правопорушення¹⁰¹⁹. Здебільшого адміністративна відповідальність за правопорушення з використанням хімічних речовин застосовується у випадку їх впливу на довкілля та здоров'я населення. В інших випадках (порушення технологій, незаконний обіг і т.п.) до уваги беруться не стільки хімічні речовини, а саме порушення правил, хоча при цьому приймається до уваги те, що таке порушення і може призвести до негативного впливу на довкілля.

Серед правопорушень, які можуть бути скоєні з використанням хімічних речовин, слід виділити наступні: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); невиконання обов'язків по реєстрації в судових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами (ст. 62); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72); порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 83); невиконання вимог екологічної безпеки у

¹⁰¹⁷ Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України № 1775-III від 01.06.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – ст. 1109.

¹⁰¹⁸ Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України № 162/95-ВР від 16.05.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21 (23.05.95). – Ст. 152

¹⁰¹⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122

процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 91-1); порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів на транспорті (ст. 133); порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164); порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності (ст. 166-12).

Крім зазначених діянь адміністративна відповідальність може наступати за забруднення тих чи інших природних об'єктів з використанням хімічних речовин, невиконання в цій сфері законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань цивільного захисту, нагляду та контролю за станом захисту територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів; невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної СЕС тощо.

Кримінальна відповідальність за правопорушення в сфері поводження з хімічними речовинами може наступати за різноманітні діяння. Так, ст. 261 Кримінального кодексу України¹⁰²⁰ в розділі IX «Злочини проти громадської безпеки» передбачено відповідальність за напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення.

Об'єктивна сторона цього злочину проявляється у нападі на об'єкти, на яких виготовляються, зберігаються, використовуються або якими транспортуються радіоактивні, хімічні, біологічні чи вибухонебезпечні матеріали, речовини, предмети, з метою захоплення, пошкодження або знищення цих об'єктів.

Об'єктом злочину в цьому випадку виступає певний правовий порядок, встановлений щодо безпеки об'єктів, діяльність яких представляє підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, стану довкілля та його окремих компонентів. Хімічні речовини в цьому випадку можуть виступати в якості *предмету* злочинного посягання, з яким пов'язується настання негативних наслідків.

Дещо інша ситуація із кримінальною відповідальністю за недотримання вимог екологічної безпеки. Розділом VIII КК України «Злочини проти довкілля» передбачено відповідальність за:

1. Порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України), об'єктивна сторона якого проявляється у формі порушення порядку проведення екологічної експертизи, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів, якщо це спричинило загибель людей, екологічне забруднення значних територій або інші тяжкі наслідки.

¹⁰²⁰ Кримінальний кодекс від 05.04.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

2. Невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237 КК України), яке виражається в ухиленні від проведення або неналежне проведення на території, що зазнала забруднення небезпечними речовинами або випромінюванням, дезактиваційних чи інших відновлювальних заходів щодо ліквідації або усунення наслідків екологічного забруднення особою, на яку покладено такий обов'язок, якщо це спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки.

В цьому випадку об'єктом злочину виступає екологічний правопорядок в сфері екологічної безпеки, яка відповідно до ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», розглядається як такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей¹⁰²¹.

Під тяжкими наслідками в цьому випадку розуміється: загибель чи масове захворювання людей; істотне погіршення екологічної обстановки, в тому чи іншому регіоні (місцевості); зникнення, масові загибель чи тяжкі захворювання об'єктів тваринного і рослинного світу; неможливість відтворити протягом тривалого часу ті чи інші природні об'єкти або використовувати природні ресурси в певному регіоні; генетичне перетворення тих чи інших природних об'єктів; заподіяння матеріальної шкоди в особливо великих розмірах тощо¹⁰²².

Потенційна екологічна небезпека та властивості небезпечних хімічних речовин, зокрема їх можливості щодо зміни складу і властивостей одного або декількох природних об'єктів та комплексів, негативного впливу на них в якості забруднюючої речовини виступають засобами злочинного діяння. Саме в такому контексті хімічні речовини можуть розглядатись, наприклад, в ст. 239 КК України «Забруднення або псування земель», ст. 241 КК України «Забруднення атмосферного повітря», ст. 242 КК України «Порушення правил охорони вод», ст. 243 КК України «Забруднення моря».

Використання особливо небезпечних хімічних речовин з метою масового знищення рослинного або тваринного світу, отруєння атмосфери або водних ресурсів, а також вчинення інших дій, що можуть спричинити екологічну катастрофу є підставою для кваліфікації діяння як екоциду (ст. 441 КК України Розділ XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку»).

Крім того, самі хімічні речовини можуть бути *предметом* незаконних діянь у випадку їх контрабанди, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин,

¹⁰²¹ Хімічні речовини в даному випадку виступають як умова віднесення тих чи інших об'єктів до небезпечних, а також речовина з якою пов'язується настання (реальне або потенційне) несприятливих наслідків у вигляді забруднення навколишнього природного середовища або інших тяжких наслідків.

¹⁰²² Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 17 від 10.12.2004 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2004. – № 12.

радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації (ст. 201 КК України), а також порушення правил поведження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами (ст. 267 КК України).

Таким чином, при притягненні до кримінальної відповідальності небезпечні хімічні речовини можуть виступати в якості додаткового об'єкту злочинного посягання, предмета злочину, а також засобів їх скоєння, а небезпека настання шкідливих наслідків та їх «масштабність» виступають як в якості об'єктивної сторони, так і кваліфікуючих ознак злочинів в цій сфері.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрийте юридичну природу небезпечних речовин як об'єктів підвищеної екологічної безпеки.
2. Наведіть класифікацію небезпечних речовин за законодавством.
3. Дослідіть організаційно-правові засади поведження з небезпечними речовинами.
4. Проаналізуйте функціонально-правову складову механізму правового забезпечення екологічної безпеки у сфері поведження з небезпечними речовинами.

Рекомендована література:

1. Бринчук М. М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами : [монографія] / М. М. Бринчук. – М. : Наука, 1990.
2. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: [навчальний та науково-практичний посібник] / В.І. Андрейцев – К.: Знання-Прес, 2002.

ЗМІСТОВНИЙ МОДУЛЬ 4

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Тема 4.1. Актуальні проблеми гармонізації законодавства у сфері екологічної безпеки України із вимогами та принципами міжнародного та європейського права

Анотація. Досліджуються поняття та особливості гармонізації законодавства у сфері екологічної безпеки.

Аналізуються основні напрями гармонізації законодавства у сфері екологічної безпеки, межі гармонізації законодавства у сфері екологічної безпеки, співвідношення гармонізації, оптимізації та імплементації законодавства у сфері екологічної безпеки.

Розглядаються механізм гармонізації законодавства у сфері екологічної безпеки, соціально-правові передумови формування та становлення міжнародного права екологічної безпеки, принципи та пріоритети міжнародного права екологічної безпеки.

Аналізуються нормативно-юридичні засади формування та становлення міжнародного права екологічної безпеки, а також система міжнародного права екологічної безпеки.

Досліджуються проблеми розвитку права екологічної безпеки Європейського Союзу та перспективи вдосконалення системи міжнародної юридичної відповідальності за порушення вимог транснаціональної екологічної безпеки.

Ключові слова. Міжнародне право екологічної безпеки; європейське право екологічної безпеки.

4.1.1. Міжнародне право екологічної безпеки: поняття, стан та особливості розвитку

Початок 21 століття – це період, коли світ переживає процес небачених раніше динамічних змін, обумовлених глобалізацією. Міжнародні відносини у всіх сферах активізуються, а взаємозалежність держав набуває рис всеосяжності та універсальності. Сфера екологічної безпеки як жодна інша має транскордонний характер, а тому міждержавна співпраця тут розвивається більш прискореними темпами, ніж у інших галузях суспільного життя. Дуже важливо в цьому зв'язку забезпечити, щоб така співпраця давала максимальний ефект для екологічного стану планети в цілому та її окремих регіонів, забезпечувала можливість найповнішої реалізації міжнародної концепції сталого розвитку.

Екологічну безпеку в міжнародно-правовому вимірі можна розглядати під різними кутами зору. Так, В.П. Кириленко оцінює міжнародну екологічну безпеку як принцип сучасних міжнародних відносин і міжнародного права¹⁰²³. Є.Я. Власова підходить до міжнародної екологічної безпеки як до теоретичної концепції, що являє собою систему поглядів, цілей, принципів і пріоритетів, а також заснованих на них дій політичного, економічного, правового та іншого характеру, спрямованих на створення безпечних та сприятливих умов довкілля для нинішнього та майбутніх поколінь¹⁰²⁴. Як систему міждержавних заходів і складову світового порядку аналізує міжнародну екологічну безпеку І.І. Лукашук¹⁰²⁵. О. С. Колбасов розглядав екологічну безпеку як систему заходів, що попереджає загрозу масової загибелі людей в результаті такої несприятливої антропогенної зміни стану природного середовища на планеті, за якої людина як біологічний вид буде позбавлена можливості існувати, оскільки

¹⁰²³ Кириленко В. П. Принцип экологической безопасности в современном международном праве. - Правоведение. -1989. - № 3. - С. 49 – 53.

¹⁰²⁴ Власова Е.П.. Стратегические направления обеспечения экологической безопасности региона. – Фундаментальные исследования. Научный журнал. – 2008. - № 5. – С. 61-64.

¹⁰²⁵ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. IX.

не зможе задовольняти свої природні фізіологічні та соціальні потреби життєдіяльності за рахунок навколишнього матеріального світу¹⁰²⁶. Підхід до визначення міжнародної екологічної безпеки як до системи (комплексу) заходів використаний також О.О. Шишко, який серед таких заходів називає правові, організаційні, а також матеріальні гарантії захисту навколишнього середовища кожної держави від шкідливого впливу, джерела якого розташовані за межами даної держави¹⁰²⁷.

Більш плідною вдається позиція авторів, які підходять до екологічної безпеки не як до системи заходів, а як до певного стану. Так, В.Ю. Донченко справедливо зазначає, що безпека – це стан, який досягається за допомогою системи заходів. При цьому, зазначає автор, якщо розглядати екологічну безпеку як стан, то комплекс гарантій охорони довкілля буде розглядатись як міжнародно-правовий засіб забезпечення екологічної безпеки¹⁰²⁸.

Близьким до викладеного є підхід О. С. Тимошенка, на думку якого міжнародна екологічна безпека як сталий стан глобального характеру являє собою складну політико-правову єдність, систему окремих, але взаємопов'язаних елементів»¹⁰²⁹.

В дослідженнях останніх років більшість авторів, крім того, називають міжнародну екологічну безпеку в ряду найважливіших гарантій забезпечення сталого розвитку на глобальному рівні.

Вважаю, що найбільш плідним є підхід до визначення міжнародної екологічної безпеки, який є похідним від загального поняття «екологічної безпеки» як певного стану захищеності. При цьому *міжнародна екологічна безпека може бути охарактеризована як стан міжнародних відносин, за якого забезпечується захищеність на глобальному та регіональному рівнях людини, умов її життєдіяльності, всіх елементів екосистеми Землі від шкідливих впливів чинників природного та антропогенного походження, для забезпечення сталого розвитку в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь.*

Швидкими темпами в останні десятиліття розвивається міжнародне право екологічної безпеки. Цей розвиток відбувається в межах різних галузей міжнародного публічного права. Крім міжнародного права навколишнього середовища, міжнародне право екологічної безпеки розвивається в межах права міжнародної безпеки, права зовнішніх стосунків, права міжнародних організацій, права збройних конфліктів, міжнародного гуманітарного права, міжнародного економічного права, міжнародного морського права, міжнародного повітряного права, міжнародного космічного права. Але кількість регулюючих положень щодо екологічної безпеки, що сформувались у цих галузях, є порівняно незначною, тому в даному посібнику ми обмежимося

¹⁰²⁶ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (Юридический аспект) // Советское государство и право. - 1988. - № 12. С. 48.

¹⁰²⁷ Шишко А.А. Предупреждение трансграничного загрязнения (международно-правовые проблемы). Киев, 1990. - С. 4.

¹⁰²⁸ Донченко В.Ю. Международно-правовые аспекты экологической безопасности // Актуальные проблемы российского права. – 2008. - № 2. – С. 290-291.

¹⁰²⁹ Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность — международно-правовой аспект // Советское государство и право. - 1989. - № 1. - С. 87.

розглядом міжнародного права екологічної безпеки як сукупності міжнародно-правових норм та принципів, що структуруються на рівні підгалузі міжнародного права навколишнього середовища і регулюють міждержавні і прирівняні до них відносини щодо забезпечення глобальної та регіональної екологічної безпеки.

Міжнародне право навколишнього середовища є новою, але такою, що бурхливо розвивається, галуззю міжнародного публічного права. «Молодше» цієї галузі, мабуть, лише міжнародне космічне право та міжнародне інформаційне право. Формально точкою відліку в розвитку міжнародного права навколишнього середовища найчастіше визнається створення в 1948 р. Міжнародного союзу охорони природи, хоча поодинокі міжнародно-правові природоохоронні заходи вживалися й раніше, ще в 19 столітті, коли між окремими державами почали укладатися міжнародні договори, що мали предметом регулювання охорону певних видів тварин або певних місцевостей. Найбільш ранні таких договорів, що зазвичай згадуються в літературі, - це Конвенція про лов устриць 1839 (укладена між Францією і Великобританією), Угода про охорону морських котиків 1879 р. (укладена між Росією, США, Японією). Декілька угод регіонального характеру було прийнято на початку 20 століття про охорону перелітних птахів, захист рослин від шкідників і хвороб. Але ці розрізнені міжнародні документи регіонального характеру ще не були ознакою формування галузі, вони лише свідчили про те, що є потреба в певному шарі міжнародно-правового регулювання, і створюються умови для того, щоб відповідні відносини стали об'єктом міждержавних домовленостей. Екологічна безпека в той період ще не набула тієї гостроти, яка б спонукала до розроблення та ухвалення міжнародно-правових інструментів, а тому не включалась до структури галузі на початку її формування.

Сьогодні міжнародне право навколишнього середовища є однією з найбільш розвинених галузей міжнародного права, і можна сміливо стверджувати, що її складова – міжнародне право екологічної безпеки є в сучасних умовах системоутворюючою; такою, що визначає темпи і головну спрямованість розвитку всієї галузі міжнародного права навколишнього середовища. Перелік міжнародно-правових інструментів цієї галузі, за різними оцінками, складає від декількох сотень до декількох тисяч актів. Як це не парадоксально, мають рацію обидві полярні позиції, оскільки розкид в підрахунках пов'язаний з колом міжнародно-правових актів, які беруться до уваги: якщо йдеться лише про багатосторонні міжнародні договори, прийняті під егідою ООН або її організацій, то їх кількість не перевищить сьогодні 200. Але є й інші підходи. Один із них бере до уваги регіональні і двосторонні міжнародні угоди різного рівня, в т.ч. акти т.з. «м'якого права»: декларації, хартії, меморандуми та інші. Має поширення також підхід, за яким пропонується розцінювати в якості окремих міжнародних інструментів не тільки самі договори, але і всі додаткові протоколи і додатки до них. При відповідних широких підходах кількість актів міжнародного права навколишнього середовища напевно складе декілька тисяч, хоча точну цифру

навіть чи можна сьогодні назвати, враховуючи відсутність відповідного універсального обліку. А якщо до сукупності таких міжнародно-правових документів додати ще акти регіонального та двостороннього характеру, то їх кількість збільшиться ще в десятки разів. Як би там не було, навряд чи можна той факт, що ця галузь міжнародного права – одна з тих, що найбільш стрімко розвиваються¹⁰³⁰. Міжнародне право екологічної безпеки базується як на загальних принципах міжнародного публічного права (в першу чергу, викладених в Статуті ООН¹⁰³¹ та Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами згідно зі Статутом ООН¹⁰³²), так і на спеціальних принципах міжнародного права навколишнього середовища. Серед останніх – принцип державного суверенітету над природними ресурсами в межах державної території та в інших місцях під юрисдикцією держави; принцип не заподіяння екологічної шкоди іншим державам і міжнародної відповідальності за таку шкоду; принцип перестороги; сприяння міжнародному природоохоронному співробітництву держав, взаємодопомога у випадку надзвичайних ситуацій з шкідливими екологічними наслідками; обмін інформацією та взаємні консультації, а також інші.

Співвідношення міжнародного права екологічної безпеки й національного законодавства. Право екологічної безпеки є тією сферою регулювання, де простежується безпосередній *прямий зв'язок між міжнародним правом і національним законодавством.* Якщо, наприклад, право зовнішніх відносин або право збройних конфліктів, – це перш за все галузі міжнародного права, а цивільне, конституційне, адміністративне або фінансове право структуруються на рівні національних правових систем, то право навколишнього середовища (і право екологічної безпеки як його підгалузь) виділене в самостійні галузі (підгалузі) як в міжнародному праві, так і в національному законодавстві більшості країн світу. Якщо в порівняльному плані оцінювати регулюючу дію міжнародної та національної складових в праві екологічної безпеки, то необхідно відзначити в цій частині вельми ілюстративну динаміку. У епоху зародження права навколишнього середовища спостерігалось явне превалювання національно-правового регулювання над міжнародно-правовим, в 70-х – 80-х роках 20 століття намітився певний паритет, а сьогодні, на початку 21 століття, *пріоритет правового регулювання все більш зміщується у бік міжнародно-правового вектора, і відповідна тенденція буде послідовно зберігатися.* Це перш за все пов'язано з процесами глобалізації та посиленням у геометричній прогресії антропогенного впливу на природу і відповідно – зворотного впливу видозміненої природи на людину та інші біологічні ресурси.

¹⁰³⁰ Для порівняння: міжнародне космічне право сьогодні обмежене п'ятьма основними договорами ООН і п'ятьма зведеннями принципів, закріплених резолюціями ООН.

¹⁰³¹ *Статут ООН*, набув чинності 24 жовтня 1945 р. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010/page2

¹⁰³² *Декларація* о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (24 октября 1970 года)- [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_569

Такий вплив не тільки посилюється, а стає все більш витонченим. При цьому слід враховувати, що природа не знає державних кордонів. Так, аварії, подібні тій, що відбулася в Чорнобилі чи на Фукусімі, заподіюють збитки екологічним інтересам десятків країн. А, наприклад, аварійне скидання нафти в морі призводить до загибелі живих ресурсів моря на сотнях кілометрів від місця аварії, зневажаючи делімітацію морських кордонів.

Якщо оцінити питому вагу та регулюючий вплив правових норм з екологічної безпеки на рівні самої галузі міжнародного права навколишнього середовища, то й тут слід констатувати процеси *зміни пріоритетів правового регулювання*. Ці пріоритети помітно мігрують від сфери захисту окремих видів тварин або рослин, охорони унікальних природних комплексів або природних ресурсів (міжнародних річок, озер), що поділяються декількома країнами (саме регулювання таких відносин було домінуючим в міжнародному праві навколишнього середовища приблизно до 70-80-х років 20 століття), - до міжнародно-правової регламентації відносин щодо забезпечення глобальної екологічної безпеки, попередження планетарних та регіональних екологічних катастроф та ліквідації їх наслідків, відшкодування шкоди, заподіяної екологічним інтересам одних суб'єктів міжнародного права іншими і т.п. Сьогоднішнє міжнародно-правове регулювання не може залишатися інертним по відношенню до процесу глобалізації самих екологічних проблем, їх все більш помітним зв'язком екологічною безпекою не окремих країн, регіонів або навіть континентів, а й усієї планети Земля. Процеси екологічної деградації набувають в 21 столітті глобального характеру, вони напряду пов'язані з екологічною безпекою нашої планети, а тому *вимагають адекватних міжнародно-правових інструментів для їх вирішення*. І такі інструменти активно створюються. Досить вказати, що питома вага норм міжнародного права екологічної безпеки складає майже половину всіх нормативних приписів міжнародного права навколишнього середовища.

4.1.2. Джерела міжнародного права екологічної безпеки

Джерелами міжнародного права визнаються встановлені державами в процесі правотворчості форми втілення погоджених рішень, форми існування міжнародно-правових норм¹⁰³³. Кожна галузь міжнародного права формується за допомогою всього арсеналу джерел.

В теорії міжнародного права міжнародні договори поділяють в першу чергу на *універсальні та локальні*¹⁰³⁴. Перші мають всезагальний характер і являють інтерес для всіх суб'єктів міжнародного права. Другі в свою чергу поділяються на *регіональні* (ті, що охоплюють держави, розташовані в одному географічному регіоні) та *нерегіональні* (ті, що не мають всеохоплюючого характеру, але їх регулювання не носить регіональної спрямованості)¹⁰³⁵.

¹⁰³³ *Международное право*. Учебник для вузов. Ответственные редакторы – проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. – М., 1999. – С. 103.

¹⁰³⁴ *Международное право*. Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 26–27.

¹⁰³⁵ *Международное право*. Учебник для вузов. Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов. – М., 1999. – С. 95-

За типами джерел міжнародного права екологічної безпеки в першу чергу виділяються: *міжнародний договір, міжнародний звичай, акти міжнародних конференцій або міжнародних організацій*. Цей поділ тісно пов'язаний з класифікацією джерел міжнародного права екологічної безпеки на *обов'язкові та рекомендаційні*.

На етапі становлення міжнародного права навколишнього середовища широко застосовувалися звичаєві норми. Відповідно до ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН, «*міжнародний звичай* – це доказ всезагальної практики, визнаної в якості правової норми»¹⁰³⁶. Звичай не є офіційним чітко формалізованим документом. Він набуває юридичного значення в результаті ідентичних або однорідних дій держав та вираженого ними в певній формі (найчастіше, шляхом тривалої повторюваності) наміру надати таким діям нормативного значення. Фіксуються такі джерела в зовнішньополітичних заявах держав, у їх дипломатичному листуванні тощо. Сьогодні в міжнародному праві навколишнього середовища взагалі і права екологічної безпеки зокрема міжнародний звичай здебільшого набуває договірної форми. Однак для держав, що не стали Сторонами відповідних договорів, продовжують діяти міжнародні звичаї.

Сучасне міжнародне право екологічної безпеки активно розвивається у бік встановлення і розвитку «екологічної парадигми» міждержавних і внутрішньодержавних відносин, поглиблення принципів і правил екологічно коректної взаємодії держав, виробляючи норми т.з. «зеленого етикету», який може сприяти відверненню екологічної небезпеки, чи створити умови взаємодії держав для ліквідації та недопущення поширення її наслідків. В цьому контексті значну роль у виробленні відповідних принципів, в оцінці досягнутого стану та визначенні стратегії взаємодії держав для забезпечення сталого розвитку відіграють *акти міжнародних конференцій*, в першу чергу тих, що відбуваються під егідою ООН (т.з. саммітів) з питань охорони довкілля. Це Стокгольмська конференція 1972 р. з питань навколишнього середовища, Ріо-де-Жанейрська конференція 1992 р. з питань навколишнього середовища та розвитку, Йоханнесбурзький самміт 2002 р. з питань сталого розвитку, Конференція ООН 2012 р. «Ріо+20» та інші. На кожному з таких форумів приймалися дороговказні аналітичні документи, в тому числі заключні акти відповідних конференцій. Серед таких актів можна назвати велику кількість декларацій. Це, зокрема, Стокгольмська декларація 1972 р. про охорону навколишнього середовища¹⁰³⁷, Всесвітня хартія природи 1982 р.¹⁰³⁸, Декларація 1992 р. Ріо-де-Жанейро про охорону навколишнього середовища та

97.

¹⁰³⁶ Статут Міжнародного Суду ООН. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010/card6#Public

¹⁰³⁷ Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй по проблемам окружающей человека среды. Принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

¹⁰³⁸ Всесвітня Хартія природи. ООН; Хартія, Міжнародний документ від 01.01.1982. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_453

розвиток¹⁰³⁹, Декларація щодо сталого розвитку¹⁰⁴⁰ та План виконання рішень щодо сталого розвитку¹⁰⁴¹ Йоганнесбурзького самміту 2002 р. з питань сталого розвитку, Документ ООН «Наше спільне майбутнє»¹⁰⁴², «Порядок денний на 21 століття»¹⁰⁴³, Декларація тисячоліття ООН, прийнята на 55-й сесії Генеральної Асамблеї ООН¹⁰⁴⁴, Підсумковий документ Конференції ООН щодо сталого розвитку Ріо+20 - «Майбутнє, якого ми хочемо»¹⁰⁴⁵ та низка інших. Крім документів саммітів ООН, до відповідної групи міжнародних актів тісно примикають рішення, резолюції, рекомендації, меморандуми міжурядових та інших міжнародних організацій з питань екологічно коректної поведінки для забезпечення сталого розвитку. *Всі ці акти є джерелами т.з. «м'якого права», тобто носять для держав рекомендаційний характер.*

В цілому за співвідношенням у певній галузі міжнародного права норм обов'язкового і рекомендаційного характеру, можна судити як про рівень розвитку галузі в цілому, так і про пріоритети, на яких базується правове регулювання. При цьому слід брати до уваги, що використання тієї або іншої форми в міжнародно-правовому регулюванні залежить від волі самих держав, яка визначається багатьма умовами: загальною значущістю відносин, що підлягають правовому регулюванню; рівнем опрацьованості проблеми; позицією держав, їх готовністю прийняти певні регулюючі рамки як обов'язкові або рекомендаційні; наявністю консенсусу щодо питань, де досягнення такого консенсусу є необхідним; часовим ресурсом для розробки тих або інших інструментів та ін. *Помітне зростання в останні 10-15 років питомої ваги джерел рекомендаційного характеру (декларацій, хартій, резолюцій, загальних заяв держав) можна назвати в ряду формально-юридичних тенденцій розвитку міжнародного права екологічної безпеки.* Перевагою таких актів є те, що набуття ними чинності не пов'язується з додатковими процедурами волевиявлення держав або інших суб'єктів міжнародного права (шляхом підписання, ратифікації, ухвалення). Водночас закріплення базових принципів, напрямків, стратегій в актах «м'якого права» сприяє приверненню уваги світового співтовариства до відносин, які ними регулюються, формуванню екологічної суспільної свідомості, глобалізації підходів до відвернення

¹⁰³⁹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml

¹⁰⁴⁰ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию. Принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года). - [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml

Резолюция 2 План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, принятая на ее 17-м пленарном заседании 4 сентября 2002 г. - [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.un.org/russian/conferen/.../plan_wssd.pdf

¹⁰⁴² Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Annex to A/42/427, Development and International Co-operation: Environment, August 1987. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

¹⁰⁴³ Agenda 21, A/CONF.151/26, Resolution 1, Annex II. - [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un-documents.net/agenda21.htm>

¹⁰⁴⁴ Декларация тысячелетия ООН, затверждена резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї ООН 08.09. 2000. - [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621

¹⁰⁴⁵ Рио+20. Конференция ООН по устойчивому развитию. Будущее, которого мы хотим. – Док. ООН . A/CONF. 216/ L.1 - [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_russian.pdf

екологічних катастроф планетарного масштабу, створенню системи всезагальної екологічної безпеки. Не слід недооцінювати значення актів «м'якого права» в сфері забезпечення міжнародної екологічної безпеки ще й тому, що сформульовані в них принципи за загальним правилом закладаються в основу розроблення як договірних норм міжнародного права, так і законодавчих приписів внутрішнього права держав. Так, наприклад, принцип 22 Стокгольмської декларації і принцип 2 Ріо-де-Жанейрської декларації з навколишнього середовища і розвитку проголошують відповідальність за шкоду, спричинену діяльністю в межах юрисдикції чи контролю держав, навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами дії їх юрисдикції. Ця норма «м'якого права», сформульована як принцип, згодом набула нормативного характеру шляхом укладення низки міжнародних договорів (Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, Женева, 1979¹⁰⁴⁶ та протоколів до неї, Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій, Хельсінкі, 1992¹⁰⁴⁷, Конвенції з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер, Хельсінкі, 1992¹⁰⁴⁸ та інших), а також знайшла закріплення в багатьох нормах екологічного законодавства України.

Відаючи належне значенню рекомендаційних актів серед джерел міжнародного права екологічної безпеки, зазначимо, однак, що в сучасному регулюванні відповідних відносин головним джерелом міжнародного права екологічної безпеки був і залишається договір. *Міжнародний договір* визначається Віденською конвенцією про право міжнародних договорів як «міжнародна угода, укладена між державами в письмовій формі та регульована міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи кількох зв'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування»¹⁰⁴⁹ (мається на увазі практика використання таких найменувань міжнародних угод, як «договір», «конвенція», «угода», «протокол», «статут» та інших; при цьому родовим по відношенню до всіх цих найменувань є поняття «договір»).

Зважаючи на велику кількість і різноманітність договорів щодо забезпечення на міжнародному рівні екологічної безпеки, їх аналіз слід здійснювати, спираючись на класифікацію відповідних джерел *за предметом регулювання*. В літературі з міжнародного права навколишнього середовища прийнято поділяти джерела цієї галузі права за типами природних ресурсів¹⁰⁵⁰. Однак для міжнародного права екологічної безпеки такий поділ вважаємо

¹⁰⁴⁶ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/transboundary.shtml.

¹⁰⁴⁷ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_262

¹⁰⁴⁸ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_273

¹⁰⁴⁹ Віденська конвенція про право міжнародних договорів, ст. 2, п.1 а - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_118.

¹⁰⁵⁰ Див., зокрема: *Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. – Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. – 336 с.; *Суетнов Є.П.* Міжнародно-правова охорона навколишнього природного середовища // Розділ XXI підручника Екологічне право. За ред. проф. Гетьмана А.П. – Харків, Право. – 2013. – С.398-410.

малопродуктивним. Найбільш прийнятною видається класифікація відповідних джерел за рівнем відносин, що підлягають міжнародно-правовому регулюванню, а саме поділ на: а) акти щодо забезпечення глобальної екологічної безпеки, відвернення катастроф загальнопланетарного масштабу; б) акти щодо попередження транскордонного впливу діяльності під юрисдикцією та контролем однієї держави на довкілля інших держав; в) акти щодо забезпечення екологічної безпеки певних регіонів. Окремим блоком слід розглядати джерела міжнародного права екологічної безпеки, якими запроваджуються механізми гарантування відповідного права шляхом встановлення: прав громадськості на інформацію, участь в прийнятті екологічно важливих рішень, доступ до правосуддя, міжнародної відповідальності та компенсації за екологічну шкоду; моніторингу стану навколишнього середовища та міжнародної оцінки впливу на нього тощо.

Розглянемо ці види джерел більш детально.

2.1. Акти щодо забезпечення глобальної екологічної безпеки, відвернення екологічних катастроф загальнопланетарного масштабу

Такі проблеми, як зміна клімату (парниковий ефект і пов'язане з ним глобальне потепління), руйнування озонового шару, вичерпання природних ресурсів (в першу чергу, питної води, лісу) та біологічних ресурсів планети (зниження біорізноманіття, опустелювання) та ін. мають глобальний характер. В їх успішному вирішенні зацікавлені всі держави і всі жителі планети Земля. Для попередження (призупинення, уповільнення) відповідних процесів світове співтовариство вдається до розроблення й ухвалення спільних стратегій, здатних поставити заслін поширенню небезпечних екологічних тенденцій або ж ліквідувати наслідки тих негативних процесів, які вже охопили нашу планету.

Міжнародні документи цієї групи (умовно «технократичного» змісту), мають на меті приборкати екологічні ефекти НТП, поставити в певні правові рамки процес економічного зростання.

Хотілося б підкреслити важливу *особливість сучасних міжнародних договорів з питань глобальної екологічної безпеки, пов'язану із зміною їх характеру. Вони все більш враховують різнопланові інтереси різних груп держав, в першу чергу тих, що розвиваються.* Простежується чітка тенденція: від конфронтаційного характеру міжнародних документів 60-х – 70-х 20 століття – до спроб «слухати і чути один одного», шукати компроміси і зближувати позиції наприкінці 90-х років 20 в. – на початку 21 в. Цільові настанови виживання людства народжують і нові підходи до міжнародних відносин держав у цій царині. З певною мірою умовності можна говорити навіть про те, що *у сфері забезпечення глобальної екологічної безпеки, як і в цілому у міжнародних екологічних відносинах йдуть в минуле ще вчора непорушні ознаки міжнародних договорів: їх симетричність, рівність сторін договору і т.п.* Розвинені країни все частіше вимушені йти на поступки країнам, що розвиваються (особливо у фінансово-економічному плані), для того, щоб добитися від останніх ухвалення ними міжнародних зобов'язань з питань забезпечення екологічної безпеки. Для ілюстрації цієї тези досить

вивчити міжнародні документи, прийняті на самміті 1992 р. в Ріо-де-Жанейро (Декларація Ріо-де-Жанейро, Порядок денний на 21 століття, Конвенція про біорізноманіття, Рамкова конвенція про зміну клімату та інші), коли країни, що розвиваються, добилися від розвинутих країн значних фінансово-економічних поступок і преференцій, погодившись взяти на себе зобов'язання щодо забезпечення екологічної безпеки, зокрема, шляхом не винищення природних ресурсів, що знаходяться під їх суверенітетом.

а) *Конвенція про охорону озонowego шару* (Відень, 1985)¹⁰⁵¹ та *Монреальський протокол до неї про речовини, що руйнують озоневий шар* (1987 з подальшими доповненнями)¹⁰⁵².

Відповідна конвенція є багатостороннім міжнародним договором екологічного спрямування, відповідно до якої Сторони (197 держав-членів ООН та Європейський Союз) вживають належних заходів для захисту здоров'я людини і навколишнього середовища від несприятливих наслідків, які є або можуть бути результатом людської діяльності, що змінюють або здатні змінити стан озонowego шару. З цією метою Сторони відповідно до наявних в їх розпорядженні засобів співробітничать за допомогою систематичних спостережень, досліджень і обміну інформацією для того, щоб глибше пізнати і оцінити вплив антропогенної діяльності на озоневий шар, а також наслідки зміни стану озонowego шару для здоров'я людини і навколишнього середовища; вживають належних законодавчих або адміністративних заходів, і співробітничать в узгодженні відповідних програм контролю, обмеження, скорочення або запобігання діяльності людини, що підпадає під їх юрисдикцію або контроль; в розробці узгоджених процедур і стандартів для виконання відповідної Конвенції; співпрацюють з компетентними міжнародними органами в цілях ефективного виконання Конвенції і протоколів до неї, учасниками яких вони є.

Конвенція не включає юридично обов'язкових цілей скорочення використання хлорфторвуглеців – головних хімічних речовин, що викликають виснаження озонowego шару. Такі цілі викладені в Монреальському протоколі про речовини, що руйнують озоневий шар, до відповідної Конвенції.

б) *Рамкова конвенція ООН про зміну клімату* (Ріо-де-Жанейро, 1992)¹⁰⁵³ і *Кіотський протокол до неї про обмеження і скорочення викидів парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, а також інших речовин, що приводять або можуть привести до змін клімату* (1997)¹⁰⁵⁴.

Головною метою Конвенції є стабілізація концентрації парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного

¹⁰⁵¹ Віденська конвенція про охорону озонowego шару від 22 березня 1985 р. - Офіційний вісник України від 10.06. 2005. - 2005. - № 21. - Ст. 1179.

¹⁰⁵² Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоневий шар, із змінами і доповненнями, внесеними Протоколом від 29 червня 1990 року. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_215.

¹⁰⁵³ Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_044.

¹⁰⁵⁴ Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_801.

впливу на кліматичну систему. Такий рівень повинен бути досягнутий за період, достатній для природної адаптації екосистем до зміни клімату, для захисту від спаду виробництва продовольчої продукції та для забезпечення сталого розвитку. Оскільки різні країни роблять різний внесок в світове накопичення парникових газів, то Конвенція запроваджує диференційований підхід до встановлення зобов'язань кожної держави стосовно зменшення ними викидів відповідних газів. Всі держави Конвенцією поділяються на 4 групи: 1) розвинуті країни; 2) країни з перехідною економікою (саме до цієї групи належить Україна); 3) країни, що розвиваються; 4) найменш розвинуті країни. Конвенція зобов'язала всі країни підготувати й подати національні повідомлення щодо: кадастру джерел та поглиначів парникових газів, а також розробити національні програми заходів щодо пом'якшення впливу парникових газів на клімат та адаптації до змін клімату.

Третьою нарадою Сторін Конвенції, що відбулася в грудні 1997 р., було прийнято Кіотський протокол до неї, яким були передбачені конкретні зобов'язання розвинутих країн та країн з перехідною економікою (Додаток 1 до Протоколу) сумарно знизити протягом 2008-2012 років на 5 % від рівня базового 1990 р. обсяг викидів парникових газів, а саме: діоксиду вуглецю CO₂, метану CH₄, закису азоту N₂O, гексафториду сірки SF₆, перфторвуглеців PFC_s та гідрофторвуглеців HFC_s. Для успішного досягнення цілей, зафіксованих в Кіотському протоколі, документом передбачаються т.з. *механізми гнучкості*, а саме: 1) торгівля викидами (система дозволів на визначену кількість викидів парникових газів з правом передачі чи продажу); 2) проекти спільного впровадження (добровільне спільне виконання двома країнами Додатку 1 зобов'язань щодо обмеження і скорочення викидів однією або обома країнами); 3) механізм чистого розвитку (виконання зобов'язань щодо обмеження і скорочення викидів між країнами Додатку 1 і країнами, що розвиваються); 4) бульбашкові угоди (дві або більше Сторін Конвенції розподіляють між собою свою сукупну визначену кількість викидів).

В ході вісімнадцятої Конференції Сторін РКЗК ООН та восьмої зустрічі Сторін Кіотського протоколу, що відбулися у м. Доха, Катар, наприкінці 2012 року, було ухвалено Поправку до Кіотського протоколу, яка регламентує другий період дії зобов'язань (2013-2020). Ця Поправка відкрита для ратифікації.

в) Конвенція про біологічне різноманіття (Ріо-де-Жанейро, 05.06. 1992, набула чинності 29.12. 1993)¹⁰⁵⁵ та протоколи до неї:

Картахенський протокол про біобезпеку (від 22.01. 2000, набув чинності 11.09. 2003)¹⁰⁵⁶;

Нагойський протокол регулювання доступу до генетичних ресурсів

¹⁰⁵⁵ Конвенція о биологическом разнообразии. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml. Про ратифікацію Конвенції див. Закон України від 29.11. 1994. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_030.

¹⁰⁵⁶ Картахенський протокол про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_935. Про приєднання до Картахенського протоколу див. Закон України № 152-IV від 12.09.2002. – Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 44. – Ст.. 320.

таспільного використання на справедливій та рівній основі вигод від їх застосування (від 29.10. 2010)¹⁰⁵⁷;

Нагойсько-Куала-лумпурський Додатковий протокол про відповідальність і відшкодування за шкоду до Картахенського протоколу про біобезпеку (від 15.10. 2010, відкритий для підписання з 7.03. 2011 до 6.03. 2012)¹⁰⁵⁸.

Метою Конвенції та протоколів до неї є збереження біорізноманіття як *in situ* (тобто збереження екосистем і природних місць знаходження компонентів біорізноманіття), так і *ex-situ* (тобто їх невиснажливе використання поза місцями їх природного перебування), спільне отримання на справедливій та рівній основі вигод, пов'язаних з використанням генетичних ресурсів, в т.ч. шляхом надання доступу до них, а також передачі відповідних технологій з урахуванням всіх прав на такі ресурси та технології¹⁰⁵⁹.

На позачерговій нараді Конференції Сторін цієї Конвенції схвалений Картахенський протокол про біобезпеку, метою якого визначено забезпечення належного рівня захисту в сфері безпечної передачі, обробки та використання живих змінених організмів, одержаних внаслідок застосування сучасних біотехнологій (тобто в спосіб, відмінний від природних процесів репродукції), які можуть впливати на біорізноманіття, а також на здоров'я людини. Кожна сторона вживає правових, адміністративних та інших заходів для втілення принципу застереження. Особлива увага приділяється додержанню заходів безпеки при транскордонному переміщенні живих змінених організмів¹⁰⁶⁰.

г) *Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі*¹⁰⁶¹ (Стокгольм, 22 травня 2001, набула чинності 17 травня 2004)¹⁰⁶²,

Конвенція стала наслідком усвідомлення необхідності вжиття глобальних заходів стосовно стійких органічних забруднювачів (СОЗ), що мають токсичні властивості, виявляють стійкість до розкладання, характеризуються біоаккумуляцією і є об'єктом транскордонного перенесення по повітрю, воді й мігруючими видами, а також осаджуються на великій відстані від джерела їхнього викиду, нагромаджуючись в екосистемах суші та водних екосистемах. Метою Конвенції є захист здоров'я людини і довкілля від СОЗ. Конвенція закріпила зобов'язання Сторін щодо заборони виробництва та використання дев'яти речовин із списку СОЗ — альдрин, хлордан, дільдрин, ендрин,

¹⁰⁵⁷ Нагойський протокол регулювання доступу к генетическим ресурсам и совместного использования выгод. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.un.org/ru/.../decl.../nagoya_protocol.pdf.

¹⁰⁵⁸ Нагойско-Куала-Лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении к Картахенскому протоколу по биобезопасности. - ООН. Секретариат Конвенции о биоразнообразии. – Монреаль. – 2011. – 16 с.

¹⁰⁵⁹ Детальніше див.: Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття / Відп. ред. Н.Р. Малишева. – К., 2003.

¹⁰⁶⁰ Див. Екологічна енциклопедія. – Т. 2. К., 2007 – С. 162, 189-190.

¹⁰⁶¹ Документ ще називають Конвенцією щодо «брудної дюжини», зважаючи на те, що первинний список найбільш небезпечних стійких органічних забруднювачів включав 12 хімічних сполук; в травні 2009 р., після 4-го з'їзду Сторін Конвенції цей список було доповнено ще 9 найменуваннями забруднюючих сполук.

¹⁰⁶² Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a07. Конвенцію ратифіковано Законом України від 18.04.2007. - Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 30. - Ст. 396.

гептахлор, гексахлорбензол, мірекс, токсафен, поліхлоровані дифеніли (ПХД); обмеження використання дихлордифенілтрихлорметилметану (ДДТ) для контролю малярії та розробки програм з припинення ненавмисного утворення діоксинів та фуранів. Конвенцією також передбачено знищення накопичених запасів СОЗ у безпечний спосіб. Первісний список СОЗ не є закритим, на Четвертій Конференції Сторін Конвенції (травень 2009 р.) до цього списку було додано ще 9 нових речовин, за рекомендацією Комітету з розгляду нових СОЗ.

д) Міжнародна угода з тропічної деревини

Укладена в ході Конференції ООН з питань торгівлі та розвитку (Женева, 27.01.2006). Цьому передувало ухвалення низки міжнародних домовленостей щодо тропічних лісів: Міжнародної угоди щодо тропічної деревини 1983 р., Міжнародної угоди щодо тропічної деревини 1994 р. Про необхідність охорони тропічних лісів йшлося також в Ріо-де-Жанейрській декларації з питань навколишнього середовища і розвитку, інших документах, прийнятих на цьому самміті (зокрема, в Принципах лісівництва¹⁰⁶³) Йоханнесбурзькій декларації та Плані виконання рішень, прийнятих на Всесвітній зустрічі на найвищому рівні зі сталого розвитку (вересень 2002). У жовтні 2000 р. було засновано Форум ООН по лісах, а також Партнерство на основі співробітництва по лісах, членом якого є Міжнародна організація щодо тропічної деревини.

Виходячи з визнання переваг економічного, екологічного і соціального характеру, пов'язаних із лісами, а також користь, пов'язану з навколишнім середовищем в контексті сталого лісокористування на місцевому, національному та глобальному рівнях, а також внесок сталого лісокористування в досягнення на міжнародному рівні цілей розвитку, світове співтовариство ухвалило відповідну міжнародну угоду з метою, серед іншого, заохочення розширення і диверсифікації міжнародної торгівлі тропічною деревиною з лісів, які управляються на сталій основі і в яких лісозаготівлі ведуться законним чином, а також заохочення сталого управління тропічними лісами, використовуваними для виробництва деревини. Угода покликана серед іншого сприяти розробленню національних політик, спрямованих на стале використання і збереження лісів, використовуваних для виробництва деревини, і на підтримку екологічного балансу, в контексті торгівлі тропічною деревиною.

е) Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці (укладена в Парижі 17.06. 1994, набула чинності 26.12. 1996, Україна приєдналась до Конвенції 4.07. 2002)¹⁰⁶⁴

Конвенція має на меті об'єднання зусиль світового співтовариства для боротьби з опустелюванням, тобто деградацією земель у посушливих,

¹⁰⁶³ Принципы лесоводства (Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов). Приняты Конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_345.

¹⁰⁶⁴ [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_120/page. Про приєднання до Конвенції див. Закон N 61-IV від 04.07.2002. – Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 36. – Ст. 267.

напівпосушливих і сухих субгумідних районах у результаті дії різних факторів, включаючи зміну клімату і діяльність людини, а також для пом'якшення наслідків посухи. Діяльність по боротьбі з опустелювання розглядається як частина комплексного розвитку земельних ресурсів і спрямована на: запобігання і/чи скорочення масштабів деградації земель; відновлення частково деградованих земель; та відновлення потерпілих від опустелювання земель.

Період з січня 2010 по грудень 2020 року був оголошений Генеральною Асамблеєю ООН Десятиріччям ООН, присвяченим пустелям і боротьбі з опустелюванням¹⁰⁶⁵.

Є) *Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище* (від 10.12. 1976, набула чинності 5.10. 1978, ратифікована Українською РСР 25.05. 1978)¹⁰⁶⁶.

Необхідність укладення Конвенції була пов'язана з виникненням можливості активного впливу на довкілля у військових цілях. Сторони Конвенції беруть на себе зобов'язання не вдаватися до військового або будь-якого іншого використання засобів впливу на довкілля, що можуть спричинити серйозні руйнування, заподіяння шкоди чи спричинення збитків іншій державі у будь-якій формі. Регламентация Конвенції стосується різних способів зміни динаміки, складу або структури біоти Землі, її літосфери, гідросфери, атмосфери, а також навколоземного космічного простору. Сторони Конвенції приймають на себе зобов'язання вживати необхідних заходів, згідно зі своїми конституційними процедурами з метою заборони чи відвернення всякої діяльності під своєю юрисдикцією чи контролем, яка суперечить вимогам Конвенції. Конвенція не стосується сфери впливу на природне середовище в мирних цілях.

2.2. *Акти щодо попередження транскордонного впливу діяльності під юрисдикцією та контролем однієї держави на довкілля інших держав*

Слід зазначити, що більшість міжнародно-правових інструментів розроблялися під егідою Європейської Економічної Комісії ООН, хоча їх учасницями стали держави не лише регіону ЄЕК. Саме в надрах ЄЕК були вперше напрацьовані й концептуальні засади транскордонних впливів на навколишнє середовище. Серед найважливіших багатосторонніх міжнародних договорів цієї групи слід проаналізувати такі:

а) *Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані* (укладена в Женеві 13.11. 1979)¹⁰⁶⁷ і протоколи до неї:

¹⁰⁶⁵ Резолюція 62/195, принята Генеральной Ассамблеей ООН: Доклад Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде о работе его двадцать четвертой сессии. – Док. ООН A/Res/62/195.

¹⁰⁶⁶ Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU77K02U.html. Про ратифікацію Конвенції див. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 25 травня 1978 р. «Про ратифікацію Конвенції про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище».

¹⁰⁶⁷ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13.11.1979. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_223.

Протокол, що стосується довгострокового фінансування Спільної програми спостереження й оцінки поширення забруднювачів повітря на великі відстані в Європі (ЄМЕП) (укладено в Женеві 28.09. 1984, набув чинності 28.01.1988, підписаний Україною 28.09. 1984);

Протокол про скорочення викидів сірки або їх транскордонних потоків принаймні на 30 відсотків (укладений в Гельсінкі 08.07. 1985, набув чинності 2.09 1987, підписаний Україною 09.07. 1985);

Протокол про обмеження викидів окислів азоту або їх транскордонних потоків (укладений в Софії 31.10. 1988, набув чинності 14.02. 1991, підписаний Україною 01.11. 1988);

Протокол відносно подальшого скорочення викидів оксидів сірки (укладений в Осло 14.06. 1994, набув чинності 05.08. 1998, підписаний Україною 14.06. 1994);

Протокол про контроль за викидами стійких органічних сполук та їх транскордонними потоками (укладений в Женеві 18.11. 1991, набув чинності 29.09. 1997; підписаний Україною 19.11. 1991);

Протокол про важкі метали (укладений в Орхусі 24.06. 1998, підписаний Україною 24.06. 1998);

Протокол про стійкі органічні забруднювачі (укладений в Орхусі 24.06. 1998, підписаний Україною 24.06. 1998);

Протокол про боротьбу з підкисленням, евтрофікацією та приземним озоном (укладено в Гетельборзі 30.11. 1999, набула чинності 17. 05. 2005)¹⁰⁶⁸.

Основним завданням Конвенції та Протоколів до неї стало розроблення широкомасштабної програми моніторингу та оцінки перенесення на великі відстані забруднювачів повітря, вивчення наслідків цього процесу та пошук світовою спільнотою шляхів розв'язання проблеми. Конвенцією дається визначення «транскордонного забруднення повітря на великі відстані». Це забруднення повітря, фізичне джерело якого знаходиться повністю або частково в межах території, що перебуває під національною юрисдикцією однієї держави, а його негативний вплив виявляється на території, що знаходиться під юрисдикцією іншої держави, на такій відстані, що в цілому неможливо встановити частку окремих джерел (або груп джерел) викидів. Сфери, в яких Сторони переважно співробітничать для виконання положень Конвенції, це в першу чергу наявні та перспективні технології скорочення викидів сполук сірки та інших основних забруднювачів повітря; апаратура та засоби спостереження і вимірювання рівнів викидів і концентрації забруднювачів у повітрі; вплив забруднень атмосфери на здоров'я людей і довкілля, програми навчання та підготовки кадрів, пов'язані з екологічними аспектами забруднення та ін.

б) *Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням* (укладена в Базелі 22.03. 1989, Україна

¹⁰⁶⁸ Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным флоем озона к Конвенции о загрязнении воздуха на большие расстояния 1979. – ООН. – 74 с.

приєдналась згідно з Законом від 01.07. 1999)¹⁰⁶⁹.

Предметом даного міжнародного договору є регламентація транскордонного переміщення (експорту, імпорту, реімпорту та транзиту) небезпечних чи інших відходів із району, що знаходиться під національною юрисдикцією однієї держави, до району або через район, що перебуває під юрисдикцією іншої держави, або в район (через нього), що не знаходиться під юрисдикцією якоїсь держави, за умови, що таке перевезення зачіпає принаймні дві держави. Сторони мають право забороняти імпорт небезпечних або інших відходів з метою їх видалення, інформуючи про це рішення інші Сторони. Конвенцією регулюються відносини щодо незаконного обігу небезпечних відходів.

в) Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (укладена у Гельсінкі 17.03. 1992, набула чинності 06.10. 1996, Україна приєдналась згідно з Законом від 01.07. 1999)¹⁰⁷⁰.

Цілі Конвенції: охорона транскордонних вод (включно з поверхневими та підземними водами) шляхом відвернення, обмеження та скорочення обсягів забруднення; екологічно обґрунтоване та раціональне управління транскордонними водами; розумне та справедливе використання транскордонних вод; збереження та відновлення екосистем. Серед зобов'язань Сторін – застосування маловідходних технологій; впровадження граничних норм скидання стічних вод; запровадження системи дозволів на скидання стічних вод; застосування біологічного очищення комунально-побутових стоків; введення системи оцінки впливу на навколишнє середовище; сприяння сталому управлінню водними ресурсами з застосуванням екосистемного підходу; розроблення планів дій у надзвичайних ситуаціях та зведення до мінімуму наслідків аварійного забруднення тощо. До зобов'язань Сторін, що межують з тими самими водотоками, віднесено укладання двосторонніх, багатосторонніх чи інших домовленостей з метою відвернення, обмеження чи скорочення транскордонного забруднення. Ці домовленості повинні передбачати створення спільних органів, які опікуються певними районами водозбору. Окреме місце приділено питанням інформування громадськості з відповідних питань.

г) Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій (укладена в Гельсінкі 17.03. 1992, набула чинності 19.04. 2000)¹⁰⁷¹.

Конвенція регламентує відносини щодо запобігання великих промислових аварій, забезпечення готовності до них і ліквідації наслідків, що мають транскордонний характер. Регулюються різні аспекти транскордонного

¹⁰⁶⁹ Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням. - Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_022. Про приєднання до Конвенції України див. Закон України від 01.07. 1999. - Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 34. - Ст.284.

¹⁰⁷⁰ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_273. Про приєднання див. Закон від 01.07.99 – Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 34. - Ст.282.

¹⁰⁷¹ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, Хельсинки, 17 марта 1992 года. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_262.

співробітництва як особливої сфери прикордонної зовнішньоекономічної діяльності з метою уникнення великих промислових аварій з транскордонними наслідками та найбільш ефективних шляхів їх ліквідації, якщо не вдалося запобігти їх виникненню.

2.3. Акти щодо забезпечення регіональної екологічної безпеки

Регіональна екологічна безпека є складовою частиною і неодмінним компонентом глобальної екологічної безпеки. Разом із локальними та національними заходами екологічного убезпечення, від заходів, які здійснюються на регіональному рівні, великою мірою залежить формування міжнародно-правового режиму екологічної безпеки. Політико-правові інструменти регіональної екологічної безпеки створюються та реалізуються на різних рівнях. Системоутворюючими при цьому можуть бути географічні, економічні регіони, басейни морів чи великих рік, гірські масиви тощо. Розглянемо кілька таких інструментів, що є важливими для України і в яких наша держава бере безпосередню участь.

а) Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (укладено в Бухаресті 21.04. 1992 р., набула чинності в 1994 р., ратифікована Постановою Верховної Ради України від 04.02. 1994)¹⁰⁷² та протоколи до неї:

Протокол про захист морського середовища Чорного моря від забруднення з наземних джерел (укладено в Бухаресті 21.04. 1992 р.);

Протокол про співробітництво у боротьбі з забрудненням морського середовища Чорного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами у надзвичайних ситуаціях (укладено в Бухаресті 21.04. 1992 р.);

Протокол про захист морського середовища Чорного моря від забруднень, викликаних похованням (укладено в Бухаресті 21.04. 1992 р.);

Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря (укладено в Софії 14.06. 2002 ратифіковано Законом України від 22.02.2007)¹⁰⁷³.

Сторонами Конвенції є Болгарія, Грузія, Російська Федерація, Румунія, Туреччина та Україна, але Конвенція відкрита для приєднання будь-якою іншою Стороною, що заінтересована в досягненні мети Конвенції. Конвенція визначає коло зобов'язань Договірних Сторін щодо запобігання забруднення Чорного моря з різних джерел: тих, що знаходяться на суші; з атмосфери; з джерел, що знаходяться на континентальному шельфі тощо.

б) Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (укладено в Києві 22.05. 2003 р., ратифіковано Україною 07.04. 2004 р.)¹⁰⁷⁴ та протоколи до неї:

¹⁰⁷² Конвенція про захист Чорного моря від забруднення. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_065; Постанова Верховної Ради України «Про ратифікацію Конвенції про захист Чорного моря від забруднення». - Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 23. - Ст.172.

¹⁰⁷³ Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення. - Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 50. Закон України «Про ратифікацію Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення». - Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 16. - Ст. 217.

¹⁰⁷⁴ Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_164. Конвенцію ратифіковано Законом України від 07.04. 2004. - Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 32. - Ст.383.

Протокол про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття (укладено в Бухаресті 19.06. 2008)¹⁰⁷⁵;

Протокол про стале управління лісами (укладено у Братиславі 27.05. 2011)¹⁰⁷⁶.

Ця Конвенція застосовується до Карпатського регіону, межі якого визначаються Народою Сторін. При цьому в тексті документу робиться застереження, що застосування Конвенції може бути поширене й на додаткові частини території Сторін, якщо таке розширення буде необхідне для реалізації її регулюючих положень. Метою Конвенції є охорона та сталий розвиток Карпат для поліпшення якості життя, зміцнення місцевих економік та громад, збереження природних цінностей та культурної спадщини. Для досягнення цієї мети Сторони співпрацюють на засадах реалізації таких принципів: а) запобігання та застереження; б) "забруднювач платить"; с) участь громадськості та залучення заінтересованих організацій; д) транскордонна співпраця; е) інтегроване планування та управління земельними та водними ресурсами; ф) програмний підхід; г) екосистемний підхід.

Метою укладення додаткових протоколів до цієї Конвенції є сприяння сталому управлінню Карпатськими лісами та їхній охороні, а також посилення збереження, відтворення та сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття Карпат в інтересах теперішніх і прийдешніх поколінь.

2.4. Акти міжнародного права, якими запроваджуються механізми гарантування екологічної безпеки

Ця група міжнародно-правових інструментів передбачає встановлення різного роду механізмів для забезпечення екологічної безпеки на глобальному чи регіональному рівнях. Відповідні механізми включають міжнародну оцінку впливу на довкілля, гарантування участі громадськості на всіх стадіях прийняття екологічно важливих рішень, міжнародної відповідальності і відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушень міжнародних норм екологічної безпеки тощо.

Акти цієї групи є найбільш численними і різнохарактерними. Коротко розглянемо лише деякі з них, що є найбільш дієвими у відповідній сфері.

а) Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (укладена в Еспо 25.02. 1991, набула чинності 10.09. 1997, Україна приєдналась згідно з Законом від 19.03. 1999)¹⁰⁷⁷ та Протокол щодо стратегічної екологічної оцінки до неї (укладено в Києві 21.05.

¹⁰⁷⁵ Протокол про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, підписаної в м. Київ 22 травня 2003 р. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_366. Протокол ратифіковано Законом № 1621-VI від 04.09.2009. – Офіційний вісник від 02.10. 2009. – 2009. - № 73. – Ст. 2497

¹⁰⁷⁶ Протокол про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. - – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_532. Протокол ратифіковано Законом України від 16.10.2012. – Офіційний вісник від 16.11. 2012. – 2012. - № 85. – Ст. 3438.

¹⁰⁷⁷ Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_272.

2003)¹⁰⁷⁸.

Конвенцію розроблено під егідою ЄЕК ООН для налагодження міжнародного співробітництва з метою відвернення, контролю та мінімізації трансграничного впливу на довкілля. Визначені процедурні аспекти оцінки трансграничного впливу на довкілля ще на етапі планування діяльності, а також в процесі прийняття рішень. Сфера дії Конвенції охоплює види діяльності, зазначені в Додатку 1 до неї. Це, зокрема, атомні та теплові електростанції, будівництво автомобільних доріг, залізниць, хімічне виробництво, об'єкти утилізації відходів, будівництво гідротехнічних споруд, водосховищ, портів, каналів, забір підземних вод тощо.

В ході 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи» в 2003 р. було підписано Протокол про стратегічну екологічну оцінку, що поширив механізми оцінки впливу на довкілля з окремих видів діяльності також на плани, програми, тобто стратегічні документи, реалізація яких може мати екологічні наслідки, в т.ч. пов'язані зі здоров'ям населення, станом флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, клімату, повітря, води, ландшафтів, природних об'єктів тощо.

б) Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (укладена в Орхусі 25.06. 1998, набула чинності 30.10. 2001, ратифікована Україною 06.07. 1999)¹⁰⁷⁹.

Конвенцією врегульовано зобов'язання держав-учасниць щодо надання своїм громадянам юридичної можливості мати доступ до екологічної інформації, брати участь у процесі прийняття екологічно важливих рішень, а у випадку виявленого порушення своїх екологічних прав – мати доступ до судових та інших органів для їх захисту та відновлення.

Конвенцією детально врегульовано зміст поняття «екологічної інформації», принципи, процедури та підстави доступу до неї заінтересованої громадськості, її збору та поширення, а також підстави, за якими відповідний доступ може бути обмежений. Участь громадськості у прийнятті рішень передбачено у формах громадських слухань, відкритих засідань, проведенні громадської екологічної експертизи та участі у державній екологічній експертизі та оцінці впливу на довкілля, в розробленні екологічних планів, програм, законодавчих та адміністративних актів, у процедурі видачі дозволів на певні види екологічно значущої діяльності тощо. Якщо ж особа вважає своє право порушеним чи обмеженим, вона може звернутись до судових чи інших повноважних органів з метою оскарження прийнятого рішення або відновлення порушеного права. Конвенцією врегульовано можливість накладення судом

¹⁰⁷⁸ Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Киев, 21 мая 2003 года. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_b99.

¹⁰⁷⁹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. - Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 34. - Ст. 296.

заборони на діяльність, що може негативно вплинути на довкілля, до прийняття відповідного судового рішення.

г) *Протокол про цивільну відповідальність та компенсацію за шкоду, заподіяну транскордонним впливом промислових аварій на транскордонні води до Конвенції 1992 року з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер і до Конвенції 1992 року про транскордонний вплив промислових аварій (від 1.05. 2003)*¹⁰⁸⁰.

Метою цього Протоколу є забезпечення режиму цивільної відповідальності й адекватної негайної компенсації за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного впливу промислових аварій на транскордонні води, якщо така шкода заподіяна не тій державі, в якій сталася аварія. Протоколом передбачена суворі відповідальність (без вини) оператора, якщо він не доведе, що незважаючи на вжиття відповідних заходів, шкода стала результатом а) збройного конфлікту, військових дій, громадянської війни; б) природного явища, що має виключний, непереборний, непередбачуваний і нестримний характер; в) дотримання обов'язкового заходу, передбаченого державним органом Сторони, де сталася промислова аварія; г) навмисної протиправної поведінки третьої особи. В узагальненому вигляді концепцію суворі відповідальності можна визначити як обов'язок суб'єкта міжнародного права зазнати певних негативних наслідків, які передбачені міжнародними договорами, що полягають у відшкодуванні шкоди, заподіяної діяльністю, що не заборонена міжнародним правом.

Наведений протокол є далеко не поодиноким міжнародно-правовим інструментом, що передбачає встановлення суворі (абсолютної, об'єктивної) відповідальності оператора, а в деяких випадках - держави¹⁰⁸¹ за шкоду, заподіяну під юрисдикцією однієї держави, навколишньому середовищу або суб'єктам на території (під юрисдикцією) іншої держави. В першу чергу йдеться про діяльність, пов'язану з використанням об'єктів підвищеної небезпеки (повітряних та морських суден, космічних апаратів, атомних станцій тощо). В ряду таких договорів слід назвати; Міжнародну конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою 1969 р. та Протокол 1984 р. до неї, Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом 1989 р., Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду від діяльності, небезпечної для навколишнього природного середовища 1993 р., Конвенцію про врегулювання освоєння мінеральних ресурсів Антарктики 1988 р., Конвенцію про попередження забруднення моря викидами відходів та інших матеріалів 1972 р., Конвенцію про захист морського середовища району Балтійського моря 1974 р., Конвенцію про охорону Середземного моря від забруднення 1976 р та деякі інші.

¹⁰⁸⁰ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.2204.0>.

¹⁰⁸¹ Йдеться про шкоду, заподіяну космічними об'єктами (детальніше див. Тему 18).

4.1.3. Участь України у міжнародно-правовому співробітництві в сфері забезпечення екологічної безпеки

За роки незалежності Україна помітно поживила свою участь в міжнародних договорах та інших формах міжнародного співробітництва держав у галузі екологічної безпеки для забезпечення сталого розвитку.

Слід при цьому зазначити, що ще як союзна республіка СРСР Україна з 1945 р. мала статус члена-засновника ООН, тобто самостійного суб'єкта міжнародного права. Завдяки цьому ще до початку 90-х років Українська РСР була учасницею 18 багатосторонніх міжнародних договорів у сфері охорони довкілля.

Після проголошення незалежності Верховна Рада України прийняла Закон «Про правонаступництво України» (1991 р.)¹⁰⁸². Цим Законом Україна підтвердила свої зобов'язання щодо міжнародних договорів, укладених Українською РСР.

Водночас як складова частина союзної держави Українська РСР виконувала також і міжнародні зобов'язання, передбачені багатосторонніми угодами СРСР. Щодо таких договорів Закон, зокрема, визначив, що нова держава є правонаступницею прав і обов'язків, які не суперечать Конституції України та інтересам держави. Ця загальна декларація вимагала наступної аналітичної роботи з метою визначення міжнародних договорів, виконання яких відповідає інтересам України і не суперечить її Конституції. У подальшому відповідними рішеннями вищих органів влади України юридично оформлено членство нашої держави у ряді угод, учасником яких був СРСР. Однак щодо кожного конкретного міжнародно-правового інструменту необхідно було здійснити окремий юридичний акт. Так, наприклад, в 1991 году Україна підтвердила своє правонаступництво щодо Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар, до Віденської Конвенції про охорону озонового шару (протокол був підписаний СРСР в 1987 р.).

Крім того, Україна вже в статусі самостійної держави приєдналась більш як до 20 багатосторонніх конвенцій екологічного профілю. Серед них *Конвенція Еспо про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті*, (ухвалено 25.02.1991 р., ратифіковано Україною 19.03.1999 р.), *Рамкова конвенція ООН про зміну клімату* (ухвалено 9.05.1992 р., ратифіковано Україною 29.10. 1996 р.¹⁰⁸³) та *Киотський протокол* до неї (ухвалено 11.12. 1997 р., ратифіковано Україною 4.02. 2004 р.), *Конвенція ООН про біорізноманіття* (ухвалено 5.06. 1992 р., ратифіковано Україною 29.11. 1994 р.) та *Картахенський протокол про біобезпеку* до цієї Конвенції (ухвалено 29.01.2000 р., Україна приєдналась 12.09. 2002 р.¹⁰⁸⁴), *Конвенція про транскордонні водотоки та міжнародні озера* (укладено 17.03. 1992 р., Україна приєдналась 1.07. 1999 р.¹⁰⁸⁵) та ціла низка інших. На даний час наша держава є Стороною

¹⁰⁸² Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 46. – Ст. 617.

¹⁰⁸³ Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 50. – Ст. 277.

¹⁰⁸⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 44. – Ст. 320.

¹⁰⁸⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 34. – Ст. 282.

близько 50 багатосторонніх міжнародних договорів з питань екологічної безпеки. Питання участі ще у кількох - у стадії вирішення.

Крім багатосторонніх міжнародних конвенцій ООН, значний шар міжнародних угод, учасницею яких є Україна, було укладено в останнє десятиріччя на двосторонній чи регіональній основі. Так, за роки незалежності на міжурядовому чи міжагентському рівнях укладено близько 80 двосторонніх міжнародних договорів про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища, в т.ч. - забезпечення екологічної безпеки.

Серед регіональних міжнародних договорів, активною учасницею яких стала Україна, слід назвати кілька угод щодо Карпатського регіону, зокрема розроблену Україною *Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат* (від 22.05. 2003 р., ратифіковано Україною 07.04. 2004 р.). Україна як одна з шести причорноморських держав стала також Стороною *Конвенції про захист Чорного моря від забруднення* (укладено 21.04.1992 р., ратифіковано Україною 4.02.1994 р.¹⁰⁸⁶) та *Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря* до неї (від 14.06.2000 р.). В числі країн дунайського басейну Україна підписала (29.06.1994 р.) та ратифікувала (17.01.2002 р.¹⁰⁸⁷) *Конвенцію про співробітництво по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенцію про охорону ріки Дунай)* та ряд інших регіональних угод.

Норми міжнародного права з питань екологічної безпеки успішно імплементуються у внутрішнє законодавство, що сприяє втіленню в національну правову систему України принципів сталого розвитку.

Так, імплементуючи положення Орхуської конвенції 1998 р., Верховна Рада України 28.11. 2002 р. прийняла Закон України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Україною Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища». Реальні механізми впровадження Конвенції в частині доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття екологічно важливих рішень, було створено Положенням про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженим наказом Мінприроди України № 168 від 18.12. 2003¹⁰⁸⁸, та Положенням про порядок надання екологічної інформації, затвердженим наказом Мінприроди України № 169 від 18.12. 2003¹⁰⁸⁹. Розширенню можливості участі громадськості у розробленні політики в сфері охорони довкілля сприяло також прийняття указів Президента України від 31.07. 2004 «Про забезпечення умов для ширшої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», від 15.09. 2005 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а також постанови Кабінету

¹⁰⁸⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1994. - № 23. – Ст. 172.

¹⁰⁸⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 21-22. – Ст. 143.

¹⁰⁸⁸ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0156-04>.

¹⁰⁸⁹ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0156-04>. На жаль, відповідний наказ втратив чинність згідно з наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 02.04. 2012 р. № 217.

Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та деякі інші нормативно-правові акти. А з 2004 р. почав активно діяти Орхуський інформаційно-тренінговий центр (ОІТЦ), створений при центральному апараті Мінприроди та Державному екологічному інституті Мінприроди¹⁰⁹⁰. Основною метою ОІТЦ є сприяння доступу громадськості до екологічної інформації, до прийняття екологічно важливих рішень, підвищення рівня екологічної просвіти та освіти. Згодом подібні Орхуські центри були створені при обласних державних управліннях охорони навколишнього природного середовища.

У плані перспектив участі України у міжнародно-правовому регулюванні питань екологічної безпеки не можна обійти мовчанням ініціативу нашої держави, висловлену двома її Президентами з трибуни ООН, щодо *розроблення т.з. «Екологічної конституції Землі»*. Сама по собі ідея є цікавою, хоча потребує глибокого наукового опрацювання. Зокрема, першочергової відповіді вимагає таке питання: виходячи з назви цього документа, в інструментарій міжнародного права навколишнього середовища повинен бути введений якісно новий суб'єкт, що буде виступати від імені планети Земля. А якщо це так, виникає питання створення міжнародного органу, уповноваженого представляти все людство. Сьогодні в екологічній сфері діють не менше двох десятків міжнародних організацій¹⁰⁹¹, проте всі вони представляють інтереси співдружності своїх держав-членів. Чи є в міжнародно-правовій практиці аналоги створення органів, що виступали б від імені всього людства? Так, є. Це Міжнародний орган з морського дна, створений відповідно до Конвенції ООН з морського права Монтего-бей 1982 р. (розділ 4 частини 11 Конвенції). Ч. 2 ст. 137 Конвенції прямо уповноважує цей орган виступати від імені людства. Створення аналогічних міжнародних органів сьогодні обговорюється і по двох інших т.з. «відкритих» просторах – Антарктиці і космічному простору. Питання, проте, йде корінням углиб. Всі три названі простори сьогодні визнаються «загальним надбанням (спадщиною) людства»¹⁰⁹². Якщо процес глобалізації стосовно проблем екологічної безпеки розвиватиметься такими темпами, то цілком допустимо, що ми незабаром дійдемо усвідомлення того, що природа Землі – це теж загальна спадщина людства і охороняти її необхідно як єдиний об'єкт, спільними зусиллями всіх жителів планети¹⁰⁹³. Звичайно,

¹⁰⁹⁰ Положення про Орхуський інформаційно-тренінговий центр, затверджене 25.11. 2004 р. Ректором ДЕІ Мін природи за погодженням з міністром охорони навколишнього природного середовища. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/OrhuzkiyCenter/Polojenna_Orxus_center5-1.rtf

¹⁰⁹¹ Міжнародних організацій, до сфери відання яких входять питання охорони навколишнього середовища, зараз нараховується більше 20. Тільки в системі ООН ці проблеми є центральними для Програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), Комісії зі сталого розвитку ООН, Департаменту з економічних та соціальних питань ООН, Програми розвитку ООН (ПРООН), Центру ООН з населених пунктів (Хабітат), регіональних інституцій ООН, таких як Європейська Економічна комісія, інші регіональні, субрегіональні та міжнародні органи.

¹⁰⁹² Преамбула Конвенції ООН з морського права. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.zakon1.gada.gov.ua; ст. 1 Договору про принципи діяльності держав з дослідження та використання космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла (Договір про космос). – Договори ООН и принципы, касающиеся космического пространства, и соответствующие резолюции. – Нью-Йорк, 2008. – С. 4.

¹⁰⁹³ В сучасний період об'єктами спільного надбання людства визнаються лише окремі природні об'єкти. – Див.: Конвенцію про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини (Париж, 1976). – [Електронний

питання це не так просте і навіть зовсім не просте. Адже відповідна позиція змусить внести істотні корективи в концепцію одного з базових принципів міжнародного права – принципу суверенітету держав над своїми природними ресурсами. А цей принцип сьогодні висувається як основоположний і беззаперечний в першу чергу країнами, що розвиваються. Можна презюмувати, що переоцінка цінностей в даній галузі буде можливою лише перед лицем реальної (не хотілося б говорити «невідворотною») загрози екологічної катастрофи, яка поставила б під питання саме виживання людства.

Якщо ж розглядати розроблення Екологічної конституції Землі як створення чергового зведення принципів взаємовідносин людини і природи, то, незважаючи на найменування документа, він навряд чи привнесе нові підходи в порівнянні зі значною кількістю вже прийнятих під егідою ООН добротних міжнародних актів «м'якого права».

Контрольні питання та завдання:

1. Дайте визначення міжнародного права екологічної безпеки та його місця в правовій системі.
2. Які основні тенденції характерні для розвитку міжнародного права екологічної безпеки в 21 столітті?
3. Охарактеризуйте співвідношення міжнародного та національного права екологічної безпеки.
4. Дайте класифікацію джерел міжнародного права екологічної безпеки.
5. Яке місце серед джерел міжнародного права екологічної безпеки займають акти «м'якого права»? Назвіть найважливіші документи цієї групи.
6. Викладіть власну позицію стосовно стану міжнародно-правового регулювання в сфері забезпечення глобальної (регіональної) екологічної безпеки.
7. Оцініть ефективність участі України в міжнародно-правовому співробітництві для забезпечення екологічної безпеки.
8. Оберіть один міжнародний договір (однорідну групу договорів), спрямований на забезпечення екологічної безпеки і підготуйте реферат щодо його змісту та особливостей імплементації в Україні.
9. Підготуйте реферат на тему: «Участь України в міжнародному співробітництві у галузі забезпечення екологічної безпеки».

Рекомендована література:

1. Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. – М., 1982.
2. Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. – М., 1986.
3. Кравченко С.М., Андрусевич А.О. Бонайн Дж. Е. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. – Львів, 2002.
4. Шемшученко Ю.С., Малишева Н.Р. Міжнародне право навколишнього

середовища // Екологічне право України. Академічний курс. Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К., ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – 2005. – Розділ XXII. – С. 750-815.

5. Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества. Сборник статей. Научное издание / Сост. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 2011. – 320 с.

Тема 4.2. Правове забезпечення екологічної безпеки Європейського Союзу

Анотація. Досліджуються питання євроінтеграції як стратегічного пріоритету України у контексті формування національної системи екологічної безпеки.

Розриваються поняття та зміст „гармонізації законодавства про екологічну безпеку” та його співвідношення з суміжними категоріями, а також категорії «acquis communautaire» як сутнісного орієнтира конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом навколишнього середовища ЄС.

Аналізуються напрями конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС та три основні стадії «приведення у відповідність» законодавства про екологічну безпеку країни-кандидата з правом ЄС.

Досліджуються деякі проблемні аспекти конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС.

Ключові слова. Гармонізація, адаптація, конвергенція законодавства України до законодавства ЄС у сфері забезпечення екологічної безпеки.

4.2.1. Євроінтеграція як стратегічний пріоритет України у контексті формування національної системи екологічної безпеки

Досягнення і підтримання належного екологічного стану на всіх рівнях серед іншого безпосередньо пов'язане з умінням держав домовлятися, вибудовувати свої екологічні стратегії відповідно до загальних «правил гри», вироблених як на глобальному, так і на регіональних рівнях, нарешті, - від вибору інтеграційних рамок, що дають можливість реалізовувати спільні устремління держав до сталого розвитку. Не можна в цьому контексті не погодитися з думкою академіка НАН України В.Я. Тація про те, що «питання зовнішньополітичних пріоритетів – це не тільки питання політичне, але це ще й питання правове, оскільки пов'язане з входженням держави в цілий ряд необхідних міжнародних договорів, норми яких потребуватимуть внутрішньодержавної імплементації»¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹⁴ В. Тацій. Украинское государство и право в начале XXI столетия. – Право Украины. – 2011. - № 3-4. – С. 249.

Як неодноразово наголошувалось у вітчизняній і зарубіжній літературі, Європейський Союз сьогодні є єдиним з існуючих у світі регіональних об'єднань, що, зародившись як економічне, поступово максимально наблизилася до повної інтеграції¹⁰⁹⁵. Крім того, виходячи із заяв экс-президента Франції Н. Саркозі та канцлера ФРН А. Меркель, пріоритетною метою Євросоюзу є його перетворення на могутній і незалежний геополітичний полюс, центр сили і глобального гравця в сучасному багатополлярному світі¹⁰⁹⁶.

Україна з моменту отримання незалежності і початку самостійного державного будівництва постійно і незмінно заявляла про свою прихильність до європейської інтеграції і демонструвала (на різних етапах – з більшим або меншим успіхом), свою готовність слідувати тим вимогам і відповідати тим критеріям, які ставляться до країн, що готуються до вступу в ЄС. Слід зазначити, що офіційно Україна ще не подавала заявку на вступ і до теперішнього часу офіційно не визнана кандидатом в члени ЄС. При цьому процес зближення нашої країни з цією європейською структурою не можна назвати ні легким, ні одновимірним. Він пройшов через декілька стадій, кожна з яких заклала цеглинку в євроінтеграційні устремління України. Стартував цей процес зі встановлення відносин партнерства між нашою країною і Європейськими співтовариствами, які знайшли юридичну форму укладенням у липні 1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво (УПС), розрахованої на 10 років (набула чинності в 1998 р.). Угодою визначено цілі співпраці ЄС і України в 28 сферах, які поступово звелися до 7 пріоритетних, при цьому зберігши однією з них охорону природного середовища. У лютому 2005 р. був прийнятий План дій Україна – ЄС, самостійний компонент якого присвячений охороні навколишнього середовища і сконцентрований навколо 3-х основних груп заходів: 1) створення умов для ефективного управління у сфері охорони навколишнього середовища і його впровадження (включаючи заходи стратегічного планування, оцінки дії на навколишнє середовище, процедури реалізації Орхуської конвенції та ін.); 2) попередження погіршення стану навколишнього середовища і здоров'я населення, раціональне використання природних ресурсів і ін. відповідно до зобов'язань Йоганнесбурзького самміту; 3) розширення співпраці в таких сферах: впровадження Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, участь в Робочій групі «Дунай – Чорне море», в діяльності Європейського агентства з навколишнього середовища, в Робочій групі Україна – ЄС з питань зміни клімату і ін.

¹⁰⁹⁵ Шмелев Н.П. Приоритеты и ценности социально-экономической политики стран Евросоюза. // М., РАГС, 2008.- С.30-37; Буторина О.В. Итоги развития ЕС и вызовы нового века. // Расширение Европейского Союза и Россия. // М., Деловая литература, 2006.- С.367-407; Яжборовская И.С. Европейский Союз на путях политической интеграции. // Институт сравнительной политологии РАН, М., 2004.- С.8-25.; Шемятенков В.Г. Европейская интеграция // М., Международные отношения, 2003.- С.241.; Dinan D. Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. // Palgrave, 1999.- P. 117-134.; Haas E.B. International Integration: The European and the Universal process // International Organizations, 1998.- P.87-98.; Europe in world politics. // Urgent problems of Europe, М., 2003.- P.21-41.; United Europe. // №264, 2004.- P.9-11.

¹⁰⁹⁶ Ассоциация Украина-ЕС: перспективы или геополитические реалии. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sd.net.ua/2012/05/25/ukraine-europe-association.html>

Не можна не відзначити відмінностей в підходах України, з одного боку, і ЄС – з іншого, до перспектив євроінтеграції нашої країни. Якщо Україна незмінно заявляє про те, що її кінцевою метою є повноправне членство в ЄС, то позиція ЄС і його держав-членів в цьому питанні далеко не така однозначна і одноставна. Її швидше можна охарактеризувати як балансування між підтримкою устремлень України та їх заборонаю під різними приводами. У 2004 р., після масштабного розширення рамок ЄС за рахунок прийому нових членів, істотно змінилися зовнішні межі цього інтеграційного об'єднання, що не тільки відкрило нові можливості ЄС, але й породило для нього нові проблем. Для їх вирішення Євросоюз обрав нову стратегію взаємодії з країнами, що межують з ним: була вироблена т.з. Європейська політика сусідства. Ті, хто уважно вивчав документи, в яких декларуються особливості цієї політики та її основні напрями, не могли не відзначити, що за викладенням привілеїв, які отримують країни-сусіди ЄС в різних сферах співпраці, чітко простежується курс на обмеження можливості їх приєднання до Євросоюзу: «Нам потрібно забезпечити безпеку, мир і правопорядок на кордонах, поставити заслін тероризму, транскордонному забрудненню навколишнього середовища й іншим загрозам, підтримувати транзитний потенціал прикордонних держав (їх транспортні комунікації, включаючи ГТС, морські та річкові порти і т.п.). І країни-сусіди повинні цьому всіляко сприяти, створюючи буфер між ЄС і рештою світу» - це можна прочитати між рядками всіх документів, розроблених в Євросоюзі для регламентації політики сусідства¹⁰⁹⁷. А вироблена в розвиток цієї політики програма «Східне партнерство», що стартує в 2008 р. і націлена на 6 країн колишнього Радянського Союзу: Україну, Білорусь, Молдову, Азербайджан, Вірменію і Грузію, однозначно декларувала, що її мета – створити фундамент для стратегічного партнерства з державами - східними сусідами, яке повинне прийти на зміну політиці розширення Євросоюзу і вступу туди відповідних держав¹⁰⁹⁸1099.

Проте, новим етапом в розвитку євроінтеграційного процесу нашої країни можна визнати домовленість між Україною та ЄС у вересні 2008 року про укладення нової посиленої Угоди про асоціацію, яка б замінила в перспективі Угоду про партнерство і співробітництво. Порядок денний Асоціації прийнятий

¹⁰⁹⁷ Див, зокрема, Європейську Стратегію Безпеки, схвалену Європейською Радою в грудні 2003 року. – Европейская стратегия безопасности. Безопасная Европа в лучшем мире. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568RUC.pdf ; Повідомлення Єврокомісії «Велика Європа — сусіди: нова основа відносин з східними та південними сусідами ЄС», представлене в березні 2003 р. - Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Commission of the European Communities, COM (2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003; Повідомлення Єврокомісії «На шляху до нового інструменту сусідства», підготовлене 1 липня 2003 року - Communication from the Commission. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument. Commission of the European Communities, Com (2003) 393 final, Brussels, 1 July 2003; Повідомлення Єврокомісії «Європейська політика сусідства. Стратегія та Доповіді по країнах», представлене в травні 2004 року. — См. Commission Staff Working Paper. European Neighbourhood Policy. Country Report. Ukraine Commission of the European Communities, SEC (2004) 566, Brussels, 12 May 2004 [Електронний ресурс] Режим доступу: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Ukraine_11_May_EN.pdf

¹⁰⁹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 3 December 2008 «Eastern Partnership» – COM (2008) 0823.

23 листопада 2009 р. Радою у справах співпраці між Україною та ЄС. У цьому документі визначені ключові пріоритети співпраці в цілях підтримки України в її підготовці до реалізації кращих європейських практик і законодавства. Ці пріоритети, зокрема в екологічній сфері, повинні щорічно переглядатися і актуалізуватися на спільному засіданні Комітету вищого керівництва Порядку денного асоціації ЄС – Україна.

Слід, проте, відзначити, що після цих загальних домовленостей підписання вже готової Угоди про асоціацію то наближалось, то, під різними приводами (перш за все політичними), що висувуються з боку ЄС, відкладалось на невизначений термін. Нарешті, 30 березня 2012 року в Брюсселі документ був парафований, але, як відзначають політичні оглядачі, без реформ в Україні його доля, як і раніше, залишається туманною¹¹⁰⁰. Навіть якщо відповідна Угода буде підписана, то набуття нею чинності ставиться в залежність від подальшої ратифікації 27 країнами-членами Союзу, тобто від консенсусу в питанні про те, що Україна відповідає необхідним політичним умовам: консолідація демократії, дотримання прав людини, верховенства права.¹¹⁰¹ А попередні заяви з боку окремих членів ЄС не дають підстав для оптимізму в цьому питанні. Так, країни з розвинутою демократією, наприклад, Бельгія та Ірландія, вже говорили, що не ратифікують цей документ, поки ситуація з правами і свободами в Україні погіршується. А 30 березня 2012 р., про це прямо заявила Німеччина. І чиновники центрального уряду з Брюсселя не можуть вплинути на це рішення. Крім того, за словами Метью Рожанськи з Carnegie Endowment for International Peace, зараз в ЄС вистачає своїх проблем, і тому у парламентів може не бути часу для України. Не випадково в зв'язку з цим прогресивні політики і юристи ЄС, що мають відношення до процесу євроінтеграції України, відкрито заявляють про те, що Євросоюз повинен продемонструвати в цьому процесі більше рішучості, запропонувавши Україні реальні перспективи.

Чи слід у нашій країні в умовах такої невизначеності думати про зміну стратегічних пріоритетів і вибір інших інтеграційних рамок? Представляється, що ні. І навіть навпаки. У довгостроковій перспективі євроінтеграція повинна залишитися метою України. Більше того, в ідеалі слід було б створити такі економічні, політичні і правові умови, щоб наша країна стала бажаним членом європейської сім'ї, куди б її запрошували, як, наприклад, Норвегію або Швейцарію, і де б їй були беззастережно раді, а не шукали все нових приводів для затягування цього процесу. Чекати, що такий час настане скоро, було б необґрунтованим оптимізмом. Проте рухатися до наміченої мети необхідно послідовно і без зволікань. Цей рух не є одновимірним. З трьох його базових компонентів, крім економіки і соціально-демократичних перетворень, нас найбільшою мірою цікавить правовий компонент євроінтеграційного процесу, оскільки ЄС висуває по відношенню до всіх претендентів на вступ вимогу приведення у відповідність національних правових систем з правом ЄС.

¹¹⁰⁰ Павел Сивоконь. Ассоциация Украина-ЕС: Европа ближе не стала // «Главред», 31.03.12 // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://glavred.info/archive/2012/03/31/223555-4.html>

¹¹⁰¹ Подробности. По материалам: Українські Новини – Электронный ресурс. Режим доступа: <http://podrobnosti.ua/power/2011/02/10/752325.html>

Правда, і тут по відношенню до України подібні вимоги носять то більш, то менш жорсткий характер, одягаються в різні термінологічні оболонки, наголошуючи на необхідності то «гармонізації», то «адаптації», то «апроксимації», нарешті, - «конвергенції».

Нижче ми розглянемо зміст цих базових понять і їх застосування в євро інтеграційному процесі більш детально.

4.2.2. Поняття та зміст „гармонізації законодавства про екологічну безпеку” та його співвідношення з суміжними категоріями

У сучасному вітчизняному правовому лексиконі все частіше зустрічається термін „гармонізація законодавства”. Про гармонізацію законодавства сьогодні в Україні говорять на всіх рівнях, аксіоматично презюмуючи її настійну й тотальну необхідність, однак, як правило, не до кінця усвідомлюючи зміст відповідного поняття, доцільність здійснення гармонізації законодавства в тих чи інших просторово-часових межах, нарешті, не завжди маючи чітке уявлення про сферу та ліміти гармонізаційних заходів.

Ні у вітчизняному, ні у зарубіжному законодавстві, ані у міжнародно-правових документах ми не знайдемо нормативного визначення поняття «гармонізація законодавства». Немає достатньо чіткого розуміння змісту відповідної категорії і в доктрині міжнародного та національного права. В результаті як в науці, так і на практиці термін «гармонізація законодавства» застосовують в різних значеннях. Інтуїтивно зміст цієї категорії зазвичай пов’язується з рецепцією, тобто запозиченням правового досвіду інших країн, європейського чи світового співтовариства. Такий підхід, на наш погляд, є концептуально небездоганим, оскільки *ці два правових явища мають різну мету: рецепція, як правило, інспірується чинниками вдосконалення, розвитку власної правової системи. До гармонізації ж вдаються, виходячи не з внутрішніх потреб, а з необхідності зовнішньої взаємодії однієї системи з іншою.*

При цьому гармонізуватися можуть системи одного рівня (системи-ланки), що узгоджуються в межах певної спільності (класичним прикладом такої гармонізації є відносини держав-членів Європейського Союзу). Це можуть бути й різнорівневі системи, де одна гармонізується «під іншу» (наприклад, законодавство ЄС - під вимоги ГАТТ-СОТ).

Із співвідношення термінів «гармонізація законодавства» і «рецепція правового досвіду» ми можемо вивести одну з визначальних рис «гармонізації законодавства»: *її спонукальними мотивами в усіх випадках є досягнення певного рівня узгодженості, співставності систем, що гармонізуються, для цілей їх взаємодії.*

В пошуку відповіді на інше питання, а саме: *який рівень узгодженості може дати підставу для висновку, що системи гармонізовані, який ступінь гармонізації законодавства є достатнім і бажаним*, звернемося до порівняльного аналізу понять-антонімів „уніфікація” та „диференціація” в їх

зв'язку з „гармонізацією” законодавства. Це тим більш доречно, що синонімічне вживання понять "гармонізація" й "уніфікація" навіть в офіційному міжнародно-правовому лексиконі стало таким же звичним явищем, як застосування термінів "гармонізація" і "диференціація" як антонімів. Однак це далеко не завжди виправдано. Роздуми над контекстом вживання останньої пари термінів роблять необхідним розрізнити дві правові ситуації: коли відповідні поняття вживаються в якості типів діяльності, або процесу (перша ситуація) та її цільової спрямованості, або результату (друга ситуація).

Перший шлях дійсно означає полярність в характері відповідних понять: будь-який гармонізаційний захід неодмінно пов'язаний із скороченням відмінностей (диференційних показників) систем, що підлягають гармонізації. Масштаби і зміст гармонізаційних дій при цьому залежать від причин, витоків їх здійснення, і з цієї точки зору гармонізація являє собою динамічне поняття, що варіює від випадку до випадку.

Друга ситуація, що базується на тлумаченні гармонізації як цілі, не тільки не виключає, але як правило передбачає існування певної диференціації між системами, що гармонізуються. Це означає, що гармонізація, будучи заявлена як цільова настанова, включає певні механізми, що мають на меті отримання *найбільш високого рівня узгодженості та сумісності* систем, які гармонізуються. Така узгодженість, однак, може бути досягнута різними способами, що вписуються, на думку автора, в рамки трьох основних типів діяльності: 1) уніфікації, тобто досягнення рівня ідентичності в регулюванні; 2) визначення основних правил гри, коли здійснюється «розписування ролей»: хто робить що / як / коли для досягнення узгодженого результату, який влаштовує всіх «акторів»; 3) диференціації.

Інакше кажучи, поставивши собі за мету гармонізацію (досягнення гармонізованості) однієї системи законодавства з іншою, не слід одразу намагатись все уніфікувати. Варто в першу чергу отримати відповіді на питання: які з елементів системи неодмінно мають бути уніфіковані; по-друге, слід окреслити групу елементів, для яких гармонізація пов'язана з визначенням конкретних узгоджувальних дій щодо кооперації (співробітництва, координації), тобто те, що ми назвали "визначенням правил гри"; нарешті, слід визначити, які елементи системи законодавства є індиферентними по відношенню до спонукальних мотивів гармонізації і можуть залишитись неохопленими даним процесом, зберігаючи свої національні чи інші особливості (диференціацію).

Таким чином, у підході до "гармонізації" як до цілі відповідне поняття втрачає свій опозиційний характер щодо "диференціації", останнє поняття зберігає його по відношенню до "уніфікації", при цьому обидва ці типи діяльності (уніфікація та диференціація) можуть мирно співіснувати в рамках "гармонізованого" законодавства (таблиця 3).

Таблиця 3

Гармонізація як процес	Гармонізація (гармонізованість) як результат
зближення систем через скорочення диференційних ознак	3 складові: - уніфікація (досягнення ідентичності в регулюванні); - визначення основних правил гри («розрахування ролей»: хто робить що / як / коли для досягнення узгодженого результату, який влаштовує всіх «акторів»); - диференціація

Проілюструємо відповідну тезу на прикладі, коли об'єктом гармонізації з законодавством ЄС є система стандартів екологічної безпеки України. Заявивши про гармонізацію, ми не можемо обмежитись простим виявленням розбіжностей в регламентації та їх механічною ліквідацією шляхом внесення змін до нормативно-правового регулювання в Україні. Відповідний процес передбачає ряд послідовних етапів: 1) проведення «інвентаризації» української системи стандартів екологічної безпеки; 2) вивчення системи стандартів навколишнього середовища ЄС; 3) оцінку систем шляхом співставлення, в процесі якої в першу чергу слід відповісти на питання: які елементи систем, що гармонізуються, мають бути уніфіковані; які вимагають гармонізації, але лише з метою досягнення їх сумісності між собою ("вироблення спільних правил гри"), а які елементи є інертними щодо цілей здійснюваної гармонізації, а значить немає потреби залучати їх до цього процесу, 4) тільки після цього можна переходити до висновків про окремі елементи системи українських стандартів (нормативів), які слід „підганяти” під стандарти ЄС.

Базуючись на викладеному вище підході до проблеми, інертними щодо цілей гармонізації в екологічній безпеці можна, наприклад, визнати стандарти вилучення корисних компонентів і якостей з природного середовища (корисних копалин, нормативи комплексного використання відходів, урожайності сільськогосподарських культур тощо) чи стандарти допустимості природоперетворюючих заходів (розорювання, осушення, обводнення, забудови тощо). Національні стандарти в цій частині можуть бути гіршими або кращими, ніж ті, що діють в ЄС, і це може бути об'єктом спеціального вивчення на предмет можливостей запозичення відповідного досвіду. Але параметри, що ними визначаються, не є суттєвим для реалізації мети здійснюваної гармонізації. Навпаки, гармонізації шляхом уніфікації в першу чергу потребують стандарти України, предметами регулювання яких є базові терміни та визначення; класифікації, методи визначення параметрів стану елементів навколишнього середовища, їх вимірювання та оцінки, маркування, етикетування. Ці стандарти мають бути обов'язково уніфіковані для потреб їх однакового застосування, оцінки та співставлення параметрів у відносинах України з ЄС (те, що умовно можна назвати „розмовляти однією мовою”).

Що ж стосується груп стандартів, які встановлюють критерії якості

навколишнього середовища, на наш погляд, їх слід гармонізувати не шляхом уніфікації, а шляхом узгодження, наближаючи до європейських нормовані параметри, особливо щодо нормування якості природних ресурсів, що поділяються кількома державами, а також стосовно транскордонних екологічних впливів.

Крім поняття „гармонізація”, в правовому лексиконі останніх десятиріч широко застосовуються близькі за змістом терміни „адаптація” та „апроксимація” законодавства. Розглянемо їх в контексті взаємозв'язку з „гармонізацією” законодавства. Широкому вживанню цих двох понять ми також завдячуємо праву Європейського Союзу, в офіційних документах якого вони почали вживатися в 90-х роках ХХ сторіччя.

Адаптація національного законодавства до вимог права ЄС була визначена як передумова прийняття позитивного рішення щодо нового членства держав у ЄС. Для визначення характеру та меж адаптації було розроблено так званий *acquis communautaire* (доробок Співдружності - франц.), що являє собою блок директив і регламентів. Спершу *acquis communautaire* було розроблено для 10 країн Центральної та Східної Європи, а також Кіпру, з якими ЄС на той момент встановила зв'язки асоційованого членства. Згодом вимоги щодо адаптації було поширено й на інші європейські країни, які хоч і не були пов'язані відносинами асоційованого членства з ЄС, однак на офіційному рівні висловились щодо свого наміру в перспективі вступити до ЄС. Серед таких держав була й Україна.

На національно-правовому рівні спроба дати визначення поняттю „адаптації” було здійснено в Законі України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (розд.2) від 18.03. 2004 р.: це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*.

У правових і методичних документах, прийнятих на рівні ЄС, однак, процес адаптації не обмежується лише формальним перенесенням в національне законодавство вимог *acquis*. Для позитивного висновку про те, що та чи інша держава адаптувала свою правову систему до європейської, потрібно, щоб відповідні правові норми були впроваджені в життя. Необхідно продемонструвати, що держава має управлінські та юридичні можливості для застосування *acquis*. Таким чином, механізм адаптації законодавства щодо екологічної безпеки з правом ЄС повинен слідувати за такою схемою: 1) розробка та прийняття національних законодавчих актів, адаптованих до вимог *acquis*; 2) їх практичне впровадження; 3) примусові заходи до виконання встановлених вимог; 4) можливість оцінки досягнутих результатів (ефективність законодавства).

У праві ЄС терміни „адаптація” і „гармонізація” мають дещо різну сферу та обсяг застосування. По-перше, головна відмінність „адаптації” від „гармонізації” в праві ЄС полягає в суб'єктному складі учасників відповідних відносин. Гармонізація законодавства здійснюється між суб'єктами, що є елементами, ланками системи, тобто між державами-членами, в той час як адаптація передбачає досягнення узгодженості в майбутньому між системою

(правом ЄС) і правом суб'єктів, що не є її ланками, але мають намір стати такими, завчасно готуючи (адаптуючи) до цього свою правову систему.

По-друге, обсяг заходів щодо адаптації є обмеженим в порівнянні з заходами щодо гармонізації, які вимагаються від *держав-членів ЄС*.

По-третє, гармонізація, так як її розуміють в праві ЄС, по відношенню до ланок системи є заходом обов'язковим, тоді як адаптація законодавства до певного моменту є для держав справою добровільною. Добровільність ця поширюється на самовизначення держав в їх намірах вступу до інтеграційного утворення і на визначення часових рамок запланованого інтегрування в систему. Добровільність перестає діяти, коли держава зробила свій вибір шляхом подачі заявки щодо вступу до ЄС. Ця заявка може бути прийнятою лише за умови адаптованості відповідного національного законодавства до права ЄС. Тобто адаптація законодавства з певного моменту стає обов'язковою, хоча й не єдиною, умовою прийняття позитивного рішення з боку керівних органів ЄС (див. Схему 2). Період адаптації законодавства з боку ЄС може бути різним. В одному з програмних документів ЄС «Порядку денному 2000» з цього приводу підкреслювалося, що не передбачається, щоб якась країна-кандидат досягла повної відповідності вимогам *acquis communautaire* найближчим часом. «Слід, - сказано в документі, - в партнерстві з Європейським Союзом розробити реалістичні, довгострокові стратегії для поступової ефективної *уніфікації* (виділено нами для ілюстрації нашої тези щодо поширеності синонімічного вживання понять «уніфікації» не тільки з «гармонізацією», а й з «адаптацією» законодавства - Н.М.) і розпочати її реалізацію в усіх країнах-кандидатах до моменту їх вступу до ЄС.... В цих стратегіях слід визначити ключові пріоритетні сфери і проблеми, задачі, які мають бути вирішені до вступу в ЄС, а також графіки досягнення повного виконання в майбутньому; забезпечення виконання зобов'язань слід ввести в усі договори про приєднання до ЄС. Всі нові інвестиції мають відповідати *acquis*»¹¹⁰².

Таблиця 4.

Співвідношення гармонізації та адаптації в праві ЄС	
Гармонізація	Адаптація
Суб'єкти – держави-члени ЄС	Суб'єкти – держави, що не є членами, але висловили намір стати такими, завчасно готуючи (адаптуючи) до цього свою правову систему
Обов'язковий характер	Добровільно-обов'язковий характер (добровільність – до самовизначення держав в їх намірі вступу до ЄС, після подання заявки – обов'язковий)
Обсяг гармонізаційних заходів – повний	Обсяг гармонізаційних заходів – обмежений: <i>acquis communautaire</i> ; європейські “спільні цінності”

¹¹⁰² Agenda 2000. V. 1 «For a Stronger and Wider Union». - Doc/97/6. - 15.07.1997. - P. 65.

Близьким за значенням до «адаптації» є поняття «апроксимації» (approximation – наближення - *франц.*). В праві ЄС спершу ці два терміни застосовувались по відношенню до різних груп держав: до тих, з якими в ЄС були встановлені відносини асоційованого членства, застосовувався термін „адаптація” законодавства; до тих же держав, які були об’єднані з ЄС іншими правовими рамками (зокрема, партнерства та співробітництва – як у випадку з Україною), застосовувався більш м’який за змістом термін „апроксимація” (наближення). Щодо другої групи держав жорстко не встановлювались ані строки досягнення певних цілей, ані чіткі одноманітні для всіх обсяги узгодження законодавства. Тобто термін „адаптація” спершу характеризувався більш високим рівнем імперативності порівняно з „апроксимацією”. Однак з часу поширення *acquis communautaire* на всі групи держав, які висловили намір вступити в перспективі до ЄС, терміни „адаптація” та „апроксимація” застосовуються як синоніми.

Визначивши особливості застосування в праві ЄС термінів „адаптація” та „апроксимація” в їх зв’язку з „гармонізацією” законодавства, слід застерегти, що в цілому в офіційних документах ЄС не встановлюється чіткого вододілу між цими термінами. Інколи термін «гармонізація» застосовується і до відносин щодо адаптації чи апроксимації, хоча ніколи – навпаки. Такий підхід є цілком логічним, оскільки, на думку автора, *гармонізація є родовим поняттям по відношенню до адаптації та апроксимації, тобто ці поняття співвідносяться як ціле (гармонізація) та його частини*. І адаптація, і апроксимація, так само як і гармонізація, переслідують мету досягнення узгодженості систем. Виходячи з сказаного, *«адаптацію законодавства» можна визначити як процес приведення у відповідність однієї правової системи (зокрема, національного законодавства) з іншою правовою системою (зокрема, права інтеграційного утворення, членом якого держава не є, але бажає стати) в напрямку та обсязі, що визначаються системою, під яку адаптується законодавство*.

Апроксимацією законодавства є наближення правових систем з метою розширення співробітництва між ними, встановлення партнерських відносин в тих чи інших галузях або в цілях можливої в майбутньому (досить віддаленому) інтеграції однієї системи до іншої.

Поняття «гармонізації» в широкому сенсі охоплює й «конвергенцію» законодавства. У відносинах між ЄС та Україною цей термін став використовуватись з 2003 р., у контексті Європейської політики сусідства. «Конвергенція», порівняно з «адаптацією», означає більш обережний, гнучкий і послідовний зустрічний рух двох правових систем, без зобов’язань абсолютної відповідності.

Нарешті, з’ясування зв’язку „гармонізації законодавства” з суміжними поняттями було б неповним без аналізу правових категорій „імплементациі” та „транспозиції”. Перший з них „імплементация” давно і стабільно увійшов до міжнародно-правового лексикону для визначення *системи внутрішньодержавних засобів щодо приведення у відповідність з міжнародно-правовими нормами внутрішнього правопорядку держав*. Необхідність

імплементатії пов'язана в першу чергу з тим, що суб'єктами міжнародного права є держави, міжнародні організації та інші міждержавні утворення. Саме до них спрямовані норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах (конвенціях, угодах тощо). Такі норми, як правило, не можуть застосовуватись у внутрішньому правопорядку безпосередньо, а вимагають від держав певних правових, організаційних, фінансово-економічних, технологічних та інших заходів для приведення національних правових систем у відповідність з міжнародно-правовими нормами, що містяться в міжнародних договорах, Стороною яких є держава. Весь цей комплекс відносин охоплюється категорією „імплементатії”. В ідеалі заходи щодо імплементатії повинні бути сплановані та реалізовані в найкоротші строки. Ця вимога в першу чергу стосується формально-юридичних аспектів, а саме *перенесення вимог міжнародного права у внутрішнє законодавство держав, або „транспозиції” міжнародних норм.*

Транспозиція міжнародних норм у внутрішнє законодавство є ядром і одночасно точкою відліку всіх інших заходів щодо імплементатії, оскільки не можна розпочати ніякі правозастосовчі дії, поки норма міжнародного права не перетворена у норму національного законодавства, звернену до суб'єктів внутрішнього правопорядку. Щоб уникнути в цій частині колізії норм міжнародного права і внутрішнього законодавства, відповідна транспозиція повинна відбуватись до або одночасно з набранням чинності самої норми міжнародного права. Саме на це орієнтує законодавство України, зокрема, Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р., ч. 7 статті 9 якого проголошує: «Якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно». В дослідженні процесів транспозиції міжнародних норм у внутрішнє законодавство та інших аспектів імплементатії законодавства є чимало цікавих, в тому числі спірних моментів, які виходять за межі даного дослідження. В контексті ж нашого інтересу слід зазначити, що *імплементатія та її формально-юридична складова – транспозиція норм міжнародного права у внутрішнє законодавство також є видами гармонізації законодавства, інспірованими участю держави у міжнародному договорі.* Процес гармонізації законодавства шляхом імплементатії повинен розпочинатись після підписання державою міжнародного договору і тривати аж до повного виконання державою своїх договірних зобов'язань. Транспозиція норм міжнародного права у внутрішнє законодавство як основа імплементатії в ідеалі повинна бути повністю підготовленою до моменту надання державою згоди на обов'язковість для неї міжнародного договору (в формі ратифікації, затвердження, прийняття чи приєднання).

Підсумовуючи вищенаведений аналіз змісту поняття „гармонізації законодавства” та його співвідношення з суміжними поняттями, можна дати визначення *гармонізації законодавства як одностороннього чи*

багатостороннього процесу приведення у відповідність законодавчих систем різних рівнів чи ланок з метою досягнення узгодженості між ними.

В процесі передбачуваного входження України до інтеграційних утворень гармонізація законодавства є заходом “другого плану” по відношенню до політичного рішення інтеграційного вибору.

Водночас доктринальний аналіз можливих ефектів від здійснення гармонізації законодавства повинен передувати прийняттю політичного рішення і впливати якщо не на його зміст, то на процедурні особливості його реалізації.

Гармонізація законодавства – це завжди пошук балансу між тим, що є необхідним і бажаним з точки зору цілей гармонізації, та можливим і доцільними з точки зору інтересів суб’єктів гармонізації, в тому числі – внутрішнього розвитку законодавчих систем.

Як би там не було, ні ступінь жорсткості вимог ЄС, ні термінологічні особливості гармонізаційних дій не впливають на сутність орієнтирів, визначених з боку ЄС для всіх форм і етапів приведення у відповідність національного законодавства з «європейським» правом. І ці орієнтири полягають в т.з. *acquis communautaire*.

4.2.3. «Acquis communautaire» як сутнісний орієнтир конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом навколишнього середовища ЄС

«*Acquis communautaire*» або просто «*acquis*» - це те зведення законодавчих вимог ЄС, з якими повинні привести у відповідність свої правові системи країни-кандидати в члени ЄС, а також ті, хто планує вступ до цього об'єднання в майбутньому. Він є корпусом прав і обов'язків, якими наділені всі держави-члени в межах Європейського Союзу. Цей корпус постійно розвивається і загалом охоплює:

зміст, принципи і політичні цілі Договорів ЄС (так званого «первинного права»);

законодавство, прийняте для впровадження Договорів, і судові рішення Суду юстиції;

декларації і резолюції, прийняті ЄС;

заходи щодо загальної зовнішньої політики і політики безпеки;

заходи щодо правосуддя і внутрішніх справ;

міжнародні угоди, укладені Співдружністю, а також державами-членами між собою щодо діяльності Союзу.

Таким чином, *acquis* Співдружності включає не тільки законодавство ЄС у власному сенсі, але й акти, прийняті другою і третьою гілками влади Європейського Союзу, а також загальні цілі, закладені в засновницьких Договорах первинного права ЄС. Європейський Союз і його держави-члени прийняли зобов'язання дотримуватися *acquis* Співдружності у всій їх повноті й розвивати їх надалі, а країни-кандидати повинні прийняти *acquis* Співдружності до того, як вони приєднаються до ЄС. Часткове відхилення від

acquis для останніх допускається з виняткових обставин і в дуже обмежених масштабах.

Acquis communautaire за обсягом значно менше, ніж все тіло законодавства Європейського Союзу. Так, загальний масив еколого-правових актів ЄС, напрацьований за останні 30 років, складає більш як 300 документів обов'язкової юридичної сили (з них близько 200 – це директиви, інші – регламенти та рішення), а також великої кількості рекомендацій, комюніке і інших політико-правових документів¹¹⁰³, тоді як екологічний *acquis communautaire* на сьогодні втричі менший за обсягом: 70 директив і 21 регламент («сьогодні», оскільки ця величина не є стабільною: у зв'язку з тенденцією до укрупнення законодавчих актів ЄС в даний час кількість актів екологічного *acquis* знизилася з первинних 145 до 91). Вимоги теперішнього моменту щодо конвергенції екологічного законодавства для України ще більш обмежені, про що детальніше піде мова в наступному підрозділі цієї теми.

4.2.4. Напрями конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС

Додатком ХХІХ до проекту Угоди про асоціацію Україна – ЄС передбачено 29 документів ЄС (директиви і регламенти), з якими необхідно привести у відповідність законодавство України в екологічній сфері¹¹⁰⁴. Ці документи розбиті на 8 груп: 1) т.з. горизонтальне законодавство (тобто таке, що стосується всієї екологічної сфери або принаймні кількох її галузей); 2) законодавство щодо якості атмосферного повітря; 3) законодавство щодо поводження з відходами; 4) законодавство щодо якості води й управління водними ресурсами; 5) законодавство щодо охорони природи; 6) законодавство щодо промислового забруднення та техногенних загроз; 7) законодавство щодо зміни клімату та охорони озонового шару; 8) законодавство щодо генетично модифікованих організмів. Крім п'ятого блоку (2 документи), всі групи актів ЄС мають відношення до регулювання екологічної безпеки. Розглянемо їх більш детально.

4.1. Горизонтальне законодавство – управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики

а) *Директива Європарламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 року про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС* – регулюються відносини щодо доступу громадськості до екологічної інформації; гарантується доступ до такої інформації, що є в розпорядженні державних органів; визначаються основні умови та регламентуються базові процедури використання права громадськості на екологічну інформацію; встановлюються умови надання та поширення серед громадськості інформації щодо навколишнього природного середовища.

¹¹⁰³ EUR-Lex. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/repert/index.htm>.

¹¹⁰⁴ Див. Додатки ХХІХ- ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» проекту Угоди про асоціацію Україна-ЄС. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344/.

б) Директива Ради ЄС 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація) – детально врегульовано процедуру оцінки впливу на довкілля проектів будівництва або схем, а також інших проектів, пов'язаних із суттєвим втручанням в природне середовище і ландшафти, зокрема із видобуванням мінеральних ресурсів; регламентовано роль та участь громадськості в процедурі оцінки впливу на довкілля.в) Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище – регламентується процедура стратегічної екологічної оцінки з метою забезпечення високого рівня охорони довкілля; інтегрування екологічних чинників у процес підготовки та ухвалення планів і програм, які можуть суттєво вплинути на стан довкілля.

г) Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 травня 2003 року про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін та доповнень до Директив Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя – документ зобов'язує надавати можливості громадськості брати участь у підготовці і перегляді планів або програм, що можуть мати вплив на довкілля, на якомога більш ранній стадії, забезпечуючи поінформованість громадськості через офіційні або інші відповідні засоби, включно з електронними, гарантуючи право громадськості брати участь у процесі прийняття рішень, направляючи до компетентного органу коментарі або запити; а також зобов'язуючи компетентні органи належно враховувати думку громадськості при прийнятті відповідних рішень і надавати інформацію про прийняті рішення та про підстави та міркування, на яких ґрунтуються ці рішення, включно з інформацією про процес участі громадськості.

4.2. Законодавство щодо якості атмосферного повітря

а) Директива 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи - встановлюються заходи, спрямовані на: захист якості атмосферного повітря з метою уникнення, попередження чи зменшення шкідливих впливів на здоров'я людини та довкілля в цілому; оцінку якості атмосферного повітря на основі загальних методів та критеріїв; отримання інформації про якість атмосферного повітря з метою боротьби з забрудненням повітря та його негативними наслідками, а також контролю довгострокових тенденцій впливу заходів, які вживаються на національному рівні та на рівні Співтовариства; гарантування доступності такої інформації громадськості; підтримку якості повітря на належному рівні; сприяння співпраці між державами-членами щодо зменшення рівня забруднення повітря.

б) Директива 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при їх транспортуванні з терміналів до сервісних станцій – акт застосовується до експлуатаційної діяльності, устаткування, автотранспортних засобів та суден, які використовуються для

зберігання, навантаження та транспортування бензину від одного терміналу до іншого або від терміналу до сервісної станції. Встановлюються конкретні технічні вимоги щодо викидів летючих органічних сполук. При цьому декларовано, що держави-члени можуть встановлювати або вимагати більш “суворих” заходів на їхній території або в географічній зоні, де такі заходи необхідні для захисту здоров'я людини або екологічна ситуація потребує спеціальних умов; вони також можуть вживати інших технічних заходів для зменшення втрат бензину порівняно з тими, що встановлені Директивою, якщо такі альтернативні заходи демонструють принаймні подібну ефективність.

в) *Директива 98/70/ЄС про якість бензину та дизельного палива та внесення змін і доповнень до Директиви Ради ЄС 93/12/ЄС* - встановлюються вимоги щодо впливу на здоров'я людини та довкілля бензину та дизельного палива для автомобілів, а також інших пересувних засобів (сільськогосподарських та лісогосподарських тракторів, водних засобів, що знаходяться на суші тощо), що обладнані двигунами примусового чи компресійного запалювання. Зокрема, не пізніше 1 січня 2000 року держави-члени повинні були заборонити продаж етильованого бензину на своїй території.

г) *Директива 1999/32/ЄС про зменшення вмісту сірки у деяких видах рідкого палива та внесення змін і доповнень до Директиви 93/12/ЄС* - регулювання спрямоване на зменшення викидів діоксиду сірки, що утворюються при спалюванні окремих типів рідких видів палива і тим самим зменшити шкідливий вплив таких викидів на людину та довкілля. Зменшення викидів діоксиду сірки, які виникають при спалюванні окремих рідких видів палива, які виробляються з нафти, мають бути досягнуті шляхом накладення меж на вміст сірки у таких видах палива, як умови їх використання на території держав-членів, у територіальних морях та у виключних економічних зонах чи зонах контролю забруднення.

д) *Директива 2004/42/ЄС про обмеження викидів летючих органічних сполук за рахунок використання органічних розчинників у певних фарбах і лаках та продукції полірування транспортних засобів та внесення змін і доповнень до Директиви 1999/13/ЄС* - встановлюються обмеження на загальний вміст ЛОС в певних фарбах і лаках, а також продуктах повторної обробки автомобілів, з метою запобігання або зменшення забруднення повітря, що походить від впливу ЛОС на формування тропосферного озону.

е) *Директива 2004/107/ЄС про миш'як, кадмій, ртуть, нікелю та поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі* - документом встановлюється цільовий показник концентрації миш'яку, кадмію, нікелю і бензо(а)пірену у навколишньому повітрі з метою уникнення, запобігання або зменшення шкідливого впливу миш'яку, кадмію, нікелю і поліциклічних ароматичних вуглеводнів на здоров'я людини та навколишнє природне середовище в цілому; гарантується, в частині миш'яку, кадмію, нікелю і поліциклічних ароматичних вуглеводнів, підтримання належного стану навколишнього повітря та його покращення у інших випадках; визначаються

загальні методи та критерії оцінки концентрацій миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю і поліциклічних ароматичних вуглеводнів у навколишньому повітрі, а також осаду миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю і поліциклічних ароматичних вуглеводнів; гарантується отримання адекватної інформації щодо концентрацій миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю і поліциклічних ароматичних вуглеводнів у навколишньому повітрі, а також осаду цих речовин.

4.3. Законодавство щодо управління відходами та ресурсами

а) Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та щодо скасування певних Директив - запроваджуються заходи щодо захисту довкілля та здоров'я людини шляхом запобігання або зниження негативних наслідків виробництва та управління відходами, а також зменшення загального впливу використання ресурсів та підвищення ефективності такого використання. Зі сфери застосування цієї Директиви виключаються: газоподібні стічні води, що викидаються в атмосферу; земля (на місцевості), включаючи не викопаний забруднений ґрунт та будівлі, постійно пов'язані із землею; незабруднений ґрунт та інші природні матеріали, викопані під час будівельних робіт, якщо такий матеріал буде використовуватись для будівництва в його природному вигляді на місцевості, з якої його було вибрано; радіоактивні відходи; виведені з експлуатації вибухівки; фекалії, солома та інші природні безпечні сільськогосподарські або лісові матеріали, що використовуються в сільському, лісовому господарстві та для виробництва енергії з такої біомаси шляхом процесів або методів, які не завдають шкоди довкіллю чи не ставлять під загрозу здоров'я людини. Зі сфери застосування цієї Директиви також виключаються тією мірою, якою це охоплене законодавством Співтовариства: стічні води; побічні продукти життєдіяльності тварин, у тому числі перероблені продукти, зазначені у Регламенті (ЄС) № 1774/2002, за винятком тих, які призначені для спалювання, поховання або використання для біогазу чи компостування рослин; туші тварин, які померли не шляхом забою, включаючи тварин, вбитих для зупинення епізоотичних захворювань, і з якими слід поводитися відповідно до Регламенту (ЄС) № 1774/2002; відходи, що утворилися в результаті розвідки, видобутку, обробки та зберігання мінеральних ресурсів та роботи каменоломень, як зазначено у Директиві Європейського Парламенту та Ради ЄС 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 року про управління відходами видобувної промисловості.

б) Директива 2006/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 15 березня 2006 року про управління відходами видобувних підприємств, та внесення змін і доповнень до Директиви 2004/35/ЄС – актом передбачаються заходи, запроваджуються процедури та встановлюються гарантії попередження та зменшення, наскільки це можливо, всякого негативного впливу на довкілля, зокрема воду, повітря, ґрунти, фауну, флору та ландшафт, а також загрози, що може виникнути в зв'язку з цим, для здоров'я населення, в результаті поводження з відходами видобувних галузей промисловості.

в) Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів зі змінами і доповненнями - встановлюється класифікація захоронень;

Директива поширюється на захоронення всіх типів відходів: безпечних, небезпечних та інертних. Директива має на меті шляхом встановлення технічних і експлуатаційних вимог, що стосуються безпосередньо викидів та захоронення, передбачити заходи, процедури та орієнтири, спрямовані на попередження чи зменшення, наскільки це можливо, негативного впливу захоронення відходів на довкілля, і зокрема, забруднення поверхневих вод, підземних вод, землі та повітря і всього довкілля, у тому числі парникового ефекту та зменшення небезпеки для здоров'я людини, яка може виникати протягом усього часу існування захоронення.

4.4. Законодавство щодо якості води й управління водними ресурсами, включаючи морське середовище

а) Директива 2000/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики зі змінами і доповненнями, внесеними Рішенням №2455/2001/ЄС і Директивою 2009/31/ЄС - запроваджується структура охорони внутрішніх поверхневих вод, перехідних вод, прибережних вод і ґрунтових вод, яка: а) запобігає подальшому погіршенню, сприяє охороні та покращенню стану водних екосистем, а також враховує їх потреби у воді, наземних екосистемах і надмірно зволжених землях, що мають безпосередню залежність від водних екосистем; б) сприяє стабільному використанню води на засадах довгострокового захисту наявних водних ресурсів; в) має на меті покращення водного середовища, *inter alia*, шляхом особливих заходів для поступового зменшення викидів; г) передбачає поступове зменшення і запобігання забруднення ґрунтових вод, сприяє зменшенню впливу повеней і посух, як цього потребує стале, збалансоване і справедливе водокористування.

Дії Співтовариства у вказаному напрямку мають на меті досягнення концентрацій у морському середовищі, близьких до фонових значень для речовин природного походження і близьких до нуля для синтетичних речовин штучного походження.

б) Директива 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення - регламентується обов'язок держав-членів здійснювати на своїх територіях для кожного гідрографічного басейну або одиниці управління, а також частини міжнародного гідрографічного басейну, що проходить через їх територію, попередню оцінку ризиків затоплення, тобто вірогідності затоплення і потенційних негативних наслідків для здоров'я населення, навколишнього середовища, культурної спадщини, а також господарської діяльності, пов'язаних із цим затопленням. При цьому повинні складатися карти небезпек від затоплення і карти ризиків затоплення, номенклатура інформації яких детально врегульована. На основі відповідних карт складаються плани управління ризиками затоплення і плани оцінки ризиків затоплення.

в) Директива Ради ЄС 2008/56/ЄС, про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища (Рамкова Директива про морську стратегію) – регламентується необхідність розроблення морських стратегій для захисту та збереження морського середовища, протидії його знищенню і по можливості відновлення морських екосистем у зонах, де вони є порушеними, а також для попередження та

зменшення скидів у морське середовище з поступовим припиненням забруднення, шкідливого впливу на морське біорізноманіття, морські екосистеми, здоров'я людей та правомірне використання моря. Морські стратегії повинні застосовувати екосистемний підхід до управління різними видами людської діяльності і забезпечувати, щоб спільний тиск від таких видів діяльності утримувався на рівнях, сумісних із досягненням належного екологічного стану, забезпечуючи при цьому стале використання морських товарів і послуг нинішнім та майбутніми поколіннями. Директива покликана узгодити під своїм впливом різні політики і законодавчі заходи, що пов'язані з впливом на морське середовище.

г) *Директива 91/676/ЄЕС про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел* – регламентовано необхідність визначення зон, уразливих до накопичення нітратів і з яких відбувається стік у водойми, що вносять вклад у забруднення цих водойм; розроблення та впровадження планів дій щодо таких зон, розроблення кодексів кращих практик ведення сільськогосподарських робіт та програм сприяння впровадженню цих кодексів. Передбачено заходи щодо обмеження скидання прямого чи непрямого, азотних сполук з сільськогосподарських джерел у водне середовище, яке в результаті спричиняє ризик для здоров'я людей, шкоду життєвим ресурсам та водним екосистемам, створює труднощі побутового характеру або заважає використовувати воду в інших законних цілях.

д) *Директива 91/271/ЄЕС про очистку міських стічних вод* – регулювання стосується збору, очистки та скидання міських стічних вод, тобто побутових стічних вод або суміші побутових і промислових стічних вод і/або дощових вод; а також очистки та скидання стічних вод від певних галузей промисловості. Встановлюються вимоги до систем каналізації.

е) *Директива Ради 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною зі змінами та доповненнями, внесеними Регламентом ЄС № 1882/2003 та Регламентом ЄС № 596/2009* - застосовується до визначення якості всякої води, як у її природному стані, так і після обробки, призначеної для пиття, готування, приготування їжі або інших побутових цілей, незалежно від походження води та того, чи поставляється вона з розподільної мережі, цистерни або в пляшках або контейнерах; всієї воду, що використовується на будь-якому підприємстві харчової промисловості для виробництва, обробки, зберігання або торгівлі продуктами або речовинами, призначеними для споживання людиною, окрім випадків, коли компетентні державні органи вважають, що якість води не може вплинути на безпечність продуктів харчування в їх кінцевому вигляді.

4.5. *Законодавство щодо промислового забруднення та техногенних загроз*

а) *Директива 96/82/ЄС про контроль за загрозами значних небезпек, пов'язаних із небезпечними речовинами* – регулювання спрямоване на запобігання нещасним випадкам, спричиненим небезпечними речовинами, а також на обмеження впливів їхніх наслідків на людину та довкілля, з метою

забезпечення високих рівнів послідовного та ефективного захисту в межах всього Співтовариства.

б) Директива Європарламенту і Ради 2010/75/ЄС про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль забруднень (переглянута) – оскільки існування різних підходів до роздільного контролю за викидами в повітря, воду або ґрунт може привести до перенесення забруднення від одного об'єкту навколишнього середовища до іншого, не захищаючи навколишнє середовище в цілому, Директивою передбачається комплексний підхід до попередження і контролю за викидами в повітря, воду і ґрунт, а також до поводження з відходами, забезпечення енергетичної ефективності і запобігання аваріям. Узгоджуються вимоги до екологічної результативності промислових установок.

4.6. Законодавство щодо зміни клімату та захисту озонового шару

а) Директива 2003/87/ЄС про встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів у рамках Співтовариства та внесення змін і доповнень до Директиви Ради 96/61/ЄС - засновується схема щодо фінансування скорочення викидів в атмосферу парникових газів, торгуючи в межах Співтовариства для того, щоб сприяти скороченню викидів парникових газів найбільш рентабельним та економічно доцільним шляхом. Ця Директива передбачає скорочення емісії парникових газів для досягнення рівнів скорочення, що вважаються науково обґрунтованими для запобігання небезпечній зміні клімату.

б) Регламент 842/2006/ЄС про певні фторовані парникові гази - метою регулювання є стримування, запобігання та у такий спосіб зменшення викидів фторованих парникових газів, на які поширюється дія Кіотського протоколу. Регламент має застосовуватись до фторованих парникових газів, перелічених у Додатку А до цього Протоколу. Додаток І до Регламенту містить список фторованих парникових газів, на які на сьогоднішній день поширюється дія цього Регламенту, разом з їхнім потенціалом глобального потепління. У світлі переглядів, передбачених частиною 3 статті 5 Кіотського протоколу, прийнятих Співтовариством та державами-членами, Додаток І може бути розглянутий та, у випадку доцільності, оновлений. Регламентується стримування, використання, утилізація та знищення фторованих парникових газів, маркування та знищення продуктів та обладнання, що містять такі гази; інформування щодо таких газів; контроль за їх використанням. Встановлюються ринкові заборони щодо продуктів та обладнання, регулюються питання навчання й сертифікації персоналу та компаній, залучених до діяльності, передбаченої Регламентом.

в) Регламент ЄС № 2037/2000 про субстанції, що руйнують озоновий шар, зі змінами і доповненнями – регулювання стосується виробництва, імпорту, експорту, розміщення на ринку, використання, відновлення, повторного використання, переробки, утилізації та знищення хлорофторокарбонів, інших цілком галогенізованих хлорофторокарбонів, галогенів, карбон-тетрахлориду, 1,1,1-трихлоретану, метилброміду, гідробромофторокарбонів та гідрохлорофторокарбонів і бромхлорметану, звітування й поширення інформації про ці речовини та їхній імпорт, експорт,

розміщення на ринку та використання продуктів та обладнання, що містять ці речовини.

4.7. Законодавство щодо генетично модифікованих організмів

а) Директива 2009/41/ЄС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі – з огляду на захист здоров'я людини та довкілля регламентуються загальні заходи щодо обмеженого використання генетично модифікованих мікроорганізмів, тобто будь-яких мікробіологічних об'єктів, клітинних чи неклітинних, що здатні відтворювати чи переносити генетичний матеріал, включаючи віруси, віроїди, а також культури тваринних чи рослинних клітин.

б) Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС 2001/18/ЄС від 12 березня 2001 року про вивільнення у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів та про скасування Директиви Ради 90/220/ЄЕС зі змінами і доповненнями, внесеними Рішеннями № 2002/63/ЄС та №2002/811/ЄС, Регламентами ЄС № 1829/2003 та № 1830/2003 та Директивою № 2008/27/ЄС – регулюються відносини щодо навмисного впровадження ГМО (тобто будь-яких організмів, окрім людини, в яких генетичний матеріал було змінено у спосіб, неможливий у природних умовах у процесі парування і/або природної рекомбінації) або їх комбінацій в довкілля, якщо при цьому не застосовуються жодні спеціальні заходи ізоляції, спрямовані на обмеження контакту з ГМО і забезпечення високого рівня безпеки для загального населення та довкілля. Регламентуються також питання впровадження ГМО на ринок, тобто забезпечення їх доступності для третіх сторін як у обмін на гроші, так і безоплатно.

в) Регламент ЄС 1946/2003 про транскордонні перевезення генетично модифікованих організмів – регулюються відносини щодо експорту ГМО в треті по відношенню до ЄС країни, а також відносини щодо ненавмисного транскордонного переміщення ГМО.

4.2.5. Три основні стадії «приведення у відповідність» законодавства про екологічну безпеку країни-кандидата з правом ЄС

Для забезпечення правового компоненту інтеграції в Європейський Союз державам-кандидатам недостатньо ухвалення законів, передбачених угодою. Вони повинні пройти 3 стадії приведення у відповідність: одну формально-юридичну і дві організаційно-інституційні.

Перша, формально юридична, стадія – це включення (транспозиція) вимог *acquis* до свого національного законодавства. Друга - імплементація його до моменту вступу до Союзу. Третя – забезпечення належного правозастосування відповідного законодавства в перспективі.

«Включення до законодавства» в розумінні ЄС означає процес ухвалення нових законодавчих актів або доповнення національного законодавства і створення забезпечувальних процедур, щоб вимоги відповідних актів ЄС повністю входили до національного законодавства.

«Імплементация» (іншими словами, впровадження законодавства в практику) у використовуваному ЄС контексті означає забезпечення наявності установ і відповідних бюджетів для виконання законів й інших нормативних актів, що ухвалюються або переглядаються.

А під «забезпеченням правозастосування» установи ЄС розуміють встановлення системи контролю та санкцій з тим, щоб вимоги законів виконувалися повністю і належним чином.

Включення до законодавства та імплементація законодавства Співдружності традиційно викликають найбільше проблем у країн-кандидатів. Вони вимагають зміцнення правової та управлінської систем, а також адаптації організаційно-інституційної інфраструктури країни-кандидата до умов відповідності стандартам Співдружності, в т.ч. у сфері екологічної безпеки. Водночас, навіть якщо відповідні «узгоджені» законодавчі акти ухвалені, організаційні структури для їх імплементації створені (реорганізовані), але немає дієвої системи контролю і не встановлені санкції за невиконання (неналежне виконання) відповідних вимог, висновки щодо доведення законодавства до належного рівня відповідності з боку установ ЄС прийнятий бути не може.

Для досягнення відповідних змін країні-кандидатові зазвичай надається передвступна допомога, зокрема технічного характеру (TAIEX).

Напрями, за якими в першу чергу необхідно привести у відповідність законодавство України про екологічну безпеку з *acquis communautaire*, визначені на державному рівні Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затвердженими Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI (п. 4.8). Це:

- забезпечення наскрізного характеру екологічної політики, її інтеграції до інших політик державного, секторального, регіонального і місцевого розвитку;

- моніторинг і оцінка якості атмосферного повітря, зонування території України, розробка планів скорочення забруднюючих речовин і поліпшення якості атмосферного повітря в зонах і агломераціях; регулювання зменшення вмісту сірки в пальному;

- перегляд нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах під час виробництва окремих категорій транспортних засобів;

- перегляд нормативів якості поверхневих вод, які використовуються для потреб централізованого водопостачання і для культурно-побутового користування, очищення комунальних стоків, запобігання забрудненню внаслідок змиву нітратів із сільськогосподарських угідь;

- здійснення контролю за поводженням з такими видами відходів, як використані хімічні джерела струму, ртутні, в т.ч. компактні, відпрацьовані оливи, електронне обладнання, не придатні до використання транспортні засоби;

- впровадження комплексної / інтегрованої дозвільної системи для

стаціонарних джерел викидів (у першу чергу енергогенеруючих);

- ліцензування виробництва, застосування, імпорту та експорту небезпечних хімічних речовин, контроль за їх вмістом у продукції та безпечне видалення.

Відповідні напрями гармонізації, визначені як базові на перспективу до 2020 р., повністю узгоджуються з баченням України як східного сусіда з боку ЄС і прагненням забезпечити безпеку власних кордонів від можливих шкідливих транскордонних впливів через повітря, воду, або з відходами. Безумовно, в Україні є й інші пріоритетні сфери вдосконалення екологічної політики, по яких нам потрібно «підтягатися» до європейського рівня, проте вони безпосередньо не зачіпають інтереси ЄС, а тому не визначені як головні на поточне десятиліття. Видається, що саме виходячи з подібних міркувань, до цього пріоритетного переліку не увійшли 10 директив «acquis», що належать до шумового забруднення навколишнього середовища, а також деякі інші.

Як же оцінюється Євросоюзом ступінь досягнутої відповідності?

Під егідою ЄС, починаючи з 90-х років 20 століття вироблена і постійно удосконалюється методологія оцінки відповідності і моніторингу прогресу дій з гармонізації законодавства країн – претендентів на входження до Євросоюзу. Первинна оцінка, як правило, має на меті виявлення пропусків в законодавстві, а також сфер, де спостерігається неповна відповідність, або виявляються нормативні встановлення, що суперечать або йдуть врозріз з правом ЄС. Така оцінка за загальним правилом здійснюється на основі таблиць відповідності, в яких порівнюються конкретні норми тих актів, з якими необхідно гармонізувати законодавство країни-претендента. По кожній нормі необхідно продемонструвати наявність механізмів впровадження (адміністративно-управлінські структури, матеріально-технічні, фінансові та інші ресурси), а також забезпеченість засобами примусу до виконання (в першу чергу, заходами юридичної відповідальності за невиконання). На підставі такої оцінки робляться висновки й пропонуються оптимальні шляхи транспозиції європейських норм у внутрішнє законодавство країни – претендента, а також забезпечення їх виконання. Невідповідності і прогалини слугують основою для планування законотворчих робіт, яке узгоджується спільними органами УКРАЇНА-ЄС, на яких також покладається моніторинг прогресу приведення у відповідність.

Проста на перший погляд методологія оцінки відповідності, вироблена ЄС, у випадку з Україною має ряд об'єктивних труднощів, пов'язаних в першу чергу з відмінністю правових підходів і законотворчої техніки, особливо коли мова йде про співставлення техніко-юридичних норм, нормативів, стандартів та інших техніко-юридичних норм. Річ у тому, що більшість європейських директив і регламентів сформульовані абсолютно конкретно, зі встановленням в них параметрів і критеріїв якості компонентів навколишнього середовища, вимог до джерел, з цифровими та іншими обов'язковими для досягнення рівнями. Українське екологічне законодавство, сформоване в останні 20 років, за усталеною практикою, закріплює загальні вимоги, формулює принципи, цілі,

шляхи досягнення яких віялом розходяться вниз по актах застосування. При цьому, спускаючись по нормативно-правовому ланцюжку, конкретні нормативні параметри, що слід порівнювати з нормами і правилами директив ЄС, можна відшукати лише в стандартах (до речі, єдиній в Україні нормативній системі, що до теперішнього часу не знаходиться у відкритому доступі), актах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, в кращому випадку – в додатках до постанов уряду. Складність порівняння посилюється тим, що багато з застосовуваних сьогодні норм, правил, нормативів були затверджені ще за радянських часів, а в даний час, через відсутність власних норм їх дія «тимчасово» поширена й на територію України. При тому, що подібні норми іноді є навіть більш жорсткими і більш детально регламентованими, ніж європейські, їх зіставлення ускладнюється, а деколи і стає неможливим зважаючи на відмінності в нормованих параметрах, підходах, технічних характеристиках тощо. Можна привести масу прикладів складності порівняння європейських і українських норм і необхідності залучення до такої роботи різнопрофільних фахівців. Це особливо стосується оцінки відповідності європейським директивам, що стосуються впливу хімічних і біологічних факторів у повітрі і воді, де деколи для виявлення відповідності одній нормі європейської директиви доводиться повертати до сфери порівняння десятки нормативно-правових актів різної юридичної сили (в першу чергу - стандартів, санітарних, будівельних та інших норм і правил).

Простіше здійснювати оцінку відповідності праву ЄС законодавчих актів України, що прийняті в останні роки, вже з врахуванням вимог *acquis communautaire*. Такі акти сьогодні піддаються різного роду експертизам на предмет відповідності європейському законодавству, а тому більш співставні з ним і в термінологічному, і в змістовному плані. Але і в цьому випадку оцінка відповідності не може бути формальною, оскільки сама концепція «конвергенції законодавства», застосовна сьогодні до правової системи України, допускає наявність у країні власних національних пріоритетів, викликів і підходів до ресурсів і побудови системи законодавства¹¹⁰⁵. А відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу, цей процес здійснюється не шляхом прямого перенесення законодавчих актів права ЄС в правову базу України, а шляхом врахування норм права ЄС в процесі законотворчості і реформування вже існуючих нормативних актів¹¹⁰⁶. Іншими словами, *Україна в процесі конвергенції не зв'язана зобов'язаннями досягнення прямої текстуальної відповідності законодавчих актів, що приймаються, європейському законодавству, а швидше повинна передавати «дух», основну спрямованість цих актів, за винятком випадків, коли норми відповідних європейських актів*

¹¹⁰⁵ Огляд стану гармонізації законодавства України з вимогами права ЄС та Базовий план гармонізації законодавства України з правом ЄС (Довкілля). - Київ. – 2011. – С. 8.

¹¹⁰⁶ Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-І. - Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. - Ст.367 (з наступними змінами).

містять конкретні кількісні або якісні параметри (а саме це зазвичай стосується законодавства про екологічну безпеку).

4.2.6. Деякі проблемні аспекти конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС

Аксіоматично ясно, що для приведення законодавства України про екологічну безпеку у відповідність з вимогами європейського права навколишнього середовища слід в першу чергу ідентифікувати ті сфери, в яких національне регулювання відповідних питань сьогодні не відповідає вимогам *acquis communautaire*, що в сучасних умовах практично здійснюється. Законодавство України про екологічну безпеку в основному йде в напрямку конвергенції з правом екологічної безпеки ЄС. При цьому, за оцінками європейських правознавців, розвиток цього законодавства знаходиться під впливом двох тенденцій: 1) вплив старого законодавства радянської доби; 2) намагання наблизити його до права ЄС. Перша тенденція особливо рельєфно відображається не на рівні законодавчого регулювання, а на нормативно-технічному рівні: в системі стандартів, нормативів, техніко-юридичних, санітарно-гігієнічних, будівельних та інших норм.

У цій системі зараз виділяються наступні підсистеми:

а) ГОСТи (колишні державні стандарти СРСР) – єдині нормативно-технічні документи, які продовжують діяти з радянських часів. На сьогодні вони застосовуються як міждержавні стандарти СНД. У системі ГОСТів є документи класу 17 «Система стандартів в галузі охорони довкілля та поліпшення використання природних ресурсів», у складі яких діють на території України більше 60 стандартів;

б) державні стандарти України (ДСТУ): відповідна система почала розвиватися з 1992 р. До теперішнього часу діють більше 20 стандартів цього типу у сфері охорони навколишнього середовища;

в) з 1 січня 1998 р. в Україні почали адаптовуватись (тобто отримувати статус ДСТУ) міжнародні стандарти *ISO 14000* та *ISO 19000* з питань екологічного менеджменту та екологічного аудиту;

г) галузеві стандарти.

Найбільшу регулюючу роль у відповідній сфері продовжують грати ГОСТи. Їх питома вага тут значно перевищує питому вагу ДСТУ й інших видів стандартів. Окрім стандартів, в Україні діє система екологічних і гігієнічних нормативів, які закріплюють критерії якості навколишнього середовища, встановлюють нормативні вимоги до стаціонарних і пересувних джерел забруднення.

Екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди і скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних і біологічних чинників. Законодавством України можуть встановлюватися нормативи використання природних ресурсів й інші екологічні нормативи. Екологічні нормативи

встановлюються з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів.

Вдосконалення системи екологічної стандартизації та нормування у напрямі їх конвергенції зі стандартами ЄС повинно відбуватися в декількох напрямках. В першу чергу слід уніфікувати базову термінологію, яка застосовується в екологічних стандартах і нормативах. Так, вимагає зміни як назва самої системи ГОСТ 17... (замість «Системи стандартів в галузі охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» пропонується «Система стандартів в галузі охорони навколишнього середовища»), так і в тексті більшості стандартів (особливо груп «0», «1», «2», «3», «4», «5», «9»).

По-друге, донині в системі класифікації категорій стандартів навколишнього середовища (ГОСТ 17...) *не виділені групи стандартів управління небезпечними відходами.*

У плані конвергенції системи екологічних стандартів України до вимог ЄС повинні бути уніфіковані або хоч би узгоджені між собою параметри, по яких здійснюється спостереження і вимірювання; методи здійснення контролю якості того або іншого типу середовища. Важливо також, щоб використовувалися єдині узгоджені з європейськими одиниці вимірювання, а також сертифіковані по єдиних методиках засоби вимірювання й контролю та їх методи. Для забезпечення найбільшої співставності результатів дуже важливо, щоб по єдиних критеріях здійснювалося розміщення пунктів контролю, а відбір проб контрольованого середовища відбувався з однаковою періодичністю.

Відповідні вітчизняні стандарти мають певні особливості, які час від часу ускладнюють участь нашої держави в міжнародних програмах й інших формах співпраці у відповідній сфері. Перш за все звертає на себе увагу дуже велика кількість параметрів стану навколишнього середовища, так званих «гранично допустимих концентрацій» (ГДК шкідливих речовин в повітрі, воді, ґрунті, продуктах сільського господарства), які згідно з українськими нормативами підлягають спостереженню і контролю. Крім того, значна частина відповідних нормативів України є більш жорсткими, ніж нормативи, що рекомендуються міжнародними організаціями й адаптовані зарубіжними країнами. Така «авангардна» позиція нашої держави, проте, не може розцінюватися як позитивний факт в контексті нереалістичності виконання відповідних нормативів в сучасних умовах, а також обмеженості ресурсів забезпечення необхідного спостереження і контролю, технічної та технологічної неможливості дотримання відповідних нормативів. Велика кількість жорстких нормативів, дотримання яких неналежним чином контролюється (часом допускається перевищення в десятки разів), призводить до того, що в цілому нормативи ГДК не розглядаються як обов'язкові до дотримання, а лише як ідеал, до якого слід прагнути (можливо, лише у віддаленій перспективі). Це, у свою чергу, приводить до того, що нівелюється різниця між відношенням до звичайних забруднювачів і до особливо небезпечних, перевищення вмісту яких у воді, повітрі, ґрунті може дійсно заподіяти величезну шкоду як здоров'ю

людей, так і навколишньому природному середовищу. Вважаємо в сьогоднішніх умовах доцільним скоротити перелік нормативів якості елементів навколишнього середовища, які підлягають контролю, зробити їх реалістичнішими з погляду можливостей дотримання, використавши вже існуючі системи європейських стандартів. Одночасно слід забезпечити більш суворий нагляд за їх дотриманням.

Вітчизняна система екологічних стандартів, крім того, вирізняється тим, що характеристики забруднення навколишнього середовища в Україні базуються більшою мірою на одноразовій експозиції (20–30 хвилин), і меншою мірою — на середньодобовій, середньомісячній і середньорічній експозиції, тоді як директивами ЄС за загальним правилом пропонуються добові і середньорічні концентрації забруднюючих речовин як критерії якості навколишнього середовища (особливо повітря). Різниця в підходах приводить до складності порівняння як самих нормативів, так і стану навколишнього середовища, обчисленого за різними методиками.

Крім того, виникає питання: чи можна вважати «узгодженою» норму законодавства України про екологічну безпеку, яка є більш жорсткою, ніж того вимагає *acquis*? Відповідь здається на перший погляд простою: чому б і ні, адже ми не тільки виконуємо, але й «перевиконуємо» встановлені вимоги. Проте ситуація далеко не така однозначна. Адже в цій частині європейське право повністю солідаризується з політикою Світової організації торгівлі, що стоїть на варті дотримання принципів спільного ринку товарів і послуг і розглядає всякі національні спроби встановлення підвищених екологічних вимог до продукції, товарів, послуг, умов їх виробництва і т.п. як несанкціоновані перешкоди, намагання встановити дискримінаційні відносини у сфері міжнародної торгівлі. Саме на вагах зовнішньоторговельних відносин слід зважувати підвищені екологічні вимоги, що упроваджуються окремими державами, і якщо можна припустити, хоч би віддалено, що вони якою-небудь гранню здатні вплинути на ці відносини, екзамен на відповідність європейському праву навколишнього середовища вони не пройдуть.

Ще одне проблемне питання виявлення прогалів і невідповідностей європейським вимогам пов'язане з необхідністю у ряді випадків неформального підходу до оцінювання, глибшого проникнення в суть законодавчих вимог. Так, вимоги деяких директив ЄС спрямовані виключно до держав-членів і регламентують їх відносини із державами-сусідами (зокрема, щодо експорту-імпорту небезпечних відходів, продукції з вмістом ГМО тощо). Що в цьому випадку вважати досягнутим рівнем відповідності? Як має себе позиціонувати Україна: як державу-члена ЄС, зважаючи на майбутні устремління, або ж як державу-сусіда? Напрямки і рівні гармонізації у цих випадках будуть абсолютно різними.

Особливої уваги заслуговує проблема організаційно-інституційного механізму конвергенції законодавства України про екологічну безпеку до права ЄС. Серйозні проблеми пов'язані також з певним регресом українського законодавства щодо екологічної безпеки в частині оцінки впливу на

навколишнє середовище та забезпечення участі громадськості у зв'язку з реформуванням в Україні в останні роки процедур отримання дозволів на будівельну та іншу діяльність, що пов'язана з таким впливом.

З огляду на те, що час можливого вступу України до ЄС поки що не визначений, процес адаптації (конвергенції) законодавства України про екологічну безпеку до права навколишнього середовища ЄС є справою дуже витратною, а сподіватися на широкомасштабну зовнішню допомогу в цій частині немає підстав¹¹⁰⁷, вважаємо за необхідне: по-перше, застосувати селективний підхід до гармонізації відповідного законодавства, враховуючи сучасні національні інтереси України, її умови й можливості, а по-друге, «рухатися на випередження», тобто орієнтуватися на нові, перспективні еколого-правові механізми, які в даний час формуються в країнах ЄС, а не на ті, що є традиційними і сьогодні вже беруться в ЄС під сумнів або замінюються новими підходами. Україна матиме великі переваги й перспективи, якщо застосує ініціативний підхід до вироблення стратегії сталого розвитку, зокрема, адаптує інноваційну еколого-економічну політику ЄС, виходячи з своїх національних умов і завдань.

Контрольні питання та завдання:

1. Розкрийте зміст понять «гармонізація», «рецепція», «адаптація», «апроксимація», «конвергенція» законодавства та співвідношення між ними.
2. Що означає «*acquis communautaire*»?
3. Назвіть і охарактеризуйте основні сфери, за якими, відповідно до проекту Угоди про асоціацію необхідно привести у відповідність законодавство України про екологічну безпеку з правом ЄС.
4. Які стадії приведення у відповідність законодавства про екологічну безпеку з правом ЄС необхідно пройти Україні?»
5. Проаналізуйте найбільш проблемні питання конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з відповідним правом ЄС.

Рекомендована література:

1. Гармонізація законодавства. – Юридична енциклопедія. Т. 6. – К., 2004. – С.553-554.
2. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом // Матеріали науково-практичної конференції. Жовтень 1998 р. – К., Інститут законодавства Верховної Ради України. - 1998. – 448 с.
3. Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы. Под общей редакцией Е.Б. Кубко, В.В. Цветкова. – К.: Юринком Интер. – 2003. – 583 с.;
4. Розовский Б.Г. Гармонизация хозяйственного, экологического и уголовного законодательства в системе правового обеспечения экономики. Научный доклад. – Луганск, 2002. – 44 с.

¹¹⁰⁷ Так, допомога з боку Євросоюзу на ці цілі державам Центральної та Східної Європи передбачалася на рівні 5 % від прогнозованих загальних витрат і надавалася лише для окремих високопріоритетних проєктів.

5. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М., 1996.
6. Топорнин Б.Н. Европейское право. – М., 1998.
7. Малышева Н.Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. – К., 1996.
8. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України. – К., 2003. – 304 с.

Навчальне та науково-практичне видання

Краснова Марія Василівна
Балюк Галина Іванівна
Бобкова Антоніна Григорівна
Бевз Олена Володимирівна
Власенко Юлія Леонідівна
Євстігнєєв Андрій Сергійович
Зуєв Віталій Анатолійович
Кірін Роман Станіславович
Коваленко Тетяна Олександрівна
Ковальчук Тетяна Григорівна
Краснова Юлія Андріївна
Кулинич Павло Федотович
Малишева Наталія Рафаелівна
Рахнянська Тамара Олегівна
Сушик Ольга Володимирівна
Шараєвська Тетяна Анатоліївна
Шоха Тетяна Петрівна

ПРОБЛЕМИ ПРАВА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Навчальний посібник

Під загальною редакцією
М.В. Краснової, Р.С. Кіріна

Відповідальний редактор академік НАПрН України
В.І. Андрейцев

Видано в редакції авторів
Верстка авторського колективу

Підписано до друку 01.06.2016. Формат 30×42/4.
Папір офсет. Ризографія. Ум. друк. арк. 34,0.
Обл.-вид. арк. 34,0. Тираж 320 пр. Зам. № 335

Підготовлено до друку та видруковано
у Державному ВНЗ "Національний гірничий університет".
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 1842 від 11.06.2004.

49005, м. Дніпро, просп. Д. Яворницького, 19.