

здійснення контролю за якістю навчання та об'єктивної оцінки набутих знань.

Загалом, межі використання електронних інкорпорованих зібрань екологічного законодавства не мають обмеження із-за зручності користування, освоєння нормативно-правового матеріалу, вироблення навичок їх коментування та використання у різноманітній практиці, яка воістину стає критерієм істинності цього напрямку систематизації екологічного законодавства з метою його оперативного та ефективного застосування.

*Андрейцев Володимир Іванович, доктор юридичних наук,  
професор, академік НАПрН України,  
Заслужений юрист України,  
державний радник юстиції III класу,  
професор кафедри цивільного  
та господарського права,  
Державний ВНЗ "Національний гірничий університет"*

**ПРАВОВІ ФОРМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ  
МІЖНАРОДНИХ ЕКОЛОГО-ПРАВОВИХ НОРМ  
У СИСТЕМУ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ:  
МЕЖІ ТА СПОСОБИ ДОПУСТИМОСТІ**

Категорія "імплементация" походить від латинського слова "implere", що в перекладі означає наповнювати, досягати, виконувати, здійснювати; в міжнародному праві – організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань<sup>28</sup>. Більш чіткіше визначення наводиться в юридичній енциклопедії Російської Федерації як здійснення, виконання державою міжнародно-правових норм <sup>29</sup>. Зазначене поняття не так давно стало застосовуватися в лексиці правничих досліджень, але вже набуло своєї актуальності в силу розширення міжнародних зв'язків України щодо виконання взятих зобов'язань, зокрема, в частині включення окремих норм в

---

28 Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад.Ю.С.Шемшученка. – К., Юрид.думка. – 2007. – С.329.

29 Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М., 1997. – С.177.

приписи законів та інших нормативно-правових актів. Очевидно, цей ракурс стає перспективним напрямом систематизації та, в цілому, удосконалення екологічного законодавства України.

Проте, на наш погляд, мають забезпечуватися допустимі межі імплементації еколого-правових норм міжнародних конвенцій та інших нормативно-правових документів. Адже сьогодні чинна пряма конституційно-правова формула, відповідно до якої чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, тобто автоматично повністю або частково (за наявності відповідних застережень) імплементуються у систему відповідного законодавства України і підлягають обов'язковому додержанню на рівні подібних нормативно-правових приписів, прийнятих законодавчим органом України, стає невід'ємним його елементом чи відповідної системи законодавства.

Але чи потрібно все імплементувати чи вибірково? Відповіді на це запитання можуть бути досить неоднозначні. Як видається, імплементації підлягають найбільш прогресивні ідеї та приписи, які відсутні в даному випадку в системі екологічного законодавства України. Особливо це стосується певних нормативів та параметрів негативного впливу на стан довкілля, здоров'я та життя людей. З цією метою, як свідчить практика, готуються окремі закони та інші нормативно-правові документи відповідно до встановлених процедур їх апробації та надання їм юридичної сили.

Скажімо, Конвенція ООН про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 року (Гельсінкі)<sup>30</sup>, прийнята з метою захисту людей і навколишнього середовища від негативного впливу промислових аварій в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь, яка була фрагментарно імплементована в Україні шляхом розробки і прийняття Закону України про об'єкти підвищеної небезпеки від 18 січня 2001 року<sup>31</sup> та з урахуванням

---

30 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. United Nations. New York and Geneva. – 1994. – 77 p.

31 Голос України. – 2001. – 6 березня. – № 42.

положень Директиви Ради Європейського Союзу 96/82 «Про стримування небезпек великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами» від 9 грудня 1996 року<sup>32</sup>, зокрема, в частині визначення «небезпечної речовини», «небезпечної діяльності», «декларації (протоколу) безпеки» та інші положення, які викладені в зазначеному документі, включаючи і ті, які не підпадають під назву цього закону – аварія на об'єкті підвищеної небезпеки, порогова маса небезпечних речовин, визначення транскордонного впливу аварії тощо.

Закон України про об'єкти підвищеної небезпеки від 18 січня 2001 року<sup>33</sup> увібрав у себе принципи та вимоги зазначених міжнародно-правових документів з урахуванням методологічної підготовки законодавчих актів України, їх структурної побудови відповідно до запитів практики реалізації.

А тому крім положень щодо визначення основних термінів, містять приписи щодо законодавства у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, повноважень спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади у зазначеній сфері, повноваження виконавчого органу у цій сфері Автономної Республіки Крим, обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відповідно, Верховної Ради АРК, обласних, районних Київської та Севастопольської міських рад та інших рад у зазначеній сфері, формулюються обов'язки суб'єктів господарської діяльності, вимоги щодо ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки, підготовки декларації безпеки, планів локалізації і ліквідації аварій на об'єктах підвищеної небезпеки, порядок будівництва і/або реконструкції таких об'єктів, порядок надання дозволів на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки, розслідування аварій на цих об'єктах, порядок надання інформації та право на одержання інформації про такі об'єкти, відшкодування шкоди, заподіяної аварією на об'єктах підвищеної небезпеки, відповідальність за порушення вимог означеного закону, приписи щодо міжнародного співробітництва та прикінцеві положення.

---

32 Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances / Official Journal L 10 of 14.1.1997.

33 Голос України. – 2001. – 6 березня. – № 42.

Якщо порівняти приписи відповідних статей цього закону із вимогами Конвенції ООН про транскордонний вплив промислових аварій, Директиви Ради Європейського Союзу про стримування небезпек великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами від 9 грудня 1996 року, то можна сформулювати наступні висновки, що випливають із текстів цих документів, зокрема:

Призначення міжнародно-правових документів на урахування правовідносин щодо здійснення небезпечної діяльності, пов'язаної з небезпечними речовинами у процесі їх виробництва, використання, збереження, переміщення, видалення або транспортування з метою попередження настання їх транскордонного впливу на людей, флору і фауну, ґрунти, води, повітря, ландшафти, матеріальні цінності і культурну спадщину, включаючи історичні пам'ятки.

Тому небезпечна діяльність розглядається нами як будь-яка діяльність, у процесі якої одна або більше однієї небезпечної речовини наявні або можуть бути наявними у кількостях рівних або таких, що перевищують граничні кількості, визначені Конвенцією, здатних призвести до транскордонного впливу внаслідок неконтрольованих змін діяльності, пов'язаної з небезпечними речовинами.

Тому, наприклад, Конвенція не застосовується у відносинах, що виникають у разі аварій:

а/ ядерних або надзвичайних ситуацій, пов'язаних з радіоактивним забрудненням;

б/ викликаних діяльністю на військових об'єктах;

в/ знищенням дамб, за виключенням впливу промислових аварій, що викликали таке знищення;

г/ на наземному транспорті, за виключенням:

- термінової ліквідації наслідків таких аварій;

- транспортних операцій на промисловій площадці, на якій здійснюється небезпечна діяльність;

- випадкових викидів генетично модифікованих організмів;
- аварій за наслідками діяльності в морському середовищі, включаючи розвідку або розробку морського дна;
- розливів у море нафти або інших шкідливих речовин.

Відповідно, Директива Ради Європейського Союзу 96/92 ЄС від 9 грудня 1996 року спрямована на попередження великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами та обмеження їх наслідків для людей і навколишнього середовища з метою забезпечення послідовних та ефективних вимог високих рівнів захисту в країнах Співдружності.

Вона застосовується до підприємств, небезпечні речовини в яких наявні в кількостях, рівних або таких, що перевищують кількості, встановлені цією Директивою.

При цьому термін «присутні небезпечні речовини» означає фактичну або прогнозовану присутність небезпечних речовин на підприємстві або присутність таких речовин, які у випадку втрати контролю за виробничим хімічним процесом мали б виявитися в кількостях, рівних або тих, що перевищують порогові величини, визначені у додатках до Директиви.

При цьому, небезпечна речовина розглядається як будь-яка речовина, або її суміш і склад, присутні в якості сировини, продукту, побічного продукту, відходу або проміжкового продукту, включаючи речовини, відносно яких наявні підстави вважати, що вони можуть призвести до виникнення аварії.

Термін «небезпека» визначається як властивість небезпечної речовини, або фізична ситуація, які потенційно небезпечні для здоров'я людей та навколишнього середовища. При цьому, ризиком є вірогідність відповідної події, що відбудеться у відповідний час та за відповідних обставин.

Вищевикладене дозволяє заключити, що прокоментовані міжнародно-правові документи визнають об'єктом безпеки визначені ними небезпечні речовини, яким притаманні властивості створювати небезпеку для життя і здоров'я людей та навколишнього середовища у разі їх наявності у певних порогових величинах, здатних викликати транскордонний негативний вплив на

здоров'я людей і довкілля, тобто за межами країни поводження з ними.

А тому підприємства, які здійснюють відповідні форми поводження з небезпечними речовинами, визнаються такими, що здійснюють екологічно небезпечну діяльність, що потребує особливої правової регламентації у відносинах за участю таких підприємств з метою попередження настання великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами, обмеження їх негативних наслідків для людей і навколишнього середовища, на що і спрямовуються механізми та інструменти, передбачені зазначеними міжнародно-правовими документами щодо повідомлення такими суб'єктами спеціально уповноважених органів про характер та ступінь екологічно небезпечної діяльності, що здійснюється або планується до здійснення, щодо обміну інформацією відносно забезпечення безпеки, захисту людей і навколишнього середовища, складання відповідного протоколу безпеки щодо характеру та рівнів безпеки небезпечних речовин, які використовуються у діяльності підприємств, спроможних викликати велику аварію транскордонного поширення безпеки, планів дій на випадок надзвичайних ситуацій та інших механізмів, що дозволяють упереджувати настання підвищеного екологічного ризику екологічно небезпечних підприємств та відповідних сфер діяльності.

З цих позицій, підходи, які трансформовані (імплементовані) в Законі України про об'єкти підвищеної безпеки від 18 січня 2001 року<sup>34</sup> дещо векторно спрямовані на об'єкти підвищеної безпеки, під якими законом визначаються 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 або природного характеру.

Отже, вказаний закон виходить із того, що безпосереднім об'єктом підвищеної безпеки для здоров'я і довкілля є не відповідна небезпечна

---

34      Голос України. – 2001. – 6 березня. – № 42.

речовина, а відповідне підприємство, на якому здійснюється поводження з небезпечними речовинами, тобто джерелами (носіями) підвищеної небезпеки та законодавчо визнані об'єкти, які є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного походження.

В контексті викладеного об'єкти підвищеної небезпеки є узагальнені об'єкти, під якими можна розуміти підприємства як виробничі, господарські, юридичні особи, які виготовляють, переробляють, зберігають та транспортують одну або декілька небезпечних речовин. В якості таких об'єктів можна вбачати відповідні технічні засоби, системи та комунікації або транспортні засоби, за допомогою яких транспортують такі небезпечні речовини, що ускладнює процес застосування цього закону до конкретних правовідносин, оскільки в останньому випадку потрібно з'ясувати належність таких технічних засобів конкретній особі, тобто володільцю чи власнику таких джерел підвищеної небезпеки.

Разом із тим, наведене визначення вбачає також в якості об'єкту підвищеної небезпеки визначені законом об'єкти, які є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру. Скажімо, 27 липня 1995 року постановою Кабінету Міністрів України № 554 затверджено Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку.<sup>35</sup> Виникає запитання, чи можна їх віднести до об'єктів підвищеної небезпеки відповідно до наведеного закону, якщо їх функціонування не створює реальної загрози виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. По-перше, такі об'єкти встановлені не законом, а лише підзаконно-правовим актом урядового рівня. По-друге, зазначені об'єкти не створюють реальної загрози настання надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а тому немає юридичних підстав визнавати їх об'єктами підвищеної небезпеки в контексті Закону України про об'єкти підвищеної небезпеки від 18 січня 2001 року.

Не узгоджуються, як бачимо, ці положення зазначеного закону із

---

35 Урядовий кур'єр. – 1995. – 2 вересня; ЗПУ. – 1995. - № 10. – Ст.252.

вимогами вказаних міжнародно-правових документів, оскільки, наприклад, Конвенція ООН про транскордонний вплив промислових аварій не ставить в залежність таких наслідків від офіційно визначених об'єктів підвищеної небезпеки, як реальної загрози настання надзвичайних ситуацій, а лише визначає присутність небезпечних речовин у встановлених кількостях, що здатні призвести до транскордонного впливу.

Адже надзвичайна ситуація техногенного та природного характеру – це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або водному об'єкті, спричинення аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, в тому числі епідемією, епізоотією, пожежею, яка призвела (може призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності, загибелі людей та/або значних матеріальних втрат, відповідно до Закону України про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру від 8 червня 2000 року.<sup>36</sup> Отже, Закон України про об'єкти підвищеної небезпеки від 18 січня 2001 року передбачає настання від об'єктів підвищеної небезпеки більш ускладнених юридичних наслідків, ніж вказані міжнародно-правові документи, не узгоджуючи із вимогами останніх, виходить за межі їх регулятивного призначення, оскільки пов'язує визнання об'єктами підвищеної небезпеки із більш загрозливими соціально-економічними та екологічними наслідками, вимагає не нормативно-правового, а законодавчого встановлення таких об'єктів, що юридично позбавляє урядового документу України правовстановлюючого значення та вимагає дещо інших коментарів та інтерпретацій розуміння об'єктів підвищеної небезпеки, ніж наведені міжнародно-правові документи. Відтак, трансформація як різновид та форма імплементації міжнародно-правових приписів чи завжди призводить до адекватного праворегулюючого значення, що ускладнює в цілому процес адаптації екологічного законодавства до міжнародно-правового регулювання, зокрема, законодавства Європейського Союзу, оскільки

---

36 Урядовий кур'єр. – 2000. – 16 серпня. – № 149.



призводить до прийняття законодавчих документів (актів) України, які відмінні від міжнародно-правових документів, як за формою, так і за змістом імплементованих законів України, що, по суті, рівнозначно новаційній кодифікації екологічного законодавства.

Інший алгоритм складається у разі ратифікації міжнародно-правових документів законами Верховної Ради України, тобто коли вони офіційно легалізуються в Україні визнанням конвенцій та інших форм міжнародних договорів, спрямованих на урегулювання екологічних правовідносин.

Вищевикладене наводить на думку про те, що імплементації характерний не лише процес здійснення чи виконання вже легалізованих у державі норм, але вона тісно пов'язується із процедурою визнання міжнародних еколого-правових документів (конвенцій, директив, постанов тощо) чинними в Україні, тобто з процесом ратифікації законом України зазначених форм документів еколого-правового змісту.

Закон України про міжнародні договори України від 22 грудня 2003 року<sup>37</sup> передбачає порядок затвердження міжнародного договору Верховною Радою України окремим законом, що свідчить про офіційне визнання згоди на його обов'язковість для застосування в Україні, що, як справедливо зазначається в юридичній літературі, є заключною стадією укладення міжнародного договору<sup>38</sup>.

Звідси випливає, що і імплементація міжнародних еколого-правових документів в національне екологічне законодавство України обов'язково пов'язується із їх легалізацією на законодавчому рівні і, власне, виконанням, додержанням вимог, зафіксованих в межах відповідного імплементованого документу, затвердженого законом України.

Для наглядності, наведемо рамкову Конвенцію ООН про зміну клімату, прийняту 11 червня 1992 року (м. Ріо-де-Жанейро), що ратифікована Законом України від 29 жовтня 1996 року<sup>39</sup>, яка визначає, що зміна клімату Землі та її

---

37 Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст.45.

38 Савчук К.О. Ратифікація // Великий енциклопедичний словник. А-Я. – К., Юрид.думка. – 2007. – С.756.

39 Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 50. – Ст.277.

несприятливі наслідки є предметом занепокоєння людства. Сторони цієї Конвенції, будучи стурбовані тим, що в результаті людської діяльності відбулося істотне збільшення концентрації парникових газів в атмосфері, яке посилює природний парниковий ефект, що призведе до додаткового потепління поверхні і атмосфери Землі і може несприятливо вплинути на природні екосистеми і людство.

Мета Конвенції передбачає стабілізацію концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який би не допускав небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему, тобто сукупної атмосфери, гідросфери, біосфери, геосфери та їх взаємодію.

Цей рівень передбачається досягнути у строки, необхідні для природної адаптації екосистеми до зміни клімату, що дасть можливість не ставити під загрозу виробництво продовольства і сприйняття забезпеченню подальшого економічного розвитку на сталій основі.

Для досягнення зазначеної мети і здійснення її положень учасникам Конвенції належить забезпечити:

а) захист кліматичної системи на благо нинішнього і майбутнього поколінь людства на основі справедливості та їх спільною, але диференційованою відповідальністю і можливостями. При цьому, розвинуті країни мають відігравати головну роль у боротьбі зі зміною клімату та її негативними наслідками;

б) урахування конкретних потреб і особливостей учасника-країн, що розвиваються, особливо тих, які найбільше потерпають від негативних наслідків від зміни клімату, та тих учасників, яким доведеться нести непомірний та непосильний тягар щодо виконання вимог і зобов'язань Конвенції;

в) орієнтація щодо здійснення попереджувальних заходів з метою запобігання або зведення до мінімуму причин зміни клімату, полегшення його негативних наслідків.

В країнах, де існує загроза серйозних або необоротних втрат, недостатня наукова невизначеність не стає перешкодою для відкладання вказаних заходів, ураховуючи, що політика і заходи, які спрямовуються на відвернення зміни клімату, мають бути економічно ефективними для забезпечення глобальних благ при можливих найменших витратах.

Для цього допускається кооперація зусиль різних учасників. Тому політика і заходи мають ураховувати різні соціально-економічні умови, бути всеосяжними, включати різні джерела, технічні засоби щодо унеможливлення парникових газів та заходи по адаптації і включати всі економічні сектори.

г) всі учасники Конвенції мають право на стійкий розвиток та мають йому сприяти. Політика і заходи щодо захисту кліматичної системи від антропогенних змін мають відповідати реальним умовам кожної сторони та бути інтегрованими з національними програмами розвитку, оскільки такий економічний розвиток є визначальним щодо реагування на можливі зміни клімату;

д) учасники Конвенції мають співпрацювати з метою встановлення сприятливої і відкритої міжнародної економічної системи, яка б призводила до стійкого економічного зросту усіх Сторін, особливо країн, що розвиваються, з метою стимулювання їх щодо реалізації заходів на відвернення зміни клімату і не мають бути засобом безпідставної і необґрунтованої дискримінації або приховання обмеження міжнародної торгівлі.

Важливими є зобов'язання, які сторони добровільно і відповідально беруть на виконання умов Конвенції:

1) розроблення, періодичне оновлення, опублікування і надання Конференції сторін національних кадастрів антропометричних викидів із джерел і абсорбції поглиначами усіх парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, використовуючи методології, що будуть узгоджені Конференцією сторін;

2) формулювання, здійснення, опублікування і регулярне оновлення національних, регіональних програм, які мають містити заходи щодо

пом'якшення наслідків зміни клімату шляхом вирішення проблеми антропогенних викидів із джерел і абсорбції поглиначами усіх парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, і заходи щодо сприяння адекватній адаптації до зміни клімату;

3) сприяння і співробітництво у розробці, застосуванні і розповсюдженні, включаючи передачу технологій, методів і процесів, які обмежують, знижують або припиняють антропогенні викиди парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, в усіх відповідних секторах економіки, включаючи енергетику, транспорт, промисловість, сільське, лісове господарство, вилучення відходів;

4) сприяння раціональному використанню поглиначів і нагромаджувачів усіх парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, включаючи біомасу, ліси, ландшафти та інші наземні, прибережні і морські екосистеми, сприяння їх охороні і підвищенню якості в цьому напрямку;

5) співробітництво у прийнятті підготовчих заходів з метою адаптації до наслідків зміни клімату, розробка і розвиток відповідних комплексних планів по веденню господарства у прибережній зоні, водних ресурсів і сільському господарству та по охороні й відновленню районів тропічних регіонів, які постраждали від посухи, запустелення, повені;

6) урахування, по можливості, міркувань, пов'язаних зі зміною клімату при проведенні своєї соціальної, економічної та екологічної політики, і виконанні запланованих заходів, реалізації відповідних методів, зокрема, оцінки наслідків, визначених на національному рівні, з метою зменшення до мінімуму негативних наслідків для економіки, здоров'я населення та якості довкілля від запланованої діяльності для пом'якшення впливу зміни клімату чи адаптації до цих змін;

7) сприяння і співробітництво при проведенні наукових, технологічних, технічних, соціально-економічних та інших досліджень, здійснення систематичних спостережень і створення банків даних, пов'язаних з кліматичною системою і призначених для поглиблення знань, а також

зменшення чи усунення невизначеностей, які залишилися щодо причин, наслідків, масштабів і строків зміни клімату та щодо різних наслідків різних стратегій реагування;

8) сприяння і співробітництво з питань повного, відкритого і оперативного обміну відповідною науковою, технологічною, технічною, соціально-економічною і юридичною інформацією, пов'язаною з кліматичною системою та зміною клімату, та відповідними наслідками різних стратегій реагування;

9) сприяння і співробітництво у галузі освіти, підготовки фахівців і просвіти населення з питань зміни клімату і підтримання широкої участі у цьому процесі, у тому числі неурядових організацій, повідомлення Конференції Сторін відповідної інформації, яка стосується виконання зобов'язань.

Окрім цього, на розвинуті країни як учасниці Конвенції та інші сторони, включені до відповідного додатку, покладаються наступні зобов'язання:

1. Проведення національної політики і здійснення відповідних заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату шляхом обмеження своїх антропогенних викидів парникових газів і захисту та підвищення захисту своїх поглиначів і нагромаджувачів цих газів. Така політика і заходи, що ними здійснюються, має стати демонстрацією лідерства розвинутих країн у зміні довгострокових тенденцій зниження зазначених викидів відповідно до мети цієї Конвенції, визначаючи той факт, що повернення в кінці нинішнього десятиліття до колишніх рівнів антропогенних викидів двоокису вуглецю та інших парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, будуть сприяти такій зміні.

Варто взяти до уваги відмінність відправних показників і підходів цих сторін в їх економічних структурах і базах ресурсів, необхідність збереження високих і стійких темпів економічного росту, наявні технології та конкретні обставини, необхідність справедливого і належного вкладу кожного з учасників у глобальні зусилля для досягнення зазначеної мети. Тому здійснення такої політики та виконання відповідних заходів можуть забезпечуватися спільними діями та взаємною допомогою сторін у досягненні мети цієї Конвенції.

2. З метою сприяння прогресу у цьому напрямку кожна із сторін протягом шести місяців після набрання чинності Конвенції для неї, а згодом на постійній основі подає докладну інформацію про свою політику і заходи, а також про прогнозовані антропогенні викиди із джерел і абсорбцію поглиначами зазначених парникових газів з метою повернення до своїх рівнів антропогенних викидів цих газів, що буде розглянуто Конференцією Сторін на своїй першій сесії, а згодом на постійній основі.

3. При розрахунках рівнів викидів із джерел і абсорбції поглиначами парникових газів для вказаних вище цілей, необхідно брати до уваги найкращі наукові знання, зокрема, про фактичну ємкість поглиначів і відповідний вплив цих газів на зміну клімату. Методологія таких розрахунків розглядається Конференцією Сторін на своїй першій сесії, а згодом регулярно.

4. Конференція Сторін на своїй першій сесії розглядає адекватність вищенаведених у п.1 і п.2 у світлі найкращої наявної наукової інформації і оцінки зміни клімату та її наслідків, а також відповідної технічної, соціальної і економічної інформації. На підставі розгляду Конференція Сторін вживає відповідних заходів, зокрема, може включати поправки у зобов'язання, викладені вище, та приймає рішення щодо критеріїв спільного виконання, другий розгляд проводиться не пізніше 31 грудня шестирічного терміну, а згодом періодично, визначеного Конференцією, допоки не буде досягнуто мети Конвенції.

5. На кожен із Сторін Конвенції, крім того, покладається:

а/ координація у міру необхідності відповідних економічних та адміністративних документів, розроблених для досягнення мети Конвенції;

б/ визначення та періодичний розгляд своєї власної політики і практичних способів, які заохочують діяльність, що призводить до більш високих рівнів антропогенних викидів парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, порівняно із зворотними рівнями;

в/ надання права будь-якому учаснику, не включеному до додатку I у документі про ратифікацію, прийняття, ухвалення та приєднання або в будь-

який інший час повідомити Депозитарій про свій намір виконувати зобов'язання, зазначені нами вище, а Депозитарію щодо інформування інших учасників про таке повідомлення.

6. На розвинуті, та прирівняні до них країни-учасниці Конвенції Сторін покладається надання наявних та додаткових фінансових ресурсів для покриття усіх погоджених витрат, які виникають у процесі виконання Сторонами зобов'язань, тобто країнами, що розвиваються, включаючи ресурси для передачі технологій країнам, що розвиваються. При здійсненні цих витрат ураховується необхідність адекватності і передбаченості потоку коштів і важливість відповідного поділу тягаря між розвинутими країнами.

7. Сторони, які є розвинутими країнами, та прирівняні до них, що передбачено II додатком, надають також країнам, що розвиваються, допомогу Сторін, які особливо є уразливими до негативних наслідків від зміни клімату, для покриття витрат на адаптацію до таких наслідків.

8. Сторони, які є розвинутими країнами, та прирівняні до них інші учасники, здійснюють усі практичні заходи щодо заохочення, полегшення і фінансування у відповідних випадках передачі екологічно безпечних технологій, ноу-хау або доступу до них іншими учасниками, особливо тим, країни яких розвиваються, з тим, щоб надати їм можливість виконувати положення цієї Конвенції та підтримувати розвиток і зміцнення національного потенціалу і їх технологій. Іншим учасникам надається також право надавати відповідну допомогу у сприянні передачі таких технологій.

9. При виконанні своїх зобов'язань учасниками Конвенції певний ступінь гнучкості буде надано тим її членам, які здійснюють процес переходу до ринкової економіки, щоб укріпити їх здатність займатися проблемами, пов'язаними зі зміною клімату, ураховуючи історичний рівень антропогенних викидів парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, обраний як точка відліку.

10. Ступінь ефективності виконання своїх зобов'язань країнами, які розвиваються, залежить від ефективності виконання розвинутими країнами

своїх зобов'язань, пов'язаних із фінансовими ресурсами і передачею технологій із урахування фактору, що економічний і соціальний розвиток та викорінення злиденності стають головними і домінуючими пріоритетами країн, що розвиваються.

11. Для виконання своїх зобов'язань Сторони повною мірою розглядають питання щодо заходів, які необхідно вжити, зокрема, стосовно фінансування, страхування і передачі технології для урахування викликані негативними наслідками зміни клімату і/або наслідками здійснення заходів реагування конкретних потреб і стурбованості Сторін щодо країн, що розвиваються, особливо малих острівних країн, країн з низинними прибережними районами, з посушливими і напівпосушливими районами, територіями, вкритими лісами, або де ліси зазнають деградації, та районами, які зазнають стихійного лиха або посухи, запустелення, з високим рівнем атмосферного забруднення у міських районах, та мають уразливі екосистеми, включаючи талі системи гірських районів.

Це стосується й країн, економіка яких в значній мірі залежить від прибутку, одержаного за рахунок виробництва, переробки та експорту і/або споживання копалинних видів палива і пов'язаних з ними енергоємних продуктів, та країн, що не мають доступу до моря і транзитних країн з правом Конвенції Сторін вжиття необхідних заходів щодо зазначених країн.

12. Врахування Сторонами повною мірою конкретних потреб і особливих умов найменш розвинутих країн у своїх діях, пов'язаних із фінансуванням і передачею технологій.

13. Сторони при виконанні зобов'язань ураховують положення Сторін, особливо країн, що розвиваються та економіка яких уразлива для негативних наслідків, здійснення заходів щодо реагування на зміну клімату, і особливо, тих, економіка яких в значній мірі залежить від прибутку, одержаного за рахунок виробництва, переробки і експорту, і/або споживання копалинних видів палива і пов'язаних з ним енергоємних продуктів і/або такого використання копалинних видів палива, при переході від якого до інших



альтернатив, ці Сторони зазнають серйозних труднощів.

Зазначена Конвенція містить також положення щодо здійснення досліджень, систематичного моніторингу, просвіти і підготовки кадрів та інформування громадськості щодо виконання вимог цієї Конвенції та урахування при цьому потреб та інтересів країн-учасниць цієї Конвенції.

Викладене вище зумовлює нас до формування певних висновків і положень науково-методологічного та практичного значення.

По-перше, імплементація еколого-правових норм міжнародного права, зокрема, Європейського Союзу, в екологічне законодавство України здійснюється за допомогою відомих способів вдосконалення, найпоширенішими серед яких є застосування інкорпорації та трансформації.

Інкорпорація, як бачимо, застосована при імплементації норм Конвенції про зміну клімату, яка після ратифікації Законом України від 29 жовтня 1996 року без будь-яких змін та застережень відтворена в Україні у складі екологічного законодавства України, що не потребує спеціальної корекції законів України, внесення до існуючих відповідних змін та доповнень або підготовки спеціального законодавчого акту, а її норми визнані нормами прямої дії та застосування до конкретних екологічних правовідносин, пов'язаних із діяльністю суб'єктів впливу, що викликають зміну клімату. І хоча Конвенція поширює свою чинність на державу, як суб'єкт міжнародного права, останній має докладати усіх зусиль у здійсненні своєї екологічної політики, щоби підприємства, установи та організації та суб'єкти підприємницької діяльності не посилювали небезпеку для довкілля та життя і здоров'я людей унаслідок викидів і скидів, особливо парникових газів, що призводять до зміни клімату, погіршення в цілому екологічної обстановки, небезпечної для стану навколишнього природного середовища і здоров'я населення.

У зазначений спосіб імплементовано еколого-правові вимоги значної частини міжнародних конвенцій про охорону дикої флори і фауни і природних середовищ існування в Європі. Україна приєдналася до цієї Конвенції

відповідно до Закону України від 29 жовтня 1996 року<sup>40</sup>, до Конвенції ООН про біологічне різноманіття, прийнятої 5 червня 1992 року (м. Ріо-де-Жанейро), ратифікованої Законом України від 29 листопада 1994 року<sup>41</sup>, Конвенції "Про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовище існування водоплавних птахів" від 2 лютого 1971 року (м. Рамсар, Іран), яку Україна підтвердила правонаступництвом колишнього Союзу РСР щодо участі в Конвенції Законом України від 29 жовтня 1996 року<sup>42</sup>, Конвенції "Про оцінку впливу на навколишнє середовище у транспортному контексті" від 26 лютого 1991 року (м. Еспо, Фінляндія), ратифіковану Законом України від 19 березня 1999 року<sup>43</sup>, Конвенції "Про охорону та використання трансграничних водотоків та міжнародних озер" (м. Гельсінкі) від 17 березня 1992 року, приєднана Україною відповідно до Закону України від 01 липня 1999 року<sup>44</sup> та багато інших міжнародно-правових документів, імplementованих в Україні<sup>45</sup>.

Аналіз міжнародно-правових документів, імplementованих в Україні відповідними законами, дозволяє віднести їх до відповідного блоку правового регулювання екологічних правовідносин, зокрема у сфері:

- а) використання природних ресурсів;
- б) збереження, відтворення і охорони ландшафтів та комплексів (екосистем і територій) як складових довкілля;
- в) забезпечення екологічної безпеки;
- г) змішаної форми.

Скажімо, відповідно до Картахенського протоколу "Про біобезпеку" до Конвенції "Про біологічне різноманіття", до якого Україна приєдналася згідно відповідного Закону України від 12 вересня 2002 року<sup>46</sup> за спрямованістю

---

40 Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 50. – Ст.278.

41 Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 49. – Ст.433.

42 Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 50. – Ст.279.

43 Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст.153.

44 Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст.272.

45 Див., наприклад: Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар // Екологічне законодавство в Україні. В 4-х книгах. Кн.4. За ред. та вступною статтею акад.В.І.Андрейцева. – К., Слово. – 2007. – С.826-836; поправок до нього // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 5. – Ст.29 та ін.

46 Див.: Екологічне законодавство України. Кн.4. – С.870-886.

нормативно-правових приписів можна віднести частково до блоку правового регулювання збереження видів біологічного різноманіття, зокрема, ландшафтів, та до сфери правового забезпечення екологічної безпеки стосовно регулювання транскордонного переміщення будь-якого живого зміненого організму на базі сучасних біотехнологій, який може мати небезпечний вплив на біологічне різноманіття та здоров'я людей.

Однак, як свідчить практика використання генетично модифікованих організмів та процедури контролю такого процесу, недостатньо ефективні з точки зору законодавчого та нормативно-правового супроводження, не унеможливають допоки настання істотних ризиків для здоров'я людей у процесі їх переміщення та використання в реальному житті, що впливає негативно на збереження і охорону генетичного фонду живої природи рослинного та тваринного походження, генетичного фонду народу України, що обумовлює доцільність розробки відповідних законодавчих та нормативно-правових процедур законодавчого та підзаконно-правового забезпечення з урахуванням традицій і тенденцій національного законодавства України.

Зазначене вище вказує на те, що не завжди механізми та інструменти, передбачені імplementованими нормами міжнародно-правових документів, належно забезпечують процес їх виконання на рівні національного правозастосування і гарантують дотримання екологічних прав громадян, передбачених Конституцією України (ст.50) та Законом України про охорону навколишнього природного середовища від 25 червня 1991 року, інших актів національного екологічного законодавства.

Вказані та подібні форми зумовлюють українського законодавця використовувати і таку форму імplementації як трансформація еколого-правових приписів міжнародно-правових документів у систему законів України та підзаконно-правового регулювання, як це мало місце при підготовці та прийнятті Закону України про об'єкти підвищеної небезпеки від 18 січня 2001 року, на що акцентувалося на початку цього дослідження.

У процесі трансформації, як зазначається, проводиться відповідна перевірка норм міжнародного договору та перенесення їх в національне законодавство, що, зазвичай, необхідно урахувати національні правові традиції та стандарти юридичної техніки, що обумовлює розуміння імплементації у вузькому та широкому сенсі. В першому йдеться про імплементацію як процес транспонування актів законодавства Європейського Союзу, включаючи створення порядку та процедур їх впровадження. В широкому розумінні передбачається також тлумачення, практика застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, які відповідають Європейському праву, органами державної влади.

Не виключається, що в міжнародному договорі може бути передбачено необхідність видання спеціального закону, іншого акту або включення в уже існуючий закон міжнародно-правової норми для його здійснення<sup>47</sup>.

Однак, як свідчить практика такої трансформації, має і зворотній негативний відбиток відступу від вимог міжнародно-правових документів, що за своїми юридичними наслідками потребує іншої інтерпретації щодо застосування імплементованих законів або групи відповідних законодавчих приписів, як це сталося у процесі підготовки та прийняття Закону України про об'єкти підвищеної небезпеки, спрямованого, переважно, на суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють у різних формах (виготовлення, використання, зберігання, транспортування), тобто поводження з небезпечними речовинами, оскільки основні обов'язки щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного походження, додержання інших вимог екологічної безпеки спрямовується цим законом на зазначені об'єкти (ст. 8-12 вказаного Закону).

Зважаючи на викладене та ураховуючи практику застосування імплементованого Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" від 18 січня 2001 року, як законодавчого акту еколого-господарського призначення, вважаю, що Україна значно виграла, якщо б на той час був підготовлений

---

47 Новый энциклопедический словарь. Рипол классик БЭС. – М., 2007. – С.427.

законопроект та легалізований у формі Закону України "Про небезпечні речовини", оскільки саме вони є безпосереднім об'єктом безпеки, зокрема, екологічної, тобто для здоров'я і життя людей і навколишнього середовища, через яке и поширюється екологічний ризик для людей, Українського народу, держави, відповідних територіально-адміністративних утворень як суб'єктів права і відповідних правовідносин. Це створило б належні законодавчі засади регулювання правовідносин щодо поводження з такими небезпечними речовинами, їх правової класифікації за рівнями екологічного ризику та форм поводження з ними, починаючи із виробництва, переробки, перетинання державного кордону, транзиту територією України, зберігання, транспортування та різного цільового використання, включаючи спеціальне складування, нейтралізацію, консервацію та знищення відповідно до вимог міжнародного і національного законодавства. Адже, Закон України "Про об'єкти підвищеної безпеки" від 18 січня 2001 року має здебільшого рамкове, а не універсальне призначення, і питання знешкодження та використання небезпечних, зокрема, хімічних тощо, речовин він не вирішує, оскільки має чітке призначення, що впливає зі змісту його законодавчих приписів, хоча і не містить спеціальних статей щодо мети та завдань, його місця у системі законодавства України, а відтак, невизначеними залишилися питання щодо доцільності його застосування у відповідній сфері правовідносин.

Питання правового регулювання використання небезпечних речовин, правил їх застосування у процесі господарювання, зокрема у фармацевтичній, хімічній та інших галузях промисловості залишилися відкритими та законодавчо не урегульованими, хоча потреба законодавчого регулювання поводження з ними залишається невирішеною і потребує свого правового опосередкування у суверенній Україні, особливо з точки зору безпеки таких речовин, хімічної безпеки у процесі виробничої діяльності та життєдіяльності населення в цілому.<sup>48</sup>

---

48 Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики. – Дн., НТУ, 2011. – С.328-335.

Треба сказати й про те, що окремі постанови Уряду України з цих питань не вирішили проблем по суті і були згодом визнані не чинними<sup>49</sup>, хоча проблеми екологічної безпеки використання небезпечних речовин залишилися невирішеними та потребують свого законодавчого урегулювання.

В той же час імплементація еколого-правових приписів міжнародно-правових документів у систему екологічного законодавства України шляхом трансформації має, безперечно, і досить позитивну практику, наприклад, підготовка і прийняття Закону України про відходи від 5 березня 1998 року<sup>50</sup>, який, як свого часу було зазначено, був розроблений на рівні сучасних правових принципів міжнародного права<sup>51</sup>, сприйняті правові ідеї правового регулювання Європейського Союзу в частині поводження різними видами, особливо небезпечних відходів<sup>52</sup>, а також були ураховані вимоги Базельської Конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, яка була прийнята 22 березня 1989 року 116 державами<sup>53</sup> та проект відповідного Закону України, який був позитивно схвалений міжнародними експертами.

Відтак, в Україні наявні й позитивні форми імплементації еколого-правових приписів міжнародно-правових документів, які суттєво збагачують законотворчу практику у сфері регулювання екологічних правовідносин, зокрема, щодо використання небезпечних відходів та відвернення їх негативного впливу на здоров'я людей, навколишнє середовище, прийнятих в контексті розвитку принципів та ідей Закону України про охорону навколишнього природного середовища та міжнародно-правового регулювання у зазначеній сфері.

---

49 Порядок одержання дозволу на виробництво, зберігання, транспортування, використання і захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнологій та інших біологічних агентів. Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 1995 р. № 440 // Екологія і закон. Екологічне законодавство України. Кн.2. Відп. ред. акад.УЕАН В.І.Андрейцев. – К., Юрінком Інтер, 1998. – С.474-480.

50 Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 36-37. – Ст.242.

51 Див.: Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Навчальний та науково-практичний посібник. – К., Знання-прес, 2002. – С.78.

52 Вказ.робота. – С.80.

53 Див.: Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных объектов и их удалением. Секретариат. Система контроля за трансграничной перевозкой опасных и других отходов. Руководство-инструкция. Принято на четвертом совещании Конференции Сторон, Кучинг, Малайзия. Февраль 98 года. Серия публикаций Базельской конвенции / СБК № 98/003.

Така практика удосконалення екологічного законодавства стає наочним прикладом його подальшої систематизації, розвитку науки екологічного права і правозастосування в Україні у процесі вирішення конкретних справ за участю різних правосуб'єктних осіб.

Викладене обумовлює доцільність і більш поглибленого наукового дослідження зазначених процесів, їх впливу на формування сучасного екологічного права суверенної України, визначення методології та методики його застосування у практиці реалізації за допомогою наявного еколого-правового механізму, формування відповідних норм прецедентного екологічного права, його сталості у процесі динамічного розвитку держави і захисту екологічних прав громадян, забезпечення екологічних інтересів держави та Українського народу на принципово нових еколого-правових засадах, адекватних міжнародному праву, зокрема праву Європейського Союзу.

Варто у цьому зв'язку нагадати, що відповідно до Закону України від 21 листопада 2002 року<sup>54</sup> схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка була затверджена Законом України від 18 березня 2004 року<sup>55</sup>, яка й передбачила зближення, тобто адаптації зазначеного законодавства України на умовах *acquis communautaire* (доробку співдружності)<sup>56</sup>. Цей принцип віднайшов своє закріплення в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року<sup>57</sup>, що передбачає на зазначений термін приведення екологічного законодавства України із зазначеними ідеями *acquis communautaire* з точки зору гарантування:

1. Наскрізності екологічної політики, її інтеграції до політик державного, галузевого (секторального) і регіонального та місцевого розвитку.
2. Моніторингу та оцінки якості атмосферного повітря щодо загальнопоширених забруднюючих речовин, зонування території України,

---

54 Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.

55 Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

56 Малишева Н.О. Адаптація законодавства України до європейського права навколишнього середовища // Екологічне право України. Академічний курс. – К., Юрид.думка, 2008. – С.706.

57 Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 3. – Ст.150.

планів поліпшення якості атмосферного повітря в зонах і агломераціях, регулювання зменшення вмісту сірки у пальному.

3. Перегляду нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах під час виробництва певних категорій транспортних засобів в Україні.

4. Перегляду нормативів якості поверхневих вод, які використовуються для потреб централізованого водопостачання і культурно-побутового користування, очищення комунальних стоків, запобігання забрудненню внаслідок змиву нітратів із сільськогосподарських земель.

5. Впровадження комплексної (інтегрованої) дозвільної системи для стаціонарних джерел викидів, зокрема, енергогенеруючих.

6. Ліцензування виробництва, застосування імпорту і експорту небезпечних хімічних речовин, контролю за їх вмістом у продукції, забезпечення видалення.

7. Здійснення Контролю за поводженням за видами відходів, які є небезпечними для довкілля і здоров'я людей, зокрема, використані джерела струму, радіаційні, у тому числі компактні, відпрацьовані оливи, електронне обладнання, непридатні для використання транспортні засоби.

З урахуванням суспільних інтересів потребують урегулювання і забезпечення:

а) дотримання законодавства України, що гарантує права громадян на доступ і користування землями водного фонду, рекреаційного, оздоровчого, природоохоронного, історико-культурного призначення;

б) завершення формування національної законодавчої бази у сфері біобезпеки, її подальше вдосконалення з урахуванням вимог законодавства ЄС;

в) розгляду доцільності розроблення підзаконних актів щодо участі громадськості у прийнятті рішень або ратифікації Алмаатинської поправки до Орхуської Конвенції;

г) розроблення процедури і методів запобігання неконтрольованому вивільненню генетично модифікованих організмів, зокрема, щодо удосконалення процедури дозвільної системи прийняття рішень, порядку



маркування, стандартизації, державної реєстрації ГМО, продукції, отриманої з їх використанням, встановлення обмеження щодо їх застосування, системи пакування, зберігання, транспортування і маркування продукції, що надходить в обіг, використання ГМО у замкнених системах, поводження з їх відходами та ін.

Отже, як впливає із зазначеного політико-правового документу, питання подальшої адаптації екологічного законодавства мають конкретизуватися на удосконаленні правових засад вищевикладених напрямів діяльності, що мотивують їх перспективну гармонізацію та імплементацію із приписами законодавства Європейського Союзу, поширення їх чинності та застосування на теренах суверенної України.

*Гетьман Анатолій Павлович,  
доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України  
завідувач кафедри екологічного права,  
проректор Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

Пізнання правових проблем охорони довкілля неможливе без наукових знань про закономірності розвитку суспільства і природи в їх взаємозв'язку. Лише ґрунтуючись на таких знаннях можна серйозно говорити про пошуки методів і засобів, що забезпечують правову охорону навколишнього природного середовища.

Залежно від екологічної ситуації та рівня знань, розуміння місця та ролі людини, людської діяльності в системі «суспільство-природа» на кожному етапі суспільного розвитку, зміст цих понять постійно змінюється. Окрім того, необхідно взяти до уваги думку Ю.О. Тихомірова, який вважає, що в період великих перетворень з усією гостротою постають питання про нову роль права,