

УДК 349.6 (477)

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

**Ю.А. КРАСНОВА, кандидат юридичних наук,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*У статті досліджуються питання визначення змісту та видів джерел правового регулювання екологічної безпеки.*

***Джерело права, законодавство, екологічна безпека.***

Належний рівень законодавчого регулювання екологічної безпеки, як зовнішньої форми права екологічної безпеки, є умовою досягнення поставлених цілей і завдань, формування належної нормативно-правової бази, спрямованої на: стимулювання розвитку діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки; усунення необґрунтованих регулятивних обмежень діяльності суб'єктів природоохоронної діяльності; прозорість нормативного регулювання і наглядових заходів за правовим забезпеченням екологічної безпеки тощо. Починаючи з 1991 р. розвиток незалежної України про екологічну безпеку триває. Слід зазначити, що при всіх позитивних змінах у правовому регулюванні екологічної безпеки в Україні законодавець не вирішив усіх правових проблем, що існують у цій сфері. Проте законодавство про екологічну безпеку у класичній структурі джерел права виступає лише одним із його видів, який, на жаль, на сьогоднішній день не є усталеним у зв'язку з постійною науковою полемікою з приводу місця екологічної безпеки в системі екологічного права України.

У зв'язку з цим **метою** даного наукового дослідження є визначення змісту та видів джерел правового регулювання екологічної безпеки на національному рівні.

Характеристика джерел правового регулювання екологічної безпеки побудована на підходах до визначення поняття джерел права, розроблених наукою теорії права, і на застосуванні цих підходів до сфери права екологічної безпеки.

Поняття «джерело права» досить часто розглядається як джерело правових норм (з точки зору змісту права). У цьому розумінні «джерело права» означає матеріальні умови розвитку суспільства, які визначають зміст права, що регулює суспільні відносини.

Термін «джерело права» може використовуватись і в якості способу або форми вираження змісту відповідної правової норми, тобто форми вираження права. В теорії права під юридичними джерелами або формами права розуміють офіційні форми вираження й закріплення та, відповідно, зміни або припинення діючих правових норм. Джерела

правового регулювання екологічної безпеки, які аналізуються в даній статті, розглядаються саме в такому аспекті [1, с. 75].

Джерелами правового регулювання екологічної безпеки є нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людини. Такі нормативно-правові акти мають відповідати ряду ознак, об'єктивно властивих джерелу права: 1) повинні бути носіями державно-владної сили; 2) мати нормативний характер, тобто розраховані на багаторазове використання; 3) адресовані невизначеній кількості суб'єктів; 4) обов'язковими для виконання всіма суб'єктами держави.

Таким чином, *джерела правового регулювання екологічної безпеки* – це нормативно-правові акти, прийняті органом державної влади або органом місцевого самоврядування в межах встановленої для них компетенції, які встановлюють, змінюють або припиняють еколого-правові норми – юридичні обов'язкові моделі поведінки учасників екологічних відносин.

Джерела правового регулювання екологічної безпеки можуть бути класифіковані у наступному порядку:

– *за суб'єктом нормотворення*: 1) нормативні акти Верховної Ради України; 2) нормативні акти Президента України; 3) нормативні акти Кабінету Міністрів України; 4) нормативні акти міністерств та відомств; 5) нормативні акти органів місцевого самоврядування;

– *за юридичною силою*: 1) закони; 2) підзаконні нормативні акти; 3) міжнародно-правові акти, як джерела правового регулювання екологічної безпеки. У даному випадку юридична сила всіх законів та інших нормативно-правових актів визначається залежно від компетенції органу державної влади або місцевого самоврядування, які їх видали, або ролі нормативно-правового акта в системі законодавства;

– *за напрямом правового регулювання*: 1) загальні нормативні акти, об'єктами регулювання яких є навколишнє природне середовище та життя і здоров'я людей, а також діяльність з їх охорони та забезпечення безпеки в цілому; 2) спеціальні нормативні акти, об'єктами регулювання яких є окремі сфери господарювання, діяльність яких спричиняє та/або може спричинити шкідливий вплив на довкілля та життя і здоров'я людей.

Основним джерелом правового регулювання екологічної безпеки є *закон*.

Серед законів, що регулюють відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки, головне місце належить Конституції України. Виходячи з принципу верховенства права, Конституція має найвищу юридичну силу, і всі закони та нормативно-правові акти, які становлять екологічне законодавство, повинні прийматись на основі Конституції і відповідати їй.

У Конституції (ст. ст. 16 та 50) врегульовані найважливіші суспільні відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки. Зокрема, ст. 16 передбачає, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу визнано обов'язком держави.

Проте першим нормативним актом, який фактично закріпив принципи екологічної безпеки в Україні, стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка має спеціальний розділ «Екологічна безпека», в якому передбачено, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління, а також має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких суб'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці.

Найбільш повно та цілеспрямовано питання забезпечення екологічної безпеки були відображені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон) від 25 червня 1991 року. Уже в преамбулі цього Закону вказується, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини незалежно від сфери господарювання є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку. Закон чітко визначає принцип пріоритету вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів, лімітів використання природних ресурсів при здійсненні суб'єктами господарювання діяльності, що пов'язана із підвищеною екологічною небезпекою, гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей, необхідність екологізації відповідного виробництва на основі виконання комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій та інше (ст. 3 цього Закону). У зв'язку з цим Законом визначається перелік органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Надзвичайно важливе значення мають і норми Закону, які передбачають необхідність наукового обґрунтування нормування впливу підприємств, діяльність яких пов'язана із об'єктами підвищеної екологічної небезпеки на навколишнє природне середовище. Йдеться насамперед про дотримання нормативів екологічної безпеки, тобто гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимих рівнів акустичного, електромагнітного та іншого шкідливого впливу на нього, гранично допустимих вмістів шкідливих речовин у продуктах харчування, а також гранично допустимих викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів (ст. 33 цього Закону).

Для даних підприємств є обов'язковими вимоги щодо проведення первинного обліку об'єктів, які шкідливо впливають або можуть впливати на стан навколишнього природного середовища, видів і кількості шкідливих речовин, що потрапляють у навколишнє природне середовище внаслідок їх діяльності, та видів і розмірів шкідливих фізичних впливів на нього.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає можливість підприємств, діяльність яких пов'язана із об'єктами підвищеної екологічної небезпеки, отримувати у використання природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, які видаються

спеціально уповноваженими центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, закріплює форми плати за їх використання та за забруднення довкілля, за зниження якості цих ресурсів тощо.

Зазначений Закон, крім того, встановлює вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища при розміщенні, проектуванні, будівництві, реконструкції, введенню в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів (ст. 51 Закону); охорону навколишнього природного середовища при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 52 Закону); охорону довкілля від неконтрольованого та шкідливого біологічного впливу (ст. 53 Закону), від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та радіаційного забруднення (ст. 54 Закону), від забруднення відходами (ст. 55 Закону) тощо. У випадку порушення встановлених цим Законом вимог щодо забезпечення екологічної безпеки суб'єктами господарювання їх діяльність припиняється.

Відповідну роль у регулюванні правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки відіграють і деякі поресурсові нормативні акти, які визначають нормативи та ліміти використання окремих природних ресурсів для здійснення викидів та скидів забруднюючих речовин, розміщення відходів тощо. До складу таких нормативно-правових актів входять, зокрема, кодифіковані поресурсові акти, якими є: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р.; Водний кодекс України від 6 червня 1995 р.; Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. (в редакції Закону України від 8 лютого 2006 р.); Кодекс України «Про надра» від 27 липня 1994 р.; Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 21 червня 2001 р. тощо.

Однак норми, які регулюють питання забезпечення екологічної безпеки, крім вищезазначених нормативно-правових актів, містяться в цілій низці інших, доволі часто не екологічних нормативних актах.

Такі законодавчі акти можна класифікувати за наступними категоріями:

1) законодавчі акти, що визначають правовий статус і повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питання забезпечення екологічної безпеки: Закон України «Про Кабінет Міністрів України»; Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»; Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; Закон України «Про органи місцевого самоврядування»; Закон України «Про прокуратуру» тощо;

2) законодавчі акти, що встановлюють певні екологічні вимоги щодо безпечного здійснення господарської діяльності: Закон України «Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення»; Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»; Закон України «Про екологічну експертизу»; Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; Закон України «Про стандартизацію»; Закон України «Про підтвердження відповідності»; Закон України «Про

страхування»; Закон України «Про екологічний аудит» тощо;

3) законодавчі акти, що спрямовані на захист навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей у надзвичайних ситуаціях: Кодекс цивільного захисту України тощо;

4) законодавчі акти, спрямовані на забезпечення екологічної безпеки в окремих сферах господарювання:

а) у сфері забезпечення ядерної та радіаційної безпеки: Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»; Закон України «Про видобування та переробку уранових руд»; Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»; Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» тощо;

б) у сфері забезпечення екологічної безпеки в аграрному секторі економіки, зокрема, Закон України «Про пестициди та агрохімікати», Закон України «Про карантин рослин»; Закон України «Про ветеринарну медицину» тощо;

в) у сфері забезпечення екологічної безпеки на транспорті: Закон України «Про транспорт»; Закон України «Про автомобільний транспорт»; Закон України «Про залізничний транспорт»; Закон України «Про трубопровідний транспорт»; Кодекс торговельного мореплавства України; Повітряний кодекс України; Закон України «Про дорожній рух»; Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» тощо;

г) у сфері забезпечення екологічної безпеки при реалізації продукції, товарів та захисту прав споживачів: Закон України «Про захист прав споживачів»; Закон України «Про питну воду та водопостачання»; Закон України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них»; Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» тощо;

д) у сфері забезпечення екологічної безпеки у військовій галузі: Закон України «Про оборону України»; Закон України «Про Збройні Сили України»; Закон України «Про правовий режим воєнного стану»; Закон України «Про використання земель оборони» тощо;

е) у сфері забезпечення екологічної безпеки при поводженні з відходами: Закон України «Про відходи»; Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами»; Закон України «Про загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами»; Закон України «Про загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами»; Закон України «Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням» тощо;

є) у сфері забезпечення екологічної безпеки при будівництві підприємств, споруд та інших об'єктів: Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»; Закон України «Про основи містобудування» тощо;

5) законодавчі акти, що визначають вид та обсяг відповідальності за порушення законодавства у сфері екологічної безпеки: Кодекс законів про працю України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Цивільний кодекс України; Кримінальний кодекс України та інші.

Близькими до законів є постанови Верховної Ради України. Деякі з них мають принципове значення як джерела правового регулювання екологічної безпеки. Серед таких постанов Верховної Ради України особливе місце посідають Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98 (далі – Основні напрями), визначають незадовільний стан довкілля, причини його загрозливого рівня, зокрема у промисловості, енергетиці, транспорті, у сільському господарстві, фіксують показники накопичення відходів тощо.

Основні напрями затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., визначають стан довкілля, причини його загрозливого рівня у промисловості, енергетиці, на підприємствах ядерної галузі, у сільському господарстві, на транспорті, у військовій сфері, житлово-комунальному господарстві, фіксують показники накопичення відходів, використання земельних, водних та інших природних ресурсів, розвиток заповідної справи та збереження біорізноманіття, запровадження економічного механізму природокористування, реалізацію регіональної екологічної політики та основні пріоритети у цій сфері, до яких, зокрема, віднесено гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС і т. ін.

Серед джерел права екологічної безпеки важливе місце належить і *підзаконним нормативним актам*, які утворюють складну ієрархічну систему й займають відповідне місце у всій системі нормативного регулювання.

До підзаконних нормативних актів належать: укази і розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази, інструкції, правила центральних органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування; локальні нормативно-правові акти; допоміжні нормативно-правові акти.

Значну роль у забезпеченні екологічної безпеки відіграють нормативно-правові акти *Президента України*, повноваження якого визначені в ст. 106 Конституції України. Саме Президент України виступає гарантом прав і свобод людини та громадянина, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади. Сфера відносин щодо забезпечення екологічної безпеки, які регулюються нормативно-правовими актами Президента України, на сьогоднішній день будується за двома напрямками: 1) затвердження положень про спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади у сфері екології (зокрема, Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» тощо); 2) введення надзвичайного стану на територіях України (зокрема, Указ Президента України від 3 грудня 2005 року № 1692/2005 «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» тощо).

*Кабінет Міністрів України* як вищий орган виконавчої влади, на

який покладено обов'язок координації зусиль міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади в реалізації державної екологічної політики (ст. 116 Конституції України, ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р.), відіграє одну з найважливіших ролей у сфері забезпечення екологічної безпеки. Серед передбачених у законодавстві повноважень Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення екологічної безпеки можна виділити, зокрема, забезпечення реалізації державної політики в окреслюваній сфері. Одним із способів реалізації цієї політики є розробка та затвердження відповідних нормативних актів (постанов та розпоряджень).

Усі нормативно-правові акти, що приймаються Кабінетом Міністрів України у сфері забезпечення екологічної безпеки, умовно можна розподілити на такі групи:

1) загальні нормативно-правові акти: постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 «Про затвердження Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р «Про затвердження Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» та інші;

2) функціональні нормативно-правові акти: «Про затвердження Переліку особливо небезпечних хімічних речовин, виготовлення та реалізація яких підлягає ліцензуванню» від 17 серпня 1998 р. № 1287; «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» № 956 від 11 липня 2002 р.; «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути спричинена пожежами і аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти і об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру» 16 листопада 2002 р. № 1788; «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» від 1 червня 2002 р. № 733; «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 19 березня 2008 р. № 212 та багато інших.

Різновидом джерел правового регулювання екологічної безпеки є також *нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади*. До даної категорії підзаконних нормативних актів належать накази, інструкції, правила.

Систему центральних органів виконавчої влади України, які видають такі нормативно-правові акти, становлять міністерства, державні комітети (державні служби; агентства; інспекції), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До підзаконних нормативних актів належать накази, інструкції,

правила, технічні регламенти тощо, прийняті центральними органами виконавчої влади.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері реалізації державної політики щодо забезпечення екологічної безпеки є Міністерство екології та природних ресурсів України. Його накази є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, а також громадянами.

До таких нормативно-правових актів можна віднести, зокрема: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 4 листопада 2011 р. № 433 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами»; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 7 лютого 2011 р. № 36 «Про затвердження Критеріїв оцінки ризику потенційного впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище» тощо.

У системі органів державної виконавчої влади, які врегульовують питання забезпечення екологічної безпеки, важливі повноваження здійснює Міністерство охорони здоров'я України, що відповідає за забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення в країні.

Важливими нормативно-правовими актами для сфери забезпечення екологічної безпеки, які були прийняті даним органом, є, зокрема, наказ «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» від 24 липня 1996 р. № 379 та інші документи.

Повноваження *Державної служби України з надзвичайних ситуацій* спрямовані на забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, поводження з радіоактивними відходами та вибуховими матеріалами промислового призначення, рятувальної справи, техногенної, пожежної і промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, створення та функціонування системи страхового фонду документації, а також гідрометеорологічної діяльності.

Серед нормативно-правових актів у сфері забезпечення екологічної безпеки даним органом були прийняті наступні накази: «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів» від 18 грудня 2000 р. № 338; «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» від 23 лютого 2006 р. № 98 тощо.

Важливу роль у формуванні законодавства про забезпечення екологічної безпеки відіграють й інші органи центральної виконавчої влади в рамках реалізації принципу екологізації усіх сфер господарювання.

Джерелами правового регулювання екологічної безпеки є також *нормативні правові акти органів місцевого самоврядування* (постанови, рішення, нормативні накази) та місцевих органів виконавчої влади (постанови, рішення).



Згідно з Конституцією України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов'язковими до виконання на відповідній території. Так, Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» визначають повноваження таких органів, що в межах своєї компетенції організовують розробку екологічних програм; збір, переробку, утилізацію і поховання відходів на своїй території; здійснюють регулювання планування і забудови населених пунктів тощо. Перелічені напрями діяльності реалізуються за допомогою прийняття нормативно-правових актів місцевого значення та не можуть суперечити вимогам Конституції та законам України.

Не менш значне місце в системі джерел правового регулювання екологічної безпеки посідають *локальні нормативно-правові акти*. Це джерела організації спеціальних екологічних служб, створених на екологічно небезпечних підприємствах. Під ними розуміють нормативні акти, що приймаються в рамках діючого національного законодавства, – правила діяльності господарюючого суб'єкта, затверджені належним чином і такі, що мають певну юридичну силу дії на відведеній їм території, є обов'язковими для виконання усім персоналом і мають природоохоронне і антропоохоронне спрямування.

Такий акт повинен відповідати ряду ознак: 1) має бути належним чином затверджений в установленій правовій формі, підписаний особою, наділеною адміністративно-розпорядчими повноваженнями. Він (акт) може бути прийнятий у формі положення, наказу, інструкції, розпорядження, вказівки, програми, плану-графіку і т. ін.; 2) повинен мати відповідні атрибути: місце і дату видання, період дії, мати правову силу на відведеному господарюючому суб'єкту просторі і т. ін.

Відповідну допоміжну роль в удосконаленні правозастосовної діяльності відіграють і *допоміжні нормативно-правові акти* (стандарти). Такі нормативно-правові акти не встановлюють для суб'єктів екологічних правовідносин будь-яких обов'язків і не надають жодних прав щодо гарантування екологічної безпеки. Проте стандарти забезпечують «розшифровку» змісту нормативно-правових актів, застерігаючи від вчинення можливих помилок у правозастосовній практиці.

#### **Список літератури:**

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. ; пер. з рос. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

*В статье исследуются вопросы определения содержания и видов источников правового регулирования экологической безопасности.*

***Источник права, законодательство, экологическая безопасность.***

*The article deals with the question of determining the contents and types of sources of legal regulation of environmental safety.*

***Source of law, legislation, environmental safety.***

