

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО****УДК 349.6: 351.81****У. В. Антонюк**

кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри трудового,
екологічного,
земельного та аграрного права
Івано-Франківського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

**ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УКРАЇНИ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ
ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ**

Залізничний транспорт є невід'ємною складовою економічної системи будь-якої держави світу, необхідним чинником її економічного зростання. Водночас, екологічна оцінка транспортної системи показує, що вона приносить суттєві (навіть, незворотні) збитки навколишньому природному середовищу. Відповідно до Основних напрямків державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, транспортна галузь, зокрема її рухомі засоби (автомобілі, тепловози, морські та річкові судна), а також стаціонарні об'єкти матеріально-технічного забезпечення (склади пально-мастильних матеріалів, заправні станції, станції технічного обслуговування, майстерні тощо) віднесена до числа значних забруднювачів довкілля [1]. Тому на сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні важливе значення має питання щодо нормативно-правового регулювання відносин з приводу забезпечення екологічної безпеки у процесі діяльності залізничного транспорту. Слід відмітити, що проблема забезпечення екологічної безпеки неодноразово була предметом наукової дискусії у працях провідних українських вчених у

галузі екологічного права, зокрема, В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, В. Д. Басая, А. Г. Бобкової, Ю. О. Вовка, С. П. Гавриша, А. П. Гетьмана, В. І. Гордєєва, І. І. Каракаша, В. В. Костицького, М. В. Краснової, С. М. Кравченко, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших. Водночас, недостатньо дослідженими залишаються питання щодо забезпечення дотримання екологічно безпечних вимог у сфері залізничного транспорту, що й зумовлює актуальність даного дослідження, мета якого полягає у аналізі видів нормативно-правових актів України у даній сфері відносин.

Наукова класифікація нормативно-правових актів щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту дасть можливість глибше з'ясувати їх правову природу, визначити місце та значення у розв'язанні спірних питань, виробити найбільш чіткий та детальний порядок реалізації, розробити дійові заходи контролю за їх здійсненням та узагальнити основні тенденції розвитку.

Отож, взявши за основу наступні критерії, можна виділити такі види актів, що регулюють відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки на залізничному транспорті:

1. За юридичною силою нормативно-правові акти у досліджуваній сфері слід поділяти на: закони; підзаконні акти.

При цьому для законів та підзаконних актів також є характерною певна ієрархічна структура зі своєю внутрішньою узгодженістю. Тому в системі правового регулювання відносин щодо охорони довкілля на залізничному транспорті закони слід класифікувати за наступними критеріями.

А) За значенням можна виділити такі види законів у досліджуваній сфері правовідносин:

- основні (конституційні закони);
- закони еколого-комплексного (інтегрованого) характеру;
- кодифіковані закони;
- поресурсові закони.

Найважливішим основним законом в Україні є Конституція [2]. Тому, виходячи з принципу верховенства права, вона має найвищу

юридичну силу, і всі закони та підзаконні нормативно-правові акти повинні прийматись на основі Конституції України і відповідати їй. У цьому основному законі безпосередньо не згадується про забезпечення екологічної безпеки саме у галузі залізничного транспорту. Але, оскільки вона визначає основоположні засади взаємовідносин «людина – держава – природа», тому регулює й концептуальні питання щодо забезпечення екологічної безпеки. Йдеться про ст. 16 Конституції України, де підкреслюється значимість та необхідність охорони відносин по забезпеченню екологічної безпеки на найвищому законодавчому рівні. Але, як зазначає В.В. Костицький, не слід переоцінювати сам факт конституційного закріплення екологічної функції держави та екологічних прав громадян, оскільки його відсутність у конституціях держав світу частково компенсується за рахунок взаємодії різних органів влади і в екологічних інтересах громадян теж [3, с. 55]. Напевно тому конституційна норма ст. 16 знаходить своє подальше закріплення і реалізацію у повноваженнях органів державної влади і управління. Власне, конституційні норми є вихідними положеннями для прийняття відповідного законодавства з питань врегулювання відносин «залізничний транспорт – екологічна безпека».

Таким чином, Конституція України містить засадничі, відправні положення щодо забезпечення екологічної безпеки в цілому. Вона не регламентує питання щодо дотримання вимог екологічної безпеки на залізницях України, а закріплює лише важливість і пріоритетність екологічної безпеки взагалі, залишаючи, зрештою, ці питання для розгляду в рамках галузевих актів. Даний підхід видається правильним, оскільки неможливо в межах одного акту охопити чи врегулювати весь спектр існуючих відносин, а тим паче в Основному Законі, який на наш погляд, повинен лише визначити орієнтири для врегулювання різноманітних за предметом відносин.

До законів еколого-комплексного характеру в першу чергу слід віднести Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4]. Слід відмітити, що в рамках цього закону найбільш структуровано врегульовані відносини щодо гарантування екологічної

безпеки у різних сферах діяльності і, зокрема, на транспорті. Загальні положення щодо правового забезпечення екологічної безпеки містяться у розділі XI Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4]. Ст. 56 цього Закону визначає основні вимоги забезпечення екологічної безпеки в процесі проектування, виробництва, експлуатації та обслуговування транспортних пересувних засобів, наприклад, перехід на менш токсичні види енергії й пального, додержання режиму експлуатації транспортних засобів тощо.

Характерною ознакою екологічного законодавства України є високий рівень кодифікації. Це проявляються в тому, що до джерел екологічного права належить ціла низка кодексів. Зокрема, це Водний кодекс України [5], Земельний кодекс України [6], Лісовий кодекс України [7] тощо. Ці нормативні акти стосуються проблеми забезпечення екологічної безпеки на залізничному транспорті і тій мірі, в якій це торкається охорони водних, лісових чи земельних ресурсів.

До поресурсових законів слід віднести Закон України «Про охорону атмосферного повітря» у новій редакції від 21 червня 2001 року [8], оскільки саме атмосферне повітря зазнає найбільш негативного впливу у процесі використання та експлуатації транспортних засобів. Значення цього нормативного акта в тому, що він більш-менш регламентує питання щодо нормування вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел.

Б) За предметом правового регулювання слід виділити наступні види законів у досліджуваній сфері правовідносин:

- спеціалізовані закони або суто еколого-правові акти;
- акти загально-правового («неекологічного») характеру.

Спеціалізовані закони - це нормативні акти, які регулюють суто екологічні відносини, тобто відносини з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних інтересів. До даного виду слід віднести Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], «Про охорону атмосферного повітря» [8] тощо.

Акти загально-правового характеру - це нормативні акти, в яких поряд з іншими відносинами регулюються й екологічні щодо дотримання вимог екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту. Це Закони України «Про транспорт» [9], «Про залізничний транспорт» [10], «Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках» [11].

Із ст. 3 Закону України «Про транспорт» випливає, що метою та завданнями державного управління у галузі транспорту є також і охорона навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту. Ця правова позиція знайшла своє відображення і продовження в ст. ст. 11, 12, 13, 14 Закону України «Про транспорт» [9]. Відповідно до даних статей, на підприємства транспорту та власників транспортних засобів покладається обов'язок щодо охорони довкілля. За неналежне виконання чи невиконання цього обов'язку і за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу, вони несуть відповідальність згідно чинного законодавства. При цьому Закон не конкретизує види правопорушень та форми юридичної відповідальності у даній сфері відносин.

Правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту визначені у Законі України «Про залізничний транспорт» [10]. Але в межах даного нормативного акту немає окремої статті, де б чітко були регламентовані питання щодо охорони довкілля. Натомість, в деяких статтях поряд з дотриманням вимог безпеки руху, пожежної безпеки міститься вказівка і про дотримання вимог екологічної безпеки. Свідченням цього слугує ст. 4 Закону, де передбачено, що з метою забезпечення державних і суспільних інтересів, свободи підприємництва і формування ринку транспортних послуг, безпеки перевезень, захисту навколишнього природного середовища Кабінет Міністрів України визначає умови і порядок організації діяльності залізничного транспорту загального користування, сприяє його пріоритетному розвитку, надає підтримку в задоволенні потреб залізниць у рухомому складі, матеріально-технічних і паливно-енергетичних ресурсах. Аналогічні вказівки містяться і в ст. ст. 11, 12 Закону України «Про залізничний

транспорт» [10].

Отож, в даних статтях лише вказується на необхідність охорони довкілля, але не конкретизується механізм її реального здійснення. Тому, на наш погляд, слід було б більш детально врегулювати питання щодо заходів охорони довкілля та посилення контролю за дотриманням вимог екологічної безпеки. Відправні положення щодо основних і пріоритетних напрямків діяльності залізничного транспорту загалом, та екологічної політики у даній галузі, зокрема, містяться в Законі України «Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках» [11]. Так, одним із першочергових кроків до утвердження України як транзитної держави відповідно до п. 3 цього Закону повинно стати забезпечення переходу на технологічні та екологічні стандарти, що відповідають європейським вимогам щодо рухомого складу залізничного транспорту, а також як необхідний принцип державної політики України передбачається зниження негативного впливу транспорту на навколишнє природне середовище.

Другу ланку нормативних актів щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту за юридичною силою становлять підзаконні нормативні акти – це акти, які приймаються уповноваженими правотворчими суб'єктами на основі та на виконання законів і не повинні суперечити їм. Підзаконні нормативні акти у досліджуваній галузі теж утворюють структуровану систему, в якій можна виділити наступні складові, якщо за основу групування взяти суб'єктну ознаку:

1) постанови Верховної Ради України (Постанова Верховної Ради України «Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року [1]);

2) укази Президента України (Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні»» від 4 лютого 2003 року № 76/2003 [12]);

3) постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Статуту

залізниць України» від 6 квітня 1998 року № 457 [13], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми забезпечення технологічної безпеки в основних галузях економіки» від 11 червня 2003 року № 351-р [14]);

4) накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил технічної експлуатації залізниць України» від 20 грудня 1996 року № 411 [15], 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 «Про затвердження Методики прогнозування наслідків виливу (викиду) небезпечних хімічних речовин при аваріях на промислових об'єктах і транспорті» від 27 березня 2001 року № 73/82/64/122 [16]);

5) нормативні акти органів місцевого самоврядування і місцевих органів влади (Рішення Івано-Франківської обласної ради «Про Обласну програму охорони навколишнього природного середовища до 2010 року» від 8 вересня 2006 року № 73-5/2006 [17]).

У рамках кожного з зазначених вище нормативних актів містяться узагальнені положення щодо забезпечення екологічної безпеки в цілому і у сфері залізничного транспорту зокрема.

2. Залежно від об'єктного спрямування нормативно-правові акти щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту можна поділяти на:

- акти з інтегрованим об'єктом;
- акти зі спеціальним (диференційованим) об'єктом.

Акти з інтегрованим об'єктом – це акти, які стосуються забезпечення екологічної безпеки в процесі експлуатації засобів залізничного транспорту в цілому, тобто незалежно від природного об'єкта. Так, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4] передбачається охорона всіх природних об'єктів в процесі роботи залізниць України: і атмосферного повітря, і земельних ресурсів, і вод, і рослинного світу. Натомість в актах другої групи, тобто

актах зі спеціальним об'єктом, закріплюються питання дотримання вимог екологічної безпеки на залізничному транспорті щодо розрізних об'єктів. Наприклад, в Законі України «Про охорону атмосферного повітря» [8] містяться положення щодо охорони саме атмосферного повітря під час експлуатації засобів залізничного транспорту, аналогічні положення містяться в Водному кодексі України [5], але об'єктом охорони виступає вже не повітря, а водні ресурси. До даної групи актів слід віднести також і Земельний кодекс України [6].

3. Залежно від характеру врегульованих відносин нормативно-правові акти щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту слід поділяти на:

- акти, які закріплюють загальні положення щодо екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту;

- акти, які закріплюють спеціальні екологобезпечні вимоги на залізничному транспорті: а) при будівництві залізничних шляхів; б) при розміщенні матеріально-технічних об'єктів залізничного транспорту; в) при введенні в експлуатацію та експлуатації об'єктів залізничного транспорту; г) акти, що закріплюють правові основи екологічного нормування, пов'язаного з діяльністю залізничного транспорту.

До першого виду нормативно-правових актів, які закріплюють загальні положення щодо екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту слід віднести Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], «Про охорону атмосферного повітря» [8], «Про залізничний транспорт» [10], Статут залізниць України [13], План реалізації на транспорті Основних напрямків державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки на 2002-2006 роки [18] тощо.

Другу групу нормативно-правових актів даної класифікації представляють галузеві акти транспортного законодавства, зокрема, Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Інструкції з улаштування та експлуатації залізничних переїздів» від 12 липня 2002 року № 469 [19], Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил користування вагонами і контейнерами» від 25

лютого 1999 року № 113 [20], Наказ Міністерства транспорту України «Про затвердження Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України» від 19 лютого 1998 року № 54 [21] та інші.

4. Залежно від мети нормативно-правові акти щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту можна поділяти на:

- ресурсно-регулятивні акти;
- ресурсно-охоронні акти.

До ресурсно-регулятивних актів належать закони та підзаконні акти, метою яких є врегулювання екологічних правовідносин щодо використання природних ресурсів в частині дотримання вимог екологічної безпеки на залізничному транспорті. Це Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], Водний кодекс України [97], Земельний кодекс України [6], Лісовий кодекс України [5].

Ресурсно-охоронні акти - це нормативні акти, метою яких виступає охорона довкілля та забезпечення екологічної безпеки на залізничному транспорті. До них в першу чергу належать Кримінальний кодекс України (далі КК України) [22], Цивільний кодекс України [23], Кодекс України про адміністративні правопорушення [24], Кодекс законів про працю України [25]. У межах цих актів передбачається юридична відповідальність за порушення чи недотримання вимог екологічної безпеки і склади правопорушень.

Отже, проведений аналіз нормативно-правового регулювання відносин щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту дозволяє констатувати наступне:

а) правове регулювання даних відносин здійснюється цілою низкою нормативно-правових актів (починаючи з Конституції України і завершуючи інструкціями, що діють на локальному рівні), які носять як загальнорегулятивний, так і спеціальний природоохоронний характер;

б) немає окремого цілісного нормативно-правового акту (закону або підзаконного акту) чи підрозділу в межах такого акту, де були б детально врегульовані відносини щодо охорони довкілля у сфері залізничного транспорту;

в) наявні в чинному законодавстві України правові норми, які

певною мірою торкаються досліджуваної проблеми, переважною мірою носять узагальнений, задекларований характер;

Таким чином, правове регулювання суспільних відносин щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту в Україні ще перебуває у процесі становлення. Більше того, на науковому рівні також поки що не визначено концептуальних засад і вичерпного, комплексного механізму реалізації та дієвості заходів щодо дотримання екологобезпечних вимог у процесі експлуатації засобів залізничного транспорту тощо. Це зумовлює гостру необхідність подальшої конкретизації та вдосконалення правового регулювання відповідних відносин у окремому спеціалізованому нормативно-правовому акті, зокрема, Законі України «Про екологічну безпеку».

Література

1. Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 241.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Костицький В. Конституційне регулювання охорони довкілля: український та світовий досвід / В. Костицький // Право України. – 2003. – № 10. – С. 49-56.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
5. Водний Кодекс України від 13 червня 1995 року зі змін. і доп. [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua.
6. Земельний Кодекс України від 25 січня 2002 року зі змін. і доп. [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua.
7. Лісовий Кодекс України від 21 січня 1994 року зі змін. і доп. станом на 8 лютого 2006 року [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua.
8. Про внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря»: закон України від 21 червня 2001 року № 2556-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.
9. Про транспорт: закон України від 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР //

Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

10. Про залізничний транспорт: закон України від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.

11. Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках: закон України від 7 лютого 2002 року № 3022-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 24. – Ст. 166.

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан природної та техногенної безпеки»: указ Президента України від 4 лютого 2003 року № 76/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – Ст. 227.

13. Статут залізниць України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1998 року № 457 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 14.

14. Про схвалення Концепції Державної програми забезпечення технологічної безпеки в основних галузях економіки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2003 року № 351-р // Урядовий кур'єр. – 2003. – 19 червня.

15. Про затвердження Правил технічної експлуатації залізниць: наказ Міністерства транспорту України від 20 грудня 1996 року № 411 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8 (2).

16. Про затвердження Методики прогнозування наслідків виливу (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 [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua.

17. Про Обласну програму охорони навколишнього природного середовища до 2010 року: рішення Івано-Франківської обласної ради від 8 вересня 2006 року № 73-5/2006. – Івано-Франківськ, 2006. – 15 с.

18. Про План реалізації на транспортно-дорожньому комплексі Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки на 2002-2006 роки: наказ Міністерства транспорту України від 29 квітня 2002 року № 291 [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Міністерства транспорту України: www.mintrans.gov.ua.

19. Про затвердження Інструкції з улаштування та експлуатації залізничних переїздів: наказ Міністерства транспорту України від 12 липня 2002 року № 469 [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Міністерства транспорту України: www.mintrans.gov.ua.

20. Про затвердження Правил користування вагонами і контейнерами: наказ Міністерства транспорту України від 25 лютого 1999 року № 113 [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Міністерства транспорту України: www.mintrans.gov.ua.

21. Про затвердження Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України: наказ Міністерства транспорту України від 19 лютого 1998 року № 54 //

Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.

22. Кримінальний Кодекс України: за станом на 5 квіт. 2001 р. – К.: Атіка, 2001. – 160 с.
23. Цивільний Кодекс України. – Х.: Одиссей, 2003. – 480 с.
24. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року від зі змін. і доп. [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua.
25. Кодекс Законів про працю України від 10 грудня 1971 року зі змін. і доп. [Електронний ресурс] // Режим доступу до документа: Офіційний сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua.

Анотація

Антонюк У.В. Диференціація нормативно-правових актів України щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту. – Стаття.

У даній статті здійснено аналіз правового регулювання відносин щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту на основі класифікації вітчизняних нормативно-правових актів з досліджуваної проблеми.

Ключові слова: екологічна безпека, залізничний транспорт, охорона довкілля.

Аннотация

Антонюк У.В. Дифференциация нормативно-правовых актов Украины по обеспечению экологической безопасности в сфере железнодорожного транспорта. – Статья.

В этой статье анализируется правовое регулирование отношений относительно обеспечения экологической безопасности в сфере железнодорожного транспорта на основании классификации отечественных нормативно-правовых актов в данной сфере.

Ключевые слова: экологическая безопасность, железнодорожный транспорт, охрана окружающей среды.

Summary

Antoniuk U.V. Differentiation of legal acts of Ukraine is in relation to providing of ecological safety in the field of the railway transport. - Article.

In this article the analysis of the legal adjusting of relations is carried out in relation to providing of ecological safety in the field of railway transport on the basis of classification of legal acts of Ukraine.

Key words: ecological safety, railway transport, guard of environment.

