



**Євгенія Миколаївна Копиця,**  
*аспірантка*  
*Національний юридична університет*  
*імені Ярослава Мудрого,*  
*м. Харків*

**УДК 349.6:629.3**

## **ГАРМОНІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЗІ СТАНДАРТАМИ ЄС У СФЕРІ НОРМУВАННЯ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ**

У статті висвітлюються проблеми екологічної політики у сфері нормування атмосферного повітря та її гармонізації зі стандартами Європейського Союзу. Порівняльний аналіз положень національної та європейської систем екологічного управління та політики надає можливість визначити шляхи удосконалення екологічної політики України у такій сфері, як нормування якості атмосферного повітря, та її гармонізації із європейським законодавством.

*Ключові слова:* екологічна політика, гармонізація, нормування, атмосферне повітря.

Атмосферне повітря є необхідною фізичною і біологічною умовою існування людини та джерелом життя на Землі. За останнє століття в наслідок науково-практичного прогресу значно зріс негативний антропогенний вплив на атмосферне повітря. Масштаби його забруднення відходами виробництва набули загрозливого характеру для здоров'я людини, озонового шару, погоди та клімату нашої планети.

Вирішення проблеми охорони атмосферного повітря від забруднення значною мірою залежить від характеру внутрішньої і зовнішньої політики конкретної держави, її підходу до міжнародного співробітництва, її намагання налагодити добросусідські відносини з іншими державами та піклування про добробут і особливо здоров'я своїх громадян.

У цьому сенсі вивчення проблеми розробки й реалізації екологічної політики органічно пов'язано з розвитком України в напрямі європейської інтеграції. Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС є вагомим поштовхом до активізації теоретичних досліджень у багатьох сферах, однак екологічна є однією із найбільш пріоритетних. Адже рівень прагнень ЄС у його відноси-

нах з країнами-партнерами залежить від міри, до якої вони виконують пріоритетні екологічно-правові завдання для наближення їх до Європейського Союзу. Тому на сьогодні актуальним питанням є ідентифікація національної екологічної політики і приведення її у відповідність із загальноєвропейською екологічною політикою, зокрема у сфері охорони атмосферного повітря.

На додаток до вищевикладеного слід відзначити, що у механізмі екологічного права інститут нормування займає особливе місце. Він містить критерії правомірності поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, оскільки конкретизує ознаки складів адміністративних (і не тільки) екологічних правопорушень, зафіксованих у бланкетних правових нормах, виступає як критерій правомірності (протиправності) поведінки суб'єктів екологічних правовідносин. Стан таких інститутів, як право людини і громадянина на безпечне навколишнє природне середовище, екологічний контроль та екологічна експертиза, відповідальність за екологічні правопорушення залежить від показників якості навколишнього середовища, зокрема якості атмосферного повітря.

Дослідженням проблем екологічної політики присвячені наукові праці таких відомих учених, як: О. С. Колбасов, В. І. Андрейцев, О. С. Заржицький, Ю. С. Шемчушенко, В. В. Костицький, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, В. І. Лозо та ін. Науковці звертали увагу насамперед на екологічну ситуацію, що склалась в Україні, та проблеми природно-техногенної (екологічної) безпеки. Але у сфері охорони атмосферного повітря такі дослідження не проводились.

Виходячи з науково-теоретичної й практичної значущості теми, ми ставимо за мету провести порівняльний аналіз правових основ екологічної стратегії Європейського Союзу та України, розглянути головну європейську та національну концепцію природоохоронної політики у сфері охорони атмосферного повітря, визначити можливості запозичення позитивного європейського досвіду.

Термін «екологічна політика» в сучасному екополітичному дискурсі не має однозначного усталеного тлумачення. Одні дослідники зводять екологічну політику до системи конкретних заходів, що вживаються владними структурами щодо захисту навколишнього середовища, інші вбачають у ній не тільки дії, спрямовані на захист довкілля, а й раціональне використання природних ресурсів, забезпечення нормальної життєдіяльності людини.

В. І. Лозо визначає екологічну політику як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [8, с. 5].

Виходячи з такого розуміння, екологічна політика у сфері охорони атмосферного повітря – це система організаційних та регулятивно-контрольних заходів, спрямованих на збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання і зниження рівня забруднення атмосферного повітря, дотримання вимог атмосфероохоронного законодавства, попере-

дження правопорушень у цій сфері та захист екологічних прав громадян, що здійснюються суспільством та державою.

Атмосферне повітря разом із землею, водою і біосферою є одним з основних об'єктів екологічного права Європейського Союзу. Заходи, спрямовані на поліпшення якості повітря, включають в себе розробку граничних або цільових показників якості навколишнього повітря, розробку комплексних стратегій боротьби з наслідками транскордонного забруднення (зокрема, кислотні дощі, озонові діри та еутрофікація) шляхом встановлення та прийняття національних квот на викиди в повітря, а також визначення ефективних методів зниження забруднення на цільових територіях за допомогою комплексних програм, таких як Auto-Oil I та II, та впровадження спеціальних заходів для обмеження викидів та підвищення стандартів виробництва.

З метою підсилення вимог до «рівнів якості повітря, які не спричиняють серйозних негативних наслідків та ризиків для людського здоров'я та навколишнього середовища», Шоста Програма дій щодо захисту навколишнього середовища 6ЕАР передбачила розробку тематичної стратегії боротьби із забрудненням повітря під назвою «Чисте повітря для Європи – Clean Air for Europe (SAFE)». Стратегія SAFE почала впроваджуватися у березні 2001 р. Ця стратегія включає технічний аналіз та розробку політики, що заклали фундамент для тематичної стратегії боротьби із забрудненням повітря, встановлює внутрішні цілі для ЄС та пропонує відповідні заходи для їх досягнення. Вона містить рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства, особливо у відношенні найнебезпечніших забруднювачів, і стала ще одним кроком на шляху до інтеграції з іншими принципами та процедурами у сфері вирішення проблем захисту навколишнього середовища.

Ядро законодавства у сфері якості повітря складають Директиви Ради та Рішення Ради ЄС. Проаналізувавши основні положення, ми можемо виявити, що законодавство ЄС про охорону атмосферного повітря включає декілька напрямів правового регулювання: 1) боротьба із забруднюючими повітря транспортними емісіями; 2) сприяння виробництву «екологічних» двигунів і зниженню токсичності споживаного ними пального; 3) охорона озонового шару і подолання парникового ефекту; 4) скорочення транскордонного забруднення; 5) зниження емісії промислових і енергетичних об'єктів; 6) охорона лісів від атмосферних забруднень. Запобігання повітряного забруднення передбачає досягнення цілей і стандартів якості повітря, що виключає ризик для людського здоров'я та навколишнього середовища.

З огляду на викладене, вважаємо доцільним визначити базові принципи, що складають підґрунтя діючої системи екологічного нормування ЄС у сфері охорони атмосферного повітря.

1. Принцип запобігання забруднення, який змістовно визначає необхідність зниження рівня антропогенного впливу на атмосферне повітря наскільки це технічно досяжно та економічно можливо.

2. Виробничий об'єкт розглядається як єдине ціле, в якому суттєва зміна технології може змінювати рівні впливів на атмосферне повітря. Адже застосування різних та неузгоджених підходів до нормування й контролю за викидами в атмосферу швидше сприяє переміщенню забруднення між різними природними середовищами, ніж захисту навколишнього природного середовища в цілому.

3. Екологічна безпека виробництва забезпечується на всіх стадіях життєвого циклу виробничого об'єкту, включаючи етапи проектування, будівництва, нормальної експлуатації та аварійних режимів, пусків, зупинок, виведення з експлуатації.

4. Повне і раціональне використання споживаних ресурсів і сировини як основа для досягнення мети сталого розвитку. Пріоритет повинен віддаватися не заходам на «кінці труби» (очисним спорудам, установці електрофільтрів), а заходам, що запобігають виникненню забруднень. Цей принцип переносить увагу екологів із традиційних для них об'єктів (очисні споруди) безпосередньо на виробничі технологічні об'єкти, тому що саме там утворюються втрати і забруднення.

Грунтуючись на перерахованих принципах, система екологічного нормування ЄС визначається наступними положеннями. Для певних класів промислових об'єктів (найбільш потенційно екологічно небезпечних) замість окремих дозволів на різні види впливів вводиться єдиний комплексний екологічний дозвіл, в якому мають бути перераховані всі заходи, необхідні для забезпечення високого рівня охорони атмосферного повітря та навколишнього природного середовища в цілому. Обмеження переліку об'єктів нормування та їх екологічних показників дозволяє концентрувати зусилля і ресурси на найбільш значущих напрямках. На рівні з традиційними показниками – обсягами викидів і скидів – введені показники енергоефективності та ефективності використання сировини (застосування принципу запобігання забруднення. Окрім цього, граничні величини і параметри викидів або відповідні їм заходи технічного характеру, які вказуються у комплексному дозволі, повинні визначатися «на основі найкращих доступних технологій». Згідно з положеннями Директиви Ради 96/61/ЄС, термін «найкращі доступні технології» визначається як найбільш ефективна і передова стадія в розвитку видів діяльності та методів експлуатації, які показують практичну придатність певних технологій для принципового забезпечення граничних емісій, розроблених для запобігання і, якщо це практично неможливо, для зниження емісій та впливу на навколишнє середовище в цілому.

Тобто, мова йде не про обов'язок використовувати яку-небудь певну визначену технологію або метод, а про урахування технічних характеристик відповідного об'єкта, його географічного розташування та місцевих умов навколишнього природного середовища. Єдиною вимогою для всіх випадків є скорочення транскордонних забруднень та забезпечення високого рівня охорони атмосферного повітря в цілому. Важливо відзначити, що дозвіл встанов-

лює, не яку саме технологію слід застосовувати, а обмежує рівень впливів на навколишнє природне середовище і споживання ресурсів.

У січні 2011 р. набув чинності Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року», ухвалений Верховною Радою 1 грудня 2010 р., який визначає основні принципи та заходи екологічного управління у сфері охорони атмосферного повітря. До них належить: зменшення обсягу викидів загальнопоширених забруднюючих речовин, визначення цільових показників вмісту небезпечних речовин в атмосферному повітрі, оптимізація структури енергетичного сектору національної економіки шляхом збільшення обсягу використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів двоокису вуглецю, а також забезпечення скорочення обсягу викидів парникових газів відповідно до задекларованих Україною міжнародних зобов'язань в рамках Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

Слід зазначити, що ця Стратегія спрямована на наближення української екологічної політики до вимог ЄС і визначає напрями гармонізації екологічної політики України з європейським екологічним процесом, зокрема у сфері охорони атмосферного повітря.

Основу законодавства у сфері охорони атмосферного повітря становить Закон України «Про охорону атмосферного повітря», прийнятий 16 жовтня 1992 р. у ред. від 21 червня 2001 р., із відповідними змінами, який спрямований на збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його відновлення і поліпшення для забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, а також відвернення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище. Він визначає правові й організаційні основи та екологічні вимоги у галузі охорони та використання атмосферного повітря.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» в ред. від 26.04.2014 р., визначає класифікацію екологічних нормативів. Відповідно до ст. 33 цього Закону екологічні нормативи являють собою два принципові різновиди: нормативи якості навколишнього природного середовища та нормативи допустимого впливу на навколишнє природне середовище. Кожна з двох груп, у свою чергу, має свої підгрупи. Принципова різниця між ними полягає у тому, що нормативи якості визначають граничні кількості шкідливих речовин, здатних здійснити вплив на здоров'я людини, атмосферне повітря, воду і т.д. Відповідність кількості шкідливих речовин нормативам якості навколишнього природного середовища дозволяє говорити про безпеку навколишнього природного середовища для здоров'я громадян. На відміну від нормативів якості, нормативи допустимого впливу на навколишнє природне середовище містять вимоги не до стану навколишнього природного середовища, а до джерела шкідливого впливу, обмежуючи його діяльність певними рамками.

Взаємозумовленість обох груп екологічних нормативів полягає у тому, що скупна кількість шкідливих речовин, які можуть бути розміщені промисло-

вими та іншими об'єктами в результаті викидів, скидів та розміщення відходів, не повинна вплинути на безпечну для життя та здоров'я людини якість навколишнього природного середовища.

Завданням законодавства про охорону атмосферного повітря є регулювання відносин у цій галузі з метою збереження, поліпшення та відтворення стану атмосферного повітря, відвернення і зниження шкідливого хімічного, фізичного, біологічного та іншого впливу на атмосферне повітря, забезпечення раціонального використання атмосферного повітря для виробничих потреб, а також зміцнення правопорядку і законності у цій сфері.

Екологічні нормативи викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, лімітів використання природних ресурсів, розміщення відходів розробляються з урахуванням положень, вимог законодавчих та інших нормативних актів, показників державних і регіональних екологічних програм, екологічної обстановки в регіонах, необхідності запобігання порушення рівноваги в довкіллі, а також забезпечення охорони життя та здоров'я населення. При їх встановленні повинні враховуватися передові досягнення науки і техніки в галузі раціонального і комплексного використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, техніко-економічні можливості підприємств, установ та організацій – природокористувачів, природно-кліматичні особливості територій.

Дійсно, екологічні закони неможливо реалізувати без встановлення відповідних нормативів якості навколишнього природного середовища, на основі яких можна оцінити обсяг допустимого навантаження на кожну конкретну територію, порахувати, яку кількість промислових об'єктів можливо розмістити, який сукупний збиток вони наносять екосистемі, оцінити ризики, розрахувати адекватний для цього збитку розмір екологічних платежів і штрафів. Сьогодні відомства, до повноважень яких відноситься проведення екологічного контролю, замість перевірки відповідності діяльності господарюючих суб'єктів природоохоронним вимогам і нормативам якості навколишнього природного середовища, перевіряють відповідність санітарно-епідеміологічним вимогам і нормам. А це ніяк не позначається на реальному стані навколишнього середовища, оскільки не стимулює зниження шкоди, що завдається навколишньому природному середовищу.

Із вищенаведеного випливає, що в Україні визначена державна політика у сфері охорони атмосферного повітря, нормативи якості атмосферного повітря визначені та законодавчо закріплені. Однак не можна проігнорувати й те, що у чинному законодавстві система нормування існує лише номінально. Адже, як справедливо відмічає М. М. Бринчук, при встановленні нормативів як і з економічної, так і з екологічної точки зору необхідно базуватися на їх науковій обґрунтованості [1, с. 3]. Дотримання недоцільних, навіть на невелику частку завищених нормативів обертається для держави великими витратами, а їх заниження спричиняє шкоду здоров'ю людей і навколишньому природному середовищу. Таким чином, безперечно, що у сучасних умовах підхід, що

застосовується українськими законодавцем до питання нормування у галузі охорони атмосферного повітря, безнадійно застарів.

Гармонізація екологічної політики України зі стандартами Європейського Союзу здійснюється шляхом системного вдосконалення і приведення у відповідність з європейською правовою, нормативно-методичною та інституціональною базою екологічного управління й екологічної безпеки, взаємодії з громадськими об'єднаннями. Для цього проводиться ідентифікування національної екологічної політики і приведення її у відповідність із загальноєвропейською екологічною політикою.

Досліджуючи питання правової охорони атмосферного повітря та рівня його забруднення шкідливими речовинами в європейському та українському законодавстві, слід указати, що значна частина українського законодавства у зазначеній сфері відповідає європейському, зокрема в частині предмета правового регулювання. А саме: у відносинах у сфері регулювання якості атмосферного повітря; меті правового регулювання – збереженні, поліпшенні та відновленні стану атмосферного повітря, запобіганні та зниженні рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів; правових інструментах такого правового регулювання – системі заходів, що серед іншого включає стандартизацію, нормування, моніторинг, встановлення дозвільної системи, оцінку та контроль за якістю атмосферного повітря. Однак незважаючи на розуміння та сприйняття європейської стратегії у досліджуваній сфері, в Україні існують проблеми, що потребують нагального вирішення:

– відсутність діючої системи моніторингу якості атмосферного повітря в містах і місцях розташування шкідливих та аварійно-небезпечних підприємств;

– недостатність приведення системи показників забруднення атмосферного повітря у відповідність з європейськими стандартами.

Підсумовуючи, слід зазначити, що саме ефективна екологічна політика, розроблена і впроваджена з урахуванням положень європейської концепції, може дати можливість зменшити негативний вплив на стан атмосферного повітря та забезпечити умови для повноцінного існування людини й суспільства.

**Список літератури:** 1. Білобран О. Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: Проблеми та шляхи їх вирішення / О. Білобран, В. Котляренко. – К. : ВЕГО “МАМА-86”, 2003. – 160 с. 2. Бринчук М. М. Концепция развития экологического законодательства Российской Федерации / М. М. Бринчук. – СПб. : Из-во Юрид. ин-та, 2009. – 158 с. 3. Васюта О. А. Екологічна політика: національні та глобальні реалії: у 4-х т. / І. Ф. Курас (ред.). – Чернівці : Зелена Буковина, 2004. – 480 с. 4. Дьомкін В. О. Вступ до екологічної політики / В. О. Дьомкін. – К. : Тандем, 2000. – 194 с. 5. Заржицкий О. С. Правовые аспекты региональной экологической политики / О. С. Заржицкий. – Днепропетровск, 2003. – 147 с. 6. Шевчук В. Я. Саталкін Ю. М., Білявський Г. О. Екологічне управління : підруч. / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський. – К., 2004. – 240 с. 7. Андрейцев В. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави / В. Андрейцев // Право України. – 2011. – №2. – С. 66-84. 8. Дюпон К. Відносини між Євросоюзом та Україною : необхід-

ність конкретизації структури відносин у цілому та в екологічній сфері / К. Дюпон // Право України. – 2011. – № 2. – С. 105–113. **9.** Правові основи екологічної політики Європейського Союзу: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / В. І. Лозо; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 36 с. **10.** Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 2010. – № 2817. – VI. **11.** Про охорону атмосферного повітря: Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

## **ГАРМОНИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ СО СТАНДАРТАМИ ЕС В СФЕРЕ НОРМИРОВАНИЯ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА**

**Копица Е. Н.**

В статье освещаются проблемы экологической политики в сфере нормирования атмосферного воздуха и ее гармонизации со стандартами Европейского Союза. Сравнительный анализ положений национальной и европейской систем экологического управления и политики позволяет определить пути совершенствования экологической политики Украины в такой сфере, как нормирование качества атмосферного воздуха, и ее гармонизации с европейским законодательством.

*Ключевые слова:* экологическая политика, гармонизация, нормирования, атмосферный воздух.

## **HARMONIZATION OF ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE WITH EU STANDARDS IN THE FIELD OF AMBIENT AIR SETTING**

**Kopytsia I. M.**

The article highlights the problems of environmental policy in the field of ambient air standardization and its harmonization with European Union standards. Comparative analysis of the provisions of national and European environmental management systems and policies creates the background for determination of ways to improve the environmental policy of Ukraine in such an area as ambient air quality and its harmonization with European legislation.

*Key words:* environmental policy, harmonization, standardization, ambient air.

*Надійшла до редакції 25.06.2014 р.*



особливий правовий режим обігу наркотичних засобів, що охоплює державну монополію щодо їх обігу, спеціальний перелік цих засобів і речовин, обмеження їх використання лише окремими видами наркотиків тільки з метою задоволення медичних і наукових потреб, контроль за їх обігом тощо. Цей режим обумовлено біохімічними властивостями групи речовин природного і штучного походження, немедичне вживання яких згубно впливає на людину [12, с. 3-4].

За даними Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), протиправний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів набуває дедалі значніших масштабів, стає суттєвим негативним соціальним явищем [8]. Оскільки обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів підлягає контролю, дослідження особливостей контрольних повноважень органів внутрішніх справ з метою вдосконалення правових норм і підвищення ефективності діяльності цих органів є дуже важливим.

У юридичній науці окремим аспектам правового статусу суб'єктів адміністративного права приділяли увагу такі українські й зарубіжні вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Є. В. Додін, В. Я. Настюк, С. Г. Стеценко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. Я. Малиновський, Х. П. Ярмакі та ін. Питання протидії незаконному обігу наркотиків розглядали у своїх публікаціях В. А. Тимошенко, С. А. Будкевич [5], Ю. В. Махонін [11], Г. В. Грянка, Д. О. Штанько, М. П. Леґецький, А. П. Закалюк, А. М. Волощук, О. М. Джужа, А. А. Музика, Д. Й. Никифорчук та ін. Аналіз наукових джерел показав, що сучасний стан контрольних повноважень органів внутрішніх справ досліджено недостатньо. Саме тому метою статті є вивчення контрольних повноважень цих органів, визначення їх змісту, поняття і правової структури, а також внесення пропозицій щодо їх класифікації й повноважень.

Основне навантаження в забезпеченні контролю за наркотиками припадає на органи виконавчої влади, провідну роль у структурі яких відіграють центральні органи виконавчої влади, оскільки забезпечують проведення державної політики в цій сфері [2, с. 77]. Згідно з нормами Закону України від 15 лютого 1995 р., № 60/95-ВР «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» органи виконавчої влади в межах своїх повноважень контролюють діяльність суб'єктів господарювання щодо обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Контроль за виконанням положень цього Закону покладено на МВС України, контроль у системі органів внутрішніх справ України – на керівників відповідних центральних органів виконавчої влади (ст. 31) [6; 1995. – № 10. – Ст. 60]. А в Законі України від 15 лютого 1995 р., № 62/95-ВР «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» указано, що протидію незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів здійснюють МВС України та інші органи виконавчої влади в межах наданих їм повноважень (ст. 3) [6; 1995.– № 10. – Ст. 62]. Крім того, МВС України в межах своєї компетенції, визначеної законодавством, забезпечує