

**Юрий Корецкий**

**Правовое регулирование чрезвычайной экологической безопасности  
Украины с акцентом на евроинтеграцию**

*Abstract:* The article examines the current state of the regulatory framework regarding the regulation of emergency environmental safety in Ukraine. It has been determined that in order to stabilize the environmental situation and prevent emergency environmental situations, a set of regulatory legal acts is being introduced in the country. The basic law governing environmental safety is the Constitution of Ukraine. The analysis of the legislative system of the European Union, the bodies regulating its implementation. A comparative analysis of the legal environmental standards of the EU and Ukraine was carried out to bring national legislation closer to the existing ones in the EU and their inconsistency was established.

*Keywords:* environmental safety, environmental emergency, environmental legislation, Constitution, European Union, EU directives.

**Постановка проблемы.** Устранение экологических проблем невозможно без международного сотрудничества, что обусловлено, прежде всего, их глобальным характером и трансграничным характером распространения загрязнений. Поэтому в сфере национальной политики международная деятельность Украины направлена на разработку и внедрение согласованной с международными нормами стратегии гармонизации национального природоохранного законодательства, требований и стандартов экологической безопасности хозяйственной деятельности и всесторонней их адаптации к нормам стран-членов ЕС. Наряду с этим экологическое состояние окружающей среды, уровень и характер природопользования и природоохранных мероприятий, экологобезопасность технологий также имеют в максимальной степени соответствовать западноевропейским стандартам и нормативам (в 1995 Украина стала членом Совета Европы, одной из наиболее влиятельных европейских организаций, в деятельности которой решения проблем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды занимает должное место).

**Анализ последних исследований.** Некоторые теоретико-методологические аспекты эколого правового механизма, направленного на реализацию концепции устойчивого развития, освещены в научных трудах украинских (Ю.Ю. Туницы, Б.В. Буркинского, Л. Мельника и др.) И зарубежных (Роберта Костанзо, Германа Дэйли, Джош Фарлея и др.) ученых.

**Целью статьи** является анализ современного состояния нормативно-правовой базы в Украине относительно регулирования чрезвычайных экологических ситуаций и у становление соответствия ее существующим директивам Европейского Союза.

**Результаты исследования.** Среди основных функций Украинского государства особое место занимает экологическая функция, суть которой - обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории государства, охрана и рациональное использование как отдельных природных ресурсов, так и окружающей среды в целом, сохранение генофонда. Особенность этой функции заключается в том, что по своему содержанию она относится к сфере экологических отношений, а по форме – к системе правового регулирования общественных отношений. Реализуется экологическая функция с помощью экономических, организационных, идеологических и правовых механизмов. Конституция Украины заложила принципы стимулирования эффективного природопользования, охраны окружающей среды и утверждения экологической безопасности, основные положения по регулированию экологических правоотношений [1].

В Основном Законе Украины – нормативно-правовому акту высшей юридической силы, из 159 статей которой 15 имеют прямое или косвенное отношение к охране природы, экологической безопасности и природопользования. Каждому гражданину в Украине гарантируется право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду (экологическую безопасность) и возмещение убытков, причиненных нарушением этого права, а также право граждан на свободный доступ к экологической информации (ст 16, 50, 60). Указанная норма публичного права нашла свое развитие в Гражданском кодексе Украины (ст. 293). В Конституцию Украины заложены целую систему экологических форм (хотя нормы сформулированы в общих терминах), которые вместе образуют конституционную основу комплексного правового регулирования общественных отношений в этой сфере [6].

Согласно рамочного Закона Украины (2000 г.) "Об охране окружающей природной среды" (ст. 71, раздел XVI "Международные отношения Украины в области охраны окружающей среды") наше государство участвует в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды на государственном и общественном уровнях соответственно законодательству и международному праву. В преамбуле констатируется цель и основные задачи Закона. Определено, что неотъемлемым условием устойчивого экономического и социального развития Украины является реализация *трех направлений экологической политики государства*: охрана окружающей среды; рациональное использование природных ресурсов обеспечение экологической безопасности жизнедеятельности человека. Если международным договором, заключенным Украиной, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в украинском законодательстве об охране окружающей среды, то применяются правила международного договора. При этом следует иметь в виду, что, согласно ст. 9 Конституции, действующие международные договоры,

согласие на обязательность которых предоставлено ВРУ, являются частью национального законодательства; заключения договоров, которые противоречат Конституции, возможно только после внесения в нее соответствующих изменений [5].

Экологическая политика ЕС закреплена в разделе XIX "Окружающая среда" Договора о создании Европейского Экономического Сообщества (ст.ст. 174 ... 176). Ст. 174 определяет следующие цели Евросоюза в сфере охраны окружающей среды: охрана, защита и улучшение состояния окружающей среды; защита здоровья людей; разумное и рациональное использование природных ресурсов обеспечения на международном уровне мероприятий, связанных с решением экологических проблем в региональном и глобальном масштабе. Эта статья также определяет принципы экологической деятельности ЕС - принцип предупреждения и превентивных действий и принцип возмещения вреда, причиненного окружающей среде (главным образом путем ликвидации ее причин и оплаты ущерба теми, кто ее вызвал) [4].

Основные органы ЕС, участвующих в разработке и реализации экологической политики, такие Экологическая совет (еще называют Советом министров окружающей среды), действующей в рамках Совета ЕС; Генеральный директорат по вопросам окружающей среды, возглавляемый одним из членов Европейской Комиссии; Комитет по вопросам окружающей среды и защиты потребителя Европейского Парламента. Специализированным учреждением ЕС в сфере охраны окружающей среды является Европейское агентство по охране окружающей среды (ЕАОС), основная функция которой - сбор, анализ и распространение информации для содействия в разработке и реализации политики Союза в сфере охраны окружающей среды. ЕАОС (входят также Исландия Лихтенштейн и Норвегия) создана как координационный центр Европейской сети обмена информацией и наблюдениями в области охраны окружающей среды (EIONET), объединяющая 600 экологических организаций Европы. В своей работе ЕАОС опирается на три основных инструмента: мониторинг и отчетность, обмен в сети EIONET, а также работу информационного центра. В рамках EIONET действуют 9 европейских тематических центров: наблюдение за выбросами в атмосферу, качеством воздуха, внутренними водными объектами, земельными ресурсами, морским и береговым окружающей средой, почвами и водными ресурсами, охраной природы, а также регистрации источников информации. ЕАОС тесно сотрудничает с другими организациями как внутри, так и за пределами ЕС, в частности с Организацией ООН по вопросам окружающей среды (ЮНЕП) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Для непосредственного обсуждения актуальных экологических проблем и необходимого для принятия законодательства решений служат саммиты

(проводятся несколько раз в год) по экологическим вопросам, на которых присутствовали министры из окружающей среды государств-членов ЕС [3].

Законодательство ЕС – особый тип наднационального законодательства с отдельными национальными элементами, в котором есть несколько типов правовых инструментов различной юридической силы, направленных на регулирование деятельности различных юридических субъектов. Законодательные акты - правовые нормы, обязательные для выполнения всеми странами-членами ЕС. Они имеют высшую юридическую силу национального законодательства, в связи с чем не нуждаются трансформации в национальное законодательство. Директивы не имеют прямой юридической силы, но заложенные в них целевые показатели обязательны для исполнения всеми членами ЕС. При этом формы и методы достижения целевых показателей определяют национальные органы. Директивы требуют от стран-членов трансформации отдельных положений в национальное законодательство в течение определенного времени. Получив отражение в национальном законодательстве, директивы приобретают строгую юридическую силу и позволяют гармонизировать правовые системы различных государств. Решение по отдельным вопросам имеют обязательную юридическую силу для тех субъектов, на которые они направлены, например, на отдельные страны-члены, компании, лица. Рекомендации - не строго правовые инструменты, их используют как руководящие принципы для учреждений и стран-членов ЕС. В некоторых секторах охраны окружающей среды законодательство начинает развиваться по разработке рамочной директивы, из которой следует набор дочерних директив. Рамочные директивы определяют правовые рамки, в частности руководящие принципы, институциональные основы, сферу компетенции и ответственность вовлеченных субъектов, процедуры, временные рамки [2].

Главная цель законодательства ЕС в области качества воздуха заключается в сокращении выбросов вредных веществ в атмосферу и обеспечении качества воздуха, приемлемого с точки зрения здоровья людей и окружающей среды. В законодательстве определены стандарты качества воздуха, допустимые пределы выбросов из различных источников (стационарных, подвижных, выбросов в результате обращения с продуктами, материалами и т.д.). Определены единые базовые административные и управленческие принципы, в частности принципы оценки и мониторинга. Основу правовых рамок составляет Директива Совета ЕС 96 / 62 / ЕС (2012/18 ЕС) по оценке и менеджмента качества воздуха в окружающей среде. Цели директивы – разработать и установить нормативы качества воздуха в окружающей среде, оценить его качество в окружающей среде стран ЕС на основе общих методов и критериев, получить соответствующую ртуть информацию о качестве воздуха и обеспечить доступ общественности к этой информации, поддерживать и

улучшать качество воздуха. В директиве определена группа атмосферных загрязнителей (диоксид серы, оксиды азота, твердые частицы, свинец, озон, бензол, угарный газ, кадмий, мышьяк, никель) в отношении которых стандарты качества воздуха будут базироваться на дополнительных дочерних направлениях. О превышении предельно допустимых значений страны-члены ЕС должны информировать общественность через СМИ. В сфере администрирования одно из требований директивы – создание в каждой стране соответствующей административной структуры для контроля качества воздуха, в частности, для компетентного контроля за выполнением директивы, оценки качества воздуха, одобрение средств оценки качества воздуха и обеспечения ее точности, анализа методов оценки и координации с общеевропейской системой обеспечения качества. Страны-члены обязаны отчитываться о методах оценки превышения допустимых значений, а также о разработке и реализации планов действий [2].

Цель водного законодательства ЕС - достичь устойчивого использования водных ресурсов, включая обеспечение удовлетворительного качественного и количественного состояния поверхностных и грунтовых вод. Законодательство закладывает основу комплексной системы управления водными ресурсами и требует от стран-членов создания соответствующих административных структур, разработки планов и мониторинга, а также определяет стандарты качества для поверхностных и грунтовых вод для конкретных видов водопользования (например, питьевого снабжения или купания), нормативы по выбросам отдельных загрязнителей (например, нитратов), технологические стандарты (например, для очистки городских стоков). Директива 2000/60 / ЕС Европейского Парламента и Совета по водной политике на местном уровне направлена на предотвращение ухудшения и улучшения состояния водных экосистем, содействие долгосрочной охране водных ресурсов, обеспечения уменьшению загрязнения поверхностных и грунтовых вод, содействие смягчению последствий наводнений и засух [9].

Цель законодательства ЕС в сфере обращения с отходами - сократить объем отходов и обеспечить их повторное использование или экологически безопасную утилизацию. Его основные принципы - "иерархия" системы обращения с отходами (предотвращение, повторное использование, переработка, использование в качестве источника энергии, утилизация), ответственность производителя, удаленность места утилизации от источника отходов, самодостаточность ЕС в сфере захоронения отходов. Правовые рамки этого вопроса образуют Директиву об отходах и Директивы об опасных отходах .. Директива 75/442 / ЕЕС об отходах, изменения в которую были внесены Директивой 91/156 / ЕЕС, направленная на уменьшение отходов и предотвращения, а также снижение их вредности за счет внедрения технологий чистого производства и улучшения конструкторских качеств продукции.

Страны должны разработать взаимосвязанную инфраструктуру для утилизации отходов, чтобы обеспечить самодостаточность ЕС в этой сфере [8].

Директива 91/689 / ЕЕС об опасных отходах, изменения в которую были внесены Директивой 94/31 / ЕС, дополняет правовое поле, созданное Директивой об отходах. В директиве дано определение опасных отходов и введены дополнительные, более строгие требования по обращению с такими отходами. В соответствии с Решением Совета 94/904 / ЕС периодически публикуют перечень опасных отходов, в котором их классифицированы, используя единую систему наименования опасных отходов [9].

Директива 96/61/ЕС о комплексных мероприятиях по предотвращению загрязнения и контроля за ним направлена на внедрение комплексного подхода к уменьшению загрязнения окружающей среды и предотвращения его с помощью регулирования вопросов в таких сферах, как выбросы в окружающую среду, загрязнение воды, образования отходов и потребления энергии. В соответствии с требованиями директивы все ключевые виды промышленной деятельности, определенные в приложении, следует проводить с разрешения компетентного органа, который должен содержать условия обеспечения высокого уровня охраны окружающей среды в целом. В этих условиях нужно указывать максимально допустимые нормы выбросов загрязнителей (особенно названных в приложении) в воздух, воду, а также нормы наземного складирования отходов с учетом потенциала каждого загрязнителя.

Под эгидой Европейской Комиссии действует общедоступный Европейский реестр выбросов загрязнителей (Решение Комиссии 2000/479 / ЕС), в котором представлена информация стран о выбросах и основные загрязнители окружающей среды. Главная цель политики ЕС в сфере химических веществ заключается в обеспечении высокого уровня защиты здоровья людей и окружающей среды одновременно с созданием условий для эффективного функционирования внутреннего рынка, стимулирование новаторства и конкуренции в химической отрасли. Законодательство в этой сфере определяет основы классификации, правил упаковки и маркировки опасных веществ, контроля за угрозами вследствие обращения с этими веществами, ограничения торговли и использования определенных опасных веществ и препаратов [8].

Сравнительный анализ правовых экологических норм ЕС и Украины для приближения национального законодательства с действующим в ЕС предусматривает проведение сравнительного анализа всех статей директив (Directives), представленные в специальном перечне, который называется "экологическое достояние" (environmental aquis), статьям национального экологического законодательства и внесения в него соответствующих изменений и дополнений, а также выполнение подготовительных работ для обеспечения имплементации регуляций (Regulations). Многообразие

географических, исторических, политических, социально-экономических, национальных и культурных особенностей разных стран накладывает отпечаток на структуру и содержание документов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды в ЕС, не давая возможности подать действующие правовые системы Сообщества и Украины в едином формате, который систематизировал бы все правовые нормы.

Характеризуя структурное и содержательное соответствие украинского экологического законодательства принятому в ЕС, специалисты отмечают, что ни по одному из этих компонентов *не наблюдается даже близкого соответствия*. Количество законодательных актов в ЕС почти в 4 раза превышает количество таковых в Украине (большинство законодательных актов в ЕС значительное количество приложений, соблюдение требований которых является обязательным). Сравнение структур законодательства показывает, что эти структуры имеют подобные составные части (общие положения, вода, атмосферный воздух, природные территории), а другие части различны. Структуры экологического законодательства Украины и ЕС отличаются, что связано с недостатками структуры украинского законодательства, в котором, в частности, отсутствуют разделы: управление отходами, контроль промышленного загрязнения и управления риском, химические вещества и генетически модифицированные организмы, шум от машин и механизмов и тому подобное. Структура законодательства ЕС более приемлема для классификации законодательных актов, чем структура законодательства Украины [7].

Основой реализации приближения действующего и будущего законодательства Украины к законодательству ЕС стало подписание в июне 1994 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Евросоюзом и Украиной. Ст. 63 Соглашения определяет сотрудничество Украины и ЕС в сфере окружающей среды. Она стала основой согласования действующего законодательства Украины со стандартами ЕС. ВРУ утвердила общегосударственную программу адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС (2003 г.). Базовым документом для подготовки программы стала Стратегия интеграции Украины в ЕС 1998г., где отмечено, что охрана окружающей среды – это приоритет государственной политики. Со своей стороны ЕС определил общую стратегию в отношении Украины. Госпотребстандарт Украины в области стандартизации создал сеть технических комитетов (ТК) по стандартизации в различных отраслях. Технический комитет по стандартизации ТК-93 еще в 1996 году начал подготовку к внедрению стандартов на системы управления качеством ISO 9000 как национальных, а также завершил подготовку к прямому внедрения в Украине международных стандартов по управлению окружающей средой ISO серии 14000. Экспертная оценка приближения законодательства Украины к законодательству ЕС в сфере

окружающей среды была проведена, в частности, свободного доступа к экологической информации, оценки воздействия на окружающую среду, защиты атмосферного воздуха, водных ресурсов, и прежних среды от загрязнения и отходов, генетически модифицированных организмов и тому подобное. Определен уровень приближения к соответствующим нормативно-правовых актов в ЕС. Адаптация законодательства Украины к ЕС в сфере правового регулирования охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности осуществляется путем создания адаптированной к европейской правовой, нормативно-методической и организационной базы, соответствующей требованиям национальной и общеевропейской экологической безопасности, то есть в направлении корректировки существующих, и разработки и утверждения новых (дополнительных) экологических норм. Однако адаптация природоохранной законодательной базы Украины к правовым нормам ЕС и их гармонизация не решает проблему формирования основных направлений государственной политики в области без конкретных требований к подзаконным документам нормативного характера [7].

**Выводы.** В современных условиях для согласования стратегических и оперативных действий Украины со странами ЕС большое значение приобретает адаптация и гармонизация национальных природоохранных стандартов и нормативов с международными, что особенно актуально для глобальной системы мониторинга окружающей среды (ГСМОС). Сравнительный анализ системы мониторинга окружающей среды стран ЕС и ГСМОС свидетельствуют о необходимости существенного усовершенствования последней, построенной на ведомственном принципе. Каждое из ведомств имеет собственную сеть наблюдений, методика, средства сбора, обработки и анализа информации, которую собирают с ведомственными вертикалями, не согласованными между собой, что затрудняет комплексный и оперативный анализ экологического состояния окружающей среды. При этом пользователи получают данные, которые не соответствуют современным требованиям по оперативности, достоверности и детальности как для нужд подготовки управленческих решений, так и для доступа к экологической информации общественности. Совершенствование мониторинга окружающей среды с учетом требований ЕС требует интеграции усилий всех субъектов ГСМОС, которые должны быть направлены на координацию мониторинговых работ, исключение дублирования, оптимизацию сетей в соответствии с международными стандартами, согласование программ наблюдений, унификацию и совершенствование технического, научно-методического и метрологического обеспечения.

### Список використаних джерел

1. Гавриленко О.П. Еко-географія України. Навч посібник. Навч посібник. К. : Знання, 2008. 647 с.  
[https://pidruchniki.com/10561127/ekologiya/nadzvichayni\\_ekologichni\\_situatsiyi\\_ekologichniy\\_rizik](https://pidruchniki.com/10561127/ekologiya/nadzvichayni_ekologichni_situatsiyi_ekologichniy_rizik).
2. Директива Европейского Парламента и Совета 2012/18 ЕС.  
[https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%202012\\_18\\_%D0%84%D0%A1.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%202012_18_%D0%84%D0%A1.pdf)
3. Екологічне право: Підручник. За редак. А.П. Гетьмана. Х. Право. 2013. 217 с.
4. Дмитренко І. А. Екологічне право України: Підручник. 2-е вид., перероб. та доп. К.: Юрінком-Інтер, 2001. С. 362.
5. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» № 1908-III від 13.07.2000 р. нова редакція від 28.12.2015, підстава №- 901-VIII. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T001908.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001908.html)
6. Конституція України. Закон України № 254к/96 от 28.06.1996 г. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Рябець К.А. Екологічне право України: Навчальний посібник. К. 2009. 427 с.
8. EEA Strategy 2014–2020. Multi-annual Work Programme. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2014. 42 p. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/multiannual-work-programme-2014-2020>.
9. EU Facts. Environmental Policy. URL: <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSENV/ENV1.htm>.