

УДК 349.6

К. В. Кошеленко

аспірант кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ, ОЗОНОВОГО ШАРУ, КЛІМАТУ**

У статті розглядається юридична відповідальність у сфері правового регулювання охорони атмосферного повітря, озонowego шару, клімату у світлі загальної теорії юридичної відповідальності. Наводиться порівняльно-правова характеристика регулювання питань юридичної відповідальності у сфері правового регулювання охорони атмосферного повітря, озонowego шару, клімату за законодавством України і права ЄС.

Ключові слова: право на безпечне навколишнє середовище, юридична відповідальність, негативна відповідальність, відповідальність за шкоду навколишньому природному середовищу.

Постановка проблеми. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище [1]. До інших законів, які регламентують вимоги щодо охорони атмосферного повітря, відносяться Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Закон України «Про Основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 року». У Повітряному кодексі України, який встановлює правові основи діяльності в галузі авіації, містяться окремі природоохоронні норми. Щодо міжнародних договорів у сфері охорони повітря, Україна є учасницею Конвенції про трансграничне забруднення повітря на великі відстані від 13 листопада 1979 р.

Відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» атмосферне повітря розглядається як життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень.

Під охороною атмосферного повітря слід розуміти систему заходів, пов'язаних

із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів.

Метою статті є проведення порівняльно-правового аналізу регулювання питань юридичної відповідальності за шкоду атмосферному повітрю в Україні та в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється з метою забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону атмосферного повітря місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів, а також підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Законом України «Про охорону атмосферного повітря» визначено три форми контролю в галузі охорони атмосферного повітря: державний, виробничий, громадський. Державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства щодо охорони атмосферного повітря здійснює Державна екологічна інспекція України [2].

У Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів від 31 травня 2017 р., поставлена мета створення та закріплен-

ня на законодавчому рівні системи оцінки якості атмосферного повітря (створення інфраструктури для проведення оцінки якості атмосферного повітря, моніторингу якості повітря, що відповідає вимогам Директиви 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, зокрема кількість пунктів заміру, розширення переліку показників моніторингу тощо); запровадження автоматизованої системи моніторингу якості атмосферного повітря для зон і агломерацій, де рівень забруднення перевищує граничну/цільову величину [3]. На сьогодні триває робота над розробкою проектів розпорядження КМУ «Про державну систему моніторингу повітря» та «Про схвалення Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля» [4].

В еколого-правовій літературі недостатньо досліджено правові питання охорони озонного шару атмосфери, не визначено, чи повинен бути озон самостійним предметом правового регулювання, чи можливо достатнім буде вирішення питання про охорону атмосферного повітря, складовим елементом якого є озонний шар. Водночас правова охорона озонного шару в Україні потребує істотного вдосконалення, адже чинне законодавство майже не приділяє уваги цьому специфічному елементу атмосфери [5, с. 167].

Україна ратифікувала низку міжнародно-правових актів у сфері охорони озонного шару. У 1985 р. у Відні на міжнародній конференції була прийнята Конвенція про охорону озонного шару (чинна з 1988 р.). Вона передбачає зобов'язання загального характеру з контролю за його станом і співробітництва в розробці заходів щодо захисту озонного шару. У 1987 р. був підписаний Монреальський протокол щодо речовин, які призводять до виснаження озонного шару. Протоколом вводяться обмеження на виробництво речовин, що негативно впливають на озонний компонент атмосфери. Україна є учасницею обох угод [6, с. 180].

З метою забезпечення узгодження положень законодавства України з вимогами Регламенту 2037/2000/ЄС про речовини,

які руйнують озонний шар, необхідно вдосконалити систему обліку рівня виробництва озоноруйнуючих речовин, яка на сьогодні є частиною обліку небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню; закріпити вимогу на рівні Закону України щодо поступового зменшення використання озоноруйнуючих речовин; встановити правовий механізм поступового зменшення розміщення цих речовин на ринку (з цією метою необхідно розробити правила маркування продукції, що містить у собі озоноруйнуючі речовини) [7, с. 604].

Проблемам глобального потепління міжнародна спільнота досить давно приділяє особливу увагу. 9 травня 1992 року була прийнята Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [8]. Україна на Конференції ООН з навколишнього середовища в м. Ріо-де-Жанейро підписала даний документ 11 червня 1992 р., однак цей документ було ратифіковано Верховною Радою України тільки Законом від 20 жовтня 1996 р. Метою цієї конвенції є досягнення стабілізації концентрацій парникових газів в атмосферному басейні на такому рівні, що не допустив би шкідливого антропогенного впливу на кліматичну систему планети. Такий рівень має бути досягнутий у строки, необхідні для природної адаптації екосистем до зміни клімату, що дасть можливість не ставити під загрозу виробництво продовольства і сприятиме забезпеченню подальшого економічного розвитку на стійкій основі. Проте зазначена Конвенція має декларативний характер, адже не встановлює юридичної відповідальності за порушення її певних статей [5, с. 168].

Конкретизація вимог, які були поставлені до держав-учасниць підписання Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, здійснена в Кіотському протоколі до вказаного міжнародно-правового акту, який було підписано 11 грудня 1997 р. (Україна ратифікувала 04.02.2004) [9].

Із часу ратифікації Рамкової конвенції та Кіотського протоколу в Україні досі не прийнято на рівні закону жодного нормативно-правового акту у сфері зміни

клімату. Протягом кількох років держава робила перші кроки щодо юридичного врегулювання питання зміни клімату в Україні, а також антропогенних викидів парникових газів, розробивши проекти законів України: «Про регулювання та управління викидами та абсорбцією поглиначами парникових газів», «Про екологічний ринок України», «Про регулювання у сфері енергозбереження», «Про парникові гази». Втім, у всіх законопроектах основний акцент робиться не на зменшенні викидів парникових газів, а на міжнародній торгівлі квотами та проектах спільного впровадження. Відсутня самостійна ініціатива держави в зменшенні негативного впливу на клімат [10].

З метою створення ефективної системи забезпечення населення України гідрометеорологічною інформацією і прогнозами про можливі екологічні та соціально-економічні наслідки коливань і змін клімату затверджено Кліматичну програму України [11], виконання якої покладено на уповноважені органи. Тому з метою адаптації законодавства України до вимог Директиви 2003/87/ЄС розроблено та прийнято за основу проект Закону України «Про регулювання у сфері енергозбереження», в окремому розділі якого врегульовано порядок набуття прав на викиди парникових газів і їх розподіл між операторами установок, визначено принципи розподілу прав на викиди, порядок отримання прав на них, порядок прийняття та період дії Національного плану розподілу прав на викиди [12].

Одним з основоположних документів ЄС у сфері охорони атмосферного повітря та нормування його якості є Директива 2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи», яка спрямована на забезпечення охорони здоров'я населення на місцевому рівні в країнах-членах і Євросоюзі в цілому шляхом боротьби з викидами забруднюючих речовин у джерелах їх утворення. Директивою затверджені значення граничних рівнів (концентрацій) забруднюючих речовин, тобто цільових нормативів, встановлених на основі наукової інформації з метою попередження або скорочення негативного впливу на здоров'я людини та (або) на стан навколишнього середовища

в цілому. Ці нормативи підлягають досягненню у визначені періоди часу, після слід підтримувати якість атмосферного повітря на досягнутому рівні [13, с. 7].

Відповідно до Директиви держави-члени на всіх відповідних рівнях мають призначити компетентні органи і установи, що несуть відповідальність за: оцінку якості атмосферного повітря; ухвалення систем вимірювань (методів, обладнання, мережі та лабораторій); забезпечення точності вимірювань; аналіз методів оцінювання; координацію на своїй території, якщо програми контролю якості на рівні Співтовариства організуються Комісією; співпрацю з іншими державами-членами та Комісією.

Під час оцінки якості атмосферного повітря має враховуватися кількість населення та екосистем, які впливають на забруднення повітря. Тому держави-члени по всій своїй території мають встановити зони та агломерації, які відтворюють густоту населення [14].

Директива 2004/107/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15 грудня 2004 р. щодо миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі безпосередньо пов'язаною з Директивою 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря.

Завдання Директиви – доповнити пріоритетний перелік забруднюючих речовин для спостереження і регулювання найбільш важливими важкими металами (миш'як, кадмій, ртуть та нікель) та поліциклічними ароматичними вуглеводнями (ПАВ), що визначаються в перерахунку на бенз(а)пірен. За встановленою Рамковою Директивою системою необхідно: встановити цільові значення щодо концентрації миш'яку, кадмію, нікелю та бенз(а)пірену в атмосферному повітрі; забезпечити належну якість атмосферного повітря щодо миш'яку, кадмію, нікелю та ПАВ; визначити загальні методи і критерії для оцінки концентрації миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та ПАВ в атмосферному повітрі, а також їх осадження; забезпечити доступ громадськості до належної інформації про концентрацію миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та ПАВ в атмосферному повітрі, а також про їх осадження [15].

Країни Європейського Союзу керуються також наступними Директивами щодо забруднення атмосферного повітря:

– Директива 2010/75/ЄСЗ про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення). Вона регулює зменшення шкідливих промислових викидів, зокрема шляхом кращого застосування найкращих доступних технологій (НДТ), що сприяє як здоров'ю громадян, так і навколишньому середовищу;

– Директива 2001/81/ЄК щодо державних граничних норм для певних забруднювачів атмосфери. Директива встановлює обмеження на загальні викиди для чотирьох забруднювачів – діоксиду сірки, оксидів азоту, летких органічних сполук та аміаку. Дії ЄС продовжують бути необхідними через тривалий транскордонний характер цих забруднюючих речовин;

– Директива ЄС 2016/2284 про скорочення викидів окремих атмосферних забруднюючих речовин на національному рівні на 2020 та 2030рр. відповідно до цілей Гетерборзького протоколу [16].

Ряд директив регулюють гранично допустимий вміст летючих органічних сполук для фарб, лаків та лакофарбової продукції, якість палива, реалізацію бензину та викидів транспортних засобів.

Директива 2004/42/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21 квітня 2004 р. про обмеження викидів летючих органічних сполук за рахунок використання органічних розчинників у деяких фарбах і лаках та продукції для транспортних засобів та внесення змін і доповнень до Директиви 1999/13/ЄС спрямована на обмеження загального вмісту летючих органічних сполук (ЛОС) у фарбах та лаках із метою попередження або зменшення забруднення атмосферного повітря та утворення тропосферного озону.

Метою прийняття Директиви Ради 98/70/ЄС від 21 квітня 1998 р. щодо якості бензину та дизельного палива та внесення змін до Директиви Ради 93/12/ЄЕС є забезпечення здоров'я населення та охорони навколишнього середовища. Директива встановлює технічні вимоги до якості бензину і дизельного палива під час їх застосування транспортними засобами, щоб скоротити викиди забруднюючих речовин під час спалювання моторних палив.

Дія Директиви Європейського парламенту і Ради 94/63/ЄС від 20.12.1994 р. стосовно контролю летючих органічних сполук (ЛОС) поширюється на операції, споруди, транспортні засоби і резервуари, що використовуються для зберігання, перевантаження і транспортування бензину з одного терміналу в інший або від терміналу до станцій технічного обслуговування [14].

Одним із базових напрямів охорони клімату вважається моніторинг парникових газів, врегульований Регламентом Європейського Парламенту та Ради ЄС 525/2013 щодо механізму моніторингу та звітності щодо парникових газів. Зазначений Регламент створює систему загальногo збору інформації країн ЄС для подання звітності до секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Ціллю регламенту є створення окремого звіту держав-членів ЄС та підготовка відповідного звіту на рівні ЄС [17].

Кліматичні та енергетичні ініціативи ЄС – це низка обов'язкових правових актів, спрямованих на забезпечення виконання Європейським Союзом своїх амбітних цілей у сфері клімату та енергетики на період до 2020 року. Ці цілі, відомі як цілі «20-20-20», передбачають три основні завдання на 2020 рік:

– скорочення на 20% викидів парникових газів в ЄС від рівня 1990 року завдяки розвитку відновлювальної енергетики згідно з Директивою 2009/28/ЄС;

– збільшення частки споживання енергії в ЄС, виробленої з відновлюваних ресурсів до 20% завдяки функціонуванню Європейської системи торгівлі викидами згідно з Директивою 2009/29/ЄС;

– підвищення ефективності використання енергії в ЄС на 20% завдяки Рі-шенню № 406/2009/ЄС;

– прагнення до створення низьковуглецевої економіки згідно з Директивою 2009/31/ЄС.

Основу превентивно-стимулюючого механізму охорони клімату складає широке використання відновлювальної енергії, що є предметом регулювання Директиви 2009/28/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС про забезпечення використання енергії з відновлювальних

джерел, що змінює та заміщає Директиви 2001/77/ЄС і 2003/30/ЄС від 23 квітня 2009 р. За цією Директивою до 2020 року частка відновлювальних джерел в Європейському Союзі має становити 20% загального споживання енергії, зокрема 10% у транспортній галузі. Держави мають розрахувати свою цільову частку відновлювальної енергії та визначити її в національному плані дій із відновлюваної енергетики разом із процедурами реалізації. Надаючи певну гнучкість у виконанні зобов'язань, Директива дозволяє обмінюватися квотами на відновлювальну енергію та реалізовувати спільні проекти країнам-членам ЄС між собою та з третіми країнами. Для цілей Директиви забороняється використовувати біопаливо, яке не відповідає «критеріям сталості». Важливо, що вимоги Директиви 2009/28/ЄС поширюються на біопаливо, вироблене в третіх країнах, що вимагає імплементації критеріїв сталості в національне законодавство не лише держав-членів ЄС, а й держав-імпортерів біопалива на європейські ринки, до числа яких відноситься й Україна [18, с. 73].

Висновки. Відповідальність за шкоду навколишньому природному середовищу має всі ознаки, характерні для будь-якого різновиду юридичної відповідальності. В окремий різновид відповідальності її дозволяє віднести особливий характер відносин між державою і суб'єктами, які порушили норми екологічного права. Ці відносини виникають на підставі юридичних фактів, а саме юридичних діянь, які порушують вимоги екологічного права і завдають (або загрожують завдати) шкоду навколишньому природному середовищу, в результаті чого до правопорушника застосовується примус із використанням державного механізму. Специфічною ознакою юридичної відповідальності за шкоду навколишньому природному середовищу також виступає її комплексний характер – цей інститут об'єднує в собі норми не тільки екологічного, але й цивільного, адміністративного, кримінального права тощо. При цьому юридична відповідальність за шкоду навколишньому природному середовищу в механізмі правового регулювання ви-

конує такі функції: 1) стимулююча до дотримання норм екологічного права; 2) превентивна (забезпечує попередження нових порушень в екологічній сфері); 3) компенсаційна, спрямована на відшкодування нанесеної шкоди навколишньому середовищу протиправною поведінкою; 4) каральна, яка полягає в покаранні особи, яка вчинила неправомірне діяння.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19.04.2017 № 275. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п>.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» від 31.05.2017 № 343. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-р>.
4. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017 році, Київ. 2018. URL: https://eu-ua.org/sites/default/files/imce/layout_16_02_final.pdf.
5. Гетьман А.П., Лушпаєв С.О. Деякі питання правової охорони озонового шару атмосфери. Економіка та право. 2008. № 3. С. 166–172.
6. Волошенко І.В. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони в Україні. Міжнародний досвід. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2014. Вип. 2. С. 180. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2014_2_18.
7. Лозінська С.В., Чудик-Білоусова Н.І. Європейська екологічна політика та її вплив на реформування законодавства України про охорону навколишнього природного середовища. Університетські наукові записки. 2012. № 1. С. 604. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_1_76.
8. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Міжнародний документ від 09.05.1992. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_044.

9. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Міжнародний документ від 11.12.1997. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_801.
10. Самура А., Шпег Н. Огляд нормативних актів у сфері зміни клімату. Екологія, право, людина. 2011. № 13-14(53-54). С. 55-61.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Кліматичну програму України» від 28.06.1997 № 650. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/650-97-п>.
12. Проект Закону про регулювання у сфері енергозбереження від 07.10.2010 № 7231. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38724.
13. Копиця Є.М. Міжнародний досвід правового регулювання нормування якості атмосферного повітря. Теорія і практика правознавства: електрон. фах. вид. Електрон. текст. дані. 2015. Вип. 1. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63428/58840>.
14. Оцінка та управління якістю атмосферного повітря та моніторинг. URL: <http://www.zhiva-planeta.org.ua/upload/otsinka-ta-upravlinnya-yakisty-atmosfernogo-povitrya-ta-monitoring.pdf>.
15. Якість атмосферного повітря: короткий опис Директив ЄС та графіку їх впровадження. К.: Європейський Союз, 2015. URL: http://www.if.gov.ua/files/uploads/yakistAir_brochure_final.pdf.
16. Законодавчі заходи та бізнес-стимулювання щодо боротьби із забрудненням повітря у країнах з розвинутою економікою. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29387.pdf>.
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про делегацію Уряду України для участі у заходах Енергетичного Співтовариства» від 11 жовтня 2016 р. № 899-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/899-2016-р>.
18. Прохоренко К. Правове забезпечення охорони клімату в Європейському Союзі. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_92_20.

Кошеленко К. В. Юридическая ответственность в сфере правового регулирования охраны атмосферного воздуха, озонового слоя, климата

В статье рассматривается юридическая ответственность в сфере правового регулирования охраны атмосферного воздуха, озонового слоя, климата в свете общей теории юридической ответственности. Приводится сравнительно-правовая характеристика регулирования вопросов юридической ответственности в сфере правового регулирования охраны атмосферного воздуха, озонового слоя, климата согласно законодательству Украины и праву ЕС.

Ключевые слова: право на безопасную окружающую среду, юридическая ответственность, негативная ответственность, ответственность за вред окружающей среде.

Koshelenko K. Legal responsibility in the sphere of legal regulation of protection of atmospheric air, ozone layer, climate

The article deals with legal responsibility in the field of legal regulation of protection of atmospheric air, ozone layer, climate in the light of the general theory of legal responsibility. The comparative legal characteristic of regulation of questions of legal responsibility in the sphere of legal regulation of protection of atmospheric air, ozone layer, climate according to the legislation of Ukraine and EU law is given.

Key words: right to a safe natural environment, legal liability, negative responsibility, liability for environmental damage.