



## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Михаил КЕЛЕМЕН,

соискатель кафедры административного и финансового права  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

### Summary

The paper is scientifically analyzed the international legal framework for ensuring environmental safety in Ukraine, drew attention to the current state of the legal institution, provides a brief overview of the main international conventions on environmental protection. Considered international instruments in the field of environmental protection (in the largest global conventions), as well as a large and growing network of regional and bilateral agreements in the study subjects. Addressing the issues of environmental protection in modern conditions is largely dependent on a clear and coherent, the organs of state power in Ukraine, as well as non-governmental environmental organizations. The author suggests ways to improve the legal institution under study.

**Key words:** environmental safety, environmental law, public participation, international legal instrument, legal regulation.

### Аннотация

В статье проанализированы международно-правовые основы обеспечения экологической безопасности в Украине, обращено внимание на сегодняшнее положение этого правового института, приведен краткий обзор основных международных конвенций и международно-правовых актов в сфере охраны окружающей среды (принятых на крупнейших всемирных конвенциях), а также освещены региональные и двусторонние соглашения в исследуемой тематике. Решение проблем обеспечения охраны окружающей среды в современных условиях во многом зависит от четкой и слаженной работы органов государственной власти Украины, а также негосударственных природоохранных организаций. Автором предлагаются пути совершенствования исследуемого правового института.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, экологические права, участие общественности, международно-правовой акт, правовое регулирование.

**Постановка проблемы.** Построение демократического государства предопределяет приоритетное обеспечение законных прав и свобод личности, не является исключением и гарантирование экологической безопасности. Решение проблем экологии в новых условиях во многом зависит от четкой и слаженной работы органов государственной власти Украины, гражданской позиции населения и эффективной деятельности негосударственных подразделений. Главными направлениями в этой деятельности являются: соблюдение экологической безопасности, работа по недопущению правонарушений и преступлений в сфере экологии, изучение международного опыта.

**Актуальность темы исследования.** Среди актуальных задач в построении правового государства, стоящих на сегодня перед страной и обществом, можно назвать гарантирование законных прав и свобод личности, реальное улучшение экологической безопасности, которая является частью общественной безопасности. В круг вопросов, определяющих сферу общественной безопасности, следует отнести и вопросы экологического состояния окружающей среды. В свете реализации

экологической безопасности требуют дальнейшего исследования вопросы их правового обеспечения, необходимо обдуманно и тщательно сопоставлять реформистские тенденции в той или иной сфере общественной деятельности. В то же время демократические процессы, направленные на объединение экономики нескольких государств, дают основание считать более чем перспективным развитие данного направления.

**Состояние исследования.** В юридической литературе вопрос экологической безопасности изучается достаточно активно как отечественными, так и зарубежными учеными и практиками. В то же время ряд аспектов остаются незатронутыми. Отдельные вопросы обозначенной проблематики исследовали в своих работах такие ученые: В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, И.П. Голосниченко, А.Т. Комзюк, В.И. Курило, В.А. Кучинский, В.Ф. Погорилко, А.П. Рябченко, Ю.А. Тихомиров, О.Ф. Фрицкий, Ю.С. Шемшученко и др.

Следует отметить, что за последнее время в научных советах Украины были защищены работы, затрагивающие данное направление, таких исследователей, как Ю.Л. Василен-

ко – «Организация законодательства Украины в сфере обеспечения экологической безопасности» (2010 г.) [1], В.И. Лозо – «Правовые основы экологической политики Европейского Союза» (2010 г.) [2], Т.А. Третьяк – «Реализация прав на экологическую безопасность» (2011 г.) [3], Л.П. Василенко – «Организационно-правовые основы деятельности органов государственной исполнительной власти по вопросам экологии» (2012 г.) [4], Т.В. Морозовской – «Экологические права граждан Украины и Европейского Союза» (2012 г.) [5].

**Цель и задачи статьи.** Цель написания данной статьи – проанализировать международный опыт и соответствующие международно-правовые документы, регламентирующие деятельность государственных и негосударственных структур в Украине, выявить проблемы института экологии и безопасности, а также разработать соответствующие практические рекомендации по их устранению.

Для достижения поставленной цели были проанализированы имеющиеся научные исследования и состояние действующего экологического законодательства Украины и разработаны соответствующие предложения по его совершенствованию.



### Изложение основного материала.

В правовой характеристике сотрудничества государств в рамках межгосударственного объединения, независимо от его формально-видовых характеристик и продолжительности функционирования, определяющим элементом является наличие общих целей и интересов государств-членов. Взаимное объединение усилий государств по определенным направлениям происходит на добровольных началах, которые закрепляются в правовых формах – соглашениях и договорах. Соглашение о создании межгосударственного объединения составляет основу формирования правового механизма, обеспечивающего достижение целей, определенных во время образования такого объединения. Сегодня тяжело найти государство, обеспечивающее свои интересы без активного взаимодействия с международным сообществом и без учета интересов его членов.

Провозгласив в 1991 году независимость, Украина одной из приоритетных задач своей внешней политики определила вхождение в Совет Европы. Подтверждением этому являются события, связанные с ратификацией Верховным Советом нашего государства соответствующих документов. Уже в начале своей самостоятельности в вопросах государственности, демократии, примата прав человека украинская держава заявила, что берет себе за образец важнейшие международные правовые акты. В Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 года отмечается, что Украинская ССР признает превосходство общечеловеческих ценностей над классовыми, приоритет общепризнанных норм международного права над нормами внутригосударственного права [6].

Следует отметить, что в соответствии с Уставом Международного суда двумя главными источниками международного права являются международные конвенции и международное обычное право (ст. 38 (1) Устава) [7]. Международное обычное право исходит из повторяющейся государственной практики, связанной с правовым обязательством. В действующее законодательство Украины сегодня имплементируются положения

международных правовых актов, происходит его гармонизация с европейскими стандартами, в том числе и в вопросе охраны окружающей среды.

Юридическая наука уделяет значительное внимание общетеоретическому анализу правовой системы и исследованию проблем сущности и развития современных европейских межгосударственных конструкций, а также вопросам формирования и развития правовой базы межгосударственной интеграции путей развития законодательной системы Украины.

По своей значимости среди международно-правовых документов следует на первое место поставить те из них, которые вышли под эгидой Организации Объединенных Наций. К таким документам следует отнести Декларацию по правам человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, являющийся продолжением идей Всемирной Декларации прав человека, которая определила международные стандарты в правоохранительной сфере [8, с. 67].

Исследуя международно-правовые истоки деятельности экологических правозащитных организаций, нельзя оставить без внимания международно-правовую основу данного института. В своей работе Д. Фристон утверждает, что новые положения обычного права могут появляться достаточно скоро, быстрота, с которой ознание глобальных экологических проблем попало в число первоочередных задач международной политики, означает, что в эволюции правовых норм обычное право начинает уступать место договорному или конвенциональному праву. По мнению исследователя, другим важным аспектом международного регулирования охраны окружающей среды является развитие «мягкого права» – необязывающих правовых инструментов, в которых заложены рекомендации и перспективные направления для будущих действий или которые являются выражением политических обязательств государств по достижению определенных целей [9].

На момент провозглашения независимости Украины мировая практика уже имела сложившуюся методико-правовую базу развития местного

самоуправления. В 1948 году Организация Объединенных Наций приняла Всеобщую декларацию прав и свобод человека, ст. 21 которой гласит, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной как непосредственно, так и посредством свободно избранных представителей, а основой власти должна быть воля народа [10, с. 3].

В декабре 1969 года Генеральная ассамблея ООН приняла Декларацию Общественного прогресса и развития, подчеркнув необходимость воплощения в любой стране, являющейся членом ООН, законов, гарантирующих эффективное участие всех членов общества в подготовке и осуществлении национальных планов и программ социально-экономического развития [11].

Эти важные международные документы стали в определенной степени основой подготовки и принятия двух других фундаментальных документов – Всемирной Декларации местного самоуправления, одобренной Интернациональным Союзом Местных Властей 26 сентября 1985 года, и Европейской Хартии о местном самоуправлении, одобренной Комитетом Министров Совета Европы 15 октября 1985 года [12, с. 34].

15 июля 1997 года Верховная Рада Украины ратифицировала Хартию, чем подтвердила свое обязательство соблюдать ее требования и имплементировать их в действующее украинское законодательство, в том числе и о местное самоуправление [13].

К полномочиям местных государственных администраций Закон Украины «О местных государственных администрациях» относит вопросы использования земли, природных ресурсов, охраны окружающей среды (п. 7 ст. 13) [14].

В ч. 37, 38 ст. 26 Закона «О местном самоуправлении в Украине» говорится о том, что органы местного самоуправления наделены полномочиями на принятие решений об организации территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения и других территорий, подлежащих особой охране; внесение предложений в соответствующие государственные органы об объявлении природных и других объектов, имею-



щих экологическую, историческую, культурную или научную ценность, памятниками природы, истории или культуры, которые охраняются законом; дачу, в соответствии с законодательством, согласия на размещение на территории села, поселка, города новых объектов, сфера экологического воздействия деятельности которых, согласно действующим нормативам, включает соответствующую территорию [15].

В ст. 9 Конституции Украины говорится, что международные нормативно-правовые акты, ратифицированные Верховным Советом Украины, являются частью национального законодательства. В связи с этим интересным представляется вопрос: как выходят международные партнеры из положения, если количество полномочий субъектов публичного управления увеличивается, а аппарат служащих увеличивать не следует. То есть речь идет о децентрализации власти и привлечении к управлению государством более широких слоев населения. Эти и другие вопросы на сегодня очень важны для украинского государства, их актуальность подчеркивает и тот факт, что состояние экологической безопасности вызывает определенные правовые вопросы.

Одной из первых конвенций, посвященных безопасности окружающей среды, стала Африканская конвенция о сохранении природы и природных ресурсов, заключенная в 1968 г. в Алжире. Следует отметить, что несмотря на всеобъемлющий и новаторский подход к сохранению живой природы, в этой конвенции была допущена ошибка, свойственная и многим другим конвенциям: не было создано административной структуры для контроля над ее соблюдением [9].

За двадцать лет, прошедших со времени Стокгольмской конференции по окружающей человека среде, с 1972 до 1992 года (UNCED) значительно выросла озабоченность угрозой окружающей среде в результате человеческой деятельности, как в местном, так и в мировом масштабе. В то же время существенно увеличилось число инструментов международного права, регулирующих проблему охраны окружающей среды.

В целом, на наш взгляд, это является положительным фактором.

Среди международно-правовых документов, которые были подготовлены международной общественностью, необходимо выделить Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которая наиболее полно раскрывает затронутые проблемы. До принятия указанной Конвенции международные правовые документы содержали лишь отдельные нормы, регулирующие права граждан на участие в принятии экологически важных решений. К особо значимым документам следует отнести Стокгольмскую декларацию по проблемам окружающей человека среды 1972 г., которая впервые объединила экологические вопросы и права человека [16, с. 682–687], и Всемирную хартию природы [17], а также некоторые другие международные документы [18].

Значительное внимание в вопросе участия общественности в принятии экологически значимых решений уделяется Конвенции СЕК ООН «Об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте». В документе об участии общественности говорится, что «страна происхождения в соответствии с положениями Конвенции предоставляет общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, возможность принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду...» [19]. Конвенция «О трансграничном воздействии промышленных аварий» [20] обязывает государство, которое может оказать негативное трансграничное воздействие, предоставить общественности тех районов, которые могут быть нарушены таким влиянием, возможность высказать свое мнение относительно мер по предотвращению аварий, а также право возбуждения судебного дела и подачи апелляции в связи с решением, затрагивающим их права. В Директиве 85/337/ЕЭС «Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую

среду» от 27 июня 1985 г. (изменена Директивой 97/11 / ЕС от 3 марта 1997 г.) государства-члены обязуются обеспечить возможность для общественности выражать свое мнение до начала осуществления планируемого проекта путем непосредственного участия в консультациях при принятии экологически важных решений. Согласно указанной Директиве специально уполномоченные органы должны предоставить информацию общественности о принятом решении и условиях его реализации [21].

Конвенция «О биологическом разнообразии», ратифицированная Украиной, обязывает стороны-участницы внедрять соответствующие процедуры, требующие проведения экологической экспертизы своих предлагаемых проектов, которые могут оказывать существенное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие и, когда это целесообразно, обеспечивает возможность для участия в таких процедурах [22]. Также следует назвать Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и (или) опустынивание, особенно в Африке [23]; рамочную Конвенцию ООН об изменении климата [24]. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принятая в 1992 г., провозгласила, что экологические вопросы решаются наиболее эффективно при участии всех заинтересованных граждан [25]. Эти документы признаются критерием оценки достижений государств в развитии национального экологического законодательства и права, практического решения экологических проблем, соблюдения и защиты экологических прав человека [26, с. 169]. На III Конференции министров «Окружающая среда для Европы», проведенной в Софии 25 октября 1995 г., были одобрены Софийские руководящие принципы, руководящие принципы СЕК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. На этой же Конференции было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этим вопросам.



Предметом вышеупомянутой Орхусской конвенции являются отношения между обществом и государством по вопросу состояния окружающей среды [27, с. 15]. Впервые в практике международного публичного права и международного экологического права субъектом конвенции был признан особый субъект – общественность, дано определение понятиям «общественность» и «заинтересованная общественность». Орхусская конвенция идет дальше, чем любая другая конвенция, поскольку накладывает на государственные органы стран-участниц конкретные обязательства перед общественностью в части обеспечения ей доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию. Общеизвестно, что «она вносит существенный вклад в создание основы модели экологически безопасного социально-экономического развития, устанавливая, что устойчивое развитие мирового сообщества возможно обеспечить только с привлечением к работе всех заинтересованных сторон» [28, с. 315].

Значение этого документа заключается в том, что он устанавливает основополагающие международные стандарты отношений между заинтересованными субъектами – общественностью и государством и, кроме провозглашения прав, закрепляет процедуру их реализации. В специальной литературе подчеркивается, что со вступлением в силу настоящей Конвенции положено начало созданию процессуального права на благоприятную окружающую среду [29, с. 64].

С целью приведения законодательства ЕС в соответствие с положениями Орхусской конвенции была принята Директива Европейского парламента и Совета 2003/35 / ЕС от 26 мая 2003 г., что обеспечивает участие общественности в разработке некоторых планов и программ, касающихся окружающей среды, и вносит изменения в участие общественности и доступ к правосудию и директивам Совета 85/337 / ЕЭС и 96/61 / ЕС.

С целью соответствия Орхусской конвенции Директива 1985 года была дополнена трактовкой понятий «общественность» и «заинтересованная общественность», определив их так, как это предусмотрено в ст. 2 указанной Конвенции, а также установила дополнительные гарантии информирования общественности и доступа к участию в проведении оценки воздействия на окружающую среду. К подобным гарантиям относится предоставление возможности общественности участвовать на ранней стадии в подготовке, изменении планов, программ, ознакомлении со всеми вариантами развития данного района и обеспечения полноценного участия в обсуждении.

Обращает на себя внимание ст. 10 а, которая гарантирует право общественности участвовать в процедуре проверки решений в суде или в другом независимом и объективном органе. Подобные изменения были внесены и в Директиву 96/61 / ЕС от 24 сентября 1996. Данный нормативный документ в ст. 15 обязывает государства-члены обеспечивать участие общественности в принятии экологически важных решений, а также предоставляет доступ общественности к правосудию. Следует отметить, что в национальном законодательстве стран Европейского Союза часто используется понятие «принцип участия общественности», причем его трактовка незначительна, например: принцип участия населения в Нидерландах, принцип привлечения общественности и полной гласности при проведении процедуры оценки воздействия на окружающую среду в Австрии, принцип участия населения в определении и поведении экологической политики в Португалии [30, с. 212], однако везде он рассматривается как неотъемлемый компонент проведения экологической политики.

Современные международные связи, направленные на обеспечение миролюбивых отношений и сотрудничество между государствами, диктуют такое развитие связей между ними, при котором межгосударственные институты и механизмы международного нормотворчества должны учитывать и выражать интересы не только отдельных государств, но и мирового сообщества в целом.

Гармонизация законодательств государств – один из механизмов обеспечения международного экологического порядка, что является эффективным правовым механизмом, который будет способствовать созданию зоны стабильности и безопасности в рамках европейских странах.

**Выводы.** Внутренние процессы в отдельных странах обуславливают заключение новых международных соглашений и договоров не только между правительствами и отдельными государствами, а также и между экологозащитными организациями и соответствующими государственными и негосударственными организациями стран-участниц Европейского Союза. Некоторые из таких соглашений являются многосторонними, другие – двусторонними, очень большое количество договоренностей оформлено протоколами.

Опираясь на международный опыт функционирования соответствующих органов, Украина имеет реальный шанс для работы муниципальных органов, способных на высочайшем уровне выполнить свои функциональные обязанности по обеспечению экологической безопасности.

**Список использованной литературы:**

1. Василенко Ю.Л. «Организация законодательства Украины в сфере обеспечения экологической безопасности : дисс. на соиск. учен. ст. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.Л. Василенко. – Киев, 2010. – 238 с.
2. Лозо В.И. Правовые основы экологической политики Европейского Союза : дисс. на соиск. учен. ст. докт. юрид. наук : 12.00.06 / В.И. Лозо. – Харьков : 2010. – 468 с.
3. Третьяк Т.А. Реализация прав на экологическую безопасность : дисс. на соиск. учен. ст. докт. юрид. наук : 12.00.06 / Т.А. Третьяк. – Киев : 2011. – 257 с.
4. Василенко Л.П. Организационно-правовые основы деятельности органов государственной исполнительной власти по вопросам экологии : дисс. на соиск. учен. ст. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.П. Василенко. – Киев : 2012. – 253 с.
5. Морозовской Т.В. Экологические права граждан Украины и Европейского Союза : дисс. на соиск.





учен. ст. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.В. Морозовской. – Киев, 2012.

6. Декларации о государственном суверенитете Украины // Ведомости Верховной Рады УССР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

7. Устав Международного суда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/icc/statut.shtml>.

8. Бесчастный В.М. Право Европейского Союза : [учеб. пособие] / [В.М. Бесчастный, В.П. Филонов, А.В. Филонов, В.М. Субботин]. – К. : Знание, 2011. – 366 с.

9. Фристон Д. Международные конвенции по охране окружающей среды / Д. Фристон [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.safework.ru/iloenc?print&nd=857100165&spack=110LogLength%3D2300%26LogNumDoc%3D85>.

10. Всеобщая декларация прав человека // Права человека : Сборник международных документов. – М. : Изд-во МГУ, 1986.

11. СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. – М. : «Международные отношения», 1989.

12. Всемирной Декларации местного самоуправления 1985 г. Преамбула – МСМВ. – 1986. – С. 3–4.

13. О Ратификации Европейской Хартии местного самоуправления от 15.07.97 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 24 липня.

14. О местных государственных администрациях : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

15. О местном самоуправлении в Украине : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

16. Стокгольмская декларация по окружающей среде : принята в Стокгольме, 17 июня 1972 г. (извлечение) / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. // Действующее международное право : учеб. пособие : в 3 т. ; Моск. гос. ун-т междунар. отношений МИД Рос. Федерации. – М., 1997. – Т. 3. – С. 682–687.

17. Всемирная хартия природы : принята резолюция 37/7 на 48-м пленар. заседании 37-й сес. Генер. Ассамблеи ООН, 28 окт. 1982 г. // Международное публичное право : сб. док. : в 2 т. / сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. – М., 1996. – Т. 2. – С. 132–135.

18. Директива ЕС по оценке взаимодействия Некоторых от государственных и частных проектов на окружающую среду / пер. и коммент. П.А. Калининченко // Politics.ru – Международные отношения: студенту, исследователю, политологу. – 2003–2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ipolitics.ru/lnk/264.htm>.

19. Статус Конвенции о оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспоо, 25 февраля 1991 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_il3](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_il3).

20. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий : заключена в г. Хельсинки 17 марта 1992 г [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995>.

21. Директива ЕС по оценке взаимодействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду / пер. и коммент. П.А. Калининченко // Politics.ru – Международные отношения: студенту, исследователю, политологу. – 2003–2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ipolitics.ru/lnk/264.htm>.

22. О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_030](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_030).

23. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке : заключена в г. Париже 17 июня 1994 г.

24. Рамочная Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата: Нью-Йорк, 9 мая 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/flink/MU97421.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/flink/MU97421.html).

25. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию: принята в Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова // Действующее международное право : учеб. пособие : в 3 т. ; Московский государственный университет международных отношений МИД Российской Федерации. – М., 1997. – Т. 3. – С. 687–692.

26. Бринчук М.М. Нравы человека и процессы глобализации современно-

го мира / М.М. Бринчук. – М. : Норма, 2005. – 464 с.

27. Макарова Т.И. Правовое обеспечение участия общественности в принятии экологически значимых решений / Т.И. Макарова. – Минск : Тонпик, 2003. – 45 с.

28. Сучкова В.А. ООН и обеспечение соблюдение экологических прав человека / В.А. Сучкова // Международное право. – 2005. – № 3. – С. 308–319.

29. Дубовик О.Л. Экологическое право: [учебник] / [О.Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф]. – М. : Эксмо, 2005. – 768 с.

30. Global environment outlook 2000 (GEO-2000): UNEP's millennium report on the environment. – Nairobi : UNEP ; London : Earthscan Publ., 1999. – 397 p.