

УДК 349.6

М. С. БЄЛЯКОВ,
аспірант**ЕКОЛОГІЧНА СТАНДАРТИЗАЦІЯ ТА НОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано поняття екологічної стандартизації та нормування в Україні та виділено їх спільні і відмінні ознаки. Охарактеризовано екологічні стандарти і нормативи як закономірний результат стандартизації та нормування у сфері охорони навколишнього природного середовища. Акцентовано увагу на проблемних питаннях понять екологічної стандартизації та нормування. Вказано на законодавчу невизначеність як нормування взагалі, так і екологічного нормування зокрема. Проаналізовано погляди вітчизняних дослідників на екологічну стандартизацію та нормування у їх взаємозв'язку та єдності. Зосереджено увагу на відмінностях у правовій сутності екологічних стандартів та нормативів. Водночас досліджено спільний характер цілей і завдань екологічної стандартизації та нормування в Україні.

Ключові слова: стандартизація, нормування, консенсус, навколишнє природне середовище, антропогенне навантаження, екологічний норматив, екологічна політика.

Беляков М. Экологическая стандартизация и нормирование в Украине

В статье проанализировано понятие экологической стандартизации и нормирования в Украине и выделены их общие и отличительные признаки. Охарактеризованы экологические стандарты и нормативы как закономерный результат стандартизации и нормирования в сфере охраны окружающей среды. Акцентировано внимание на проблемных вопросах понятий экологической стандартизации и нормирования. Указано на законодательную неопределенность как нормирования вообще, так и экологического нормирования в частности. Проанализированы взгляды отечественных исследователей на экологическую стандартизацию и нормирование в их взаимосвязи и единстве. Сосредоточено внимание на отличиях в правовой сущности экологических стандартов и нормативов. В то же время исследован общий характер целей и задач экологической стандартизации и нормирования в Украине.

Ключевые слова: стандартизация, нормирование, консенсус, окружающая природная среда, антропогенная нагрузка, экологический норматив, экологическая политика.

Belyakov M. Ecological standardization and rationing in Ukraine

In article the concept of ecological standardization and rationing of Ukraine is analysed and their general and distinctive signs are allocated. Environmental standards and standards as natural result of standardization and rationing in the sphere of environmental protection are characterized. The attention is focused on problematic issues of concepts of ecological standardization and rationing. It is specified legislative uncertainty both rationing in general, and ecological rationing in particular. Views of domestic researchers of ecological standardization and rationing in their interrelation and unity are analysed. With concentration attention on differences in legal essence of environmental standards and standards. At the same time the general character of the purposes and tasks of ecological standardization and rationing in Ukraine is investigated.

Keywords: standardization, rationing, consensus, surrounding environment, anthropogenous loading, ecological standard, environmental policy.

В умовах реформування правової системи України та адаптації національної екологічної політики до передових світових, насамперед європейських,

стандартів у сфері охорони та захисту навколишнього природного середовища, дослідження екологічної стандартизації та нормування в Україні набуває особливої гостроти та актуальності.

Низький рівень екологічної свідомості суспільства призвів до різкого погіршення стану здоров'я людей, зменшення народжуваності та збільшення смертності, що загрожує вимиранням і біологічно-генетичною деградацією українського народу. При цьому приблизно 50% території країни займають зони екологічної катастрофи і надзвичайних екологічних ситуацій. І лише 12–15% жителів міст і селищ дихають повітрям, що відповідає встановленим нормативам якості. Близько 70% питної води, що споживається українським населенням, не відповідає гігієнічним і санітарно-епідеміологічним нормам. За даними Міністерства екології та природних ресурсів, 15% території України перебуває у критичному екологічному становищі¹.

Саме від ефективності системи державних стандартів та нормативів значною мірою залежить досягнення завдань екологічної політики нашої держави, основи якої визначено Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Так, у даному Законі, зокрема, вказано, що інтеграція екологічної політики до галузевих політик, обов'язкове врахування екологічної складової при складанні стратегій, планів і програм розвитку України, впровадження екологічного управління на підприємствах, екологізація господарської діяльності є шляхом до сучасної секторальної екологічної політики, що реалізується у країнах Західної та Центральної Європи².

Прикладом такої реалізації екологічних стандартів у країнах Європейського Союзу є запровадження протягом 1988–2008 рр. шести екологічних стандартів «Євро», що регламентують вміст у вихлопі автомобілів оксидів вуглецю (CO), вуглеводнів (HC), оксидів азоту (NO), шкідливих твердих частинок, а також димності. В Україні нові стандарти «Євро» вводяться в дію зі значним запізненням, причому терміни їх введення весь час з різних причин відкладаються.

Отже, вдосконалення системи національних екологічних стандартів та нормативів відіграє важливе значення в забезпеченні екологічної безпеки та усуненні негативних наслідків антропогенного впливу на довкілля в Україні.

Окремі аспекти екологічної стандартизації та нормування в Україні досліджувались Ю. Шемшученком, Н. Малишевою, В. Костицьким, А. Гетьманом, Ю. Красновою та ін. Однак комплексних наукових досліджень за цією тематикою ще не проводилось.

Завданням дослідження є порівняльний аналіз екологічної стандартизації та екологічного нормування в Україні.

Екологічна стандартизація та нормування є одним із базових інститутів еколого-правової науки та екологічного законодавства в Україні. Так, уже в першій редакції Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. було розміщено розділ VII «Стандартизація і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища», що

свідчить про важливе значення, якого законодавець надає даним правовим категоріям³.

Нормативно-правовий зв'язок правових категорій екологічної стандартизації та нормування зумовлює необхідність визначення їх правової сутності, ознак та співвідношення між собою.

Правовий режим екологічної стандартизації визначається загальними нормами Закону України «Про стандартизацію». Поняття стандартизації міститься в ст. 1 названого Закону, де вона визначається як діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері⁴.

На думку авторів «Юридичної енциклопедії» за редакцією Ю. Шемшученка, стандартизація – це діяльність компетентних державних та інших органів і організацій, пов'язана з розробленням, схваленням, прийняттям, впровадженням, переглядом, зміною та припиненням дії стандартів. У даному визначенні акцентовано увагу на стадіях процесу стандартизації, що дає змогу ширше розкрити саме правову, а не технічну природу даного явища⁵.

У свою чергу, відповідно до ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 р. стандарт – це нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері⁶. Отже, стандарт є закономірним результатом процесу стандартизації, його продуктом і наслідком.

Поняття екологічних стандартів є похідним від родового поняття «стандарту» і конкретизується в ч. 1 ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: екологічні стандарти є обов'язковими для виконання і визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів⁷.

Загальне визначення нормування в цілому та екологічного нормування зокрема на сучасному етапі відсутнє. Незважаючи на наявність окремих спроб прийняти нормативно-правові акти щодо нормування (наприклад, проект Закону «Про нормування в будівництві» № 2503 від 09.11.2006 р.), на сьогодні відповідна нормативна база залишається практично нерозробленою. Виняток становить лише Кодекс законів про працю України, у статтях 85, 86 якого міститься визначення нормування праці, яке полягає в запровадженні, заміні й перегляді норм праці⁸.

Враховуючи зазначене, у науковому обігу вживаються здебільшого галузеві поняття «нормування термінів», «нормування у будівництві», «нормування у сфері охорони навколишнього середовища» і т.д. Зокрема, у вищезгаданому законопроекті «Про нормування у будівництві» від 09.11.2006 р. нормуванням

вважається діяльність з розроблення та затвердження норм та правил для обов'язкового застосування у сфері будівництва, містобудування та архітектури з метою формування безпечного середовища існування людини⁹.

Як випливає із наведених визначень, нормування як організаційний процес полягає не лише у створенні нормативів, а й у розробці інших норм, правил, нормативних документів, тобто є більш широким поняттям, ніж нормативотворення, оскільки охоплює також нормативно-правову (законотворчу) діяльність.

Однак у науці екологічного права більшість учених розглядає нормування у вузькому розумінні, включаючи до його змісту переважно нормативотворчий аспект, що пов'язано із законодавчою неврегульованістю поняття екологічного нормування. Такий підхід базується на ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів¹⁰.

Зокрема, автори навчального посібника «Екологічне право України» за редакцією В. Курила визначають екологічне нормування як один із головних елементів управління екологічною безпекою, що полягає у введенні обмежень негативного антропогенного навантаження (діяльності господарських об'єктів) на довкілля, через встановлення обов'язкових гранично допустимих нормативів (норм, правил, вимог) такого впливу, які гарантують екологічну безпеку населення, збереження генофонду, забезпечують раціональне використання і відтворення природних ресурсів¹¹.

Цікаве поняття екологічного нормування запропоновано також Ю. Красновою, яка визначає його як діяльність спеціально уповноважених державних органів у галузі охорони навколишнього природного середовища, інших центральних органів виконавчої влади щодо розроблення та затвердження меж допустимого впливу на довкілля хімічного забруднення, фізичних, біологічних та інших шкідливих факторів, що походять від стаціонарних та пересувних джерел, а також меж використання природних ресурсів та дозволених природо-перетворюючих заходів¹².

У контексті дослідження поняття екологічного нормування доцільно звернутися до зарубіжного законотворчого досвіду. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 19 Федерального закону Російської Федерації «Про охорону навколишнього середовища» від 10.01.2002 р., нормування в області охорони навколишнього середовища полягає у встановленні нормативів якості навколишнього середовища, нормативів допустимого впливу на довкілля при здійсненні господарської та іншої діяльності, інших нормативів в області охорони навколишнього середовища, а також нормативних документів у сфері охорони довкілля¹³. Таким чином, російський законодавець сформулював досить широке визначення екологічного нормування, яке включає в себе встановлення як нормативів, так і нормативних документів у сфері навколишнього природного середовища. Тим самим стандартизація і нормування фактично отожднюються, оскільки стандарт за формою свого прийняття є нічим іншим, як нормативним документом.

Вважаємо, що з метою уніфікації екологічного законодавства та комплексного нормативно-правового регулювання екологічної сфери необхідно запровадити Екологічний кодекс України, в якому виділити окремий розділ, присвячений екологічній стандартизації та нормуванню. У даному розділі має бути сформульовано поняття екологічної стандартизації та екологічного нормування, механізм їх реалізації та засади юридичної відповідальності за порушення екологічних стандартів та нормативів.

Порівняльний аналіз понять екологічного стандарту та нормативу дає змогу з'ясувати такі їх спільні та відмінні ознаки.

1. Будь-який екологічний стандарт є нормативним документом, що має встановлену законом процедуру прийняття, розробляється і приймається визначеним колом суб'єктів (насамперед технічними комітетами стандартизації та національним органом стандартизації – ДП «Український науководослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості»). Норматив же сам по собі не є нормативним документом, він є граничним кількісним показником негативного антропогенного впливу на довкілля, в основі якого лежить вимірювання балансу екологічних і економічних інтересів людини. Правовою формою нормативів зазвичай виступають накази Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я та інших уповноважених державних органів, що підтверджується ч.6 ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹⁴. Так, Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 30.07.2012 р. № 471 затверджено Нормативи екологічної безпеки водних об'єктів, що використовуються для потреб рибного господарства, щодо гранично допустимих концентрацій органічних та мінеральних речовин у морських та прісних водах (біохімічного споживання кисню (БСК-5), хімічного споживання кисню (ХСК), завислих речовин та амонійного азоту).

Отже, екологічні стандарти і нормативи відрізняються за суб'єктом складом та порядком їх прийняття¹⁵.

2. Екологічні стандарти приймаються на основі консенсусу, яким відповідно до ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» є загальна згода, що характеризується відсутністю серйозних заперечень з суттєвих питань у більшості заінтересованих сторін та досягається в результаті процедури, спрямованої на врахування думки всіх сторін і зближення розбіжних поглядів. Принцип досягнення консенсусу при прийнятті екологічних стандартів проявляється в ст. 18 Закону (в частині розгляду національним органом стандартизації пропозицій заінтересованих сторін щодо проведення робіт з національної стандартизації), ст. 20 Закону (в частині надання коментарів заінтересованих сторін щодо проєктів національних стандартів чи змін до них) і т.д.¹⁶

У свою чергу, порядок розробки та затвердження екологічних нормативів визначається Кабінетом Міністрів України. Так, на даний час діють постанови КМУ від 13.03.2002 р. № 299 «Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря», від 28.12.2001 р. № 1780 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів

граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел», від 11.09.1996 р. № 1100 «Про Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується» та ін.

Зокрема, в п. 7 Порядку розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря зазначено, що нормативи затверджуються Мінприроди¹⁷. Таким чином, використання консенсусу при розробленні та затвердженні екологічних нормативів, на відміну від екологічних стандартів, не передбачено.

3. Екологічні стандарти та нормативи відрізняються за своїм змістом та масштабом. Якщо стандарт охоплює певну сукупність правил, настанов і характеристик діяльності чи її результатів, то норматив є окремо взятим кількісним показником негативного антропогенного впливу на довкілля і за своєю функціональною природою є значно вужчим.

Водночас, незважаючи на наявність значних відмінностей, очевидно, що з точки зору досягнення мети екологічної політики держави екологічна стандартизація та екологічне нормування є взаємопов'язаними і знаходяться в одному логічному ряду. Зокрема, Н. Малишева розглядає екологічну стандартизацію та нормування в нерозривному зв'язку, зазначаючи, що стандартизація та нормування є функцією державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища¹⁸.

Висновок про спільність мети екологічної стандартизації і нормування випливає і з позиції А. Гетьмана, який зазначає, що складовою мети стандартизації в Україні є забезпечення раціонального використання природних ресурсів¹⁹. Така ж мета й екологічного нормування в Україні.

Погляди згаданих науковців щодо спільності завдань екологічної стандартизації та нормування підтверджуються положеннями ст. 31 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою екологічна стандартизація і нормування проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки²⁰.

Крім того, враховуючи, що відповідно до ч. 1 ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державні стандарти в галузі охорони довкілля є обов'язковими для виконання, будь-який державний орган при розробці і прийнятті екологічних нормативів зобов'язаний враховувати вимоги державних екологічних стандартів. Отже, якщо екологічний стандарт встановлює певну науково обґрунтовану модель забезпечення екологічної безпеки (через сукупність термінів і понять, встановлення режиму використання і охорони природних ресурсів, вимоги до процесу виробництва та ін.), то екологічний норматив регулює граничні межі негативного впливу на довкілля, за яких такий стандарт вважається дотриманим. Екологічний норматив не може суперечити стандарту, він приймається на його виконання і з метою його захисту.

Таким чином, екологічні стандарти та нормативи взаємодоповнюють одне одного, створюють нерозривний правовий режим, спрямовані на досягнення єдиних завдань і на практиці не можуть функціонувати роздільно. Дисбаланс та неузгодженість між екологічною стандартизацією та нормуванням неодмінно призведуть до порушення системи екологічної безпеки держави та зруйнують основоположні засади національної екологічної політики. Наявність окремих розбіжностей між даними правовими категоріями є більше теоретичною проблемою, що не породжує необхідності перегляду загальноприйнятого наукового підходу до екологічної стандартизації та нормування як спільного і взаємопов'язаного інституту екологічного права. По суті, система екологічних стандартів та нормативів є єдиним органічним утворенням, покликаним забезпечити повноцінну охорону та захист навколишнього природного середовища від правопорушень в екологічній сфері. Отже, необхідним є подальше вироблення комплексної науково обґрунтованої концепції підвищення ефективності екологічної стандартизації та нормування в Україні, зокрема, шляхом прийняття Екологічного кодексу України та виділення в ньому окремого розділу «Екологічна стандартизація та нормування».

1. Митрофанов І. Екологічні злочини: проблеми кримінально-правового захисту / І. Митрофанов, Ю. Білоус [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kdu.edu.ua/conf/Konf_Vernadskii/2010/TEZY/1_section/39.PDF. 2. *Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року* : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>. 3. *Про охорону навколишнього природного середовища* : Закон України від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/para460#n460>. 4. *Про стандартизацію* : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1315-1813>. 5. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2011. – Т. 5. – С. 616. 6. *Про стандартизацію* : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>. 7. *Про охорону навколишнього природного середовища* : Закон України від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/para460#n460>. 8. *Кодекс законів про працю України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-08>. 9. *Про нормування у будівництві* : Законопроект № 2503 від 09.11.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2503&skl=6. 10. *Про охорону навколишнього природного середовища* : Закон України від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/para460#n460>. 11. *Екологічне право України*. Загальна частина : навч. посіб. / за ред. В. І. Курила / В. В. Курзова, А. І. Берлач, В. І. Курило та ін. – К. : Алерта, 2015. – С. 250. 12. *Краснова Ю. А. Правове регулювання екологічної безпеки в Україні* : монографія / Ю. А. Краснова. – К. : Алерта, 2013. – С. 158. 13. *Об охране окружающей среды* : Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/f7291076465c714b5d509c0a88ad72cbc2744f95/. 14. *Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року* : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>. 15. *Про затвердження Нормативів екологічної безпеки*

водних об'єктів, що використовуються для потреб рибного господарства, щодо гранично допустимих концентрацій органічних та мінеральних речовин у морських та прісних водах (біохімічного споживання кисню (БСК-5), хімічного споживання кисню (ХСК), завислих речовин та амонійного азоту) : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 30.07.2012 р. № 471 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1369-12>. **16.** *Про охорону навколишнього природного середовища* : Закон України від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/para460#n460>. **17.** *Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря* : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 299 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/299-2002-p9>. **18.** *Екологічне право України*. Академічний курс : підручник. – [2-е вид.] / за заг. ред. Ю. С. Шемпученка. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2008. – С. 213. **19.** *Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку* : монографія / [Гетьман А. П., Соколова А. К., Анісімова Г. В. та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – С. 106 (Харківська наукова школа екологічного права). **20.** *Про охорону навколишнього природного середовища* : Закон України від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/para460#n460>

Belyakov M. Ecological standardization and rationing in Ukraine.

In article the concept of ecological standardization and rationing of Ukraine is analysed and their general and distinctive signs are allocated. Dependence between efficiency of environmental standards and standards and a condition of surrounding environment is investigated. Need of adaptation of national system of standardization and rationing to the advanced international standards is outlined.

Environmental standards and standards as natural result of standardization and rationing in the sphere of environmental protection are characterized.

The attention is focused on problematic issues of concepts of ecological standardization and rationing. It is specified legislative uncertainty both rationing in general, and ecological rationing in particular. A conclusion about a difference in the content of the concepts “rationing” and “normativotvorchestvo” is formulated.

Foreign experience of legislative regulation of rationing in the sphere of ecology where this legal category practically doesn't differ from ecological standardization is investigated.

Views of domestic researchers of ecological standardization and rationing in their interrelation and unity are analysed. With concentration attention on differences in legal essence of environmental standards and standards.

At the same time the general character of the purposes and problems of ecological standardization and rationing in Ukraine is investigated. In particular, it is established that the environmental standard establishes evidence-based model of ensuring ecological safety, and the ecological standard regulates boundary indicators of negative impact on environment.

Conclusions that existence of separate distinctions between these legal categories doesn't generate need of their artificial division are formulated. Ecological standardization and rationing are the uniform organic education urged to provide protection and environment protection against offenses in the ecological sphere.

The attention to need of development of the complex evidence-based concept of increase of efficiency of ecological standardization and rationing in Ukraine is focused.

Keywords: standardization, rationing, consensus, surrounding environment, anthropogenous loading, ecological standard, environmental policy.