

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОЗОНОВОГО ШАРУ УКРАЇНИ І ВСЕСВІТУ

Середницька І. А.

У статті розглядаються питання правового регулювання відносин щодо охорони озонного шару атмосфери, відношення світового співтовариства до проблеми його руйнування, правові положення України у міжнародних відносинах щодо реалізації норм Кіотського протоколу. На підставі узагальнених літературних джерел, вивчення й аналізу практичного матеріалу системно і комплексно досліджується глобальна проблема, що дало змогу розкрити її правову та організаційну природу і сформулювати на цій підставі пропозиції з доповнення і зміни чинного законодавства щодо правової охорони озонного шару.

Ключові слова: озонний шар, навколишнє природне середовище, організаційно-правові заходи, управління охроною озонного шару.

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования охраны озонного слоя атмосферы, отношение мирового сообщества к проблеме его разрушения, правовое положение Украины в международных отношениях по реализации норм Киотского протокола. На основании обобщенных литературных источников, изучения и анализа практического материала системно и комплексно исследуется глобальная проблема, что позволило раскрыть ее правовую и организационную природу и сформулировать на этой основе предложения по дополнению и изменению действующего законодательства о правовой охране озонного слоя.

Ключевые слова: озонный слой, окружающая природная среда, организационно-правовые мероприятия, управление охраной озонного слоя.

The article deals with the questions about legal regulation of protection of ozone layer, attitude of international fellowship to the problem of destruction ozone layer, legal position of Ukraine in international attitude to implementation of standards of Kyoto Protocol. This global problem is researched in a systematic and comprehensive way on the basis of summing up scientific literature sources, as well as studying and analyzing practical materials.

This research has allowed to reveal the legal and organizational essence of the problem and put forward some proposals for supplementing and amending the acting legislation, as well as to develop a program for the protection of ozone layer.

Key words: ozone layer, environment, organizational and legal measures, ozone layer protection control.

Постановка проблеми. Актуальність досліджуваної теми пояснюється тим, що кінець ХХ століття характеризується потужним ривком науково-технічного прогресу, зростанням соціальних суперечностей, різким демографічним вибухом та загалом погіршенням стану навколишнього природного середовища. На сучасному етапі розвитку цивілізації, глобалізації, економічних, політичних, соціальних проблем світу на перших місцях для розвинутих країн стоять питання організації охорони навколишнього природного середовища. Ці про-

блеми стосуються й України. У спеціальній літературі такі науковці, як: О. Білорус, О. Ільїна, Л. Січна та інші, пропонують удосконалити механізм правового регулювання озонного шару як нового об'єкта екологічного права.

Метою роботи є дослідження правового механізму охорони озонного шару, адже стан справ в охороні довкілля у світі можна характеризувати як критичний. Особливо це стосується найбільш рухомого природоохоронного об'єкта – атмосферного повітря і його складника озонного шару.

Виклад основного матеріалу. Озонний шар виконує найважливішу соціально-екологічну функцію як об'єкт захисту всього живого на Землі від жорстких ультрафіолетових випромінювань. Не менш важливим є значення озонного шару для підтримання оптимального температурного балансу на планеті. В цьому зв'язку необхідно підкреслити подвійне значення такого унікального природного феномена, оскільки озонний шар виконує роль парникового й антипарникового «екрана».

Антипарниковий ефект озонного шару полягає в тому, що, не пропускаючи значної частини сонячного випромінювання, він не допускає значного перегріву земної поверхні. Озонний шар є також своєрідною перешкодою відтоку тепла зі стратосфери, чим забезпечує недопущення падіння температур на Землі.

Таким чином, ці два аргументи: захист від жорстких ультрафіолетових випромінювань та запобігання зміни клімату на Землі (поряд з геометричними ознаками) дають право стверджувати, що озонний шар – життєво важливий, що виконує особливі функції, відносно самостійний об'єкт атмосферного повітря, що знаходиться над Земною кулею. Під життєво важливим треба розуміти охоронну функцію озонного шару для всього живого на планеті. Саме завдяки озонному шару на Земній кулі зародилося життя й істотна його руйнація призведе до загибелі всього живого. На цьому акцентували увагу світової спільноти учасники міжнародної конференції у Відні, що проходила в березні 1985 року.

Аналіз законодавства України про охорону озонного шару дає підстави зробити висновки:

– озонний шар являє собою самостійний природний об'єкт, що має свої геометричні розміри, географічне розташування і чітко визначені кордони, з притаманним йому особливим хімічним складом, що виконує важливі соціально-економічні функції. Природне походження, тісний природний зв'язок з іншими екологічними системами виконання функцій життєзабезпечення дають нам підстави зробити висновок про необхідність виділення озонного шару в об'єкт правової охорони;

– фрагментарність чинного вітчизняного законодавства дає підстави для пропозиції розробки належної організаційно-правової основи охорони озонного шару. Удосконалення організаційно-правових заходів має йти у двох напрямках:

1) шляхом внесення доповнень до чинного екологічного законодавства, яке має виділяти озоновий шар як самостійний природний об'єкт;

2) шляхом прийняття програми Кабінету Міністрів України щодо посилення організаційно-правових заходів з виконання рекомендацій Віденської Конвенції про охорону озонового шару та вимог Монреальського Протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар та поправок до нього.

Міжнародне законодавство в галузі охорони довкілля поступово почало складатися після Другої світової війни. Передумовою його виникнення стали екологічні проблеми світового масштабу, для вирішення яких необхідно було об'єднати зусилля всього населення Земної кулі.

Внаслідок величезного негативного антропогенного впливу поступово змінюються природний хімічний склад і екологічні характеристики повітря. Важливу роль у забезпеченні права громадян на безпечне довкілля відіграє озоновий шар атмосфери. Руйнування озонового шару під впливом діяльності людини і природних чинників може призвести до серйозних соціальних, екологічних і економічних наслідків. Озоновий шар (озоносфера) становить більшу частину атмосфери. Озоновий шар захищає всі живі організми на Землі від впливу короткохвильових ультрафіолетових променів Сонця. Проблема руйнування озонового шару спонукала вчених на більш глибоке вивчення процесів, що відбуваються в атмосфері Земної кулі. Цьому багато в чому сприяли положення статті 3 Віденської Конвенції про охорону озонового шару атмосфери Земної кулі [1]. З огляду на ці положення були закріплені зобов'язання держав з організації широкого спектра спільних досліджень і наукових оцінок з питань, пов'язаних з озоновим шаром. У результаті численних спостережень, проведених у цій сфері, а також завдяки обміну інформацією між фахівцями з різних країн сучасна наука збагатилася новими знаннями про склад атмосфери, про фотохімічні процеси, що відбуваються в озоновому шарі, про механізм впливу аерозолів меншої дисперсії, які є дрібними частками атмосфери. У підсумку склалися більш чіткі уявлення про роль аерозолів у формуванні повітря і клімату на планеті. Ці знання дали змогу вченим-метеорологам, кліматологам, астрономам, хімікам-атмосферникам зробити висновки про глобальні зміни, що відбуваються нині в динамічному поведженні атмосферних газів. Це проявляється в надмірній схожості між полями аномально високого атмосферного тиску й аномально низького атмосферного тиску. У минулому подібні явища не спостерігалися. Тому є підстави зробити висновок про те, що сформувалися нові умови змішування повітря або, іншими словами, про кардинальну зміну характеру атмосферних газів.

З 1977 року діє обмеження на виробництво фреонів, які справляють руйнівний вплив на озоновий шар. У 1977 році в рамках ЮНЕП був заснований Координаційний Комітет щодо озонового шару. У 1985 році у Відні під час Міжнародної конференції з охорони озонового шару Землі була прийнята Багатостороння Рамкова Конвенція про охорону озонового шару. Конвенція передбачає загальні зобов'язання держав щодо захисту здоров'я людей і навколишнього середовища від несприятливих наслідків антропогенної діяльності, що призводять до зміни стану озонового шару.

Віденська Конвенція 1985 року передбачає співпрацю держав з питань виконання своїх зобов'язань у сфері обміну інформацією та спільних досліджень, прийняття і гармонізації законодавчих та адміністративних зобов'язань, співпраці з міжнародними організаціями з метою формування узгоджених заходів, процедур і стандартів і з питань імплементації. Відповідно до положень Віденської Конвенції її учасники зобов'язуються вживати належних заходів для захисту здоров'я людини і навколишнього середовища від несприятливих наслідків, які є або можуть бути результатом людської діяльності, що змінюють чи здатні змінити стан озонового шару. Відповідно до наявних у них розпоряджень з цією метою вони:

– співпрацюють шляхом систематичних спостережень, досліджень і обміну інформацією, для того щоб глибше зрозуміти й оцінити вплив діяльності людини на озоновий шар і наслідки зміни стану озонового шару для здоров'я людини і навколишнього середовища;

– вживають належних законодавчих або адміністративних заходів та співпрацюють у погодженні відповідних програмних заходів для контролю, обмеження, скорочення чи запобігання діяльності людини, яка підпадає під їх юрисдикцію або контроль, якщо буде виявлено, що ця діяльність спричиняє чи може спричинити несприятливий вплив, змінюючи або створюючи можливість зміни стану озонового шару;

– співпрацюють у розробці заходів, процедур і стандартів для виконання Конвенції з метою прийняття протоколів і додатків;

– співпрацюють з компетентними міжнародними органами з метою ефективного виконання цієї Конвенції і протоколів, сторонами яких вони є [1].

Конвенція регулює питання проведення відповідних досліджень і наукових оцінок з питань охорони озонового шару. Так, держави-учасниці зобов'язуються у відповідному порядку організувати дослідження і наукові оцінки та співпрацювати безпосередньо або через компетентні міжнародні органи в їх проведенні. Зокрема, передбачається організувати співпрацю з таких питань: фізичні і хімічні процеси, які можуть впливати на озоновий шар; вплив на здоров'я людини та інші біологічні наслідки, викликані змінами стану озонового шару, особливо змінами ультрафіолетового сонячного випромінювання, що впливає на живі організми; вплив змін стану озонового шару на клімат; вплив будь-яких змін стану озонового шару і будь-якої подальшої зміни інтенсивності ультрафіолетового випромінювання на природні та штучні матеріали, що використовуються людиною; речовини, практика роботи, процеси і види діяльності, які можуть впливати на озоновий шар, і їхньому сукупному впливу; альтернативні речовини і технології; відповідні соціально-економічні питання; а також з інших питань.

Держави зобов'язуються самі або через компетентні міжнародні органи з повним урахуванням національного законодавства і такого роду діяльності, що проводиться як на національному, так і на міжнародному рівнях, сприяти проведенню і проводити спільні або взаємно доповнюючі систематичні спостереження за станом озонового шару та іншими відповідними параметрами, зокрема, співпрацювати безпосередньо або через компетентні міжнародні органи в забезпеченні збирання, перевірки та регулярної і своєчасної передачі дослідних даних через відповідні міжнародні організації.

Міжнародним нормативно-правовим актом у сфері правового захисту озонового шару є Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар, який у 1987 р. підписала 31 країна світу [2]. Цей документ є своєрідним продовженням Віденської Конвенції про охорону озонового шару, він деталізує та розвиває зміст Конвенції.

Монреальський протокол має коло додатків, що мають суто технологічний характер: у них міститься перелік озоноруйнуючих речовин. З огляду на це положення доцільним є набуття цими сполуками юридично визначеного режиму. Забезпечення виконання Україною вимог Монреальського протоколу є пріоритетним чинником Програми інтеграції України до Європейського Союзу. У 1997 р. було прийнято Кіотський протокол, що вперше визначив чинники зменшення об'єму промислових викидів парникових газів у земну атмосферу до 2012 р. [3].

Прийняття цієї низки міжнародно-правових документів є необхідним і прогресивним, адже озон має дуже невелику тривалість існування в атмосфері: від декількох годин до декількох місяців. Водночас існування фреонів є значно більшим у часовому вимірі й досягає десятиліть та століть. Якщо припустити, що викиди фреонів в атмосферу взагалі буде припинено, то, за підрахунками вчених, на відновлення озонового шару нашої планети буде потрібно декілька десятиліть.

Основні положення зазначених міжнародно-правових документів потребують конкретизації у національному законодавстві.

При цьому слід зазначити, що як серед вітчизняних науковців, так і серед закордонних дослідників точиться дискусія навколо проблеми визначення шляхів удосконалення правової охорони озонового шару: внесення змін і доповнень до чинного еколого-правового законодавства чи розробка і прийняття спеціального нормативно-правового акта про охорону озонового шару, наприклад Положення про охорону озонового шару України, прийняте постановою Кабінету Міністрів України [4, с. 90].

Про співвідношення міжнародних документів з питань екології і національного законодавства України вказується, як правило, у відповідних законах. Так, у ст. 35 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» передбачено, що охорона атмосферного повітря здійснюється відповідно до законодавства України і міжнародних угод, ратифікованих Україною. Це положення поширюється і на охорону озонового шару. Проте, якщо міжнародними угодами встановлені інші правила, ніж у відповідному законодавстві України, то застосовуються правила міжнародного договору. Отже, тут діє закріплена пріоритетність міжнародних еколого-правових норм, що на підставі Закону України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 22 грудня 1993 р. підлягають безумовному виконанню (ст. 12). Це положення логічно впливає з основного принципу права договорів (договори мають виконуватись (*pacsa sunt servanda*)). Це означає, що кожен договір, який правомірно набув чинності, юридично зобов'язує всіх учасників. Виконуватись він має добросовісно, тобто чесно, держава зобов'язана зробити все від неї залежне для реалізації договору повністю».

Як Сторона Віденської Конвенції Україна чітко виконує свої міжнародні зобов'язання. Охорона озонового

шару Земної кулі як глобальна та регіональна проблема регулюється головним чином міжнародно-правовими документами. Правові приписи цих документів натеper утворюють належну правову основу законодавства України про озоновий шар. Нині в Україні тільки починає зароджуватися певна правова система про охорону озонового шару. Є деякі приписи в окремих, зокрема в Законі України «Про охорону атмосферного повітря» [5], та інших підзаконних нормативних актах. Але цього явно бракує. В Україні має бути власна правова база, зорієнтована на конкретні економічні, соціальні, екологічні умови, які стосуються охорони озонового шару.

Перед тим, як аналізувати нечисленні правові приписи України щодо охорони озонового шару, важливо охарактеризувати деякі принципові загальні положення, які дають змогу визначити співвідношення відповідного законодавства України з міжнародно-правовими документами. Загальні положення про співвідношення національного законодавства і міжнародно-правових документів (договорів) закріплені в статті 9 Конституції України [6]. У ній встановлені два принципові положення. По-перше, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. По-друге, норми міжнародних договорів, що суперечать Конституції України, можуть бути прийнятими тільки після внесення відповідних змін до Конституції України.

Конституція закріпила сформовану міжнародну практику співвідношення національного законодавства держави з міжнародними документами. Іншими словами, закріплюється принцип пріоритетності положень міжнародних договорів. Ці загальні положення можуть бути застосовані повною мірою і до співвідношення міжнародних приписів про озоновий шар та правової основи України з цієї проблеми. Зазначена пріоритетність зумовлена об'єктивними чинниками. До числа таких чинників відносяться об'єктивно існуючі міжнародні екологічні інтереси держав міжнародного співтовариства, що акумулюють інтереси членів суспільства. Озоновий шар є складовою частиною атмосферного повітря. А оскільки повітря перебуває в постійному русі, то для нього немає державних кордонів. Таким чином, озоновий шар використовується всім світовим співтовариством. Отже, природна характеристика атмосферного повітря, включаючи й озоновий шар, обслуговує об'єктивно все світове співтовариство, тому суб'єктивними рішеннями органів управління окремої держави не можна змінити його соціально-екологічний статус.

Водночас охорона озонового шару як у світовому масштабі, так і в кожній державі має здійснюватися з урахуванням всіх чинників. З цього випливає, що в кожній державі реалізація приписів міжнародних документів може мати певний період. Це зумовлено економічними можливостями кожної держави, структурою та спрямованістю її виробництва та господарювання. Україна як самостійна держава ратифікувала всі міжнародні документи про озоновий шар, оскільки в них оптимально закріплені прогресивні технології виробництва, що забезпечують запобігання руйнації озонового шару. Нині через економічні труднощі Україна навряд чи в змозі здійснити повною мірою всі превентивні заходи, що забезпечують належну охорону озонового шару.

Другим важливим аспектом цієї проблеми є правові форми приналежності озонового шару як об'єкта належної правової охорони. Під правовими формами приналежності природних ресурсів загалом й озонового шару зокрема варто розуміти сукупність правових приписів, що регулюють відносини власності і відносини в сфері користування ними. В атмосферо-повітряному законодавстві про форми використання озонового шару немає жодних приписів. У Законі України «Про охорону атмосферного повітря» лише мимохідь згадується про охорону озонового шару. Значною мірою це пояснюється тим, що проблема власності на озоновий шар і його використання глибоко ще не розроблена через його специфічні риси. У ст. 13 Конституції України проголошено, що атмосферне повітря, як і інші природні ресурси, що знаходяться в межах території держави, належать на праві власності її народу. Там же передбачається і право користування ними. У Конституції України вперше закріплено право власності на атмосферне повітря. Оскільки озоновий шар є його складовою частиною, то право власності істотно поширюється і на нього. Важливим для України в міжнародному співробітництві стосовно атмосферного повітря й озонового шару є право власності на ці об'єкти.

Висновки. Проведений аналіз правового регулювання озонового шару в Україні та світі дає підстави зазначити, що всебічне вивчення та розробка на основі організаційно-правових заходів охорони озонового шару сприятиме реалізації основних прав і свобод людини, зокрема прав на життя, здоров'я, на безпечне довкілля, що передбачається Конституцією України. Озоновий шар є відносно новим об'єктом екологічного права, його правова охорона потребує вдосконалення. На нашу

думку, треба на законодавчому рівні закріпити поняття «озоновий шар» та внести зміни до Закону України «Про атмосферне повітря», які б регулювали «озонову» проблему в частині визначення правового механізму охорони. Необхідно вживати як правових, так і технічних заходів для охорони здоров'я людей і навколишнього середовища від шкідливих наслідків, які виникають або можуть виникнути в результаті людської діяльності, що змінює або здатна змінити озоновий шар.

Література

1. Віденська Конвенція про охорону озонового шару. URL: <http://eu-directory.eaua.info>
2. Монреальський протокол про речовини, які руйнують озоновий шар. URL : <http://eu-directory.eaua.info>
3. Гельсінська декларація про захист озонового шару. URL: <http://eu-directory.eaua.info>
4. Яцишин Р.В. Актуальні напрями міжнародно-правового забезпечення екологічної безпеки атмосферного повітря. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 4. С. 88-93.
5. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 № 2707-XII. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 50. Ст. 678.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР із змін., внес. згідно із законами України та рішеннями Конституційного Суду станом на 30.09.2016, 1401-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

*Середницька І. А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського державного університету
внутрішніх справ*