

УДК 349.6 (341)

О. Ю. МАКАРЕНКО

Олександр Юрійович Макаренко, доктор юридичних наук, доцент, професор Донецького юридичного інституту МВС України, адвокат

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ОХОРОНА АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Атмосферне повітря – газоподібна оболонка земної кулі, що простягається між поверхнею Землі та космічним простором. Атмосфера відіграє важливу роль, адже завдяки їй існує життя на нашій планеті. Вона забезпечує фотосинтез і дихання, захищає поверхню Землі від руйнівних дій метеоритів, значна частина яких згоряє при входженні в її шари, захищає всі живі організми від згубного впливу ультрафіолетового випромінювання Сонця, що відбувається за наявності у стратосфері озонового шару.

Атмосфера забезпечує рух тепла та вологи, регулює сезонні й добові коливання температури, завдяки чому поверхня планети не нагрівається вдень і різко не остигає вночі, вона є джерелом хімічної сировини для промисловості, середовищем для повітряного транспорту тощо.

Об'єктом регулювання в рамках міжнародного екологічного права є не повітря взагалі, а атмосферне повітря^{1,2}. Як відомо, атмосферне повітря складається з суміші 13 газів, більшу частину маси якої становлять азот (78 %) і кисень (21 %).

На відміну від землі, водних ресурсів та інших природних багатств, атмосферне повітря мало використовується як сировина. Основна корисна властивість атмосфери полягає в тому, що вона служить незамінним засобом кисневого обміну живих організмів. Атмосфера – це середовище для видалення багатьох видів виробничих та побутових відходів.

Зрозумілим є той факт, що в сучасному арсеналі людини є багато інструментів підтримання міжнародної екологічної безпеки атмосферного повітря, проте вони характеризуються різним ступенем ефективності.

Міжнародною спільнотою на сучасному етапі вживається значний ряд організаційно-правових та нормативно-процесуальних заходів. До них можна віднести такі.

Першоосновою і початком розробки міжнародно-правового регулювання екологічної безпеки атмосферного повітря вважається Стокгольмська Декларація 1972 року.

У 1977 р. ООН було розроблено спільну програму моніторингу і оцінки забруднення повітря в Європі (далі – ЕМЕП). А вже у листопаді 1979 р. була укладена багатостороння Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані. У зв'язку зі стурбованістю з приводу глобальних змін клімату, стану озонового шару та речовин, які руйнують озоновий шар, у 1985 р. побачила світ Віденська Конвенція про охорону озонового шару, а в 1987 р. був створений Монреальський протокол про речовини, які руйнують озоновий шар. У червні 1992 р. на конференції ООН з навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) 155 держав, у тому числі й Україна, підписали Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату (далі – РКЗК ООН) і Кіотський протокол до неї.

Важливе значення в галузі охорони навколишнього природного середовища, і атмосферного повітря зокрема, мають спеціалізовані автономні установи Організації Об'єднаних Націй. Найголовніші з них:

– ЮНЕП (від англ. UNEP – United Nations Environmental Program – програма ООН з навколишнього середовища). Створена 1973 р., координує всі види діяльності в галузі захисту навколишнього середовища, розробляє програми подальших спільних дій у цій галузі.

– ЮНЕСКО (від англ. UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури). Існує з 1946 р. з метою сприяння миру і міжнародній безпеці, співпраці між державами в сфері освіти, науки і культури. У рамках ЮНЕСКО розроблено й успішно здійснюється ціла низка важливих наукових природоохоронних програм: «Людина і біосфера», «Міжнародна гідрологічна програма», «Програма вивчення Світового океану», ЮНЕП, МБП.

– ФАО (від англ. FAO – Food and Agricultural Organization UN – Продовольча і сільськогосподарська організація). Створена 1945 р. ФАО активно сприяє міжнародним і національним заходам у сфері збереження природних ресурсів.

– ВООЗ (Всесвітня організація охорони здоров'я), створена 1946 року. Її головне завдання – охорона здоров'я народів світу, про що зазначено в її статуті. Це передбачає вжиття заходів щодо оздоровлення і підтримання належної якості оточуючого людину середовища.

– ВМО (Всесвітня метеорологічна організація), заснована як спеціалізована структура ООН у 1951 році.

– МОП (Міжнародна організація праці) – спеціальний орган ООН, створена в 1919 р. при Лізі Націй з метою підтримки безпечних умов праці та зменшення забруднення біосфери, яке виникає внаслідок зневажливого ставлення до виробничої сфери.

– МАГАТЕ (Міжнародне агентство з атомної енергії), створено у 1957 році. Одним із найголовніших своїх завдань вважає сприяння запобіганню несприятливих наслідків мирного використання атомної енергії, забезпечуючи тим самим підтримання здоров'я і благополуччя людей. При МАГАТЕ діє Міжнародна лабораторія радіоактивності моря та відділ ядерної безпеки і охорони навколишнього середовища.

На сучасному етапі вже не можна говорити про абсолютну чистоту повітря в жодному куточку нашої планети. Успішність боротьби міжнародної спільноти з транскордонним забрудненням атмосфери повітря передбачає наявність достовірної, об'єктивної, своєчасної інформації про стан атмосферного повітря в даному місці і в даний час і про можливі напрямки руху його забруднювачів.

Одні науковці вважають, що задля покращення міжнародно-правового регулювання екологічної безпеки атмосферного повітря на міжнародному рівні необхідно спочатку виявити і класифікувати найбільш інтенсивні джерела забруднення повітря, інші – згрупувати основні сучасні проблеми.

Деякі дослідники заперечують два попередні підходи, вважаючи, що найбільш ефективними напрямками з підтримання екологічної безпеки атмосферного повітря на міжнародному рівні на сучасному етапі будуть заходи щодо дослідження способів подолання і розроблення для них відповідного правового регулювання. Забруднення повітря може бути природним і штучним^{3,4}.

Наприклад, Н. Ф. Тищенко виділяє такі види штучного забруднення повітря: радіоактивне забруднення (видобуток, транспортування, переробка уранової руди; експлуатація реактора; атомні вибухи); забруднення промисловими підприємствами (виробництво електроенергії, хімічна і нафтопереробна промисловість, металургійна промисловість, промисловість будівельних матеріалів, машинобудівна промисловість, гірничодобувна промисловість, будівництво та ін.); забруднення від використання автомобілів, водного, повітряного та залізничного транспорту; побутове та комунальне господарство (індивідуальні печі, спалювання і гниття відходів); сільське й лісове господарства (тваринництво і птахівництво, застосування продуктів хімії, підприємства сільського і лісового господарств).

Р. Х. Габітов виділяє такі основні екологічні та соціально-економічні наслідки забруднення повітря: забруднення повітря газами; фотохімічний смог; наявність у повітрі важких часток (суспензії); кислотні дощі; парниковий ефект.

За останні кілька десятиріч років у біосфері під впливом людей відбулися зміни, які можна порівняти із змінами, які проходили за сотні тисяч років. Зокрема, відбулося зменшення відносної частки кисню і підвищення вмісту вуглекислого газу в атмосфері, і ці процеси тривають.

У сучасній атмосфері в дифузному стані міститься велика кількість різноманітних забруднюючих речовин, які потрапляють з пиловими та газоподібними викидами промислових і побутових відходів. У результаті господарської діяльності в атмосферу щорічно викидається 15 млрд тонн CO₂, до 450 млн тонн сірки, ртуть, свинець, кадмій, фенол, аміак, миш'як, хлор і фреони, до 5 тис. тонн дуже небезпечної канцерогенної речовини – бензапірену і т. д.^{5,6} На атмосферне повітря також відбувається вплив – через запуски ракет, використання різноманітних азотних сполук у виробництві та побуті, через спроби знищення градових хмар, вирубки лісів на великих площах, забруднення поверхні океанів.

Все це змусило замислитись над тим, як зменшити і усунути негативний вплив людини на атмосферне повітря. Саме тому з'явилась потреба у відповідному правовому регулюванні. Особливістю правового режиму атмосферного повітря є те, що в силу фізичних властивостей воно не може бути об'єктом права власності, оскільки до нього не можуть застосовуватись традиційні права власника.

Не будучи власником атмосферного повітря, яке знаходиться в конкретний момент над територією держави, вона має на нього суверенні права. Ці права впливають з належності державі її природних ресурсів. Тобто, будь-яка держава в межах свого повітряного простору користується всіма правами територіального верховенства, державного суверенітету, виключним правом на використання атмосфери. Але більш ніж будь-який інший природний ресурс атмосферне повітря не визнає політичних кордонів. У зв'язку з цим основна проблема, що насамперед вимагає міжнародно-правового регулювання, – це транскордонні негативні наслідки екологічного характеру.

Загалом, при визначенні забруднення повітря автори лише вказують на факт перетину забруднюючими речовинами державного кордону і завдання екологічної шкоди за межами юрисдикції держави походження.

З природничо-наукової точки зору проблема забруднення повітря нічим не відрізняється від інших проблем, пов'язаних із забрудненням навколишнього середовища. Однак факт перетину забруднюючими речовинами національних кордонів має велике значення з точки зору міжнародного права, оскільки міграція забруднення з однієї країни в іншу породжує не тільки екологічні, а й складні економічні та політичні проблеми.

Міжнародний характер цієї проблеми проявляється, зокрема, в тому, що шкідливі речовини з джерел, які знаходяться під юрисдикцією однієї держави, переносяться на територію іншої держави і завдають там шкоди. Основними «експортерами» екологічної шкоди такого роду є ті країни, на території яких в районах

концентрації промисловості існує дуже високий рівень забруднення довкілля, а переважаючі вітри транспортують викиди промисловості в сусідні держави.

Преамбули міжнародних договорів, що стосуються забруднення, містять положення, які підкреслюють необхідність співпраці з охорони довкілля від транскордонного забруднення на глобальному рівні. Так, зокрема Сторони Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані визнають існування можливих негативних наслідків – як в короткостроковому, так і в довгостроковому плані, забруднення повітря, включаючи транскордонне забруднення повітря.

Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій була укладена: враховуючи, що шкідливий вплив транскордонних аварій може відчуватись за межами кордонів і потребує співробітництва між державами; підтверджуючи необхідність сприяння активному міжнародному співробітництву між заінтересованими державами до, під час і після аварії з метою зміцнення відповідної політики, а також посилення і координації дій на всіх належних рівнях для попередження промислових аварій, забезпечення готовності до них і ліквідації їх транскордонного впливу⁷.

Співробітництво держав з охорони довкілля від транскордонного забруднення може здійснюватись багатьма шляхами: обміну інформацією та проведення консультацій; постійного спільного моніторингу навколишнього середовища; укладення міжнародних договорів, співробітництва в рамках міжнародних організацій; шляхом зближення і гармонізації природоохоронного законодавства сусідніх держав.

Одним із проявів тісного взаємозв'язку правових і природничо-наукових аспектів забруднення повітря є той факт, що «вмикання» міжнародно-правової норми, яка обмежує забруднення, відбувається за настання певних фізичних, хімічних чи біологічних явищ, які можна виявити науковими методами.

Тому однією з найважливіших умов успішної боротьби із забрудненням повітря є наявність достовірної й повної інформації про стан навколишнього середовища і рух потоків забруднювачів⁸. Для отримання необхідних даних держави організують систему спостереження за станом навколишнього середовища – систему моніторингу.

На європейському континенті створена в 1977 р. спільна програма спостереження і оцінки розповсюдження забруднювачів на великі відстані в Європі (далі – ЕМЕП). Мета програми – створення загальноєвропейської мережі станцій моніторингу забруднювачів повітря.

Після підписання в Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані ЕМЕП стала одним із найважливіших елементів механізму її здійснення. Держави-учасниці конвенції підписали спеціальний протокол до неї щодо фінансування цієї програми моніторингу.

Практика міжнародних відносин налічує багато випадків, коли з метою попередження транскордонного забруднення повітря органи влади адміністративно-територіальних одиниць сусідніх країн встановлюють безпосередній зв'язок і проводять узгоджені природоохоронні дії.

В Європі моніторинг викидів забруднювачів атмосферного повітря розпочалося наприкінці 70-х рр. минулого століття, і починаючи з 80-х рр. Європа встановлювала бюджети викидів двооксиду сірки та двооксиду азоту в більшості країн. Бюджети забруднення повідомляють нам, до якої межі країна є імпортером чи експортером забруднення.

Проблема транскордонного забруднення повітря має ряд особливостей, які ускладнюють правове регулювання в даній сфері і боротьбу з ним. До таких особливостей відносять: множинність і розпиленість джерел забруднення, значна віддаленість джерел від місця завдання шкоди, непостійність напрямку і віддалі перенесення забруднюючих речовин, значне їх розсіювання в повітряних масах.

На міжнародному рівні правовий захист атмосферного повітря здійснюється на основі нормативних актів.

В умовах науково-технічної революції, що продовжується, збільшення реальної загрози надзвичайних подій техногенного характеру зростає значення міжнародного співробітництва в цій сфері. Велику роль у такому співробітництві відіграє укладання міжнародних договорів профільного характеру. Так, наприклад, до міжнародних конвенцій з екологічної безпеки належать:

Конвенція про заборону воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище, що зобов'язує: не удаватися до воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на навколишнє природне середовище шляхом навмисної зміни динаміки стану, структури Землі, включаючи її біосферу, літосферу, гідросферу, атмосферу або космос; не допомагати, не заохочувати і не спонукати суб'єктів міжнародного права до здійснення воєнного або іншого ворожого використання засобів впливу на навколишнє природне середовище; використовувати засоби впливу на навколишнє природне середовище в мирних цілях; приймати будь-які законні заходи для заборони і запобігання будь-якої діяльності, що суперечить здійсненню заходів екологічної безпеки;

Конвенція про трансграничне забруднення повітря на далекі відстані, що зобов'язує: охороняти людину і навколишнє природне середовище від забруднення повітря, обмежувати, скорочувати і запобігати забрудненню повітря від джерел, що знаходяться на державній території; за допомогою обміну інформацією, консультацій і моніторингу (постійного спостереження) розробити стратегію боротьби з викидами забруднювачів повітря; розробляти найкращі системи регулювання якості повітря, заходи для боротьби з його забрудненням⁹.

Як бачимо, екологічне право тісно пов'язане з міжнародним правом, оскільки проблема забезпечення екологічної безпеки з регіональної та національної перетворилась на глобальну. Про це свідчать усі згадані вище угоди, прийняті міжнародними екологічними форумами, наявність великої кількості спеціалізованих

міжнародних організацій, і те, що на практиці реалізують наукові, правові та інші програми подолання цього, а також оголошення 6 червня – Всесвітнім днем охорони навколишнього середовища.

Атмосферне повітря є одним із найважливіших природних благ, однак розширення й інтенсифікація насамперед хімічного та металургійного виробництва призвели до серйозного забруднення атмосфери. Гострота проблеми охорони атмосферного повітря підсилюється тими обставинами, що в силу своєї рухливості повітряні маси вільно перетинають кордони держав, внаслідок чого небезпечні опади випадають на значній відстані від джерел забруднення повітря.

Вирішення міжнародних екологічних проблем може здійснюватися за рахунок внесків держав, міжнародних установ і організацій, пожертвувань, відрахувань благодійних фондів, виходячи з економічних можливостей таких суб'єктів. Важливим кроком задля розробки фінансової бази повинно стати розроблення на міжнародному рівні особливих систем оподаткування для транснаціональних корпорацій, які долучаються своїми коштами до підтримання екологічної безпеки атмосферного повітря і фінансування діяльності організаційних структур.

Доцільно, на нашу думку, щоб всі отримані й акумульовані кошти проходили і зберігались в активах Міжнародного банку реконструкції і розвитку. Це облегчить фінансовий контроль за раціональністю і доцільністю використання відповідних коштів. Раціональним на даному етапі неконтрольованого збільшення екологічних проблем є створення спеціалізованої установи, через яку протікали б відповідні фінанси – Міжнародного екологічного банку поколінь.

Враховуючи викладене, доцільно зазначити, що проблеми охорони навколишнього середовища не обмежуються рамками країн або регіонів – вони набули глобального характеру. Їх вирішення повинно здійснюватися на міжнародному рівні. Необхідне об'єднання зусиль міжнародного співтовариства з метою охорони навколишнього середовища.

Навколишнє середовище являє собою єдине ціле частини планетарної екологічної системи. Наприклад, у результаті шкідливих викидів промисловості однієї країни випадають кислотні дощі в іншій, адже країни пов'язані нерозривними екологічними зв'язками, що в кінцевому рахунку веде до зміни планетарних процесів життя на Землі.

Важливою основою співробітництва держав у галузі охорони навколишнього середовища є її міжнародно-правове регулювання. Розвиток міжнародного законодавства в галузі охорони навколишнього середовища обумовлене проблемами розростання екологічної кризи.

У результаті господарської діяльності відбувається посилення парникового ефекту, подвоєння вмісту вуглекислого газу в атмосфері викличе загальне підвищення температури, яке, в свою чергу, призведе до раптової зміни кліматичного стану Землі. Зростання температури збільшить вміст водяної пари в атмосфері, збільшуючи парниковий ефект і тим самим прискорюючи цей процес.

Окремого розгляду також вимагають проблеми еколого-правового захисту водних ресурсів, лісових ресурсів, проблеми переробки відходів (їх захоронення чи утилізації). А оскільки охорона навколишнього природного середовища належить до глобальних проблем виживання людської цивілізації, навколишнє середовище, без сумніву, виступає важливим об'єктом міжнародно-правового регулювання.

Перераховані проблеми вимагають невідкладних заходів щодо скорочення ступеня екологічної небезпеки. До них належать: поширення достовірної інформації про екологічну небезпеку, дієві механізми і жорсткість діючих правил; чіткий контроль за виконанням цих правил; співпраця з іншими відомствами та державами.

Разом із тим варто зазначити, що висвітлена проблема буде досліджена в розрізі правової охорони атмосферного повітря промислових міст України, і саме міста Кривого Рогу, в якому на XII сесії Криворізької міської ради, затверджуючи «Міську програму вирішення екологічних проблем Кривбасу та поліпшення стану навколишнього природного середовища на 2016–2025 роки», за усною пропозицією міського голови, було внесено зміни в зазначений проект та збільшено часові строки для одного з підприємств міста, впродовж якого підприємство-гігант має привести своє виробництво у відповідність до національного та міжнародного екологічного законодавства.

¹ Социальная ответственность // Словарь практического психолога / сост. С. Ю. Головин. – Минск : Харвест, 1997. – С. 376.

² Тускоз Ж. Міжнародне право : підруч. / Жан Тускоз ; пер. з франц. Л. Бадешко. – К. : АртЕк, 1998. – 416 с.

³ Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами; Конвенція, Міжнародний документ від 29.12.1972 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_127

⁴ Кокорев Р. С. Понятіе и характерные черты государства как субъекта международного права / Р. С. Кокорев // Государство и право. – 2005. – № 12. – С. 71–79.

⁵ ДБНВ2.5–28–2006. Штучне та природне освітлення : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dnop.com.ua/dnaop/act8425.htm>

⁶ Жаркова О. А. Организационно-правовой механизм защиты морской среды от загрязнения с судов / О. А. Жаркова // Известия высших учебных заведений: Научно-теоретический журнал. – 1996. – № 2 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoved.jurfak.spb.ru/default.asp>

⁷ Чернявський А. Л. Міжнародно-правова відповідальність держави за забруднення поверхневих вод, вчинене приватними особами / А. Л. Чернявський // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти : зб. тез

доповідей за матеріалами I Міжнародної наук.-прак. конф. студентів і молодих вчених (м. Суми, 8–9 грудня 2006 р.) / Українська академія банківської справи Національного банку України. – Суми : УАБС НБУ, 2006. – С. 185–187.

⁸ *Гейнрих Д.* Экология : dtv-Atlas / Д. Гейнрих, М. Гергт ; пер. с нем.: В. В. Серебряков. – [5-е изд.]. – М. : Рыбари, 2003. – 287 с.

⁹ Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їх видалення ООН; Протокол, Перелік, Міжнародний документ від 10 грудня 1999 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_793

Резюме

Макаренко О. Ю. Міжнародно-правова охорона атмосферного повітря.

У статті розглянуто питання міжнародно-правової охорони атмосферного повітря, окремі питання створення й діяльності міжнародних установ та організацій, а також нормативно-правова база із питань, пов'язаних з міжнародно-правовим захистом атмосферного повітря.

Ключові слова: атмосферне повітря, охорона, захист, міжнародно-правове регулювання, екологічна безпека, співробітництво держав, міжнародні установи, моніторинг, довкілля, інформація, забруднювач.

Резюме

Макаренко О. Ю. Международно-правовая охрана атмосферного воздуха.

В статье рассматриваются вопросы международно-правовой охраны атмосферного воздуха, отдельные вопросы создания и деятельности международных организаций, а также нормативно-правовая база по вопросам, связанным с международно-правовой защитой атмосферного воздуха.

Ключевые слова: атмосферный воздух, охрана, защита, международно-правовое регулирование, экологическая безопасность, сотрудничество государств, международные организации, мониторинг, окружающая среда, информация, загрязнитель.

Summary

Makarenko O. International legal protection of air.

The article deals with the question of international legal protection of air, some on the creation and activities of international institutions and organizations, as well as the legal framework of issues related to international legal protection of air.

Key words: air, security, defense, international legal regulation, environmental security, cooperation, international institutions, monitoring, environmental information, pollutants.

УДК 349.42

О. В. ГАФУРОВА

Олена Вікторівна Гафурова, доктор юридичних наук, доцент, професор Національного університету біоресурсів і природокористування України

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН

Традиційним для аграрно-правової доктрини є визнання норм, якими регулюються трудові відносини у сільському господарстві, інститутом колгоспного, сільськогосподарського та аграрного права. Тим не менш, нині в законодавстві прослідковується чітка тенденція до нівелювання особливостей, що характерні для сільськогосподарської праці. Крім того, у процесі правового регулювання практично не враховується специфіка праці членів сільськогосподарських кооперативів та фермерських господарств.

Серед представників науки трудового права немає одностайності щодо питань: якою мірою законодавство про працю поширюється на трудові відносини членів кооперативів та їх об'єднань, фермерських господарств, яким є порядок регулювання таких відносин і відповідно – обсяг трудових прав та обов'язків осіб, які в них працюють. Так, з одного боку, висловлюються думки, що трудове право регулює лише відносини, які виникають при застосуванні найманої праці¹, з іншого – обстоюється точка зору, що «праця громадян повинна регулюватися однією галуззю – трудовим правом»², незалежно від форм власності, виду діяльності й галузевої належності підприємств, на яких вони працюють. Особливо актуальною стає ця проблема у світлі прийняття Трудового кодексу України.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці фахівців у галузі аграрного й трудового права, зокрема Н. Б. Болотіної, В. М. Єрмоленка, А. М. Земко, Т. С. Новак, О. О. Погрібного, В. І. Прокопенка, В. І. Семчика, М. В. Сторожева, Н. І. Титової, В. Ю. Уркевича, Г. І. Чанишевої, В. В. Янчука, В. З. Янчука.

Мета статті – дослідити проблеми правового регулювання аграрних трудових відносин. Особлива увага звертається на необхідності врахування в законодавстві специфіки, притаманної трудовим правовідносинам членів сільськогосподарських кооперативів і фермерських господарств.