



## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СТАДИИ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ НА ВЫБРОСЫ ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ ВЕЩЕСТВ В АТМОСФЕРНЫЙ ВОЗДУХ В УКРАИНЕ

А. ЕВСТИГНЕЕВ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического права юридического факультета  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### SUMMARY

The article looks at the issues of legal framework for the ecological security at the stage of issuing permissions for special air use in Ukraine. Examined the provisions of the basic regulations in the regulation of emissions of pollutants into the air, taken pursuant to the provisions of the Law of Ukraine "On protection of atmospheric air. The article also critically analyses the relevant legal procedures and provides separate suggestions regarding the improvement of the legal reinforcement of the social relations studied.

**Key words:** ecological security, special air use, permissions for special air use, emissions of pollutants into the air.

\* \* \*

В статье рассмотрены проблемы правового обеспечения экологической безопасности на стадии выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух в Украине. Проанализированы положения основных нормативных актов в сфере регулирования осуществления выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, принятых во исполнение положений Закона Украины «Об охране атмосферного воздуха». Проведен критический анализ соответствующих правовых процедур, внесены отдельные предложения относительно усовершенствования правового регулирования исследуемых общественных отношений.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, специальное использование атмосферного воздуха, разрешение на специальное использование атмосферного воздуха, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

*Постановка проблемы. Использование атмосферного воздуха путем осуществления выбросов в него загрязняющих веществ стационарными источниками (далее – Выбросы) при удовлетворении экономических интересов в современной Украине все чаще приводит к нарушению права человека на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, что требует соответствующей реакции со стороны государства, в первую очередь – путем усовершенствования законодательства в соответствующей сфере.*

*Важное значение в вопросе правового обеспечения безопасного для жизни и здоровья человека осуществления Выбросов может иметь процедура выдачи документов разрешительного характера, которая предшествует осуществлению таких Выбросов.*

**А**ктуальность темы исследования подтверждается как отсутствием специальных фундаментальных исследований соответствующей проблематики, так и тем, что при надлежущем ее изучении есть возможность так усовершенствовать нормы атмосферноохранного права, с закреплением соответствующих процедур и гарантий, чтобы не допустить выдачу разрешений на Выбросы, которые в будущем будут оказывать негативное воздействие на здоровье людей и нарушать экологическую безопасность.

Следует отметить, что на основании анализа специальной юридической литературы и положений действующего законодательства, автор предлагает рассматривать экологическую безопасность в первую очередь как состояние окружающей среды (всего, что окружает человека, как природного происхождения и

созданного в результате человеческой деятельности) и/или его отдельных компонентов, при котором его количественные и качественные характеристики соответствуют законодательно определенным научно обоснованным параметрам, при соблюдении которых не осуществляется непосредственного или опосредованного негативного влияния на жизнь и здоровья физических лиц, который мог бы вызвать ущерб указанным благам в форме соответственно смерти или расстройства здоровья (заболеваний).

**Состояние исследования.** Проблематика нормативного закрепления права на экологическую безопасность и правовых гарантий его обеспечения, были предметом научных исследований таких представителей украинской науки экологического права, как В. И. Андрейцев, Г. И. Балюк, Ю. Л. Власенко, А. П. Гетьман, Н. Л. Ильина, М. В. Краснова, Т. А.

Коваленко, Т. Г. Ковальчук, Н. Р. Малышева, Э. В. Позняк, Н. В. Шульга и др.

В то же время вопросы нормативного закрепления обеспечения экологической безопасности в сфере осуществления Выбросов как на стадии предоставления специальных разрешений на Выбросы, так и в процессе осуществления Выбросов, комплексно в юридической литературе Украины не рассматривались, хотя необходимость проведения соответствующих исследований обусловлена сложной экологической ситуацией в Украине, вызванной не в последнюю очередь значительным уровнем загрязнения воздуха.

**Целью и задачей статьи** является исследовать, позволяют ли современные правовые механизмы гарантировать на стадии принятия решений о выдаче разрешений на Выбросы отсутствие нарушений экологической безопасности при их осуществлении в будущем.

**Изложение основного материала.** Ст. 11 Закона Украины «Об охране атмосферного воздуха» от 16 октября 1992 № 2707-ХІІ (далее – Закон о воздухе) [1] предусмотрено, что для обеспечения экологической безопасности, создания благоприятной среды жизнедеятельности, предупреждения вредного влияния атмосферного воздуха на здоровье людей и окружающую среду осуществляется регулирование выбросов наиболее распространенных и опас-



ных загрязняющих веществ, перечень которых устанавливается Кабинетом Министров Украины, который определил такой перечень постановлением от 29 ноября 2001 № 1598 [2]. Следует обратить внимание на то, что в указанный перечень ни разу не вносились изменения относительно разновидностей соответствующих опасных веществ, свидетельствует не столько о его универсальности, несмотря на обусловленное время объективное накопления загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, возникновения новых опасных их соединений, что, скорее всего, является одной из наглядных иллюстраций недостаточного внимания отечественного законодателя к вопросам обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды. Так, в соответствии с ч. 2 этой же статьи перечень загрязняющих веществ пересматривается Кабинетом Министров Украины не реже одного раза в пять лет по предложению центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды, и центрального органа исполнительной власти, обеспечивающий формирование государственной политики в сфере здравоохранения, однако по настоящее время такого пересмотра не производилось.

Основной предусмотренной Законом о воздухе форме вышеуказанного регулирования Выбросов стационарными источниками является выдача разрешения. Единый механизм проведения и оплаты работ, связанных с выдачей разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, установлен Порядком проведения и оплаты работ, связанных с выдачей разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, учета предприятий, учреждений, организаций и граждан-предпринимателей, получивших такие разрешения, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 13 марта 2002 г. № 302 (далее – Порядок 302) [3].

П. 2 Порядка 302 определено, что разрешение на Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками официальный документ, который дает право предприятиям, учреждениям, организациям и

гражданам-предпринимателям эксплуатировать объекты, из которых поступают в атмосферный воздух загрязняющие вещества или их смеси, при условии соблюдения установленных соответствующих нормативов предельно допустимых выбросов и требований к технологическим процессам в части ограничения выбросов загрязняющих веществ в течение определенного в разрешении срока. Проверка же возможности соблюдения указанных нормативов и должна быть проведена до выдачи соответствующего разрешения. Разрешение выдается субъекту хозяйствования – владельцу стационарного источника выброса, из которого поступают в атмосферный воздух загрязняющие вещества или их смеси.

Следует указать, что процедура выдачи разрешений на Выбросы содержит отдельные положения, которые могут содействовать обеспечению экологической безопасности в соответствующей сфере. Так, для получения разрешения субъект хозяйствования, в частности, готовит документы, в которых обосновываются объемы выбросов загрязняющих веществ; проводит инвентаризацию источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, видов и объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, пылегазоочистного оборудования; проводит оценку влияния выбросов загрязняющих веществ на состояние атмосферного воздуха на границе санитарно-защитной зоны, разрабатывает планы мероприятий по: достижению установленных нормативов предельно допустимых выбросов для наиболее распространенных и опасных загрязняющих веществ; охраны атмосферного воздуха на случай возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера; ликвидации причин и последствий загрязнения атмосферного воздуха; окончательного прекращения деятельности, связанной с выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух, и приведения места деятельности в удовлетворительное состояние, предотвращение превышения установленных нормативов предельно допустимых выбросов в процессе производства, осуществление контроля за соблюдением установленных нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ и условий раз-

решения на выбросы; обосновывает размеры нормативных санитарно-защитных зон, проводит оценку расходов, связанных с реализацией мероприятий по их созданию; проводит оценку и анализ затрат, связанных с реализацией запланированных мероприятий по предотвращению загрязнения атмосферного воздуха; готовит информацию о получении разрешения для ознакомления с ней общественности в соответствии с законодательством.

Общие требования к оформлению документов, в которых обосновываются объемы выбросов, для получения разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками для предприятий, учреждений, организаций и граждан-предпринимателей определен инструкцией, утвержденной приказом Министерства охраны окружающей природной среды Украины от 9 марта 2006 N 108 (далее – Инструкция 108) [4].

Инструкцией 108 предусмотрено дифференциацию состава документов, в которых обосновывается объем выбросов, в зависимости от принадлежности объекта, для которого разрабатываются соответствующие документы, в одной из трех выделенных групп. Причем перечень таких документов, приведенный в п. 2, свидетельствует о необходимости наличия в них информации о возможных негативных воздействиях на атмосферный воздух (а через него – и на здоровье людей). Отметим, что Инструкцией не предвидится оценки и учета состояния загрязнения окружающей среды в целом и его отдельных компонентов, в частности – в месте расположения соответствующего стационарного источника выбросов, что могло бы дать больше информации о возможных негативных воздействиях от деятельности, на которую получается разрешение. В то же время информация о состоянии загрязнения атмосферного воздуха соответствующей местности в соответствии с п. 2.8. рассматриваемой Инструкции 108 должна быть подана, что следует признать положительным.

Важной гарантией соблюдения экологической безопасности в пределах исследуемой разрешительной процедуры могут быть положения ст. 11 Закона о воздухе, в силу которых разрешения на выбросы загрязняющих веществ в



атмосферный воздух выдаются при условии: 1) непревышения в течение срока их действия установленных нормативов экологической безопасности; 2) непревышения нормативов допустимых выбросов загрязняющих веществ стационарных источников; 3) соблюдения требований к технологическим процессам в части ограничения выбросов загрязняющих веществ.

Итак, учитывая указанное, соответствующий разрешительный орган при выдаче соответствующего разрешения должен убедиться в выполнении трех названных выше условий, а в случае их несоблюдения в такой выдаче должно быть отказано. Однако фактическая проверка соответствия деятельности, на которую выдается разрешение, трем вышеупомянутым условиям, на практике осложняется отсутствием четкой нормативно определенной процедуры такой проверки, ведь порядок ее проведения не предусмотрен ни Законом о воздухе, ни Инструкцией 108, а также отсутствием конкретных нормативов, которые бы были разработаны с учетом современного состояния окружающей среды. Так, несмотря на значительные изменения в состоянии окружающей среды, которые произошли за период независимости Украины, значительным изменениям в перечне и свойствах опасных веществ, выбрасываемых в атмосферу, а также появлению новых экологически безопасных технологий и оборудования, которые могут использоваться, а значит – должны учитываться при определении нормативов безопасности атмосферного воздуха путем их усиления, в Украине до сих пор продолжают действовать устаревшие советские акты (СНиП, ГОСТ) по соответствующим вопросам, а разработку отечественных современных нормативов не уделяется должного внимания.

Согласно ст. 1 Закона о воздухе, нормативы экологической безопасности атмосферного воздуха, в непревышении которых должен убедиться разрешительный орган – это группа нормативов, соблюдение которых предотвращает возникновение опасности для здоровья человека и состояния окружающей природной среды от воздействия вредных факторов атмосферного воздуха. Логично, что подтверждение факта соблюдения таких нормативов (в форме их не-

превышения), очевидно, будет способствовать обеспечению экологической безопасности, ведь будет свидетельствовать о том, что опасность для здоровья человека не возникнет.

Разновидностями указанных нормативов являются нормативы качества атмосферного воздуха, а также предельно допустимые уровни воздействия акустического, электромагнитного, ионизирующего и других физических факторов и биологического воздействия на состояние атмосферного воздуха населенных пунктов (ст. 5 Закона о воздухе). Порядок разработки и утверждения нормативов экологической безопасности атмосферного воздуха (далее – Порядок 299) утвержден постановлением Кабинета Министров Украины от 13 марта 2002 № 299.

Несмотря на то, что Закон о воздухе уполномочил установить процедуру разработки и утверждения указанных нормативов именно Кабинет Министров Украины, последний в порядке 299 вместо определения конкретной процедуры предусмотрел бланкетную норму, согласно которой, фактически перепоручил это Минприроды, определив в пункте 4, что соответствующие нормативы разрабатываются в соответствии с инструкцией, которая утверждается этим министерством. Однако требование об утверждении указанной инструкции не выполнена Минприроды по настоящее время, через 13 лет после вступления в силу Порядка 299, что, очевидно, является фактом недопустимого ненадлежащего внимания специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти на удивление актуальной проблемы обеспечения ЭБ в сфере использования атмосферного воздуха. Как следствие – очевидна невозможность проведения проверки возможности непревышения установленных нормативов экологической безопасности в течение срока действия соответствующего разрешения на Выбросы, ведь в настоящее время даже не разработан инструктивный нормативный акт о порядке разработки таких нормативов. Что уж говорить о самом факте такой разработки и ее последствиях – утверждении соответствующего норматива и введения его в действие.

Как результат – в последнее время регулярно возникают ситуации по за-

грязнению атмосферного воздуха в масштабах, опасных для здоровья большого количества людей. Особенно опасны масштабы такое загрязнение приобрело в промышленно развитых городах Донбасса – Донецке и Мариуполе. Не отстает от этих восточноукраинских городов и западный областной центр – Ужгород, который, по официальным данным Центральной геофизической обсерватории за 2012 г., был на втором месте после Мариуполя по уровню загрязнения атмосферного воздуха [5].

**Выводы.** Подводя итоги, есть основания констатировать наличие значительных недостатков в нормативном регулировании обеспечения ЭБ на стадии выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ, прежде всего связанные с нечеткостью законодательства (что проявление прежде всего в отсутствии отдельных предписаний, определяющих конкретные разрешительные процедуры, порядок их реализации и правовые последствия установления в конкретном случае возможности/невозможности безопасного осуществления выбросов), невыполнением уполномоченными государственными органами указаний Закона о воздухе по подзаконного детализации нормативного регламентирования отдельных важных вопросов (в частности, конкретного порядка разработки нормативов экологической безопасности атмосферного воздуха). В то же время атмосфероохранное законодательство даже в действующем состоянии содержит гораздо больше предписаний, которые, при условии их соблюдения, могут способствовать обеспечению ЭБ в пределах соответствующей разрешительной процедуры, чем уже исследованы выше в этом разделе положения нормативных источников земельного, лесного и водного права.

Проведенное в данной статье исследование дает основания для вывода, что предусмотренные атмосфероохранным законодательством Украины основные процедуры предоставления разрешений на Выбросы не предусматривают эффективных механизмов проверки экологической безопасности деятельности по таким Выбросам в будущем, хотя отдельные положения, в случае их соответствующих изменений и дополнений, могут исполнять антропоохранную функцию. В первую очередь речь



идет об усовершенствовании процедур разработки, утверждения и контроля соблюдения нормативов экологической безопасности атмосферного воздуха

В связи с указанным названные процедуры подлежат усовершенствованию путем закрепления эффективных механизмов предварительной проверки экологической безопасности осуществления выбросов в каждом конкретном случае выдачи соответствующих разрешений, что позволит минимизировать риски причинения вреда жизни или здоровью населения.

#### Список использованной литературы:

1. Об охране атмосферного воздуха : Закон Украины от 16 окт. 1992 № 2707-ХІІ // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

2. Об утверждении перечня наиболее распространенных и опасных загрязняющих веществ, выбросы которых в атмосферный воздух подлежат регулированию : Постановление Кабинета Министров Украины от 29 июня. 2001 г. № 1598 // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 49. – Ст. 2187.

3. Об утверждении Порядка проведения и оплаты работ, связанных с выдачей разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, учета предприятий, учреждений, организаций и граждан-предпринимателей, получивших такие разрешения : Постановление Кабинета Министров Украины от 13 марта. 2002 г. № 302 // Официальный вестник Украины. – 2002. – № 12. – Ст. 574.

4. Об утверждении Инструкции об общих требованиях к оформлению документов, в которых обосновываются объемы выбросов, для получения разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками для предприятий, учреждений, организаций и граждан-предпринимателей : Приказ Министерства охраны окружающей природной среды Украины от 9 марта 2006 года № 108 // Официальный вестник Украины. – 2006. – № 13. – Ст. 916.

5. Самые грязные города Украины: Ужгород уже второй [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://life.pravda.com.ua/society/2012/03/1/97087/>.

## СООТНОШЕНИЕ КАТЕГОРИЙ «ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД» И «ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД»

К. ЕМЕЛЬЯНЕНКО,

соискатель кафедры фундаментальных юридических дисциплин  
Харьковского национального университета внутренних дел

#### SUMMARY

This article is devoted to the comparative analysis the categories of «effectiveness of the police» and «effectiveness legal regulation of the police». The effectiveness of the internal affairs bodies activity defined as the qualitative condition of their actions, which reflects the extent to which the implementation of the police units assigned to the tasks of the modern requirements of law enforcement and the positive expectations of citizens. A direct and indirect impact the effectiveness of the legal regulation of police on the efficiency of their operations was disclosed. It is concluded that the correct realization of the internal affairs bodies of their functions implies ensuring that the legislation in this field corresponded to goals, objectives and strategic priorities of police activity.

**Key words:** effectiveness, police, legal regulation, legal order, efficiency criteria.

\* \* \*

Статья посвящена анализу категорий «эффективность деятельности ОВД» и «эффективность правового регулирования деятельности ОВД» в их сравнительном соотношении. Эффективность деятельности органов внутренних дел определена как качественное состояние их функционирования, которое отражает степень соответствия реализации возложенных на милицейские подразделения задач современным требованиям охраны правопорядка и позитивным ожиданиям граждан. Раскрывается прямое и опосредованное влияние эффективности правового регулирования деятельности ОВД на эффективность их деятельности. Сделан вывод, что надлежащее выполнение органами внутренних дел своих функций предполагает обеспечение соответствия законодательства в этой сфере целям, задачам, стратегическим приоритетам деятельности ОВД.

**Ключевые слова:** эффективность, органы внутренних дел, правовое регулирование, правопорядок, критерии эффективности.

*Постановка проблемы. Деятельность органов внутренних дел Украины в условиях формирования демократического, правового, социального государства приобретает качественно новое содержание. Меняются приоритеты правоохранительной деятельности, появляются новые функции, совершенствуются механизмы взаимодействия милиции и населения. Указанные изменения отражают трансформацию мировоззренческой основы функционирования ОВД, влекут за собой кардинальное изменение критериев оценки эффективности их деятельности. Одним из важнейших условий эффективности деятельности ОВД является ее надлежащее нормативно-правовое регулирование, обеспечивающее реализацию стратегических и тактических целей, задач и приоритетов правоохранительной деятельности. Особое значение совершенствование правового регулирования приобретает в условиях адаптации законодательства Украины к правовым стандартам ЕС.*

**Состояние исследования.** Отечественная и зарубежная юрис-пруденция уделяет достаточное внимание вопросам повышения эффективности правоохранительной деятельности вообще и деятельности органов внутренних дел в частности. В разное время им посвятили свои исследования

Ю. Е. Аврутин, С. С. Алексеев, В. Ю. Касьян, В. Н. Кудрявцев, С. С. Лукаш, Б. С. Никифоров, Д. Н. Павлов, А. С. Пашков, И. П. Подмаркова, Л. С. Явич, А. Н. Ярмыш и многие другие. Отдельные аспекты эффективности правового регулирования раскрывают в своих работах С. В. Бобровник, В. В. Головченко,