

Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

УДК 349.6 (476 + 1-87) (043.3)

Тамара Рогожкіна *

ПРО ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НОРМУВАННЯ ЯКОСТІ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ

У статті розглядаються значення і види нормативів якості навколишнього середовища, передбачені законодавством Республіки Білорусь. Як важливі складові екологічного нормування аналізуються вимоги до розробки нормативів якості навколишнього середовища. Констатується, що екологічне нормування ґрунтується на санітарно-гігієнічному нормуванні, спрямованому на забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Одним із перспективних напрямів вдосконалення правового механізму екологічного нормування визнається використання екосистемного підходу, націленого на охорону природних екологічних систем.

Ключові слова: охорона навколишнього середовища, екологічне нормування, норматив якості навколишнього середовища, гранично-допустима концентрація хімічних та інших речовин.

Рогожкіна Т. В. О некоторых организационно-правовых аспектах нормирования качества окружающей среды в Республике Беларусь.

В статье рассматриваются значение и виды нормативов качества окружающей среды, предусмотренные законодательством Республики Беларусь. Как важные составляющие экологического нормирования анализируются требования к разработке нормативов качества окружающей среды. Констатируется, что экологическое нормирование основывается на санитарно-гигиеническом нормировании, направленном на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Одним из перспективных направлений совершенствования правового механизма экологического нормирования признается использование экосистемного подхода, нацеленного на охрану естественных экологических систем.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологическое нормирование, норматив качества окружающей среды, предельно-допустимая концентрация химических и иных веществ.

Rogozhkina T. V. On some organizational and legal aspects of standardization of environmental quality in the Republic of Belarus.

In the article the importance and types of environmental quality standards provided by the legislation of the Republic of Belarus is considered. As an important component of environmental standardization requirements for the development of environmental quality standards are analyzed. It is stated that environmental standardization is based on the sanitary and hygiene regulation aimed at ensuring sanitary and epidemiological welfare of the population. The use of the ecosystem approach, aimed at protecting the natural ecological systems is recognized as one of the promising directions of perfection of the legal framework of environmental standardization.

Keywords: environmental protection, environmental standardization, environmental quality standard, maximum permissible concentration of chemicals and other substances.

Екологічне нормування – важливий інститут екологічного права, що є основоположним для реалізації конституційного права кожного на сприятливе навколишнє середовище. В рамках даного інституту, за допомогою екологічних нормативів, визначаються параметри якості навколишнього середовища, встановлюються межі впливу на навколишнє середовище в процесі господарської та іншої діяльності.

Ефективне вирішення поставлених перед екологічним нормуванням завдань залежить у тому числі від чіткості регламентації порядку розробки і прийняття такого виду екологічних нормативів, як нормативи якості навколишнього середовища. У зв'язку з цим актуальним є дослідження особливостей правового регулювання зазначеного питання з метою виявлення можливих напрямів вдосконалення правового забезпечення.

Відповідно до статті 20 Закону Республіки Білорусь від 26 листопада 1992 № 1982-ХІІ «Про охорону навколишнього середовища» (далі – Закон про охорону навколишнього середовища) до нормативів якості навколишнього середовища відносяться:

- нормативи гранично допустимих концентрацій хімічних та інших речовин;
- нормативи гранично допустимих фізичних впливів;
- нормативи гранично допустимих концентрацій мікроорганізмів;
- інші нормативи якості навколишнього середовища [1].

Схожі нормативи передбачені статтею 33 Закону України від 25 червня 1991 № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» [2], статтею 23 Екологічного кодексу Республіки Казахстан [3].

У Республіці Білорусь процес екологічного нормування здійснюється з урахуванням основних вимог до розробки нормативів у галузі охорони навколишнього середовища, якими відповідно до статті 19 Закону про охорону навколишнього середовища є:

- встановлення підстав їх розробки;
- проведення науково-дослідних робіт з їх обґрунтування;
- оцінка та прогнозування екологічних, соціальних, економічних наслідків їх застосування;
- інші вимоги, встановлювані законодавством Республіки Білорусь.

Підставами можна вважати обставини, з якими законодавство пов'язує необхідність розробки нормативів якості навколишнього середовища.

Визначення зазначених обставин необхідно, щоб виключити ситуації, коли суспільні відносини, які потребують правовому регулюванню, залишаються неврегульованими правом, наприклад, коли який-небудь фактор навколишнього середовища робить негативний вплив на здоров'я людей, проте нормування відносно нього не здійснюється.

Тобто, визначення випадків, у яких нормативи якості навколишнього середовища повинні бути встановлені, а також порядку їх встановлення, є досить істотним.

З метою подальшої більш детальної регламентації в законодавстві відповідних питань може бути цікавий досвід Європейського Союзу, де передбачено складання Пріоритетного списку особливо небезпечних речовин. Для речовин, включених до Пріоритетний список, повинні бути встановлені гранично допустимі значення емісій точкових джерел і стандарти якості навколишнього середовища для води, донних відкладень і біоти [4].

Складання списку речовин, вміст яких в навколишньому середовищі повинно нормуватися, непросте завдання, оскільки кількість забруднюючих речовин у світі величезна, і число їх у міру розвитку нових технологічних процесів постійно зростає.

М. Ворнінг зауважує, що, в той час як ряд небезпечних хімічних речовин став предметом правового регулювання, переважна їх більшість знаходиться у вільному торговому обігу і застосовується за відсутності доступу до інформації про ступінь ризику та потенційної шкоди природі. Проблема так званого ігнорування токсичності має загальносвітове значення, оскільки зазначені хімічні сполуки застосовуються всюди [5].

У цьому відношенні «пріоритет», як в локальному, так і в глобальному масштабі, вчені віддають наступним забруднюючих речовинах:

- діоксиду сірки (з урахуванням ефекту вимивання діоксиду сірки з атмосфери і попадання утворюються сірчаної кислоти і сульфатів на рослинність, ґрунт і у водойми);
- важким металам: у першу чергу свинцю, кадмію і особливо ртуті (з урахуванням ланцюжків її міграції та перетворення у високотоксичну метилртуть);
- деяким канцерогенним речовинам, зокрема бензапіренам;
- нафті і нафтопродуктам у морях і океанах;
- хлорорганічним пестицидам (у сільських районах);
- оксидам вуглецю і оксидам азоту (у містах).

Цей перелік, безумовно, повинен бути доповнений радіонуклідами та іншими радіоактивними речовинами.

Включення певної речовини до переліку речовин повинно бути підставою для розробки нормативів якості навколишнього середовища.

При цьому можливо передбачити положення про право вносити пропозиції щодо доповнення переліку, з визначенням органу, відповідального за розгляд пропозицій по суті.

Одним з основних вимог до розробки нормативів у галузі охорони навколишнього середовища є проведення науково-дослідних робіт з їх обґрунтування.

В основі встановлення нормативів екологічної якості навколишнього середовища лежить принцип пороговості впливу. Поріг шкідливої дії – це мінімальна кількість речовини, при впливі якого в організмі відбуваються зміни, що виходять за межі фізіологічних і пристосувальних реакцій. Порогова доза речовини викликає у організму відгук, який не може бути компенсований за рахунок механізмів підтримки внутрішньої рівноваги.

Внаслідок перевищення верхньої граничної концентрації забруднювачів повітря, питної води, токсичних хімічних елементів в раціоні харчування тощо відбувається розбалансування організму, коли нормальна регуляція функцій організму стає неможливою [6].

Таким чином, для запобігання негативного впливу забруднюючих речовин необхідно знати їх граничні рівні, при яких можливі нормальна життєдіяльність і функціонування організму.

Визначення граничних рівнів – тривалий і складний процес, якому передують численні дослідження на тваринах і рослинах. При появі перших ознак порушення обміну речовин, складу крові і т.д. доза вважається патологічною. Вона виявляється при тривалих експериментах по хімічним, біологічним, фізичним, фізіологічним і іншим показникам. З точки зору екології, гранично допустима концентрація шкідливих речовин не що інше, як верхня межа стійкості організму, при перевищенні якого та чи інша речовина стає лімітуючим.

При визначенні шкідливого впливу часто використовується поняття токсичності шкідливої речовини. Під токсичністю розуміють здатність речовин викликати порушення фізіологічних функцій організму, що у свою чергу призводить до захворювань (інтоксикацій, отруєнь), а у важких випадках до загибелі [7].

У процесі проведення науково-дослідних робіт з обґрунтування нормативів якості навколишнього середовища важлива методологія розробки екологічних нормативів, що спирається на дослідження вчених в галузі екології.

Інформацію про оцінку та прогнозуванні екологічних, соціальних, економічних наслідків застосування нормативу якості навколишнього середовища слід відображати в обґрунтуванні прийняття нормативу – документі, що додається до проекту нормативу якості навколишнього середовища.

Звернемо увагу, що в законодавстві Республіки Білорусь превалює санітарно-гігієнічний підхід в екологічному нормуванні, при якому нормативи якості навколишнього середовища закріплюються в санітарних нормах і правилах, гігієнічних нормативах, і який в літературі деколи піддається критиці.

Якщо основним завданням санітарно-гігієнічного нормування є безпека життєдіяльності людини і збереження генетичного фонду, то завдання екосистемного нормування полягає у збереженні біорізноманіття, нормальних умов функціонування і розвитку екосистем [8].

На думку О. Ф. Садикова, побудова стандартів якості середовища слід пов'язувати з введенням критерію гранично допустимої екологічної навантаженості на екосистеми локального, регіонального та глобального масштабів. Найважливішими індикаторами стану екосистем, реакція яких може використовуватися в екологічному нормуванні, є: показники біогеоценозу (швидкість проходження біогенів і повнота їх включення в біологічний круговорот), хід ґрунтоутворювального процесу, структурні характеристики екосистем (генетична різноманітність, збереження рідкісних видів тварин і рослин), чиста кратність приросту чисельності популяцій. Перспективними групами можуть бути дрібні ссавці (близькість до людини за фізіологічними показниками) і амфібії.

На думку А. М. Степанова, основним рівнем екологічного нормування має бути рівень екосистем. Пріоритетний список реєстрованих параметрів біогеоценозу визначається його основною функцією – підтримкою біогеохімічного кругообігу речовин. Для лісових екосистем список наступний: запас деревостану, маса листя або хвої, бальна оцінка життєвого стану деревостою, надземна фітомаса трав'яно-кустарничкового ярусу, загальне проективне покриття травостою, число видів фітоценозу, маса і потужність підстилки, відносна швидкість розкладання целюлози, щільність і число видів (груп) ґрунтової мезофауни [9].

У модельному законі «Про екологічну безпеку», прийнятому постановою Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць Співдружності незалежних держав від 15 листопада 2003 року № 22-18, передбачається застосування екосистемного підходу при

встановленні нормативів екологічної безпеки [10]. Так, відповідно до статті 24 названого закону до нормативів екологічної безпеки стосовно об'єктів впливу відносяться нормативи рівнів прийнятного і гранично допустимого екологічного ризику, встановлені відповідно:

- з хімічними показниками стану навколишнього середовища, акумулюючої здатності асиміляційної ємності природних екосистем та природно-господарських систем щодо хімічного забруднення, включаючи радіоактивні речовини;

- з фізичними показниками стану навколишнього середовища, в тому числі з гідрометеорологічними показниками, включаючи рівні радіоактивності і рівні інших видів вимірювань;

- з біологічними показниками природних екосистем, у тому числі видів і груп рослин, тварин та інших організмів, що використовуються в якості індикаторів і біосенсорів в системах екологічної діагностики стану екологічної безпеки навколишнього середовища;

- з технологічними регламентами проєктованих і діючих стаціонарних, пересувних і інших джерел впливу на навколишнє середовище та здоров'я населення;

- з іншими показниками, вибір яких визначається виходячи з цілей розкриття невизначеностей у процедурі оцінки екологічного ризику при вирішенні конкретних завдань.

Використання екосистемного підходу вбачається з норм статті 23 Екологічного кодексу Республіки Казахстан, що передбачає, зокрема, нормативи, встановлені відповідно до біологічних показників стану навколишнього середовища, в тому числі видів і груп рослин, тварин та інших організмів, використовуваних як індикатори якості навколишнього середовища, а також нормативи гранично допустимих концентрацій мікроорганізмів, які регламентуються санітарно-епідеміологічними правилами і нормами, гігієнічними нормативами:

- бонітет ґрунтів, вміст гумусу, показники водної та вітрової ерозії ґрунтів, їх заболочування, засолення, осолонцювання і інші ґрунтові характеристики земель;

- лісистість і заліснення території, захаращеність лісу, санітарний стан лісів, інші кількісні та якісні показники окремих ділянок лісового фонду;

- нормативи якості води для використання в питних та інших цілях;

- інші нормативи стану природних ресурсів, передбачені законодавством Республіки Казахстан [3].

Таким чином, вдосконалення організаційно-правових складових нормування якості навколишнього середовища можливо пов'язувати, в тому числі з конкретизацією вимог до розробки нормативів якості навколишнього середовища, розширенням застосування екосистемного підходу в екологічному нормуванні.

Список використаних джерел:

1. Об охране окружающей среды : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=V19201982

2. Об охране окружающей природной среды: Закон Украины от 25 июня 1991 г. № 1264-ХІІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kodeksy.com.ua/ka/ob_ohrane_okruzhajushhej_prirodnoj_sredy/statja-33.htm. – Дата доступа: 22.04.2015.

3. Экологический кодекс Республики Казахстан : Кодекс Респ. Казахстан, 9 янв. 2007 г., № 212-ІІІ-ЗРК // Ведомости Парламента Респ. Казахстан. – 2007. – № 1. – Ст. 1.

4. Калинин М. Ю. Законодательство Республики Беларусь в области водных ресурсов и Водная рамочная директива Европейского Союза. Руководство для специалистов / М. Ю. Калинин, А. М. Пеньковская, А. М. Самусенко. – Минск : Арт-Пресс, 2003. – 136 с.

5. Винтер Г. Предисловие к сборнику «Мультиуровневое управление глобальными экологическими изменениями. Перспективы с позиций науки, социологии и права» / Г. Винтер // Экол. право. – 2006. – № 6. – С. 33–41 ; 2007. – № 1. – С. 38–43 ; № 2. – С. 39–45.

6. Коробкин В. И. Экология / В. И. Коробкин, Л. В. Передельский. – Ростов н/Д. : Феникс, 2006. – 576 с.

7. Мисник Г. А. Экологическое право : учеб. для вузов / Г. А. Мисник, Н. Н. Мисник, Е. В. Нарезная. – Ростов н/Д. : Феникс, 2006. – 576 с.

8. Опекунов А. Ю. Экологическое нормирование / А. Ю. Опекунов. – СПб. : ВНИИОкеангеология, 2001. – 216 с.

9. Воробейчик Е. Л. Экологическое нормирование техногенных загрязнений наземных экосистем / Е. Л. Воробейчик, О. Ф. Садыков, М. Г. Фарафонов. – Екатеринбург : УИФ «Наука», 1994. – 280 с.

10. Об экологической безопасности : модел. закон : принят постановлением Межпарламент. Ассамблеи государств-участников СНГ, 15 нояб. 2003 г., № 22-18 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901898830>

** Рогожкіна Тамара Володимирівна – кандидат юридичних наук.*