

*Остапенко О. Г.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри економічної теорії та права**Харківського національного автомобільно-дорожнього університету**Шевченко Л. А.,**старший викладач кафедри економічної теорії та права**Харківського національного автомобільно-дорожнього університету*

ІСТОРІЯ ПРАВОВОЇ СТАНДАРТИЗАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

Анотація. Стаття присвячена визначенню історичних етапів формування процесу стандартизації в Україні, у тому числі в екологічній сфері. У статті досліджуються питання державної стандартизації якості навколишнього природного середовища, а також проблеми розробки та удосконалення екологічних стандартів.

Ключові слова: екологічні стандарти, стандартизація, охорона навколишнього природного середовища, екологічна безпека.

Постановка проблеми. Розвиток всесвітньої стандартизації в історичному контексті тісно пов'язаний із виникненням людства. Так, ще із стародавніх часів процес стандартизації був несвідомим і виявлявся у встановленні однакових форм і видів знарядь праці.

За умови науково-технічного процесу стандартизація є унікальною сферою суспільної діяльності, яка поєднує наукові, технічні, господарські, економічні, юридичні та політичні аспекти. У всіх розвинутих країнах підвищення рівня виробництва, покращення якості продукції, зменшення кількості шкідливих викидів та скидів у навколишнє природне середовище і підвищення якості життя населення тісно пов'язані з широким застосуванням стандартизації. Період зародження, розвитку законодавства про охорону природи колишнього СРСР, де з'явилися перші кроки екологічної стандартизації, його історичний аналіз мають величезне значення для подальшого розуміння причин гальмування становлення єдиної системи екологічної стандартизації в Україні. При цьому потребує вдосконалення періодизація процесу формування стандартизації не тільки загальна, але й екологічна.

Питання історичного розвитку, становлення та вдосконалення відносин між людьми щодо використання та охорони природних ресурсів вивчалось такими науковцями СРСР (УРСР), як О.С. Колбасов, В.В. Петров, Н.І. Малишко та ін. За часів незалежності України проблеми використання природних ресурсів, охорони природи із часів «Руської Правди» Ярослава Мудрого, законодавства Петра I, перших декретів РРФСР до законодавства кінця 80-х років минулого століття висвітлювалося О.К. Голіченковим, Т.Є. Новицькою, С.В. Чиркіним, М.Б. Булгаковим, А.А. Ялбулгановим тощо. Однак предметом дослідження вказаних авторів виступали основні ідеї, підходи до регулювання відносин природокористування і відповідні їм правові норми та інститути, а питання періодизації історичних етапів формування процесу стандартизації не отримали детального висвітлення.

Метою статті є визначення історичних етапів формування процесу стандартизації в Україні, у тому числі в екологічній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Першими в історії людства «стандартами» вважаються алфавіт, граматичні правила, норми спілкування й поведіння, міри довжини (дов-

жина ліктя, ступні, ширина кисті), ваги, що забезпечують взаєморозуміння людей у суспільстві і мають соціальний характер. Отже, основною функцією стандартизації було встановлення єдиних мір довжини, ваги, уніфікації виробів і будівельних матеріалів [1].

Процес елементарної стандартизації виник уже в доісторичні часи, коли людина несвідомо «стандартизувала» свої знаряддя праці. Виникнення стандартизації пов'язано з тим, що людина зрозуміла доцільність раціонального способу виробництва речей, заощадження часу, сили. Так, згідно з останніми знахідками в Шумері або Єгипті писемність з'явилася більше ніж 6 тис. років тому. На нашу думку, знаки, піктограми та інші форми епістоля можна розглядати як ранні приклади стандартизації. Крім того, майже 4 тис. років тому у вавилонян з'явилися цифри, які як і нотні записи можна вважати давньою нормативною мовою.

У Китаї окремі «види» стандартизації сприяли соціальному добробуту. Імператор Цинь Шихуанді для спрощення системи збору податків зробив усі гирі, міри та монети однаковими. Для полегшення роботи чиновників, які переводилися з однієї області в іншу, була стандартизована мова. Місцеві варіації в стилі письма і використання ієрогліфів були офіційно заборонені. Імператорським декретом було встановлено, щоб усі вози мали півдужжя однакової довжини: шляхи на той час заощаджені були погано і вози вибивали в них глибокі колії. Тягнути їх було важко, бо різниця довжини півдужжя возів і відстань між коліями була різною. Із введенням стандартної довжини півдужжя труднощі були переборені. Ці реформи сприяли процвітанню держави [2], що свідчить про виникнення першого «досвіду» стандартизації.

Стандарти вимірювання встановлювалися приблизно 7 тис. років тому і в Давньому Єгипті. Так, у єгипетських гробницях були знайдені еталони довжини. При будівництві пірамід застосовувався «царський лікоть» довжиною приблизно 52,6 см.

Шумери також використовували визначені стандарти. У XVIII ст. до н.е. цар Хамурапі видав закон, у якому були встановлені та стандартизовані ваги та міри. Закони Хамурапі забороняли використовувати фальшиві гирі при зважуванні зерна, яке в той час слугувало засобом платежу.

Кодекс дванадцяти таблиць як пам'ятник давнього римського права є свого роду збірником стандартів у галузі дорожнього будівництва. Цей документ регламентував ширину доріг: для пішоходів – один римський фут, для вершників – три римських фути, для коляски – чотири римських фути.

Згадування про російські міри зустрічається в «Руській Правді» і грамотах руських князів. При І. Грозному були прийняті «друковані» (мідні) міри, що були хоча й недосконалими, але зразковими мірами. Елементи стандартизації можна відшукати і в епоху Петра I, який запровадив взаємозамінність та однаковість при виготовленні зброї [3].

Розвиток масового виробництва і залізничного транспорту привели до виникнення промислової стандартизації. Так, у 1889 р. в Російській імперії були прийняті перші технічні умови на проектування і спорудження залізниць, а у 1898 р. – і єдині технічні вимоги на постачання основних матеріалів і виробів для нестатків залізничного транспорту. Тоді ж російські терміни «зразок», «мірило» були замінені англійським словом «стандарт».

У першій чверті XX ст. практично в усіх країнах, у тому числі й СРСР (до складу якого входила і Українська Республіка) були створені національні організації зі стандартизації для формування й реалізації єдиної технічної політики. Встановлення стандартів відбувалося й в екологічній сфері. Досліджуючи перші декрети РСФСР і законодавство 20–30-х років минулого століття, О.К. Голіченков виділяє три етапи розвитку союзної стандартизації охорони природи та природокористування: 1) децентралізація 1917–1918 рр., пов'язана з передачею функцій управління природокористуванням і охороною природи місцевим органам влади; 2) централізація на рівні господарських наркоматів 1919–1921 рр.; 3) централізація шляхом створення спеціального органу управління в 1923–1938 рр. і наступні роки. Як зазначає вчений, децентралізація управління землями та іншими природними ресурсами з передачею всієї повноти влади місцевим радам юридично була оформлена першими радянськими декретами [4]. Отже, у перших декретах радянської влади були закладені основи контролю держави за землями, що знайшло відображення і в тенденціях розвитку сучасної екологічної стандартизації.

Аналізуючи історію вітчизняної стандартизації в цей період, можна з упевненістю сказати, що при соціалізмі вона стала своєрідним знаряддям державного керівництва народним господарством і як правовий інститут остаточно склалася в 1925 р., коли постановою Ради народних комісарів СРСР від 15 вересня був створений Комітет зі стандартизації при Раді праці й оборони (далі – Комітет), який реалізовував загальне керівництво роботами щодо стандартизації в країні. До цього часу вони здійснювалися різними наркоматами, що видавали відомчі стандарти, технічні умови, нормативи тощо [5]. Але через проведення цієї роботи роз'єднано стандартизація не могла дати бажаного ефекту, що зумовило необхідність зосередження цих робіт в одному органі.

Основним завданням Комітету було встановлення стандартних форм, розмірів, типів, специфікацій і технічних умов, затвердження й опублікування обов'язкових стандартів. Із цього часу був введений новий вид нормативно-технічної документації – загальносоюзні стандарти, обов'язкові для застосування в усіх галузях народного господарства.

Слід зазначити, що після утворення Комітету зі стандартизації наркомати не були обмежені в правах щодо видання відомчих стандартів за умови, якщо вони не суперечили обов'язковим, затвердженим Комітетом, чим підкреслювалася чільна роль загальносоюзних стандартів.

Перший загальносоюзний стандарт був затверджений 7 травня 1926 р. – ОСТ 1. Пшениця. Селекційні сорти зерна. Номенклатура. Надалі розвиток стандартизації йшов шляхом промислової спеціалізації, і тільки в 1951 р. вперше в СРСР були введені національні стандарти у вигляді гранично припустимих концентрацій для 10 найбільш розповсюджених атмосферних забруднень [6].

Велике значення в здійсненні стандартизації і встановленні основних її принципів належить Державній системі стандартизації, затвердженій 12 липня 1968 р., яка охопила весь процес стандартизації, починаючи від визначення цілей і за-

дач, організації і методики проведення роботи в усіх галузях господарства до розробки і побудови самого стандарту, і являла собою комплекс взаємопов'язаних правил і положень. У цьому нормативному акті враховувалися вимоги науково-технічного прогресу, що значно розширювали сферу стандартизації. Крім якості продукції та пов'язаних із нею процесів, стандартизації стали підлягати суспільно-технічні й організаційно-методичні правила і норми, науково-технічні терміни тощо. Цим ДСТ 1.0-68 ГСС уперше була здійснена стандартизація управлінських документів. Істотним недоліком цієї системи було те, що в ній не знайшли відображення стандарти навколишнього природного середовища [7].

Важливо відзначити, що державна стандартизація якості довкілля вперше стала практикуватися в СРСР із середини 1970-х рр. і проходила в рамках Координаційного плану з вирішення науково-технічних проблем, розробленого Державним комітетом СРСР науки і техніки і затвердженого 14 травня 1974 р. Він передбачав два комплекси стандартів: в області охорони вод і захисту атмосферного повітря.

Розвиток радянської природоохоронної стандартизації в 70-х рр. був одним із найважливіших напрямів діяльності з охорони довкілля і раціоналізації природокористування. З метою покращення планування й підвищення ефективності природоохоронної стандартизації була розроблена Єдина комплексна цільова програма робіт зі стандартизації в галузі охорони природного середовища та раціонального використання природних ресурсів на період до 1990 р., яка передбачала розробку 230 стандартів і технічних умов, у тому числі 74 державних стандартів, а також багато інших документів керівного та методичного характеру.

У результаті реалізації цієї програми був розроблений і затверджений Держстандартом СРСР ДСТ 17.0.0.01-76 «Система стандартів в галузі охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів», що передбачав розробку комплексних стандартів у галузі охорони і раціонального використання біологічних ресурсів, охорони і використання ґрунту, поліпшення використання земель, охорони флори і фауни, охорони і перетворення ландшафтів, раціонального використання й охорони надр, а також комплекс організаційно-методичних стандартів [8].

Розробка і функціонування підсистеми основних стандартів якості середовища зумовлювали появу уніфікованої термінології, встановлення порядку контролю і правове регулювання. Ці задачі були реалізовані через підсистему допоміжних стандартів якості середовища, що включала стандарти екологічної термінології, еколого-організаційні й еколого-правові стандарти. Створення єдиної екологічної термінології є одним із найважливіших напрямів стандартизації якості довкілля. Постановою Держстандарту СРСР від 1 січня 1977 р. була введена класифікація системи стандартів у сфері охорони природи під загальною назвою: «Терміни, визначення, класифікації». Також були затверджені декілька загальних і галузевих термінологічних стандартів – «Метеорологічні аспекти забруднення промислових викидів. Основні терміни і визначення», «Викиди шкідливих речовин автомобілями, тракторами і двигунами. Терміни і визначення», «Рекультивация земель. Терміни і визначення», «Класифікація порушених земель для рекультивации» тощо [9].

Істотним доповненням до ГОСТ 17.0.0.01-76 було прийняття ГОСТ 17.2.1.04-77 «Охрана природы. Атмосфера. Джерела та метеорологічні фактори забруднення. Промислові викиди. Терміни та визначення. Викиди – надходження речовин до стічних вод та водних об'єктів». ГОСТ 17.1.01.77 «Охрана природы. Атмосфера» встановив гранично допустимі викиди (далі – ГДВ) забруднюючих речовин промисловими підприємствами

для кожного джерела забруднення. ГОСТ 17.1.3.13. – 86 «Охорона природи. Гідросфера» визначив загальні вимоги до охорони поверхні вод від забруднення. Отже, система стандартизації природоохоронної діяльності мала три загальні напрями:

1) визначення екологічних нормативів граничних впливів на навколишнє природне середовище. Метою нормування якості довкілля стали охорона стану здоров'я й умов життєдіяльності людини, збереження генетичного фонду, охорона рослинного і тваринного світу. Такими нормами є якісні обмеження на характеристики складу та властивості природних компонентів (водних об'єктів, атмосферного повітря, ґрунтів тощо), які розробляються з урахуванням природно-кліматичних і соціально-економічних умов розвитку територій, а також особливостей природних об'єктів. Ці норми враховуються при підготовці та прийнятті господарських та інших рішень, реалізація яких істотно впливатиме на навколишнє середовище. Нормативи впливів на довкілля встановлюються у вигляді гранично допустимих величин надходження речовин або енергії до нього від джерел впливу (виробничих нормативів впливу на навколишнє середовище); величин сукупного впливу на довкілля різноманітними господарчими та іншими об'єктами в межах адміністративно-територіальної одиниці. Виробничі нормативи впливу на навколишнє середовище розробляються екологокористувачами для підприємств в цілому і включають рівні шумового, теплового, вібраційного, електромагнітного та інших фізичних впливів виробництв, підприємств на довкілля та обсяги: а) скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; б) скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти; в) відходів;

2) визначення еколого-організаційних стандартів – загальних вимог до організації охорони довкілля. Наприклад, ГОСТ 17.1.3.03-77 «Охорона природи. Правила охорони водних об'єктів при лісосплаві» визначав охоронний процес цієї діяльності; ГОСТ 17.2.3.01-77 «Охорона природи. Правила контролю якості повітря населених пунктів» – правила реалізації охоронної діяльності тощо. Стандартизація природоохоронної діяльності сприяла однаковому підходу до цієї сфери еколого-господарської діяльності, що забезпечувало погодженість зусиль суб'єктів екологічних правовідносин у масштабі всієї країни з її республіками;

3) стандартизація екологічної термінології мала допоміжне значення, але дозволяла встановити однакові поняття, які сприяли і розробці нових стандартів, і ефективній реалізації чинних [10]. Так, ГОСТ 17.1.04-80 «Охорона природи. Гідросфера. Класифікація підземних вод по цілям водокористування» дає змогу виключити помилки при застосуванні цього стандарту, а також розробити нові стандарти для усунення нецільового використання даних водних джерел, встановлення правил утримання водозабірних пристроїв і збору проб на перевірку стану джерел.

Аналіз законодавства про стандартизацію в галузі охорони природи та раціонального використання природних ресурсів свідчить, що жоден нормативно-правовий акт не визначив точного поняття стандарту, хоча і містив вказівки про його призначення, цілі та задачі.

Новий імпульс до розвитку робіт зі стандартизації і сертифікації у сфері охорони довкілля надала Конференція ООН із навколишнього середовища (Ріо-де-Жанейро, червень 1992 р.), у якій взяла участь представники 178 держав і 30 міжнародних організацій. У програмних документах конференції, головним із яких був «Порядок денний XXI століття», проголошено прагнення світового співтовариства перейти на модель так званого стійкого розвитку, коли потреби людини будуть задовольнятися при максимальному збереженні якості довкілля. Наслідком

прийнятих рішень стали нові роботи ISO в галузі міжнародної стандартизації. Так, був створений технічний комітет з екологічного управління (ISO / ТК 207), який, використовуючи досвід і методологію системного управління якістю, почав розробку стандартів ISO серії 1400.

Розділяючи погляди учасників конференції і на підставі її рекомендацій і принципів, Україна визначила необхідність переходу до моделі стійкого розвитку, концепції якої були затверджені протягом 1990-х років.

Національне законодавство зі стандартизації було започатковано і набуло розвитку лише з 1992 р. Потребували розробки єдині організаційно-методичні засади проведення основних робіт у сфері стандартизації, що було втілено в комплексі основоположних стандартів державної системи стандартизації, який охоплював п'ять стандартів (від ДСТУ 1.0-93 до ДСТУ 1.5-93). Ці стандарти базувались на правових нормах Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію», досвіді стандартизації колишнього СРСР та враховували відповідні принципи й положення міжнародних організацій зі стандартизації.

Уже через місяць після проголошення незалежності України, 23 вересня 1991 р., Кабінет Міністрів України прийняв постанову, якою визначив статус Державного Комітету України по стандартизації, метрології та якості продукції (Держстандарт України), якому підпорядковувалися центри стандартизації та метрології і Республіканський інформаційно-обчислювальний центр колишнього Держстандарту СРСР. Держстандарт України визначався як центральний орган державного управління, підвідомчий Кабінету Міністрів України і покликаний у межах своєї компетенції проводити в життя політику уряду щодо стандартизації, необхідного рівня якості продукції. На цей орган покладалися такі завдання: 1) визначення основних напрямів роботи зі стандартизації в Україні, у тому числі і природоохоронної; 2) створення системи нормативно-технічної документації, що встановлює прогресивні вимоги до продукції, її розробки, виробництва і використання, якості навколишнього природного середовища; 3) здійснення вимог стандартів, технічних розумів; 4) визначення основних напрямів і координація здійснення заходів міжнародного співробітництва, пов'язаних із стандартизацією, державними випробуваннями тощо.

Протягом наступних років вищі органи влади України прийняли значну кількість нормативно-правових актів, якими розширювалися, конкретизувалися основні завдання і напрями діяльності природоохоронної стандартизації і формували концептуальні засади екологічної політики держави, зокрема Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., загальнодержавні програми, концепції національної безпеки держави, промислової політики, реформування транспортного сектора економіки тощо [11; 12; 13].

Сьогодні значна роль у правовому регулюванні відносин у галузі природоохоронних стандартів належить Закону України «Про стандартизацію», яким визначено правові та організаційні засади стандартизації в Україні, і який спрямований на забезпечення єдиної технічної політики в цій сфері [14].

Реформування економічних і соціальних відносин в Україні, розвиток національної системи стандартизації та технічного регулювання в цілому, встановлення нормативно-правовими актами пріоритетів щодо інтеграції до Європейського Союзу та вступу до Світової організації торгівлі спричинило створення нового законодавства у сфері технічного регулювання (Закони України «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності» та ін.), а також нових версій комплексу основоположних стандартів, зміни структури цього комплексу, основні завдання

якого наведено в ДСТУ 1.0: 2003 «Національна стандартизація. Основні положення» [15].

Зростання турботи до збереження і поліпшення стану навколишнього природного середовища та охорони здоров'я нації зумовлюють підвищення уваги підприємств, установ і організацій потенційно можливому впливу своєї діяльності, виробництва, продукції чи послуг на довкілля. Особливо актуальним питанням з огляду на процеси євроінтеграції, прихід на український ринок зарубіжних інвесторів є гармонізація вітчизняної нормативної бази з міжнародною. Тому для вирішення спільних екологічних проблем необхідні стандартизовані на міжнародному рівні значення гранично допустимих концентрацій, гранично допустимих викидів, гранично допустимих скидів в об'єктах довкілля, визнання певних параметрів якості будь-якої продукції, матеріалів тощо.

Висновки. Виходячи з викладеного, слід виділити такі історичні етапи процесу становлення правової стандартизації: 1) зародження елементів стандартизації в Україні (Київська Русь, середньовіччя); 2) поява перших стандартів із метою підвищення якості продукції, засновані на єдності величин та розквіт промислової стандартизації (XV–XVIII ст.); 3) розширення діяльності у сфері стандартизації, зумовлене розвитком виробничих сил і виробничих відносин, промисловості, транспорту, науки. (XIX ст.); 4) формування нормативної бази та форм управління в галузі стандартизації і розвиток української стандартизації в складі СРСР, поява перших екологічних стандартів (XX ст.); 5) становлення національної системи стандартизації (з 1991 року по сьогодні).

Забезпечення розвитку цивілізованого ринку, зміна якості життя, забезпечення безпечного для життя і здоров'я громадян довкілля є невід'ємною умовою вступу України до Ради Європи, Світової організації торгівлі та інших міжнародних організацій. За умови науково-технічного прогресу екологічна стандартизація є сучасною сферою суспільної діяльності, яка поєднує наукові, технічні, господарські, юридичні та політичні аспекти. Формування стандартизації в екологічній сфері пов'язано з інтенсивним розвитком економічних та правових реформ, технологій, екологічної конверсії виробництва, що сьогодні зумовлено потребою відповідності національних стандартів їх міжнародним аналогам.

Література:

1. Огрызков В.М. Стандартизация, социология и право / В.М. Огрызков // Сов. гос-во и право. – 1978. – № 12. – С. 38.
2. Рингстедт Нильс. Взгляд на стандартизацию в исторической перспективе / Нильс Рингстедт Нильс // Стандарты и качество. – 2000. – № 9. – С. 40.
3. Прокопенко Т.Н. Жизнь по стандарту / Т.Н. Прокопенко // Северный

4. курьер. – 2000. – № 176.
4. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А.К. Голиченков. – М., 1998 – С. 34.
5. Халап И.Х. Правовые основы стандартизации / И.Х. Халап // Актуальные проблемы стандартизации. – М., 1968. – С. 71.
6. Жукова И.Ю. Экономические проблемы охраны окружающей среды / И.Ю. Жукова, М.Л. Козельцев, С.В. Ходоровская. – М., 1981. – С. 39.
7. Государственная система стандартизации. Основные положения. ГОСТ 1.0-68. – М., Государственный комитет стандартов Совета Министров СССР, 1968. – С. 6.
8. Мотылева В.Я. Проблемы стандартизации окружающей человека среды / В.Я. Мотылева // Вестник Московского университета. – 1975. – № 6. – С. 61.
9. Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М, 1981. – С. 119.
10. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М., 1996. – С. 251.
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відом. Верх. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
12. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки // Відом. Верх. Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
13. Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки // Відом. Верх. Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
14. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 р. // Відом. Верх. Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.
15. ДСТУ 1.0: 2003. Національна стандартизація. Основні положення. – К., 2003.

Остапенко Е. Г., Шевченко Л. А. История правовой стандартизации в экологической сфере

Аннотация. Статья посвящена определению исторических этапов формирования процесса стандартизации в Украине, в том числе в экологической сфере. В статье исследуются вопросы государственной стандартизации качества окружающей природной среды, а также проблемы разработки и усовершенствования экологических стандартов.

Ключевые слова: экологические стандарты, стандартизация, охрана окружающей природной среды, экологическая безопасность.

Ostapenko O., Shevchenko L. The history of legal standardization in the environmental field

Summary. Article is devoted to the historical stages of the formation of the standardization process in Ukraine, including in the environmental field. The article deals with the issue of state standardization of environmental quality and the problems of development and improvement of environmental standards.

Key words: ecological standards, standardization, guarding nature surround, ecological safety.