

Summary

Busuiok D. The kinds of standards and norms in the sphere of land use and protection.

The systematization of standards and norms in the sphere of land use and protection has been done in the article. Depending on the external form of requirements to land quality, soil fertility, anthropogenic pressing and economical land development there are: standards in the sphere of land use and protection; norms in the sphere of land use and protection. Depending on the subjects of acceptance and the territory of distribution there are: international standards, regional standards and national standards. According to the sphere of activity where the questions, related to the land use and protection exists there are such norms and standards: norms and standards in the sphere of the environment; norms and standards in the sphere of landscapes and soils use and protection; norms and standards in the sphere of agricultural activity; norms and standards in the sphere of land management; norms and standards in the sphere of building; norms and standards in the sphere of sanitary and epidemic prosperity of population.

Key words: standards in the sphere of land use and protection; norms in the sphere of land use and protection, international standards, regional standards, national standards, the environment, soil, agriculture.

Отримано 6.01.2014

УДК 349.6 (477)

А. С. ЄВСТІГНЄВ

Андрій Сергійович Євстігнєв, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВАТ
ПРИ ВИДАЧІ ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ НА ПРАВО
СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Ефективне комплексне правове забезпечення екологічної безпеки (далі – ЕБ) у процесі спеціального природокористування неможливе без удосконалення чинного екологічного законодавства України шляхом запровадження прогресивних механізмів попередження порушення ЕБ. Різновидом таких механізмів, на нашу думку, можна розглядати так званий «принцип ВАТ», який на даний час активно реалізовується багатьма розвиненими європейськими країнами.

Різні аспекти правового забезпечення екологічної безпеки були предметом наукових досліджень вчених – представників вітчизняної науки екологічного права, як-от: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. Л. Власенко, А. П. Гетьман, Н. Л. Ільїна, І. І. Каракаш, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, О. В. Сушик, Т. О. Третяк, М. О. Фролов, М. В. Шульга, Ю. С. Шемшученко та ін.

Водночас спеціальні правові дослідження реалізації принципу ВАТ при видачі дозвільних документів на право спеціального природокористування в Україні у юридичній літературі не здійснювались, що обумовлює актуальність проведеного в цій статті дослідження.

Стратегією національної екологічної політики на період до 2020 р., затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 р.¹, серед основних інструментів реалізації названої політики визначено удосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища. При цьому зміст названого інструмента полягає у встановленні науково обґрунтованих обмежень на використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища, впровадженні інтегрованого дозволу щодо регулювання забруднення навколишнього природного середовища відповідно до Директиви ЄС про попередження та контроль забруднення ('IPPC' 96/61/EC Directive) (далі – Директива 96/61/EC), спрощення процедури видачі дозволу та забезпечення прозорості. Отже, реалізації механізму, визначеного вказаною директивою 96/61/EC (який, власне, і передбачає застосування ВАТ), вітчизняним законодавцем надано важливе значення.

Перш ніж перейти до аналізу проблем реалізації принципу ВАТ в Україні, слід з'ясувати його сутність та правову природу.

Вперше принцип «Найкращих доступних технологій без надмірних витрат» (Best available techniques not entailing excessive costs (BATNEEC) був сформульований у Директиві Робочої групи по атмосферному повітрю (Air Framework Directive (AFD) в 1984 р. і стосувався викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від великих промислових підприємств.

У 1996 р. даний принцип було удосконалено та закріплено у Директиві 96/61/EC, якою упорядковано відносини стосовно застосування найкращих існуючих технологій щодо трьох компонентів навколишнього середовища – атмосферного повітря, водних об'єктів та ґрунтів та передбачено встановлення граничних значень негативного впливу на навколишнє середовище на основі найкращих існуючих технологій².

Цією Директивою вимагається отримання дозволу на певні види промислової та сільськогосподарської діяльності з високим ризиком забруднення (енергетика, виробництво та обробка металів, мінеральна про-

мисловість, хімічна промисловість, управління відходами тваринництва і т.д.). У свою чергу, названий дозвіл може бути виданий тільки за умови дотримання певних екологічних умов, а також особистої відповідальності осіб, які здійснюють відповідну діяльність, за запобігання і скорочення будь-якого забруднення вони можуть викликати.

Однією із основних обов'язкових вимог для отримання дозволу на здійснення названих видів діяльності є використання при її здійсненні найкращої доступної технології (далі – НДТ) для такого виду діяльності.

По суті, принцип ВАТ полягає у створенні правових умов для забезпечення сталого розвитку шляхом вирішення конфлікту економічного та екологічного інтересів. Таке вирішення полягає у створенні умов для здійснення певного виду економічної діяльності за умови гарантування її раціональності і максимально можливої на даний час екологічної безпечності. Названа безпечність досягається, по-перше, наявністю вимоги щодо застосування НДТ, яка вже сама по собі містить максимально безпечні на даний час кількісно-якісні показники відповідної діяльності, а, по-друге, – низкою додаткових обов'язків, що покладаються на особу, яка отримує дозвіл (запобігати великомасштабним забрудненням, накопиченню відходів виробництва; максимально ефективно використанню енергоресурсів, поверненню порушеного внаслідок здійснення діяльності довкілля у стан, яких існував до такого порушення тощо). Додаткові вимоги екологічного спрямування покладаються на вказану особу також і рішенням про видачу дозволу (граничне дозволене значення викидів забруднюючих речовин, заходи, можливість вжиття яких при виникненні аварійних ситуацій повинна бути забезпечена, заходи щодо мінімізації забруднення і моніторингу впливу діяльності на стан довкілля та населення тощо)³.

Окрім вказаного, превентивний характер при застосуванні ВАТ відіграють закріплені вимоги щодо форми та змісту заяви на видачу дозволу, а також доведення інформації стосовно її подання до громадськості. Так, всі заявки на отримання дозволу мають бути спрямовані до компетентного органу державної влади ЄС, на території якого здійснюватиметься планована діяльність, який вирішуватиме, чи варто дозволити діяльність. Заявка повинна включати в себе інформацію, що характеризує особливості планованої діяльності та можливі негативні впливи на довкілля внаслідок її здійснення⁴.

У розвиток Директиви 96/61/ЄС в ЄС було розроблено і затверджено довідники найкращих існуючих технологій (Best Available Techniques REferences – BREF) щодо окремих галузей економіки та видів діяльності, які підлягають використанню.

Запровадження принципу ВАТ при видачі дозвільних документів на спеціальне природокористування в Україні може забезпечити виконання вочевидь основної функції права екологічної безпеки у сучасних умовах – попередження можливих порушень ЕБ при спеціальному використанні земель, вод, надр, лісів тощо. Основне місце у такому попередженні має бути відведено стадії видачі відповідних дозвільних документів на здійснення певних видів використання названих ресурсів, що є екологічно небезпечними.

Так, науково обґрунтовані НДТ, що містять конкретні, максимально безпечні (з урахуванням сучасного рівня розвитку науки і техніки) для довкілля та населення кількісно-якісні показники окремих різновидів спеціального природокористування, можна розглядати в якості нормативних критеріїв екологічної безпеки. На відміну від визначених ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Базовий закон)⁵ так званих екологічних нормативів (гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів), якими передбачаються певні вимоги щодо наслідків екологічно небезпечної діяльності, які часто неможливо відстежити та належним чином зафіксувати, НДТ є вимогами щодо джерела небезпеки – відповідної діяльності, в нашому випадку – у сфері природокористування. Зрозуміло, що превентивний характер має передусім нормативне регулювання щодо джерела негативного впливу (виду діяльності із природокористування), що унеможливує понаднормові негативні впливи на довкілля, а не з його наслідками, які настають вже після такого впливу (забруднення). При цьому зазначена перевірка здійснюється до видачі дозволу, а тому, у випадку встановлення невідповідності планованої природокористувачем діяльності відповідному НДТ, у видачі дозволу буде відмовлено до початку здійснення відповідної діяльності.

Слід зауважати, що повноцінне запровадження принципу ВАТ є тривалим та непростим процесом, адже потребує комплексних змін законодавства, певного часу для адаптації до них економіки та, звичайно, фінансових витрат на розробку НДТ. Зрозуміло, що відповідні кардинальні зміни мають передбачатись насамперед нормами чинного екологічного законодавства, а їх запровадження повинно бути чітко спланованим і, за можливості, закріпленим на рівні програмного документа, затвердженого законом. Однак на даний час в Україні процес реалізації принципу ВАТ фактично не розпочато.

Зокрема, системні положення щодо запровадження ВАТ та НДТ, які б передбачали чіткі заходи, етапи та уповноважених на їх реалізацію осіб, відсутні в основних нормативно-правових актах вищої юридичної сили в сфері екології – у Базовому законі та Основних засадах державної екологічної політики на період до 2020 р., хоча в останньому в якості складової удосконалення дозвільної системи у сфері охорони НПС (яка, в свою чергу, є одним із основних інструментів реалізації національної екологічної політики) названо впровадження інтегрованого дозволу щодо регулювання забруднення довкілля відповідно до Директиви ЄС про попередження та контроль забруднення ('IPPC' 96/61/ЄС Directive), спрощення процедури видачі дозволу та забезпечення прозорості.

Водночас, окремі положення названих актів, за умови їх уточнення та об'єднання логічними зв'язками у єдину систему норм, можуть сприяти реалізації принципу ВАТ. Так, ст. 3 Базового закону одним із основних принципів охорони навколишнього природного середовища названо екологізацію матеріального виробництва на основі в тому числі широкого впровадження новітніх технологій. При цьому не зазначається, яким чином та в якому порядку відбуватиметься така екологізація. Згідно з приписами ст. 41 цього ж закону економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища повинні передбачати надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, однак належної реалізації у податковому законодавстві дане положення поки що не знаходить. При цьому названа стаття, як і аналогічні положення ст. 48 Базового закону, якими передбачено надання податкових пільг за умови запровадження названих вище технологій, є диспозитивними за своєю суттю, адже не містять обов'язкових вимог щодо такого запровадження, а надають право здійснити його. Відсутність конкретних пільг або їх недостатня економічна вигідність у випадку використання нових технологій, яка полягає у перевищенні витрат від переходу на таке використання над розміром отриманих переваг (пільг), а також неефективність системи державного контролю за дотриманням екологічного законодавства, внаслідок чого чимало порушень є латентними, не стимулює до відповідного переходу більшість суб'єктів господарювання. Ефективне ж для довкілля та екологічної безпеки запровадження НДТ у сфері спеціального природокористування передбачає обов'язковий перехід на їх застосування всіма без винятку суб'єктами, діяльність яких щодо використання окремих природних ресурсів на підставі спеціальних дозволів є екологічно небезпечною, адже в протилежному випадку негативні впливи на довкілля та життя і здоров'я людини продовжуватимуть здійснюватись значною частиною суб'єктів господарювання, що не перейдуть на застосування нових технологій.

Незакріплення загальних положень щодо забезпечення ВАТ на рівні системоутворюючих актів екологічного законодавства логічно позначається на змісті спеціальних актів так званого поресурсового законодавства різного рівня юридичної сили, якими передбачаються конкретні дозвільні процедури у досліджуваній сфері. Такі акти не містять жодних спеціальних вимог щодо впровадження НДТ та контролю за цим під час видачі дозвільних документів.

На відміну від України, деякі колишні пострадянські країни активніше формують правові засади реалізації принципу ВАТ. Зокрема в законодавстві нашого північно-східного сусіда – Російської Федерації згадується про НДТ. Так, визначення цієї категорії (яка законодавцем названа «найкраща існуюча технологія») наведено в ст. 1 Федерального закону «Про охорону навколишнього середовища», відповідно до якого це – технологія, що базується на останніх досягненнях науки і техніки, спрямована на зниження негативного впливу на довкілля та має встановлений строк практичного застосування з урахуванням економічних і соціальних факторів. Детальні положення щодо порядку застосування НДТ у господарській діяльності російських суб'єктів господарювання передбачаються у розробленому проекті Федерального Закону «Про внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації (в частині удосконалення системи нормування на навколишнє середовище та запровадження заходів економічного стимулювання суб'єктів господарювання для застосування найкращих технологій)».

Крім того, серед російських суб'єктів господарювання останнім часом починають розповсюджувати матеріали, які містять опис конкретних НДТ. Наприклад, довідник з НДТ у сфері поводження із відходами розповсюджується між особами, що передплачують журнал «Екологія виробництва», його редакцією. На даний час такий довідник являє собою переклад довідників BREF, що діють в ЄС, та не є обов'язковими. Однак сам факт його розповсюдження редакцією другованого засобу масової інформації, співзасновником якого є Міністерство природних ресурсів та екології Російської Федерації, свідчить про увагу держави до відповідної проблематики.

Проведене в цій статті дослідження дає підстави для наступних висновків. Принцип ВАТ є дієвим превентивним засобом, що може значно зменшити ризики порушення ЕБ у сфері спеціального природокористування в Україні. З огляду на вказане, вважаємо за доцільне розробити дієві законодавчі ініціативи щодо реалізації принципу ВАТ, оскільки його запровадження у природоресурсових правовідносинах є складним процесом, що потребує значного адаптаційного періоду, матеріальних та організаційних витрат, адже звільнення з такою реалізацією, очевидно, негативно позначиться на можливостях сталого розвитку України в XXI ст., чому будуть присвячені подальші дослідження автора.

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

² Наилучшая существующая технология. – Режим доступу : http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D0%B8%D0%BB%D1%83%D1%87%D1%88%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D1%83%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%83%D1%8E%D1%89%D0%B0%D1%8F_%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%8F#cite_note-1 – Назва з екрану.

³ Integrated pollution prevention and control. – Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/l28045_en.htm. – Назва з екрану.

⁴ Там само.

⁵ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

Резюме

Євстигнєєв А. С. Правові проблеми реалізації принципу ВАТ при видачі дозвільних документів на право спеціального природокористування в Україні.

У статті проведено аналіз доктринальних позицій та положень національного і міжнародного законодавства щодо правової реалізації принципу ВАТ при видачі дозвільних документів на право спеціального природокористування в Україні. Запропоновано авторське розуміння змісту названого принципу.

Ключові слова: пріоритетність забезпечення екологічної безпеки, екологічна безпека, принцип ВАТ, попередження порушення екологічної безпеки.

Резюме

Евстигнеев А. С. Правовые проблемы реализации принципа ВАТ при выдаче разрешительных документов на право специального природопользования в Украине.

В статье проведен анализ доктринальных позиций и положений национального и международного законодательства по правовой реализации принципа ВАТ при выдаче разрешительных документов на право специального природопользования в Украине. Предлагается авторское понимание содержания названного принципа.

Ключевые слова: приоритетность обеспечения экологической безопасности, экологическая безопасность, принцип ВАТ, предупреждение нарушения экологической безопасности.

Summary

Yevstigneyev A. S. Legal problems of implementing the principle of BAT when issuing permits for special natural resources use in Ukraine.

The article analyses the doctrinal positions and provisions of national and international legislation on the legal implementation of the principle of BAT in the issuance of permits for the right to special environmental management in Ukraine. The author suggests an alternative understanding of the above mentioned principle.

Key words: priority of ensuring ecological safety, ecological safety, the principle of BAT, preventing violations of environmental safety.

Отримано 11.04.2014

УДК 349.6

С. М. ШЕРШУН

Сергій Миколайович Шершун, кандидат юридичних наук

КАТЕГОРІЯ «ОЦІНКА» ТА ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ У КОНТЕКСТІ З ІНШИМИ ЕКОЛОГО-ПРАВОВИМИ КАТЕГОРІЯМИ

Людина перебуває у середовищі, яке впливає на умови її життєдіяльності, надає їй ресурси, необхідні для задоволення її різноманітних потреб у їжі, паливі, сировині тощо. Це середовище може мати первісно природний стан, або ж стан, змінений внаслідок діяльності людини, чи штучний характер, оскільки створений працею людини. Залежність людини від цього середовища та її стану вимагає від неї постійного аналізу кожного свого кроку, пов'язаного з впливом на цей стан, аби не зруйнувати свою домівку – середовище, в якому перебуває та з якого бере усе необхідне для життя. За філософським підходом те, на що орієнтується суб'єкт у своїй пізнавальній та практичній діяльності, становить для нього цінність. Визначення значущості цієї цінності є результатом оцінювання. Цінність та оцінка за твердженням філософів становить єдиний комплекс¹. З огляду на зазначене, середовище, що оточує людину, як життєво важлива цінність та оцінка її стану, знаходяться у об'єктивно нерозривному зв'язку. Оцінка є необхідним компонентом будь-якого рішення, що може вплинути на стан навколишнього середовища. В умовах, коли практично усі види діяльності, що становлять небезпеку для екологічних умов життєдіяльності людини, підпадають під дію правових екологічних вимог, оцінювання у галузі охорони навколишнього середовища набуло нормативного характеру, може орієнтуватися на критерії, передбачені законодавством для оцінки стану довкілля.

Закони та інші нормативно-правові акти, що є носіями правових норм, на основі яких здійснюється оцінка в галузі охорони навколишнього середовища, трансформують до себе висновки, рекомендації науковців щодо вирішення екологічних проблем. Внаслідок цього законодавство збагачується новими поняттями та категоріям. Подекуди останні сформувалися внаслідок дискусій щодо їх розуміння та застосування. Ця дискусійність, неоднозначність тлумачення лишається властивою їм і при використанні у законодавчій практиці. З термінами такого роду пов'язано і застосування категорії «оцінка» у даній сфері. І це не може не