

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

впливати на розуміння її сутності та характеристики. Отже, є об'єктивні передумови для аналізу категорії «оцінка» у контексті її застосування з іншими правовими категоріями.

Базу для даного дослідження становитимуть терміни «екологічна оцінка», «оцінка впливів на стан навколишнього середовища», «оцінка впливів на стан навколишнього природного середовища», «оцінка в галузі охорони довкілля», які використовуються у законах та інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи, та у науковій літературі. Різноманітність відповідної термінології відбиває загальні процеси у формуванні базової екологічної правової термінології, ключовою ознакою якої було забезпечення екологізації законодавства. За допомогою терміна «екологічний» спочатку у науковій літературі, а потім у нормативно-правових актах екологічного забарвлення було надано різним видам діяльності та засобам, пов'язаним із забезпеченням охорони навколишнього середовища (наприклад, екологічна експертиза, екологічні інспекції, екологічний аудит, забезпечення екологічної безпеки, екологічні стандарти, екологічні нормативи, екологічна інформація, екологічний податок, екологічне виховання, екологічна освіта тощо).

Наведені та інші подібні терміни передають основне призначення відповідного законодавства забезпечувати вирішення екологічних проблем за допомогою екологічно орієнтованих заходів. Зазначене стосується й терміна «оцінка», який у поєднанні з словом «екологічна» («екологічна оцінка») фокусує увагу на екологічній складовій оцінки, її орієнтації на встановлення відповідності будь-яких впливів на стан навколишнього середовища екологічним параметрам, що передбачені законодавством. У своєму призначенні поняття «екологічна оцінка» є синонімічним поняттю «оцінка в галузі охорони навколишнього природного середовища». Єдина відмінність останнього від поняття «екологічна оцінка» полягає в тому, що в ньому акцент перенесено на вказівку сфери застосування. Це не нівелює той факт, що воно розв'язує завдання щодо оцінки антропогенного навантаження (впливу) на стан природного середовища і зворотній вплив цього стану на здоров'я людини. На фоні понять «екологічна оцінка», «оцінка в галузі охорони навколишнього природного середовища» поняття «оцінка впливів на стан навколишнього природного середовища» виглядає більш спеціалізованим та уніфікованим, таким, що прямо передає основне призначення оцінки у даній сфері. Воно само по собі знімає усі питання щодо цілей та завдань відповідної оцінки, а саме: встановити відповідність параметрів виробничого та іншого господарського тиску на навколишнє середовище нормативам, правилам екологічної безпеки. Така оцінка здійснюється за спеціальними правовими процедурами, орієнтованими на розв'язання тих чи інших природоохоронних завдань. Наприклад, спрямована на запобігання появи нових джерел негативного техногенного впливу на атмосферне повітря, водні та інші природні об'єкти (оцінка проєктів господарської діяльності у процесі екологічної експертизи), виявлення аномалії у стані природного середовища (оцінка відповідності стану окремих природних ресурсів нормативам екологічної безпеки у процесі моніторингу довкілля) тощо.

Окремо слід розглянути питання про використання у контексті терміна оцінка понять «природне середовище», «навколишнє середовище», «довкілля», з якими пов'язано визначення об'єкта оцінки у даній сфері. Зауважимо, що термін «навколишнє природне середовище» був уведений в обіг національного екологічного законодавства Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року. Це було певним чином несподівано, оскільки у еколого-правовій та іншій літературі з екологічної проблематики використовувався переважно термін «навколишнє середовище»².

Застосування терміна «навколишнє середовище» об'єктивно зумовлювалося тим, що він, на відміну від терміна «навколишнє природне середовище», найбільш точно визначав об'єкт, що підлягає правовій охороні у сучасний період. Відміна ж сьогоденного підходу до вирішення цього питання від того, що застосовувався ще 50–60 років тому назад, суттєва. Прикладом тут може слугувати Закон «Про охорону природи УРСР» (ст. 1), що був прийнятий 30 червня 1960 р., згідно з яким державній охороні та регулюванню використання на території УРСР підлягали: земля, надра, водні ресурси, ліси, полезахисні й водоохоронні лісосмуги, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні й визначні природні об'єкти, державні заповідники та заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства, що знаходяться в господарському обігу, а також ті, що не експлуатуються. Цей припис чітко вказував на те, що об'єктом правової охорони у ті часи була виключно природа, її ресурси.

Але ж сьогодні природного середовища (це природа у чистому вигляді) практично не існує. Ю. С. Шемшученко зазначає: «Під впливом науково-технічного прогресу в останні півстоліття утворилося нове антропогенно-природне середовище, яке й отримало назву навколишнього середовища (англ. – environment)»³. Це навколишнє середовище складається з: природного середовища, тобто сукупності природних ресурсів і умов, що мають природне походження, або ж має певні антропогенні зміни; штучного середовища, тобто середовища, створеного працею людини (міста, міські агломерації, транспорт, виробничі будівлі та споруди та ін.; соціального середовища, тобто середовища виробничих і невиробничих відносин, що визначають характер взаємодії між природою та суспільством⁴. Близьким до терміна «навколишнє середовище» є термін «довкілля», застосування якого у законодавстві започаткувала Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року. Останній означає все те, що оточує людину, як те, у чому існує жива істота, організм⁵, «а тому може інтерпретуватися як простір та об'єкти довколишнього природного, соціального, виробничого і антропогенного походження»⁶. Зазвичай у словниках термін «довкілля» подається паралельно з терміном «навколишнє середовище»⁷. Отже, вони є синонімічними. Не зважаючи на це, термін «довкілля» не може повністю замінити останній, до чого по суті йдеться у законодавчій практиці.

Термін «навколишнє середовище» найбільш придатний для вживання у законодавстві з огляду на традиції у його застосуванні, його адаптованості до відповідної міжнародної термінології. Важливо, що й термін «довкілля» буде перекладатися іноземними мовами як «навколишнє середовище» (наприклад, «окружающая среда» – російською мовою). Відповідно, при зворотному перекладі українською мовою доцільно мати ідентичне формулювання. Власне, на практиці це вже має місце. Термін «навколишнє середовище» використаний в українському офіційному перекладі окремих міжнародних угод, наприклад, у Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Еспо, Фінляндія, 25 лютого 1991 р.), рафікований Законом України № 534-XIV від 19 березня 1999 р., Угоді між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища, підписаній 26 липня 1995 року. На користь доцільності повернення до активного застосування у екологічному законодавстві терміна «навколишнє середовище» свідчить і те, що в ньому використовується поняття «середовище», яке є одним із основних, базових екологічних понять. У контексті з ним розглядаються різні аспекти існування та взаємодії організмів, певних особин, популяцій, явищ та сил природи у різних середовищах (зокрема, виділяються природне середовище, включаючи абіогічне та біогічне середовища, виробниче середовище, водне середовище, ґрунтове середовище тощо)⁸. Нарешті, у науці екології прямо наголошується на тому, що «предметом екології є середовище, де живуть і відтворюються живі організми (в тому числі і людина) та їх взаємовідносини з середовищем»⁹.

Розглянуте дає змогу зробити висновок, що словосполучення «екологічна оцінка», «оцінка впливів на стан навколишнього середовища» є найбільш прийнятними. Вони узгоджуються між собою як загальне та спеціальне і допомагають предметно вирішувати питання щодо розвитку правового регулювання відносин, пов'язаних із застосуванням оцінки у сфері взаємодії суспільства і природи. Цей висновок має прогностичний, перспективний характер. Реалізувати повноцінно (системно) його можливо лише при радикальному оновленні Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який, як відомо, безнадійно застарів. За нової редакції цього Закону він мав би отримати таку назву: Закон України «Про охорону навколишнього середовища». Його формат допоміг би визначити базові терміни екологічного законодавства, упорядкувати основні еколого-правові інститути, у тому числі з оцінки у даній сфері правового регулювання.

¹ Філософія : навч. посіб. / Л. В. Губський, І. Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін. ; за ред. І. Ф. Надольного. – 7-ме вид., стер. – К.: Вікар, 2008. – С. 542–453.

² Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наукова думка, 1978. – 280 с.; Бжезинский В. Правовая охрана окружающей среды. – М.: Прогресс, 1979. – 251 с.; Мальшева Н. Р. Охрана окружающей среды от шумового воздействия (правовые и организационные вопросы). Автореф. ... канд. юрид. наук. – К.: 1981. – 24 с.; Музыченко П. П. Прогнозирование и планирование в системе управления качеством окружающей среды (государственно-правовые аспекты). Автореф. ... канд. юрид. наук. – Одесса, 1981. – 24 с.; Дубовик О. Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. – М.: Наука, 1984. – 168 с.; Государственно-правовое управление качеством окружающей среды / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. В. Сурилова. – Киев-Одесса: Вища школа, 1983. – 190 с.; Справочник по охране окружающей среды / В. Г. Сахаев, В. Б. Щербичкий. – К.: Будівельник, 1986. – 152 с. та ін.

³ Екологічне право України: Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 10–12.

⁴ Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы) / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Наукова думка, 1981. – С. 10.

⁵ Великий тлумачний словник української мови / Упоряд. Т. В. Ковальова. – Х.: Фоліо, 2005. – 768 с.

⁶ Андрейцев В. І. Правове забезпечення екологічної безпеки (Гл. 2) // Екологічне право : Особлива частина : Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПРн В. І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С. 54; Корсун С. Г. Управління довкіллям: лінгвістичний та понятійний зміст // Економіка АПК.– 2009.– С. 25–26.

⁷ Непийводи Н. Практичний російсько-український словник: найуживаніші слова і вислови / За ред. Ф. А. Непийводи. – К.: Основа, 2000. – С. 215; Гловацук С. І. Російсько-український словник сталих словосполучень. – К.: Наукова думка, 2001. – С. 355; Адаменко О. М., Коробченко А. А., Періжко Й. І. Словник екологічних термінів і понять для студентів вищих навчальних закладів України. – Івано-Франківськ, 2000. – С. 87, 148.

⁸ Заверуха Н. М., Серебряков В. В., Скиба Ю. А. Основи екології: Навч. посіб. – К.: Каравела, 2006. – С. 16–25.

⁹ Жигуц Ю. Ю., Лазар В. Ф. Інженерна екологія. Навчальний посібник для студентів технічних спеціальностей. – вид. 2-е, випр. і доп. – К.: Кондор-Видавництво, 2012. – С. 17.

Резюме

Шершун С. М. Категорія «оцінка» та її застосування у контексті з іншими еколого-правовими категоріями.

У статті досліджуються питання застосування терміна «оцінка» у екологічному законодавстві, показується значення екологічної оцінки для розв'язання завдань охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки, розкривається правовий механізм оціночної діяльності у даній сфері. Розглядається співвідношення термінів «екологічна оцінка», «оцінка впливів на стан навколишнього середовища». Висвітлюються проблеми використання терміна «оцінка» у контексті з іншими правовими категоріями (зокрема, з термінами «довкілля», «навколишнє природне середовище», «навколишнє середовище»). Доводиться доцільність запровадження у законодавчу практику терміна «навколишнє середовище» (замість терміна «навколишнє природне середовище») як такого, що найбільш придатний для вживання у даній сфері правового регулювання. Під цим кутом зору аналізується чинний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який безнадійно застарів і за нової редакції мав би прийняти концепцію охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: екологічне законодавство, оцінка, довкілля, навколишнє середовище, природне середовище, впливи на стан навколишнього середовища, охорона навколишнього середовища.

Резюме

Шериун С. Н. Категория «оценка» и ее применение в контексте с другими эколого-правовыми категориями.

В статье исследуются вопросы применения термина «оценка» в экологическом законодательстве, показывается значение экологической оценки для решения задач охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, раскрывается правовой механизм оценочной деятельности в данной сфере. Рассматривается соотношение терминов «экологическая оценка», «оценка воздействия на состояние окружающей среды». Освещаются проблемы использования термина «оценка» в контексте с другими правовыми категориями (в частности, с терминами «среда», «окружающая природная среда», «окружающая среда»). Обосновывается целесообразность введения в законодательную практику термина «окружающая среда» (вместо термина «окружающая природная среда») как наиболее подходящего для употребления в данной сфере правового регулирования. Под этим углом зрения анализируется действующий Закон Украины «Об охране окружающей природной среды», который безнадежно устарел и в новой редакции должен воспринять концепцию охраны окружающей среды.

Ключевые слова: экологическое законодательство, оценка, окружающая среда, окружающая природная среда, воздействия на состояние окружающей среды, охрана окружающей среды.

Summary

Shershun S. Category «evaluation» and its application in the context of other ecological and legal categories.

This article investigates the question of the application of the term «evaluation» of environmental legislation, showing the value of the environmental assessment to meet the challenges of environmental protection, environmental safety, reveals the legal mechanism of assessment activities in this area. We consider the ratio of the terms «environmental assessment», «evaluation of the impacts on the environment». Highlights the problems of using the term «evaluation» in the context of other legal categories (including the terms «environment», «environment», «environmental»). We have expediency of the legislative practice of the term «environment» (instead of the term «natural environment») as being most suitable for use in this area of legal regulation. From this perspective, analyzes the current Law of Ukraine «On Environmental Protection», which is hopelessly outdated and new wording would have to accept the concept of environmental protection.

Key words: environmental legislation, assessment, environment, environment, impacts on the environment, protection of the environment.

Отримано 9.04.2014

УДК 349.41

А. В. НАГРЕБЕЛЬНИЙ

Андрій Володимирович Нагребельний, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ЗЕМЛІ ВОДООХОРОННИХ ЗОН ТА ПРИБЕРЕЖНИХ ЗАХИСНИХ СМУГ ЯК ПОТЕНЦІЙНИХ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Подальший розвиток промислового та аграрного виробництва, його інтенсифікація значною мірою актуалізують як проблему правової охорони земель водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, так і проблему державно-приватного партнерства у використанні вказаних земель, на яких законодавчо встановлений режим обмеженої господарської діяльності.

Сучасна земельно-правова та еколого-правова доктрина потребує здійснення системних досліджень правового режиму земель водоохоронних зон та прибережних захисних смуг з метою виявлення стану його правового та організаційного забезпечення, визначення доцільності та можливості вдосконалення правового регулювання земельних та екологічних відносин у цій сфері.

Окремі питання земельних та екологічних правовідносин в межах водоохоронних зон та прибережних захисних смуг висвітлювали у наукових працях відомих вітчизняних вчених-правознавців В. І. Андрейцева, П. Ф. Кулинича, М. В. Краснової, Н. Р. Малишевої, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, О. В. Роговенка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін.. Натомість комплексно правовий режим земель прибережних захисних смуг та водоохоронних зон як можливих об'єктів державно-приватного партнерства в Україні спеціально не досліджувався.

Метою даної статті є визначення особливостей правового режиму земель водоохоронних зон та прибережних захисних смуг, стан його законодавчого врегулювання та перспективи вдосконалення з огляду на необхідність вирішення проблем екологічної безпеки водних ресурсів та їх якості, а також потенційних можливостей залучення інвестиційних та інноваційних ресурсів на засадах державно-приватного партнерства.

Згідно чинного законодавства України водоохоронна зона являє собою природоохоронну територію регульованої господарської діяльності, що створюється для підтримання сприятливого режиму водних