

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.6

*Н. І. Нестерова**здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

У сучасній науці екологічного права утвердилась думка, відповідно до якої сутність раціонального природокористування як принципу екологічного права полягає в забезпеченні вилучення та (або) експлуатації природних ресурсів і шкідливого впливу на природу в науково обґрунтованих та економічно зумовлених межах, визначених екологічним законодавством, за яких зберігається стійкість екосистем і сприятливий стан навколишнього природного середовища загалом. Інтенсивний розвиток виробництва, розширення меж населених пунктів, ускладнення проблем утилізації побутових відходів та низка схожих об'єктивних чинників сприяють тому, що проблема раціонального природокористування залишається однією із найважливіших в екологічному праві нашої держави і зумовлює актуальність теми дослідження.

Раціональному природокористуванню як принципу екологічного права присвячені ґрунтовні праці вітчизняних вчених-юристів, серед яких В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Ю.О. Вовк, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, М.В. Краснова, В.К. Попов. Проте, незважаючи на цінність наукових розробок, зазначені вчені детально досліджували окремі елементи цього правового явища, а сучасні умови потребують комплексного його дослідження та акцентування на забезпеченні дієвості механізмів реалізації раціонального природокористування як принципу екологічного права та юридичного критерію ефективності такої реалізації зокрема.

З огляду на положення доктрини теорії екологічного права, юридичний критерій реалізації принципу раціонального природокористування – це завжди вимога законодавства, дієвість якої залежить від способів правового закріплення науково обґрунтованих меж природокористування. Основним таким способом виступає закріплення зазначеної вимоги у законі як акті вищої юридичної сили, перш за все, як обов'язку користувача того чи іншого природного об'єкта.

Не менш важливою правовою формою закріплення умов раціонального природокористування є ліцензія на провадження певних видів природокористування, а також на комплексне природокористування. При цьому необхідно зазначити, що дозвільний порядок надання права користування тим чи іншим природним об'єктом має на меті не тільки забезпечити раціональне використання наданого природного ресурсу, а й забезпечити можливість іншим суб'єктам права використовувати суміжні природні ресурси [14, с. 24].

Ліцензування як засіб забезпечення раціонального природокористування в екологічному праві розуміється як система регулювання природокористування за допомогою екологічних регламентацій і обмежень, здійснювана у формі видачі ліцензій на комплексне природокористування або на використання окремих видів природних ресурсів. У правовому механізмі забезпечення раціонального природокористування ліцензування покликане забезпечувати дотримання екологічних вимог на стадії придбання потенційним природокористувачем права користування природним ресурсом (ділянок природних об'єктів) заради реалізації господарського та іншого рішення [11, с. 267].

Інститут ліцензування у вітчизняній правовій системі дедалі ширше застосовується з метою регулювання відносин із приводу використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено дозвільний порядок здійснення природокористування [7]. Цим самим нормативним актом встановлено, що викид і скидання шкідливих речовин, поховання відходів допускаються на основі дозволів, які видаються спеціально уповноваженими на те державними органами в галузі охорони навколишнього природного середовища [7]. У дозволі встановлюються нормативи гранично допустимих викидів та скидів та інші умови, що забезпечують охорону навколишнього природного середовища і здоров'я людини.

Крім ліцензування окремих видів природокористування, законодавством передбачена необхідність для суб'єкта природокористування отримання ліцензії на комплексне природокористування, на основі якої укладається відповідний договір. У плані реалізації принципу раціонального природокористування обов'язок отримання зазначеної ліцензії виступає еколого-правовим засобом забезпечення реалізації екологічного вимоги врахування впливу під час здійснення користування певним природним об'єктом на суміжні природні об'єкти і навколишнє природне середовище загалом, а також вжиття необхідних заходів з метою запобігання негативному впливу на них [7]. В екологічному праві ця вимога інтерпретується як комплексне природокористування [10, с. 82].

Таким чином, юридичними критеріями механізму реалізації принципу раціонального природокористування виступають встановлені чинним законодавством та (або) визначені ліцензією екологічні нормативи, правила здійснення конкретних видів природокористування, вимоги, що визначають правовий режим особливо охоронюваних територій та забезпечують дотримання під час користування природним об'єктом (екосистемою) встановлених екологічним законодавством нормативів якості навколишнього природного середовища.

Екологічні нормативи – це закріплені законодавством норми, що регулюють природоохоронні і природоресурсні відносини, спрямовані на задоволення екологічних потреб суспільства й забезпечення оптимальної якості навколишнього середовища людини, мають кількісні значення і визначають рівень екологічної безпеки [2, с. 47]. Загалом метою екологічного нормування є встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Воно визначає кількісні показники, що мають зменшувати антропогенний вплив суспільства до меж, в яких допускається така зміна природного середовища, а це, у свою чергу, дає змогу механізмам саморегуляції екосистем здійснювати процес відновлення природних ресурсів і не призводить до деградації довкілля [3, с. 81].

Відносини з раціонального використання тих чи інших природних об'єктів регулюються, в першу чергу, екологічними нормативами, але не тільки ними. Крім екологічних нормативів, законодавством і науковою теорією з метою забезпечення та оцінки раціонального природокористування встановлюються правила природокористування, що визначають умови використання того чи іншого природного ресурсу. Зумовлено це тим, що з метою забезпечення раціональності певних ви-

дів природокористування не у всіх випадках необхідне застосування екологічних нормативів. Регулювання суспільних відносин можливе шляхом простіших правових інструментів.

Так, раціональність загального лісокористування (перебування громадян у лісах, збір грибів та ягід тощо) забезпечується санітарними правилами, правилами пожежної безпеки в лісах, а раціональність загального водокористування (купання у водоймах, плавання на маломірних судах) – правилами охорони життя на воді, правилами користування водними об'єктами для плавання на маломірних плавальних засобах [13, с. 132].

Нормативну основу юридичного критерію раціонального природокористування становлять загальні та спеціальні нормативно-правові акти. До загальних нормативно-правових актів варто відносити Закон України «Про стандартизацію» [8] та низку підзаконних нормативно-правових актів, серед яких Угода про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації від 13 березня 1992 р. № 997_102 [12] та Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93 [8].

До спеціальних нормативно-правових актів варто, в першу чергу, віднести ті, які регулюють суспільні відносини з приводу нормування безпосередньо в галузі охорони навколишнього природного середовища та конкретної вузької сфери відносин у межах зазначеної галузі.

Так, для відносин у сфері охорони земель та відтворення ґрунтів, окрім Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7], спеціальними нормативно-правовими актами виступають Земельний кодекс України [1] та Закон України «Про охорону земель» [6]. Зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає наявність екологічних стандартів та екологічних нормативів [7]. Що ж стосується охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, наведений припис деталізується у розділі VI Земельного кодексу України «Охорона земель», яким передбачено стандартизацію і нормування у сфері охорони земель та відтворення родючості ґрунтів із метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо [6].

Разом із тим варто звернути увагу на те, що наведені вище положення не деталізуються ані іншими законами, ані підзаконними нормативно-правовими актами. Йдеться, зокрема, про

поняття «суб'єкти стандартизації та нормування», розкриття змісту видів стандартів та нормативів.

На розгляді Верховної Ради України (комітет із питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи) тривалий час перебувала низка законопроектів щодо посилення державної охорони земель прибережних захисних смуг та забезпечення прав громадян вільного доступу до них. Так, проект Закону України «Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо земель водного фонду» (реєстраційний № 2183а від 31.05.2013 р.) був спрямований на вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у зв'язку зі встановленням меж прибережних захисних смуг уздовж річок, струмків (потічок), морів, морських заток і лиманів, навколо озер, ставків та водосховищ у межах водоохоронних зон [4]. Необхідність прийняття законопроекту, як було зазначено в Пояснювальній записці, зумовлювалась положенням чинного законодавства, відповідно до якого межі всіх, без винятку, водних об'єктів мають встановлюватись за окремими проектами землеустрою, що розробляються у порядку, передбаченому законом. При цьому закону, яким би визначався порядок розроблення таких проектів землеустрою, досі не прийнято. Через це, як зазначається у згаданій Пояснювальній записці, розроблення проектів землеустрою щодо встановлення меж прибережних захисних смуг фактично заблоковане.

Безперечно, позитивним є намагання врегулювати зазначені суспільні відносини. Проте, на жаль, 17 квітня 2014 р. проект було відхилено Верховною Радою України та знято з розгляду. Варто констатувати також і відсутність комплексного підходу до вирішення зазначених проблемних питань. Так, Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» від 21 грудня 2010 р. не передбачено системи заходів щодо земель водного фонду [5]. Враховуючи вищенаведене, питання реалізації принципу раціонального природокористування залишається відкритим і потребує негайного вирішення.

Подколи забезпечення раціональності природокористування вимагає комплексних інструментів. До таких випадків, насамперед, належить використання для різних цілей (науково-дослідних, рекреаційних, природоохоронних, частково господарських) особливо охоронюваних природних територій, лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів. У такому разі раціональність використання забезпечується шляхом законодавчого встановлення правового режиму природокористування, інтегровано поєднуються різні нормативи, правила та інші правові вимоги [13, с. 134].

Загалом, оцінюючи нормативно-правове забезпечення механізму реалізації раціонального природокористування як принципу екологічного права, варто констатувати складність і суперечливість чинного законодавства, відсутність комплексного підходу. Єдиною загальною підставою встановлення меж природокористування виступають встановлені відповідно до вимог законодавства нормативи якості навколишнього природного середовища. Проте вони, виступаючи загальним юридичним критерієм реалізації принципу раціонального природокористування, водночас регулюють природокористування не прямо, а через нормативи, правила і режими природокористування. Разом із тим питання наукової обґрунтованості меж, які дали б змогу виконати (дотриматись) у процесі здійснення природокористування нормативи якості навколишнього природного середовища й основні характеристики її сприятливого стану, а також комплексності їх законодавчого закріплення, залишаються невирішеними.

Література

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р.; редакція від 03.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
2. Лісова Т.В. Актуальні питання правової охорони земель / Т.В. Лісова // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права : круглий стіл, присвяч. пам'яті проф. Ю.О. Вовка, 24 травня 2013 р. / НУ ЮАУ, НАПрУ. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. – С. 47–48.
3. Лошицький М.В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища / М.В. Лошицький // Митна справа. – 2015. – № 1. – С. 79–85.
4. Про внесення змін до Водного і Земельного кодексів України щодо земель водного фонду : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47201.
5. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
6. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р.; редакція від 27.06.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р.; редакція від 01.01.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
8. Про стандартизацію : Закон України від 05.06.2014 р.; редакція від 10.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>.
9. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р.; редакція від 10.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/46-93>.

10. Радик І.Л. К вопросу об определении лицензирования природопользования / И.Л. Радик // Актуальні проблеми правознавства України : Тези доповідей і наук. повідомлень студент. наук. конференції за підсумками науково-дослідницької роботи за 1996–1997 навчальний рік. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого / за ред. М.І. Панов, 1997. – С. 81–82.

11. Соловьева В.А. Правовое регулирование экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования / В.А. Соловьева, К.О. Ульянова // Тенденции развития законодательства и совершенствование правоприменительной практики в современных условиях: Материалы междунар. науч. конф. студ. и аспирантов, Минск, 19–20 окт. 2007 г. – Минск : БГУ / отв. ред. Г.А. Шумак, 2008. – С. 267–269.

12. Угода про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації від 13.03.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997_102.

13. Черкашина М.К. Проблеми співвідношення права загального і спеціального природокористування при використанні окремих видів природних ресурсів / М.К. Черкашина // Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна / Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Х. : ХНУ, 2010. – № 919 : Серія «Право». – Вип. 7. – С. 131–134.

14. Шпак А.П. Гармонізуючи відносини соціуму з довкіллям [Текст] : до 40-річчя прогн. ЮНЕСКО «Людина і біосфера» / А.П. Шпак, П.М. Черинько, Т.В. Полторацька // Вісн. Нац. акад. наук України : щоміс. загальнонаук. та громад.-політ. журн. – 2011. – № 2. – С. 23–36.

Анотація

Нестерова Н. І. Деякі аспекти нормативно-правового забезпечення механізму реалізації принципу раціонального природокористування. – Стаття.

У статті розглянуто питання юридичного критерію реалізації одного з головних принципів екологічного права – принципу раціонального природокористуван-

ня. Увагу акцентовано на ліцензуванні як одному з найсуперечливіших аспектів такої реалізації, а також на нормуванні зокрема. Виявлено ряд прогалин у законодавстві, які, незважаючи на спроби прийняття низки нормативно-правових актів, так і не були подолані.

Ключові слова: раціональне природокористування, ліцензування, нормування, принципи екологічного права, механізм реалізації норм права.

Аннотация

Нестерова Н. И. Некоторые аспекты нормативно-правового обеспечения механизма реализации принципа рационального природопользования. – Статья.

В статье рассмотрен вопрос юридического аспекта реализации одного из главных принципов экологического права – принципа рационального природопользования. Внимание акцентировано на лицензировании как на одном из наиболее спорных аспектов такой реализации, а также на нормировании в частности. Обнаружены пробелы в законодательстве, которые, несмотря на попытки принятия соответствующих нормативно-правовых актов, так и не были заполнены.

Ключевые слова: рациональное природопользование, лицензирование, нормирование, принципы экологического права, механизм реализации норм права.

Summary

Nesterova N. I. Some aspects of normative and legal support of the mechanism for implementing the principle of rational nature management. – Article.

The issue of the legal aspect of the implementation of one of the main principles of environmental law – the principle of rational nature management – is considered in the article. Attention is focused on licensing as one of the most controversial aspects of such an implementation, as well as on rationing in particular. Gaps in the legislation were found, which, despite attempts to adopt the relevant regulations, have not been filled.

Key words: rational use of nature, the licensing, regulation, principles of environmental law, the mechanism of implementation of the law.