

Міністерство освіти і науки України
Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника

Юридичний інститут

Збірник наукових статей

**Актуальні проблеми
вдосконалення чинного
законодавства України**

Випуск XXXIV

м. Івано-Франківськ, 2014

ББК 67.9 (4Укр)

А 43

Редакційна колегія: д.ю.н., доц. Васильєва В.А. (*головний редактор*); акад. АПрНУ, д.ю.н., проф. Луць В.В.; акад. АПрНУ, д.ю.н., проф. Костицький М.В.; акад. АНВШУ, д.ю.н., проф. Дзера О.В.; акад. АНВШУ, д.ю.н., проф. Фріс П.Л.; д.ю.н., доц. Галінгич М.К.; д.ю.н., проф. Стефанчук Р.О.; д.ю.н., проф. Коссак М.В.; д.ю.н., проф. Майданик А.Р.; д.ю.н., проф. Кириченко О.А.; к.ю.н., доц. Кобецька Н.Р.; к.ю.н., доц. Вітваренко О.А.; к.ю.н., доц. Логвінова М.В.; к.ю.н., доц. Ославський М.І.; к.ю.н., доц. Присташ Л.Т.; к.ю.н., доц. Багай Н.О.; к.ю.н., доц. Загурський О.Б.; к.ю.н., доц. Микити Ю.І. (*відповідальний секретар*).

A43 Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України [текст] : *Збірник наукових статей*. Випуск 34. - Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2014. - 277 с.

У збірнику досліджуються актуальні проблеми державного будівництва, питання теорії та історії держави і права, правової реформи в Україні, екології, боротьби зі злочинністю. Вносяться та обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення ряду інститутів конституційного, цивільного, кримінального та інших галузей права.

Для науковців, викладачів, аспірантів, здобувачів, студентів, слухачів, курсантів юридичних інститутів та факультетів, юристів-практиків.

Actual problems in the field of the formation of the Ukrainian State, questions of theory and history of state and law, law reforms in Ukraine, ecology, struggle against criminality are researched in this issue. The propositions on the perfection of some institutions of constitutional, civil, criminal and other spheres of law are submitted and analyzed.

Good for scientists, professors, post-graduate students, students of law departments, practising lawyers.

Реєстраційне свідоцтво: серія КВ № 16834-5506ПР. Видається з 1996 року.
Адреса редколегії: 76018, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 44а. Юридичний інститут Прикарпатського національного університету імені В. Стефаника. Тел./факс (0342) 50-87-60.

ISSN 2218-1849

ББК 67.9 (4 Укр)

© Юридичний інститут Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2014

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ДОВКІЛЛЯ ТА ЛЮДИНИ: ПОНЯТТЯ, КРИТЕРІЇ ТА ОКРЕМІ ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.6

Забезпечення екологічної безпеки довкілля та людини (як захист довкілля від результатів антропогенної діяльності людини, так і захист самої людини від наслідків її ж екологічно небезпечної діяльності) є актуальним багатовекторним напрямком екологічної політики сьогодення. Поява та необхідність правового регулювання даних відносин спричинила виникнення нової підгалузі екологічного права – антропоохоронного права, або права екологічної безпеки. Незважаючи на наявність певного теоретичного обґрунтування відносин екологічної безпеки, вони в силу швидкої лабільності та динамічних змін, спричинених розвитком науково-технічних знань та нових технологій, потребують постійного дослідження.

Варто зазначити, не зважаючи на те, що ще в радянській юридичній літературі було започатковано концепцію екологічної безпеки [1, с.47-55], досі не розроблено єдиного підходу до розуміння екологічної безпеки. У В.І. Андрейцева екологічна безпека – це певний стан розвитку суспільних відносин, за якого сукупністю заходів регулюється екологічно небезпечна діяльність, забезпечується охорона навколишнього природного середовища, запобігання погіршенню довкілля та захист природних систем і населення, який потребує чіткої конституціоналізації в чинному законодавстві [2, с.123]. Із В.І. Андрейцевим солідарна Г.І. Балюк, яка в результаті аналізу чинного законодавства та наукової літератури визначає екологічну безпеку через формулювання її ознак: 1) екологічна безпека – об'єкт екологічного права, складова національної безпеки; 2) забезпечується системою державно-правових та соціальних заходів; 3) спрямована на екологічно небезпечну діяльність; 4) суть – у запобіганні виникненню екологічного ризику [3, с.133]. В колективному підручнику з екологічного права Украї-

ни під редакцією А.П. Гетьмана та М.В. Шульги також знаходимо визначення екологічної безпеки через ряд її ознак, зокрема вічну цінність суспільства, яка базується на певних гарантіях безпеки існування природи і людини; при її забезпеченні враховуються закони природи; забезпечення екологічної безпеки гарантується і контролюється державою через систему спеціальних органів; є одним з основних принципів екологічного права [4, с.293]. Н.В. Барбашова вважає, що екологічна безпека з правової точки зору – це: 1) захист життя та здоров'я людини від наслідків техногенного та природного шкідливого впливу; 2) захист природних екосистем, негативний вплив на які може спричинити шкоду здоров'ю та життю людини; 3) обов'язкове наукове прогнозування впливу та наслідків впровадження сучасних технологій на умови проживання майбутніх генерацій людей, проте робить висновок, що в цьому понятті відсутній критерій характеристики масштабів негативного екологічного впливу на навколишнє середовище і тому пропонує відмовитись від «аморфного» терміну «екологічна безпека» і запровадити «чітку градацію екологічної небезпеки даного рівня», що дозволить здійснювати ефективні превентивні і ліквідаційні заходи в цій сфері [5, с.8].

Можна узагальнити та систематизувати відомості щодо визначення екологічної безпеки, у наведених вище працях, таким чином:

1. Це складова глобальної і національної безпеки природного чи техногенного характеру. 2. Об'єкт, один з основних принципів екологічного права та його комплексна галузь і галузь законодавства, а також об'єкт міжнародно-правового регулювання. 3. Стан розвитку суспільних відносин та стан навколишнього середовища, за якого забезпечується захист інтересів, життя та здоров'я людини від шкідливого впливу, сукупність заходів, передбачених чинним законодавством. 4. Забезпечується шляхом створення та діяльності спеціально уповноважених органів держави. 5. Пов'язана із веденням екологічно небезпечної діяльності, її ознакою виступає наявність екологічного ризику, а принципом – принцип нульового (прийняттого) ризику. 6. Повинна базуватись на по-

Екологічна безпека довкілля та людини: поняття, критерії та окремі превентивні заходи забезпечення стійких наукових дослідженнях впливу та наслідків впровадження сучасних технологій в екологічній сфері [6, с. 13-14].

Визначення екологічної безпеки сформульовано у ст.50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7] як стану довкілля, за якого забезпечується запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникненню небезпеки для здоров'я людей. Отже, екологічна безпека як фактичний стан довкілля є сукупністю певних його властивостей та створюваних діяльністю людини умов, за яких з урахуванням економічних, соціальних чинників і науково обґрунтованих допустимих навантажень на об'єкти біосфери утримуються на мінімально можливому рівні ризику антропогенного впливу на довкілля та забезпечується збереження життєдіяльності людей.

Центральною категорією екологічної безпеки є поняття екологічного ризику як вірогідність навмисних або випадкових, поступових та катастрофічних антропогенних змін існуючих природних об'єктів, факторів та екологічних ресурсів, як зазначено у Наказі Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження методичних рекомендацій «Обстеження та районування території за ступенем впливу антропогенних чинників на стан об'єктів довкілля з використанням цитогенетичних методів» від 13.03.2007 № 116 . Із визначення випливає два аспекти екологічного ризику: потенційний ризик і реальний ризик. Потенційний екологічний ризик - це явище небезпеки порушення стосунків живих організмів з навколишнім середовищем внаслідок дії природних чи антропогенних чинників. Реальний екологічний ризик утворюється потенційним з урахуванням ймовірної частоти його реалізації. За характером прояву екологічний ризик може бути раптовим (техногенна аварія, землетрус тощо) і повільним (зсув, підтоплення, ерозія тощо).

Екологічний ризик, впливаючи на формування спеціального статусу володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки, одночасно є передумовою покладення на таких суб'єктів специфічних обов'язків, які випливають із загального абсолютного права громадян на безпечне природне середовище, а також зо-

бов'язання забезпечити стан екологічної безпеки. На жаль, в законодавстві України ще відсутній перелік обов'язків володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки, що знижує чіткість процесу реалізації правових норм, знижуючи рівень відповідальності володільців небезпечних джерел [8, с.332].

Обов'язок визначення ступенів екологічного ризику і екологічної безпеки з метою оцінки впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища та оцінки ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища шляхом здійснення екологічної експертизи передбачений ст. 5 Закону України "Про екологічну експертизу" від 9.02.1995 р. Екологічний ризик виступає об'єктом еколого-експертних правовідносин і впливає на визначення правового статусу осіб, які постраждали внаслідок заподіяння шкоди від джерела підвищеної екологічної небезпеки.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню» від 29.11.2001 р. № 1598 визначено види екологічно небезпечних об'єктів господарської діяльності. У кожному конкретному випадку екологічно небезпечні види діяльності визначаються Мінприроди або його органами на місцях. Усі ці види діяльності, так само, як і використання небезпечних речовин, є джерелом підвищеної небезпеки. Ризиковий характер небезпечних речовин, що використовуються у природокористуванні, формує передумови виникнення правовідносин і ставить певні вимоги до суб'єкта екологічно небезпечної діяльності, який має бути опосередкований дозволом (ліцензією) на право зайняття екологічно небезпечними видами діяльності.

Джерелом підвищеної небезпеки є діяльність, пов'язана з використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання, використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогненебезпечних та інших речовин, утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських

порід тощо, яка створює підвищену небезпеку для осіб, яку цю діяльність здійснюють, та інших осіб (ст. 1187 Цивільного Кодексу України). Характерні ознаки джерела підвищеної небезпеки: неможливість повного контролю з боку людини; наявність шкідливих властивостей; велика ймовірність завдання шкоди. У ч. 1 ст. 1187 Цивільного Кодексу України закріплено тільки приблизний перелік джерел підвищеної небезпеки. Вичерпний їх перелік навести неможливо у зв'язку з постійним розвитком науки та техніки.

Обов'язок відшкодувати шкоду, завдану джерелом підвищеної небезпеки, покладено на володільця джерела підвищеної небезпеки, тобто особу, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, використання, зберігання або утримання якого створює підвищену небезпеку. Особливості розгляду судами таких справ визначено у Постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки» від 01.03.2013 № 4.

Загальні положення та заходи охорони природних об'єктів та їх ресурсів закріплено у статтях 51-59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Ці норми конкретизуються у природоресурсових кодексах та законах. При проектуванні, розміщенні, будівництві, введенні в дію нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, удосконаленні існуючих і впровадженні нових технологічних процесів та устаткування, а також в процесі експлуатації цих об'єктів забезпечується екологічна безпека людей, раціональне використання природних ресурсів, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. При цьому повинні передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація, виконання інших вимог щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей.

Підприємства, установи й організації, діяльність яких пов'язана з шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію повинні бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин та за характеристиками шкідливих факторів.

Попередньо замовник, що планує здійснювати відповідну діяльність, доручає підготувати матеріали оцінки впливу на довкілля спеціалізованим організаціям, які мають відповідну ліцензію. Проекти господарської та іншої діяльності повинні мати матеріали оцінки її впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС) і здоров'я людей. Інакше кажучи, це документація по оцінці ймовірних екологічних ризиків для довкілля, яка подається на екологічну експертизу. За своїми функціями і особливостям ОВНС має превентивний характер, що відображено у її меті та завданнях.

Метою оцінки впливу на довкілля є визначення доцільності та прийнятності запланованої діяльності, а також обґрунтування економічних, технічних, організаційних, санітарних, державно-правових та інших заходів щодо забезпечення безпеки довкілля.

Оцінка впливу на довкілля планової діяльності та порядок її проведення спрямована на: визначення переліку можливих екологічно небезпечних впливів і зон впливів запланованої діяльності на навколишнє середовище; прогноз змін стану навколишнього середовища відповідно до переліку впливів; визначення комплексу заходів щодо попередження або обмеження небезпечних впливів планованої діяльності на навколишнє середовище, необхідних для дотримання вимог природоохоронного та санітарного законодавства та інших законодавчих і нормативних документів, що стосуються безпеки навколишнього середовища; складання Заяви про екологічні наслідки планованої діяльності.

Об'єктами ОВНС, як правило, є конкретні проекти промислових об'єктів (електростанція, шосе, завод, тощо); плани та програми розвитку галузей та територій (так звана стратегічна

Екологічна безпека довкілля та людини: поняття, критерії та окремі превентивні заходи забезпечення екологічної оцінки); проекти, що фінансуються за рахунок міжнародної допомоги.

Порядок оформлення та вимоги щодо змісту документації оцінки впливу на довкілля визначено у Державних будівельних нормах (ДБН А.2.2-1-2003) «Проектування. Склад та зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд», затверджених наказом Держбуду України від 15 грудня 2003 р. № 214. Вона оформляється окремим розділом у складі проектної документації на нове будівництво, реконструкцію та технічне переоснащення об'єктів промислового і цивільного призначення.

Положення ДБН А.2.2-1-2003, що стосується правил проведення ОВНС в Україні, також передбачають публічні консультації та оприлюднення інформації, як цього вимагає Орхуська Конвенція, до якої входить і Україна [9, с.7]. Згідно з цими положеннями ДБН публічні консультації необхідні тільки для проектів з вищезазначеного переліку у Додатку Е (тобто проектів з підвищеним ризиком небезпечного впливу на довкілля), тоді як для інших проектів вистачає рішення щодо результатів ОВНС, яке приймає регулюючий орган. Ця ситуація не відображає міжнародну модель відкритості інформації ОВНС для громадськості.

Екологічна експертиза в Україні виконує не тільки превентивну функцію щодо охорони навколишнього середовища, але й виступає однією із початкових стадій оформлення та реалізації права спеціального природокористування.

Метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах. Основними завданнями екологічної експертизи при цьому є: визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності; організація комплексної, науково обгрунтованої оцінки об'єктів екологічної експертизи; оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середови-

Романко С.М.

ща, і якість природних ресурсів; оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та інші.

За ст.13 Закону України «Про екологічну експертизу», державна експертиза є обов'язковою для всіх видів діяльності та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки. Забороняється введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, на яких не забезпечено в повному обсязі додержання всіх екологічних вимог і виконання заходів, передбачених у проектах на будівництво та реконструкцію (розширення та технічне переоснащення).

Чинне природноресурсове законодавство визначає особливості проведення превентивних заходів забезпечення екологічної безпеки щодо окремих природних об'єктів та їх ресурсів. Наприклад, за ст. 36 Закону України «Про тваринний світ» від , під час проведення екологічної експертизи діючих об'єктів, проектів будівництва та реконструкції (розширення, технічного переозброєння) підприємств, споруд та інших об'єктів, впровадження нової техніки, технології, матеріалів і речовин обов'язково враховується їх вплив на стан тваринного світу, середовище перебування, шляхи міграції та умови розмноження тварин. Ст.23 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» містить норму, що проектування, будівництво і реконструкція підприємств та інших об'єктів має здійснюватись із урахуванням накопичення і трансформації забруднення в атмосфері, його транскордонного перенесення, особливостей кліматичних умов.

Також разом із охарактеризованими вище превентивними заходами чинне законодавство передбачає ряд ліквідаційних заходів щодо усунення порушень довкілля. Відповідно до ст. 12 Закону «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації може передбачати встановлення заборон на здійснення певних видів діяльності у царині використання природних ресурсів. Зокрема, можуть бути заборонені: будівництво та функціонування небезпечних для довкілля об'єктів, застосування особливо небезпечних речовин, за-

Екологічна безпека довкілля та людини: поняття, критерії та окремі превентивні заходи забезпечення
собів захисту рослин, які можуть погіршити стан довкілля, функціонування санаторно-курортних закладів.

Може бути заборонено провадження будь-якої іншої діяльності з використання природних ресурсів, якщо вона є екологічно небезпечною. Законодавство допускає поєднання правових режимів зони надзвичайної екологічної ситуації і надзвичайного стану на певній території. У цьому разі у зоні надзвичайної екологічної ситуації можуть запроваджуватися заходи, передбачені правовим режимом надзвичайного стану.

Як висновок, варто зауважити, що у чинному законодавстві розроблено основні напрямки як превентивних, так і ліквідаційних заходів забезпечення екологічної безпеки, проте не всі положення відповідають міжнародним стандартам до здійснення такої діяльності (зокрема, щодо ОВНС та екологічної експертизи).

1. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) : О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1988. – №12.
2. Андрейцев В.І. Екологічне право : курс лекцій / В.І. Андрейцев. – К.: Юрінком Інтер, 1996.
3. Балюк Г.І. Екологічна безпека та її правове забезпечення» (крім п.5) / Екологічне право України (академічний курс)/Заг.ред. Ю.С.Шемшученка. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2005.
4. Екологічне право. Підручник / за ред. Гетьмана А.П. – Х.: Право, 2013. – с.293.
5. Барбашова Н.В. Правове забезпечення екологічної безпеки в процесі господарської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец.12.00.06 „Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / Н.В. Барбашова. – К., 1999.
6. Раманко С.М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції : Монографія. - Івано-Франківськ, Місто НВ. - 2011.
7. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Навч. та наук.-практ. пос.-К. Знання-Пресс.. 2002. – 332с.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 року.

Романко С.М.

9. Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейськи. Аналітичний документ //Ресурсно - аналітичний центр «Суспільство та довкілля». – Львів, 2011.

Романко С.М. Екологічна безпека довкілля та людини : поняття, критерії та окремі превентивні заходи забезпечення

У статті характеризуються основні теоретичні аспекти поняття «екологічна безпека довкілля та людини» в контексті підгалузі права екологічної безпеки як сукупності заходів, що реалізуються уповноваженими суб'єктами з метою мінімізації екологічного ризику та забезпечення права людини на безпечне довкілля. Визначено основні ознаки та види центральної категорії екологічної безпеки – екологічного ризику, охарактеризовано особливості правового режиму використання джерел підвищеної екологічної небезпеки.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічний ризик, оцінка впливу на НПС, екологічна експертиза.

Романко С.М. Экологическая безопасность окружающей среды и человека: понятие, критерии и отдельные превентивные меры обеспечения

В статье характеризуются основные теоретические аспекты понятия «экологическая безопасность окружающей среды и человека» в контексте подотрали права экологической безопасности как совокупности мероприятий, реализуемых уполномоченными субъектами с целью минимизации экологического риска и обеспечения права человека на безопасную окружающую среду. Определены основные признаки и виды центральной категории экологической безопасности - экологического риска, охарактеризованы особенности правового режима использования источников повышенной опасности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологический риск, оценка влияния на ОПС, экологическая экспертиза.

Romanko S.M. Ecological safety and environmental rights: concepts, criteria and some preventive measures to ensure

This paper describes the main theoretical aspects of the concept of «ecological safety» in the context of the Environmental Safety Law as a combination of measures implemented by the authorized agents in order to minimize environmental impacts and ensure the human right to a safe environment. The main characteristics and types of the central category of environmental safety - environmental impacts and the legal regime of the sources of high environmental risk are revealed.

Keywords: environmental safety, environmental impact assessment, environmental expertise.