

Kim A. A. *Actual problems of ownership of flora objects listed in the Green Book of Ukraine.*

This article is devoted to the study of issues related to the study of formation, status and trends of legal support of relations that arise out of protection, use, and reproduction of flora objects listed in the Green Book of Ukraine for the period from 1990 till the present day.

Key words: flora; natural flora groups, listed in the Green Book of Ukraine; environmental legislation; flora objects.

Надійшла до редколегії 03.12.2014 р.



Євгенія Миколаївна Копиця,
аспірантка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 349.6.023

НОРМУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

У статті досліджуються нормативно-правові основи нормування в галузі охорони атмосферного повітря та аналізується його місце у системі засобів правового регулювання у досліджуваній сфері. У результаті аналізу чинного законодавства виявлено існуючі недоліки у понятійно-категоріальному апараті інституту нормування та запропоновано шляхи їх усунення на основі положень наукових досліджень.

Ключові слова: нормування, правове регулювання, охорона, атмосферне повітря.

Атмосферне повітря є життєво важливим компонентом навколишнього природного середовища, невід'ємною частиною середовища проживання людини, рослин, тварин. За останнє століття негативний антропогенний вплив на цей природний компонент привів до істотного погіршення його якості, що відбивається і на здоров'ї населення, і на стані довкілля в цілому.

За даними державної статистичної звітності, у 2013 р. в Україні у розрахунок на одну особу викинуто в атмосферу 148 кг забруднюючих речовин, 5,1 т діоксиду вуглецю, який відноситься до парникових газів, скинуто 38 м³

забруднених стічних вод, утворено 9,9 т відходів, у тому числі 20 кг відходів I-III класів небезпеки. Понад 64 % небезпечних речовин, що потрапили у повітря, припало на стаціонарні джерела забруднення промислових підприємств. Від роботи двигунів пересувних джерел забруднення у 2013 р. у повітря надійшло 2,4 млн т забруднюючих речовин, переважна частина з яких (2196,3 тис. т, або 90,6 %) – це викиди автомобільного, 46,1 тис. т, або 1,9 % – залізничного, 7,8 тис. т, або 0,3 % – авіаційного, 6 тис. т, або 0,2 % – водного транспорту та 168,5 тис. т, або 6,9% – виробничої техніки. Порівняно з 2012 р. збільшення викидів забруднюючих речовин в атмосферу відмічалось у 6 регіонах країни, а саме: у Вінницькій (на 48,2 тис. т, або на 48 %), Запорізькій (на 38,3 тис. т, або на 19 %), Івано-Франківській (на 6,2 тис. т, або на 3 %), Харківській (на 12,7 тис. т, або на 6 %), Хмельницькій та Черкаській (відповідно на 0,9 тис. т та на 3,7 тис. т, або на 5 %) областях [1].

За таких умов принципового значення набувають правові засоби охорони атмосферного повітря, адже саме створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази є одним із найважливіших способів реалізації державної політики у сфері охорони атмосферного повітря. Законодавство про охорону атмосферного повітря є складовою екологічного законодавства і спрямоване на збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його відновлення і поліпшення для забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, а також відвернення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище [2, с. 254].

У свою чергу, слід відзначити, що у механізмі екологічного права інститут нормування займає особливе місце. Він містить критерії правомірності поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, оскільки конкретизує ознаки складів адміністративних (і не тільки) екологічних правопорушень, зафіксованих у бланкетних правових нормах, виступає як критерій правомірності (проти-правності) поведінки суб'єктів екологічних правовідносин.

На теперішній час створено досить широку законодавчу і наукову базу для розвитку правової охорони атмосферного повітря. Вона ґрунтується, у тому числі, і на тих принципах і основах, що були закладені і закріплені ще законодавством СРСР, а також у відповідних наукових пропозиціях і рекомендаціях. Вдосконаленню законодавства у галузі охорони атмосферного повітря були присвячені наукові дослідження таких видатних вчених, як: М. М. Бринчук, О. С. Колбасов, Н. В. Барбашова, В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, А. І. Жмотов, М. І. Малишко, В. Л. Мунтян, В. В. Петров, В. К. Попов, Ю. С. Шемчушенко, М. В. Шульга, Н. Р. Малишева, В. К. Рибачек та ін. Слід зазначити, що існуючі наразі науково-правові дослідження в сфері охорони атмосферного повітря є нечисленними, а дослідженню інституту нормування як одного із базових елементів у механізмі правової охорони атмосферного повітря і досі не приділено достатньої уваги.

Провідна роль нормування як засобу правового регулювання відносин у сфері охорони атмосферного повітря визнається і законодавством, і пра-

вовою доктриною. Стаття 31 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає нормування використання природних ресурсів, ст. 5 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» відводить нормуванню відповідне значення у контексті правової охорони атмосферного повітря. Поза сумнівом, цим роль нормування у регулюванні атмосфероохоронних відносин не обмежується.

Так, на думку Н. В. Барбашової, у законодавстві України, яке регулює забезпечення екологічної безпеки при здійсненні господарської діяльності, одним із трьох основних нормативних блоків є стандартизація, нормування і контроль забруднення навколишнього середовища [3, с. 8].

М. М. Бринчук зазначає, що нормування та стандартизація з давніх пір використовуються в якості одного з основних заходів або інструментів охорони довкілля, який завдяки урегульованості в природоохоронному законодавстві стає правовим [4, с. 428].

В. К. Рибачек визнає інститут нормування в галузі охорони атмосферного повітря одним із стрижневих елементів в механізмі правової охорони атмосферного повітря, пропонуючи всі інші складові цього механізму (оцінку впливу на навколишнє середовище, екологічну експертизу, екологічний аудит, моніторинг та ін.) розглядати як похідні, орієнтовані на забезпечення дотримання відповідних нормативів [5, с. 9].

Таким чином, ми маємо підстави стверджувати, що інститут екологічного нормування складає основу еколого-правового механізму, а основоположне значення цього інституту полягає у тому, що саме він визначає вимоги до стану навколишнього природного середовища. Ця обставина зумовлює доцільність поглибленого вивчення сутності інституту нормування як засобу правового регулювання відносин у сфері охорони атмосферного повітря, дослідження особливостей чинного законодавства цієї сфери і виявлення можливих недоліків.

Аналізуючи нормативно-правові акти, що регулюють порядок нормування у сфері охорони атмосферного повітря, вважаємо за необхідне провести аналіз основних законів, які займають центральне місце у механізмі правового регулювання охорони атмосферного повітря. До таких законів, у першу чергу, належить Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., який є визначальним для усєї галузі екологічного права і таким, який встановлює правові основи інституту нормування в сфері охорони навколишнього середовища.

У ст. 31 цього Закону визначається мета екологічного нормування, що являє собою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Статтею 33 цього Закону встановлюється, що екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів [6].

Таким чином, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» дає підстави для визнання нормування як діяльності із встановлення нормативів, норм, правил, вимог. Однак згадані положення, на наш погляд, не відрізняються чіткістю, однозначністю і є дещо суперечливими.

На думку В. І. Андрейцева, за допомогою нормування встановлюються якісні та кількісні показники, можливі рівні (гранично допустимі показники (величини) можливого впливу), а також нормативи [7, с. 27-28].

Дещо ширшим є визначення екологічного нормування як такого, що запроваджується з метою обмеження і контролювання антропогенних впливів на навколишнє природне середовище і є комплексом заходів для встановлення граничних меж, в яких можуть коливатися параметри показників, що характеризують стан природного середовища [8, с. 187].

Екологічне нормування є обмеженням негативного впливу на навколишнє природне середовище шляхом встановлення обов'язкових нормативів такого впливу. А екологічні нормативи – це закріплені законодавством норми, які регулюють природоохоронні і природоресурсні відносини, спрямовані на задоволення екологічних потреб суспільства і забезпечення оптимальної якості навколишнього природного середовища.

Законом України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р., який сьогодні діє в редакції від 21 червня 2001 р., були визначені правові, організаційні та екологічні вимоги в галузі охорони атмосферного повітря. Саме цей Закон безпосередньо визначає основи правового регулювання нормування у галузі охорони атмосферного повітря.

Однак вважаємо за доцільне відзначити похідний характер вимог щодо встановлення нормативів у даній галузі від визначеного у ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» поняття екологічної безпеки як стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Статтею 5 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» встановлюються наступні нормативи: нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря; нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел; нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел; технологічні нормативи допустимого викиду забруднюючих речовин [9].

Порядок розроблення та затвердження нормативів у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до цього Закону. Так, Порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1780 від 28.12.2001 р. Даний Порядок визначає вимоги розроблення та затвердження

нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин та їх сукупність, які містяться у складі пилогазоповітряних сумішей, що відводяться від окремих типів обладнання, споруд і надходять в атмосферне повітря зі стаціонарних джерел. Нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин зі стаціонарних джерел визначаються з метою дотримання нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря з урахуванням економічної доцільності, рівня технологічних процесів, технічного стану обладнання та газоочисних установок, вимог національного законодавства і законодавства Європейського Союзу та розробляються на одиницю маси за одиницю часу, на одиницю продукції чи сировини [10].

Для оцінки стану забруднення атмосферного повітря встановлюються нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря та нормативи гранично допустимих викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів у межах населених пунктів, у рекреаційних зонах, в інших місцях проживання, постійного чи тимчасового перебування людей, об'єктах навколишнього природного середовища з метою забезпечення екологічної безпеки громадян і навколишнього природного середовища: нормативи якості атмосферного повітря, гранично допустимі рівні впливу акустичного, електромагнітного, іонізуючого та інших фізичних факторів і біологічного впливу на стан атмосферного повітря населених пунктів. Для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватись більш суворі нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря (ст. 6 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Варто звернути увагу на те, що прийняття Закону України «Про охорону атмосферного повітря» стало суттєвим кроком на шлях до створення якісної нормативно-правової бази у сфері охорони атмосферного повітря [11, с. 5]. Проте врегулювати всі питання правової охорони атмосферного повітря в ньому не вдалося. Зокрема, у Законі не надається визначення терміна «нормування». А як зазначається в юридичній літературі, одна із причин низької ефективності екологічного законодавства – якість тексту нормативно-правового акта. Результативність правового регулювання залежить від того, наскільки однаковим є застосування юридичних понять і термінів [12, с. 41].

Проблема термінологічного визначення тривалий час була і залишається в межах наукових дискусій. І це не випадково, оскільки, як зауважив О. С. Колбасов, на сьогоднішній день триває складний процес пошуку необхідних слів, що найкращим чином виражають сутність правових категорій та явищ [13, с. 27]. На думку А. П. Гетьмана, використання в законодавстві відповідних понять пов'язане з вирішенням концептуальних і практичних питань застосування норм права, визначення шляхів кодифікації та уніфікації законодавства України [14, с. 111; 15, с. 580–592]. Таким чином, проблема юридичної термінології як складової частини юридичної техніки має велике значення в сучасний період для становлення і розвитку української державності [16, с. 5].

Як було виявлено вище, визначення терміна «нормування» не знайшло свого відображення і у комплексному Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Тому вбачається доцільним навести результати наукових досліджень з цього питання, визначаючи ступінь його розробки та обґрунтованості.

У правовій доктрині існує декілька підходів до тлумачення поняття «нормування». Так, існують твердження, що нормування слід визнавати діяльністю із встановлення певних стандартів, які охоплюють поняття «норма», «норматив» та «правило» [17, с. 39; 18, с. 75]. В інших теоретичних дослідженнях нормування визначається як встановлення «нормативів (норм, правил і вимог) у відповідності до вимог законодавства» [4, с. 285].

Деякі науковці виділяють два розуміння нормування: вузьке та широке [10, с. 26; 19, с. 379; 20, с. 374]. У широкому розумінні нормування як засіб правового регулювання є діяльністю із встановлення певних обов'язкових якісних та кількісних показників, які можуть позначатися як нормативи, норми, технічні норми, техніко-юридичні норми, правила, вимоги, регламенти тощо. Вузьке розуміння нормування ґрунтується на тому, що термін «нормування» вживається в законодавстві зазвичай разом із терміном «стандартизація», причому ці поняття розглядаються як однопорядкові (див., напр., розділ VII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші акти чинного законодавства). Виходячи з того, що стандартизація є поняттям достатньо визначеним і пов'язується із виданням особливого різновиду нормативно-правових актів – нормативних документів із стандартизації (стандартів), можна вважати, що нормування є діяльністю із видання інших різновидів нормативних документів, крім нормативних документів зі стандартизації, що іноді називаються «нормами».

Співвідношення понять стандартизації та нормування можливо також розглядати і з іншої точки зору. Так, стандарти становлять загальний і обов'язковий напрям єдиного підходу до визначення стану атмосферного повітря за допомогою встановлення правил, нормативів та вжиття інших заходів. А нормативи, в свою чергу, конкретизують стандарти охорони атмосферного повітря [21, с. 16].

У науковій літературі також сформовано розуміння поняття «екологічне нормування», яке являє собою діяльність уповноважених державних органів у галузі охорони навколишнього природного середовища, інших центральних органів виконавчої влади щодо розроблення та затвердження меж допустимого впливу на довкілля хімічного забруднення, фізичних, біологічних та інших шкідливих факторів, що походять від стаціонарних пересувних джерел, а також меж використання природних ресурсів та дозволених природно-перетворюючих заходів [22, с. 410].

Безумовно, викладені міркування вчених є слухними, втім, на нашу думку, найбільш оптимальним та найближчим до сутності нормування як засобу правового регулювання охорони навколишнього природного середовища і, відпо-

відно, охорони атмосферного повітря вбачається визначення нормування як врегульованої правовими нормами процесуальної діяльності уповноважених суб'єктів із розробки якісних та кількісних показників (нормативів) властивостей об'єктів права у складі проектів правових актів, а також діяльність щодо узгодження та експертизи таких правових актів, їх затвердження та оприлюднення у встановленому порядку [23, с. 13].

На основі всього вищевикладеного можемо зробити наступний висновок. Із прийняттям законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону атмосферного повітря» слід констатувати, що законодавство у сфері охорони атмосферного повітря є достатньо задовільним. Зокрема, закріплено основні положення правового регулювання нормування, визначена його мета та засади його реалізації.

Однак, на наш погляд, одним із найбільших недоліків законодавства України у досліджуваній сфері є відсутність термінологічного визначення базового поняття «нормування», що не може не призводити до викривлення його розуміння, і як результат – і до неефективного застосування в процесі реалізації заходів, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища в цілому і атмосферного повітря зокрема. До того ж, розглянуті нами доктринальні тлумачення характеризуються певними розбіжностями у підходах.

Вирішення цієї проблеми вбачаємо насамперед у визначенні цього терміна законодавцем із урахуванням положень наукових досліджень у цій сфері та його затвердженні шляхом внесення змін до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону атмосферного повітря».

Список літератури:

1. Аналітична доповідь державної служби статистики «Довкілля України у 2013 р.» // Публікація документів Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/ns_rik/analit/arhiv.htm.
2. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища) / В. В. Костицький – К. : Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи ; УСП МСБ «Eusmeu», 2003. – 772 с.
3. Барбашова Н. В. Правове забезпечення екологічної безпеки в процесі господарчої діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н. В. Барбашова. – К., 1999. – 18 с.
4. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. для высш. юрид. учеб. завед. / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 2002. – 688 с.
5. Рибачек В. К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. К. Рибачек. – К., 2010. – 20 с.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ// Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
7. Андрейцев В. І. Проблеми права екологічної безпеки (Концептуальні засади) / В. І. Андрейцев. – К. : Київ. ун-т, 1999. – 34 с.
8. Природоохоронні технології. Ч. 1: Захист атмосфери : навч. посіб. / Л. І. Северин, В. Г. Петрук, І. І. Безвозюк, І. В. Васильківський. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 363 с.
9. Про охорону атмосферного повітря : Закон України // Відом. Верх. Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

10. Порядок розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р. № 1780 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 1. – Ст. 9.

11. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону атмосферного повітря» / Г. І. Балюк, І. С. Гриценко, Т. Г. Ковальчук та ін. ; за заг. ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком, 2011. – 286 с.

12. Новикова Е. В. Теоретические проблемы развития экологического законодательства в республике Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е. В. Новикова. – М., 1999. – 45 с.

13. Колбасов О. С. Терминологические блуждания экологии / О. С. Колбасов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 27–37.

14. Гетьман А. П. Проблеми юридичної термінології в екологічному законодавстві України / А. П. Гетьман // Українська державність: становлення, досвід, проблеми : зб. наук. ст. (за матеріалами XII Харківських політологічних читань). – Х. : Право. – 2002. – С. 111–113.

15. Гетьман А. П. Термінологія екологічного законодавства: методологічні засади та перспективи уніфікації / А. П. Гетьман // Вісник АПрН України. – 2003. – № 3 (34). – С. 580–592.

16. Гетьман А. П. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання : монографія / А. П. Гетьман, Л. М. Здоровко. – К. : Ін-т законодав. передбачень і правової експертизи, 2004. – 216 с.

17. Петров В. В. Экология и право / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.

18. Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха / М. М. Бринчук. – М. : Наука, 1985. – 174 с.

19. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – 5-те вид., змін. і доп. – К. : Алерта, 2013. – 544 с.

20. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / за заг. ред. О. М. Шуміла. – Х. : Фактор, 2006. – 592 с.

21. Екологічна стандартизація і сертифікація: навч. посіб. / Н. К. Блінова, В. І. Мохонько, С. О. Саломахіна, О. В. Суворін. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – 124 с.

22. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка. – К. : ТОВ Вид-во «Юридична думка», 2008. – 720 с.

23. Мірошніченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. М. Мірошніченко. – К., 2004. – 19 с.

Копиця Е. Н. Нормирование как способ правового регулирования в сфере охраны атмосферного воздуха.

В статье исследуются нормативно-правовые основы нормирования в области охраны атмосферного воздуха и анализируется его место в системе средств правового регулирования в исследуемой сфере. В результате анализа действующего законодательства выявлены существующие недостатки в понятийно-категориальном аппарате института нормирования и предложены пути их устранения на основе положений научных исследований.

Ключевые слова: нормирование, правовое регулирование, охрана, атмосферный воздух.

Kopytsia I. M. Normalization as a means of legal regulation in the field of ambient protection.

The paper studies legal normative grounds for normalization in the field of ambient air protection and analyses its place in the system of legal regulation means in the field under question. Analysis of legislation in force revealed certain drawbacks in conceptual instruments of normalization institute, and ways of their elimination are proposed on the basis of scientific research provisions.

Key words: normalization, legal regulation, protection, ambient air.

Надійшла до редколегії 04.12.2014 р.