

ПРАВОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ: ДЕЯКІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ

© Тарнавська М. І., 2016

Проаналізовано окремі особливості досліджень управління у природоохоронній сфері, зумовлені сучасними потребами і спрямовані передусім на отримання практично-корисних результатів. Наголошено на необхідності комплексності досліджень, застосуванні порівняльно-правового методу. порушено питання аналізу судової практики, зокрема, правових висновків Верховного суду України як індикатора реального стану відносин у сфері охорони довкілля.

Ключові слова: довкілля, дослідження, управління, судова практика, Верховний суд України.

М. И. Тарнавская

ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: НЕКОТОРЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В статье анализируются отдельные особенности исследований управления в области охраны окружающей среды, обусловленные современными потребностями и направленные, в первую очередь на практически-полезные результаты. Подчеркивается необходимость комплексности исследований, применении сравнительно-правового метода. Рассматривается вопрос анализа судебной практики, в частности, правовых позиций Верховного суда Украины как индикатора реального состояния отношений в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: окружающая среда, исследования, управление, судебная практика, Верховный суд Украины.

M. I. Tarnavska

LEGAL RESEARCH MANAGEMENT IN THE FIELD OF ENVIRONMENT: SOME METHODOLOGICAL REMARKS

Specific features of research management in the environmental sector, due to modern needs and intended primarily for practical and useful results is analyzed in the article. The necessity of complex research, application of comparative legal method is emphasized. Analysis of jurisprudence, including legal opinions of the Supreme Court of Ukraine as an indicator of the real state of relation in the sphere of environmental protection is considered in the article.

Key words: environment, research, management, litigation, the Supreme Court of Ukraine.

Актуальність теми. Сьогодні, зокрема і завдяки євроінтеграційним прагненням України, значно активізувались наукові пошуки в галузі правових проблем охорони довкілля. Загалом останніми десятиліттями у світлі численних природних катаклізмів та техногенних катастроф поступово відбувається процес “екологізації” конституцій низки європейських країн

(Португалія, ФРН, Чорногорія та ін.), тому означення “екологічна держава” може зайняти чільне місце поряд зі загально визначеними поняттями суверенної, правової, соціальної, демократичної держави [1, с. 22–23, 27].

Стан дослідження проблематики. Вказану проблематику висвітлено у працях П. Стецюка, О. Крупчан, Л. Василенко, Ш. Фуллопа, О. Лозо, Ю. Капіци, Р. Єделєва, Я. Романюка, І. Бейцун та ін. Однак, як видається, потребує висвітлення, зокрема, питання значення аналізу судової практики для дослідження проблемних аспектів управління природоохоронною діяльністю.

Постановка проблеми. Вкрай важливим є напрацювання методологічних аспектів дослідження управління природокористуванням і охороною довкілля, які б дали змогу здобути обґрунтовані та практично-корисні результати. **Метою** публікації є спроба характеристики окремих аспектів методологічних засад дослідження управління в природоохоронній сфері.

Виклад основних положень. Як зазначає О. Крупчан, існує “широке” і “вузьке” тлумачення поняття державного управління як об’єкта пізнання, кожне з яких є виправданим лише на “чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття” [2, с. 23]. Так, “широке” розуміння державного управління як сукупності всіх видів діяльності держави загалом, на думку вченого, “правомірне лише на рівні аналізу системи соціального (суспільного) управління, виділення її відносно самостійних підсистем”, ... для відокремлення державних інститутів управління від інших, недержавних [2, с. 23]. Вузьке ж розуміння є більш спеціалізованим, за ним державне управління – це особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює його окрема система органів держави [2, с. 23].

Серед іншого, вчені наголошують на важливості системного підходу в дослідженні діяльності виконавчої влади [2, с. 24; 3, с. 226; 4, с. 144–145]. Про його особливу важливість в екологічній проблематиці може свідчити приклад, який навів угорський вчений Шандор Фуллоп – техногенна катастрофа на алюмінієвій фабриці біля с. Колонтар (Угорщина) – через тріщину в пористій стіні дамби значною кількістю червоного шламу із концентрованим лужним розчином затопило три села [4, с. 144]. Показово, що контроль за цим небезпечним об’єктом здійснювали одночасно аж п’ять різних органів влади: екологічний, видобувний, водний, будівельний та орган з питань надзвичайних ситуацій, при цьому перевірка не виявила значних порушень у їхній діяльності [4, с. 144]. Очевидно, ця проблема є знайомою і для нашої держави. Значна кількість органів, що наділені повноваженнями в сфері охорони довкілля, не сприяє ефективності управління природоохоронною діяльністю. Відтак, у наукових дослідженнях з цих питань необхідно зосередитись на комплексному аналізі всієї системи органів управління. Існує також і інший аспект комплексності цих наукових досліджень, який пов’язаний з новим підходом до організації природоохоронних територій – формування екомережі як всеосяжного природно-правового явища, що зумовлює використанню нових ефективних важелів в управлінні охороною довкілля [5, с. 94].

З огляду на процеси адаптації вітчизняного законодавства до норм права Європейського Союзу важливим є застосування порівняльно-правового методу в наукових дослідженнях. Вчені, зокрема, акцентують увагу на необхідності розгляду як гармонізованого, так і негармонізованого законодавства ЄС та держав-членів ЄС; вивчення процесу підготовки актів ЄС із з’ясуванням змісту директив та регламентів ЄС як певного компромісу держав-членів та органів ЄС; врахування оцінки відповідності актів ЄС міжнародним угодам, рішень Суду ЄС з тлумачення актів ЄС, судової практики застосування законодавства на рівні ЄС та держав-членів; висвітлення недоліків регулювання, проектів змін актів, адміністративної практики їх застосування [6, с. 127–128; 7, с. 2].

Крім того, аналіз діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері природокористування та охорони довкілля має здійснюватися у світлі вимог низки міжнародно-правових актів та конвенцій про доступ громадськості до правосуддя та інформації з екологічних питань.

Вкрай важливим видається також необхідність аналізу не лише норм вітчизняного законодавства, а й ретельне дослідження практики його застосування. Так, адже саме такий аналіз дозволяє, так би мовити, читати між рядків, та показує справжній напрям екологічної політики, якщо не держави загалом, то, принаймі, окремих його органів – судових, правоохоронних, органів

місцевого самоврядування тощо. Зокрема, на важливість аналізу судової практики вказує і факт запровадження з недавнього часу інституту обов'язкових правових позицій (висновків) Верховного суду України, висловлених за наслідками перегляду справ з мотивів неоднакового застосування норм матеріального права судами касаційної інстанції. Вказаний інститут має на меті забезпечити реальне втілення в українській юридичній практиці принципу правової визначеності, який полягає, зокрема, у можливості учасників правовідносин точно спрогнозувати результати своїх дій, бути впевненими в незмінності свого правового статусу, набутих прав і обов'язків [8, с. 124].

Серед усього масиву правових висновків, як видається, висновків по справах, що так чи інакше пов'язані з охороною довкілля, є доволі незначна кількість. Однак, вони мають вкрай важливе значення, оскільки часто відіграють не лише роль роз'яснення тієї чи іншої норми права, а й вирішують гостру соціальну та екологічну проблему. На жаль, іноді корені цієї проблеми криються в недбалих діях тих органів чи посадових осіб, які покликані захищати довкілля та наділені відповідними повноваженнями, зокрема йдеться про органи місцевого самоврядування. Так, низка правових позицій Верховного суду України стосується порядку віднесення земельних ділянок до прибережних захисних смуг, які не можуть передаватись приватну власність (т. з. проблема приватизації пляжів). Зокрема, у постанові від 21 травня 2014 р. [9] Верховний суд України зазначив, що порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для визнання недійсними рішень про надання земель, правочинів щодо земельних ділянок, відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною тощо. Відтак, прибережні захисні смуги вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм не можуть передаватись у власність громадян, оскільки є землями водного фонду України. У разі надання в користування земельних ділянок навколо водних об'єктів мають враховуватись положення законодавства щодо меж водоохоронних зон та прибережних захисних смуг, а в разі відсутності землевпорядної документації та встановлених у натурі (на місцевості) меж щодо прибережних захисних смуг водних об'єктів мають враховуватись нормативні розміри прибережних захисних смуг, встановлених ст. 88 Водного кодексу України та орієнтовних розмірів і меж водоохоронних зон, визначених відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 р. № 486 [11] з урахуванням конкретної ситуації [9]. Аналогічно у справі № 3-52Гс14 [12] Верховний суд України дійшов до висновку, що наявність підстав для віднесення земельної ділянки до розташованих у межах прибережної захисної смуги може підтверджуватись не тільки відповідною землевпорядною документацією, а й шляхом урахування нормативних розмірів прибережних захисних смуг, встановлених ст. 88 Водного кодексу України [10]. У правовій позиції в справі № 6-182цс14 Верховний суд знову ж таки наголошує на тому, що в разі надання в користування земельних ділянок навколо водних об'єктів у разі відсутності землевпорядної документації (документації із землеустрою, проекту землеустрою) та встановлених у натурі (на місцевості) меж щодо прибережних захисних смуг водних об'єктів повинні враховуватись нормативні розміри прибережних захисних смуг, встановлені законодавчо [13]. Зрештою, у низці своїх правових позицій Верховний суд України окремо наголосив на тому, що "існування прибережних захисних смуг визначеної ширини передбачене нормами закону (ст. 60 Земельного кодексу України [15], ст. 88 Водного кодексу України [10]), відтак відсутність проекту землеустрою щодо встановлення прибережної захисної смуги не свідчить про відсутність самої прибережної смуги, оскільки її розміри встановлені законом [14; 16–20].

Так, аналіз вищенаведених постанов Верховного суду України показує, що в низці випадків недоліки та прорахунки в роботі органів місцевого самоврядування ставить під загрозу виконання вимог природоохоронного законодавства. Як зазначають І. Покидько та А. Мартин, законодавство України чітко не передбачає "автоматичного" виділення певного роду природоохоронних територій і вимагає доволі складних спеціальних технічних процедур, які є можливими, фактично, лише за наявності політичної волі органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, наявності коштів на розроблення землевпорядної документації та низки інших чинників [20, с. 37].

Отже, вивчаючи правові аспекти управління природоохоронною діяльністю, важливе значення мають комплексність, системність дослідження, врахування міжнародно-правового досвіду, зокрема і щодо доступу громадськості до екологічної інформації, врахування громадської думки. Вкрай важливе значення має опрацювання матеріалів вітчизняної судової практики, адже саме вона може стати тим "лакмусовим папірцем", який показує реальний, а не декларований напрям державної екологічної політики.

1. Стецюк П. Сучасна конституційна держава як держава екологічна (до постановки питання) / П. Стецюк // Права людини і довкілля у новій Україні: на честь професора С. М. Кравченко : збірник статей та тез міжнародного міждисциплінарного симпозиуму 20–21 вересня 2014 р. – Львів, 2015. – С. 17–27. 2. Крупчан О. Методологія досліджень діяльності органів виконавчої влади в науці адміністративного права / О. Крупчан // Юридична Україна. – 2013. – № 9. – С. 22–26. 3. Василенко Л. Деякі питання організації та діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля / Л. Василенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України : Серія “Право”. – К., 2011. – Вип. 157. – С. 226–235. 4. Фуллон Ш. Системна природа екологічного права / Ш. Фуллон // Права людини і довкілля у новій Україні: на честь професора С. М. Кравченко : збірник статей та тез міжнародного міждисциплінарного симпозиуму 20–21 вересня 2014 р. – Львів, 2015. – С. 144–146. 5. Лозо О. Екологічна мережа як правовий формат регулювання та охорони ландшафтів / О. Лозо // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету ім. Г. С. Сковороди. – Серія “Право”. – Вип. 21. – 2014. – С. 90–95. 6. Капіца Ю. Авторське право і суміжні права в Європі / Ю. Капіца, С. Ступак, О. Жувака. – К. : Логос, 2012. – 696 с. 7. Єделєв Р. Діяльність Європейського суду справедливості в установленні компетенції Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища / Р. Єделєв // Віче. – 2010. – № 10. – С. 2–4. 8. Романюк Я., Бейцун І. Правова природа обов'язковості рішень Верховного суду України та вдосконалення механізму забезпечення єдності судової практики // Я. Романюк, І. Бейцун // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 122–136. 9. Постанова Верховного суду України від 21 травня 2014 р. у справі № 6-16цс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/FD3811CC53FA5101C2257CFC001E2FB5](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/FD3811CC53FA5101C2257CFC001E2FB5) 10. Водний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – ст. 189. 11. Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 р. № 486 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/486-96-%D0%BF/card6#Public> 12. Постанова Верховного суду України від 2 вересня 2014 р. у справі № 3-52гс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/B083B5BE7CA206F5C2257D5000466C5C](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/B083B5BE7CA206F5C2257D5000466C5C) 13. Постанова Верховного суду України від 19 листопада 2014 у справі № 6-182цс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjg_8P02uPMAhWoYp0KHb7hBmIQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scourt.gov.ua%2Fclients%2Fvsu%2Fvsu.nsf%2F7864c99c46598282c2257b4c0037c014%2Fb0fd5dfa5ab95df1c2257d9d004509ba%2F%24FILE%2F6-182%25D1%2586%25D1%258114.doc&usg=AFQjCNGjG-PjGQRQitCnGAFjEOST6H34Zjg&bvt=bv.122129774,d.bGs 14. Постанова Верховного суду України від 19 листопада 2014 р. у справі № 6-175цс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/904277E73C122442C2257D9D00450A8E](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/904277E73C122442C2257D9D00450A8E) 15. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – ст. 27 16. Постанова Верховного суду України від 5 листопада 2014 р. у справі № 6-171цс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj2ouOo4uPMAhWJA5oKHWVwAFUQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scourt.gov.ua%2Fclients%2Fvsu%2Fvsu.nsf%2F7864c99c46598282c2257b4c0037c014%2F6cc22174c6dbe00ec2257d8900347cb5%2F%24FILE%2F6-171%25D1%2586%25D1%258114.doc&usg=AFQjCNE8MVLcgbdxOn3LqWZ0vbiYPy5OGA&bvt=bv.122129774,d.bGs> 17. Постанова Верховного суду України від 17 грудня 2014 р. у справі № 6-193цс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjx6K2B5uPMAhVMOp0KHWZOAVIQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scourt.gov.ua%2Fclients%2Fvsu%2Fvsu.nsf%2F6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc%2Fffc6e45b4c1d58abc2257db6004e5cd0%2F%24FILE%2F6-193%25D1%2586%25D1%258114.doc&usg=AFQjCNEzA8ueMMeTEMrlbldColWjXnQKUw&bvt=bv.122129774,d.bGs> 18. Постанова Верховного суду України від 22 квітня 2015 р. № 6-52цс15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/784F986E018F00ABC2257E37003570BE](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/784F986E018F00ABC2257E37003570BE) 19. Постанова Верховного суду України від 9 вересня 2014 р. у справі № 3-76гс14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwip7ouobuPMAhUCQJoKHSruDEcQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scourt.gov.ua%2Fclients%2Fvsu%2Fvsu.nsf>

f%2F6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc%2F3154ee9149a31c03c2257d57001d6d14%2F%24FILE%2F3-76%25D0%25B3%25D1%258114.doc&usg=AFQjCNFFqVNqb_xrxy3agzcqzSyIanCoqg&bv=122129774,d.bGs 20. Покидько І., Мартин А. Нова Концепція формування водоохоронних обмежень у використанні земель / І. Покидько, А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 7. – С. 34–40.

REFERENCES

1. Stetsyuk P. *Suchasna konstitutsiyna derzhava yak derzhava ekologichna (do postanovki pitannya)* [The modern constitutional state as ecological state (to the question)]. *Prava lyudini i dovkillya u noviy Ukraïni: na chest' profesora S. M. Kravchenko: zbirnik statey ta tez mizhnarodnogo mizhdistsiplinarnogo simpoziumu 20–21 veresnya 2014 r.* – L'viv, 2015. – pp. 17–27. [Proc. international interdisciplinary symposium “Human rights and the environment in the new Ukraine, in honor of Professor S. Kravchenko”]. Lviv, 2015, pp. 17–27. In Ukr. 2. Krupchan O. *Metodologiya doslidzhen' diyal'nosti organiv vikonavchoi vladi v nauksi administrativnogo prava* [Methodology research activities of the executive in the science of administrative law]. *Yuridichna Ukraïna – Legal Ukraine*, 2013, Vol. 9, pp. 22–26. 3. Vasilenko L. *Deyaki pitannya organizatsii ta diyal'nosti organiv vikonavchoi vladi u galuzi zakhistu ob'ektiv dovkillya* [Some of the organization and activities of executive bodies in the field of environmental objects]. *Naukoviy visnik Natsional'nogo universitetu bioresursiv i prirodokoristuvannya Ukraïni : Seriya Pravo* [Scientific Bulletin of National Agriculture University of Ukraine : series Law, 2011. – Vol. 157, pp. 226–235. 4. Fullop Sh. *Sistemna priroda ekologichnogo prava* [Systemic nature of environmental law] *Prava lyudini i dovkillya u noviy Ukraïni: na chest' profesora S. M. Kravchenko: zbirnik statey ta tez mizhnarodnogo mizhdistsiplinarnogo simpoziumu 20–21 veresnya 2014 r.* – L'viv, 2015. – pp. 17–27. [Proc. international interdisciplinary symposium “Human rights and the environment in the new Ukraine, in honor of Professor S. Kravchenko”]. Lviv, 2015, pp. 144–146. (In Ukr.) 5. Lozo O. *Ekologichna merezha yak pravoviy format reguluyuvannya ta okhroni landshaftiv* [Ecological network format as legal regulation and protection of landscapes] *Zbirnik naukovikh prats' Kharkivs'kogo natsional'nogo pedagogichnogo universitetu im. G. S. Skovorodi. – Seriya “Pravo”* [Proceedings of Kharkiv National Pedagogical University. GSSkovoroda. – Series “right”], 2014, vol. 21, pp. 90–95. 6. Kapitsa Yu., S. Stupak, O. Zhuvaka *Avtors'ke pravo i sumizhni prava v Yevropi* [Copyright and Related Rights in Europe], Kiev, “Logos” Publ., 2012. 696 p. 7. Yedelev R. *Diyal'nist' Yevropeys'kogo sudu spravedlivosti v ustanovlenni kompetentsii Yevropeys'kogo Soyuzu u sferi okhroni navkolishn'ogo seredovishcha* [Activities of the European Court of Justice in establishing the competence of the European Union in the field of environment]. *Viche – Chamber*, 2010. Vol. 10, – pp. 2–4. 8. Romanyuk Ya., Beytsun I. *Pravova priroda obov'yazkovosti rishen' Verkhovnogo sudu Ukraïni ta vdoskonalennya mekhanizmu zabezpechennya ednosti sudovoï praktiki* [The legal nature of the binding decisions of the Supreme Court of Ukraine and improve the mechanism for ensuring unity of jurisprudence]. *Pravo Ukraïni – Law Ukraine*, 2012, № 11–12, pp. 122–136. 9. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 21 May 2014 in case number 6-16tss14* Available at: www.scourt.gov.ua (In Ukr.) 10. *Water Code of Ukraine. Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni – Data of Supreme Council of Ukraine*, 1995, № 24, pp. 189. 11. *On approval of determining the size and boundaries of water protection zones and regime of doing business in them, Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine on May 8, 1996.* Available at: zakon3.rada.gov.ua 12. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 2 September 2014 r. in case number 3-52gs14* Available at: www.scourt.gov.ua 13. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 19 November 2014 in case number 6-182tss14* Available at: www.scourt.gov.ua 14. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 19 November 2014 in case number 6-175tss14* Available at: www.scourt.gov.ua 15. *The Land Code of Ukraine, Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni – Data of Supreme Council of Ukraine*, 2002, Vol. 3–4, pp. 27. 16. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 5 November 2014 in case № 6-171tss14* Available at: www.google.com.ua 17. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 17 December 2014 in case № 6-193tss14* Available at: www.google.com.ua 18. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 22 April 2015 in case № 6-52tss15* Available at: <http://www.scourt.gov.ua> 19. *Decision of the Supreme Court of Ukraine on 9 Septembere 2014 r. in case № 3-76gs14* Available at: www.google.com.ua 20. Pokid'ko I., Martin A. *Nova Kontseptsiya formuvannya vodookhoronnikh obmezhen' u vikoristanni zemel'* [The new concept of formation water conservation restrictions in land use]. *Zemlevporyadny visnik – Land Management Journal*, 2012, № 7, pp. 34–40.