

ББК67.3 Е40

Гриф «Затверджено Міністерством освіти і науки України як підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів» надано 18.11.2004 р.

Рецензенти

Н. Р. Малишева, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України,

А. Г. Бобкова, доктор юридичних наук, професор

Автори підручника

А. П. Гетьман

М. В. Шульга В. К. Попов

д-р юрид. наук, професор, академік АПрН України - розділи III (§ 5-7), XIII

Г. В. Анісімова

В. І. Гордєєв С. В. Разметаєв А. К. Соколова

Д. А. Суржан О. М. Ткаченко [В. О. Чуйков~] С. В. Іїарапова В. С. Шахов

д-р юрид. наук, професор, член-кор. АПрН України — розділи VIII, IX, X д-р юрид. наук, професор, член-кор. АПрН України — розділи I § 1 (§ 2, 3, 5, 6 (у співавторстві з Г. В. Анісімовою), 4 і 7 (у співавторстві з А. К. Соколовою)), XVII (у співавторстві з Г. В. Анісімовою) канд. юрид. наук, доцент — розділ I (§ 2, 3, 5, 6 (у співавторстві з В. К. Поповим)), розділи IV, VII, XVII (у співавторстві з В. К. Поповим), XIX канд. юрид. наук, доцент — розділ XVIII канд. юрид. наук, доцент — розділи V, XII канд. юрид. наук, доцент — розділ I (§ 4, 7 (у співавторстві з В. К. Поповим)), розділ VI (§ 8), розділ XI канд. юрид. наук, доцент — розділ II (§ 1, 2) канд. юрид. наук, доцент — розділ XVI канд. юрид. наук, доцент — розділи VI (§ 1-7, 9), XV канд. юрид. наук, доцент — розділ II (§ 3) канд. юрид. наук, доцент — розділи III (§ 1-4), XIV

Підручник підготовлений колективом викладачів кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого на основі новітнього екологічного законодавства і відповідно до оновленої програми курсу екологічного права.

Основу Загальної частини становлять теми, в яких висвітлюються питання предмета, джерел та системи цієї самостійної галузі права, розкриваються екологічні права та обов'язки громадян, розглядаються особливості права власності на природні ресурси та права природокористування, правового забезпечення екологічної безпеки, системи органів і функцій управління природокористуванням та охороною довкілля, економіко-правового механізму та юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

До складу Особливої частини включені теми, присвячені висвітленню особливостей, притаманних окремим видам права природокористування, відтворення природних ресурсів та охорони довкілля.

Для студентів і викладачів вищих юридичних навчальних закладів, науковців та практичних працівників.

ББК67.3

© А. П. Гетьман, М. В. Шульга,

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I

Предмет, метод, принципи та система екологічного права

§ 1. • Взаємодія суспільства й природи — об'єктивна передумова виникнення екологічних відносин і екологічного права

Під передумовою зазвичай розуміють об'єктивний або суб'єктивний фактор, який забезпечує виникнення соціальних, екологічних, економічних, правових та інших явищ у суспільному житті людей. Взаємодія суспільства й природи — об'єктивно існуюче явище. Природа як сукупність органічних і неорганічних утворювань виникла раніше, ніж суспільство, яке є породженням природи. Природа розвивається за об'єктивними законами, тоді як суспільство функціонує на основі законів соціального розвитку. Людина є безпосередньо природною істотою, вона і підкоряється біологічним законам, являє собою вінець розвитку природи, оскільки належить до вищого біологічного виду. Але поряд із цим людина виступає і істотою, а тому суспільство розглядається як організовані людські соціальні організми¹.

Процес взаємодії суспільства і природи здійснюється на основі певних закономірностей. Перш за все, суспільство не може існувати без природи, оскільки природні блага забезпечують життєдіяльність людини. У свою чергу й природа потребує діяльності суспільства, зокрема, використанні суспільством природні ресурси (Грунт, води, ліси та ін.) повинні відтворюватися й відновлюватися. Ці процеси відбуваються як природним шляхом, так і штучними заходами з активною діяльністю людини, при якій виникають певні суспільні екологічні відносини, що регулюються правовими приписами. Однак при втру-

¹ Див.: Соломина С. Н. Взаимодействие общества и природы. - М.: Мысль, 1983.-С. 5-18.

Загальна частина

чанні людини в природні процеси вона повинна максимально враховувати закони розвитку як окремих природних об'єктів, так і в цілому закони функціонування довкілля, адже усі екологічні об'єкти перебувають у постійному і нерозривному об'єктивному природному зв'язку, який в інтересах тієї ж людини порушувати не можна.

Об'єктивна закономірність взаємодії суспільства і природи виявляється також і у тому, що в процесі використання природних ресурсів для виробництва матеріальних благ, необхідних суспільству, у природне середовище скидаються різні відходи виробництва і продукти життєдіяльності людей. Природа у даному випадку виступає як постійний резервуар для складування забруднюючих речовин. Однак сама природа може утилізувати лише незначну кількість забруднюючих речовин. Отже, постає проблема належної охорони природного середовища, бо без природоохоронної діяльності у сучасних умовах, коли техногенний тиск на довкілля зростає, неможливо забезпечити екологічну безпеку

суспільства, довкілля та людини. Охорона природи — об'єктивна необхідність, яку не можна ігнорувати. При її організації кожна держава повинна вишукувати оптимальні можливості для здійснення екологічних заходів. У процесі цього виникає широке коло екологоохоронних суспільних відносин, юридичною формою яких виступають правові приписи.

Оскільки природні ресурси забезпечують життєдіяльність людей, частина з них належить відповідним суб'єктам. Звідси виникає відповідна організаційно-правова форма їх приналежності певним суб'єктам — державі, окремим територіальним громадам, колективам, індивідам тощо. В Конституції України (ст. 13) закріплені дві такі форми: 1) право власності на природні об'єкти; 2) право користування ними. Можливе існування різних видів власності на природні ресурси та користування ними, але безумовно визначення організаційно-правових форм приналежності природних об'єктів конкретним соціальним суб'єктам є своєрідною формою взаємодії суспільства й природи. В основі такої взаємодії лежать об'єктивні й суб'єктивні фактори. Об'єктивні полягають у тому, що закономірність взаємодії суспільства й природи обумовлює необхідність приналежності природних ресурсів суб'єктам власності. При їх відсутності або невизначеності природне середовище позбавляється підтримки з боку конкретних власників або користувачів природних об'єктів. Суб'єктивний фактор проявляється в тому, що держава як людська інституція визначає оптимальні форми приналежності природних ресурсів відповідним суб'єктам і закріплює це у законодавчому порядку.

4

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

Загальновідомо, що природні явища змінюються повільніше, ніж суспільні. Обумовлено це специфікою законів розвитку природи. Тому держава, уособлюючи інтереси суспільства і здійснюючи екологічну функцію, визначає правові форми регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі не лише визначення приналежності природних об'єктів, забезпечення екологічної безпеки, а і їх використання, відтворення й охорони природного середовища. Така соціальна діяльність повинна сприяти зміцненню взаємодії суспільства й природи на науково обґрунтованому рівні, реальному відображенню їх взаємодії.

Таким чином, об'єктивно існуюча взаємодія суспільства й природи породжує різноманітні екологічні відносини між певними суб'єктами, а також правові форми, які повинні оптимально відповідати цим відносинам.

§ 2. Предмет екологічного права

Предметом екологічного права є відносини, які складаються між суб'єктами з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних та інших інтересів.

Термін «екологія» був уведений у наукову термінологію у 1866 році німецьким біологом Е. Геккелем, який визначав екологію як вчення про умови існування живих організмів у взаємодії із середовищем, у якому

вони існують (у межах біології). Хоча автор занадто вузько підходив до розуміння екології, його заслуга полягає в тому, що він уперше виділив екологію у самостійне поняття, а це стимулювало поглиблене його дослідження у науці та подальше практичне застосування у різних сферах суспільства, правотворчій і правозастосовній діяльності.

Крім суто біологічного визначення екології, сформувалися або ще формуються інші різновиди екології: геоекологія (в географії); антропоєкологія (у медицині); інженерна геоекологія (в геології); економоекологія (в природокористуванні); соціальна екологія (в соціології) та інші¹. Таким чином, екологія — поняття більш широке, ніж біологічне явище. Вузьке розуміння екології без її соціального аспекту збіднює це поняття і не узгоджується з об'єктивно існуючою взаємодією суспільства й природи. У житті постійно й безперервно здійснюється взаємодія індивідів, колективів людей,

¹ Див.: *Бачинский Г. А. Социозкология: теоретические и прикладные аспекты.* - К.: Наукова думка, 1991. - С. 26 - 29.

Загальна частина

у цілому суспільства з природним середовищем або з його окремими частинами. Тому широке розуміння екології сприяє усвідомленню та проведенню необхідних екологічних заходів, створенню належної правової основи екологічних відносин, яка забезпечує підтримку сприятливого екологічного стану в державі та її окремих регіонах. Широке розуміння екології не виключає існування її різновидів у рамках єдиного поняття. Однак в усіх названих різновидах екології бере участь людина як соціальна істота.

Екологічні відносини за своїм змістом є різноманітними, але взаємопов'язаними та єдиними. Їх єдність обумовлена зв'язком усіх природних об'єктів між собою, внаслідок чого існує єдина екологічна система. Поряд з тим єдність екологічних відносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених екологічними факторами. Зокрема, природні об'єкти (земля, води, рослинний світ, ліси, надра, фауна, атмосферне повітря та ін.) за своїми природничими характеристиками відрізняються один від одного. Через це виникають різновиди єдиних екологічних відносин: земельні, водні, флористичні, фауністичні, атмосфероповітряні та інші відносини, що обумовлює необхідність визначення їх правових форм. Диференціація екологічних відносин за основними природними об'єктами не відмінняє єдності екологічних відносин, їх предметної цілісності.

Диференціація екологічних відносин можлива також і за основними сферами діяльності людей у галузі навколишнього природного середовища: 1) відносини, що виникають з приводу приналежності природних об'єктів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування; 2) відносини, що виникають у сфері експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення своїх інтересів; 3) відносини, що виникають із приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 4) відносини, що складаються у галузі відтворення, відновлення природних об'єктів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Можливе існування похідних від них відносин, зокрема, еколого-процесуальних, еколого-інформаційних, відносин у сфері розгляду спорів та інших. Похідність цих відносин полягає у тому, що вони

здійснюються поряд з основними екологічними відносинами в процесі їх виникнення, розвитку, припинення. Тому вони мають підпорядкований характер щодо основних екологічних відносин.

В умовах проведення економічної та адміністративної реформи в Україні зазнають значних змін і *екологічні відносини щодо належності природних об'єктів* у їх видовому різноманітті. Це сто-

6

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

сується, по перше, відносин власності на екологічні об'єкти. Вітчизняне законодавство розвивається у напрямку правового закріплення різноманіття форм власності на деякі природні об'єкти, що сприяє більш ефективному їх використанню, розвитку ініціативи власників у забезпеченні належної охорони природного середовища, в додержанні нормативів і правових приписів з питань екології. Значна частина природних ресурсів перебуває виключно у власності держави. Обумовлене це тим, що екологічні об'єкти утворюють єдину екологічну систему, тому їх перебування у власності держави сприяє екологічній рівновазі на території України. Однак це не виключає можливості поступового переходу частини природних об'єктів в інші форми власності.

Відносини у галузі використання природокористувачами екологічних об'єктів мають певні особливості: пріоритетність екологічних відносин перед іншими відносинами; платність за спеціальне використання природних ресурсів; стягнення збору за забруднення природного середовища та погіршення якості природних ресурсів; обов'язкове додержання суб'єктами відносин екологічних стандартів, нормативів і лімітів у процесі експлуатації природних об'єктів; значно розширений судовий захист прав природокористувачів тощо.

Відносини в сфері екологічної безпеки сприяють захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, навколишнього природного середовища, своєчасному виявленню, запобіганню і нейтралізації реальних та потенційних загроз екологічним інтересам. Вони забезпечуються збалансованою взаємодією природних, технічних та соціальних систем, здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. Україна проводить екологічну політику, спрямовану на забезпечення екологічної безпеки, збереження безпечного для існування живої й неживої природи навколишнього середовища, що є важливим у сучасних умовах при значному антропогенному навантаженні.

Особливого значення в умовах розвитку ринкових відносин набувають *відносини у галузі відтворення та відновлення природних об'єктів*, поліпшення їх якісного стану. Чимало природних об'єктів мають підвищений попит у виробників матеріальних благ (наприклад, деякі корисні копалини, лісові ресурси). З точки зору ринкових відносин можна було б дати простір реалізації, скажімо, лісової Деревини, однак тут відносини стримуються об'єктивними екологічними факторами: зокрема, лісова рослинність сприяє виникненню кисню, який є необхідним для життєдіяльності людей та

Загальна частина

основою міцності озонового шару. Слід урахувати також, що чимала

частина природних об'єктів вибуває з екологічної системи внаслідок об'єктивних та суб'єктивних причин: псування і знищення екологічних об'єктів; недодержання лімітів їх використання; вибуття цих об'єктів у процесі господарської діяльності або з причин природного характеру тощо. Відтворення і відновлення природних об'єктів — об'єктивний процес у природному середовищі, його не можна призупиняти, навпаки, йому треба всіляко сприяти. Тому виникаючі екологічні відносини в даній сфері мають об'єктивну передумову.

Значну групу складають екологічні охоронні відносини, які тісно пов'язані з відносинами, що виникають у галузі відтворення і відновлення екологічних об'єктів, але мають і деяку самостійність у межах єдиних екологічних відносин. Вони складаються в процесі здійснення комплексу охоронних екологічних заходів відповідними суб'єктами. Охоронні відносини за своїм змістом є складними, бо підрозділяються на відносини екологічного, економічного, організаційного, технологічного, правового порядку.

Екологічні відносини як частина суспільних відносин мають схожість із майновими, адміністративними та іншими відносинами, які регулюються відповідними галузями права, і водночас їм притаманні риси відмінності. Їх схожість виявляється у питаннях змісту власності; суб'єктному складі тих чи інших відносин; при здійсненні угод, об'єктами яких є майно і природні ресурси; розширенні договірної форми в природокористуванні та ін. Однак елементи схожості не дають підстав для їх ототожнювання і тим більше поглинання екологічних відносин майновими або адміністративними. Ці відносини існують самостійно. Між екологічними та іншими відносинами існують значні відмінності, які дозволяють вважати їх різнорідними відносинами зі своїми формами і методами правового регулювання. Найголовнішою відмінною ознакою виступає екологічний фактор, який виявляється у різних аспектах.

- 1) Екологічні відносини існують лише при наявності природних об'єктів без відриву їх від єдиного природного середовища. Так, наприклад, добуті корисні копалини, виловлена риба, зрубана деревина не рестають бути об'єктами екологічних відносин, оскільки вони відокремились від природного середовища, стали майновими об'єктами й перейшли у сферу майнових відносин, які регулюються цивільним правом.
- 2) На екологічні відносини, зміст яких складають природні об'єкти, що розвиваються за законами природи, впливають ці закони, тому вплив людей і права на дані відносини є обмеженим. Крім того, природне середовище є більш або менш сталим, що забезпечує ста-

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

більність екологічних відносин. Майнові відносини базуються на соціально-економічних законах і це обумовлює їх динамічність.

- 3) Суб'єкти екологічних відносин зобов'язані дотримуватися екологічних стандартів, нормативів і вимог, а також лімітів при використанні природних ресурсів, займатися відтворенням природних об'єктів, що обумовлено існуванням єдиної екологічної системи. У майнових відносинах в умовах ринку суб'єкти більш вільні у своїй діяльності.
- 4) В екологічних відносинах правовий режим містить значну кількість імперативних приписів, виконання яких є обов'язковим для суб'єктів цих відносин. Це стосується, перш за все, таких сфер,

як відтворення природних об'єктів, надзвичайних екологічних ситуацій, які призвели до забруднення природного середовища, тощо.

Причому ці заходи здійснюються незалежно від того, вигідні або не вигідні вони з точки зору економічної. Тут діє пріоритет екологічних вимог. У майнових відносинах в умовах ринку використання імперативних приписів — явище рідке.

§ 3. Поняття екологічного права

Екологічне право виступає юридичною формою екологічних відносин. Його розвиток і становлення відбувається у широкій науковій дискусії, що є цілком виправданим, бо тільки у процесі наукового обговорення можна виробити оптимальний підхід до розуміння екологічного права. Висловлені думки про поняття екологічного права в загальних рисах зводяться у цілому до двох основних напрямків. Одні автори вважають, що екологічне право належить до числа комплексних (інтегрованих) галузей права, до складу якої входить декілька самостійних галузей права, які регулюють різні види екологічних відносин. При цьому комплексність екологічного права автори такої думки трактують по-різному¹. Наприклад: а) кожна галузь права, яка входить до складу екологічного права, регулює самостійний вид екологічних відносин, в основі яких лежать різні екологічні об'єкти. Тому й існують такі самостійні галузі права, як земельне, лісове, водне, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне та інші; б) екологічне

¹ Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. і вузів. — К.: Вентурі, 1996. — С. 23; *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Особлива частина: Підручник для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс.

— К.: Істина, 2001. — 544 с; *Бринчук М. М.* Экологическое право (окружающей среды): Учебник для высших учебных заведений. — М.: Юристъ, 1998. — С. 74—76; *Яковлев В. Н.* Экологическое право. — Кишинев: Штиинца, 1988. — С.35;
Загальна частина

право — інтегрована правова спільність (комплексна галузь права), яка об'єднує сукупність еколого-правових норм, що регулюють екологічні відносини з метою ефективного використання, відтворення, охорони природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізації захисту екологічних прав¹.

Водночас отримує розвиток і концепція, згідно з якою екологічне право не є комплексною галуззю права, а являє собою самостійну галузь права у загальній системі права. Так, Ю. О. Вовк вважає, що природоресурсове (екологічне) право має єдиний предмет правового регулювання — суспільні відносини, які складаються з приводу раціонального використання й охорони природних ресурсів². Інші автори, підтримуючи таку думку, наголошують на тому, що єдині екологічні відносини поділяються на декілька різновидів (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосферно-повітряні та інші), які мають свої істотні специфічні особливості і спеціальні правові форми у вигляді підгалузей екологічного права (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні, природно-заповідні та інші)³. На їх думку, такий підхід до розуміння екологічного права забезпечує його єдність як самостійної (неком-плексної) галузі права і внутрішню

диференціацію.

Важливо зазначити, що В. В. Петров, який тривалий час не поділяв таких поглядів, в останніх працях обгрунтовано доводить, що екологічне право з огляду на його предмет є сукупністю однорідних суспільних екологічних відносин, тому його не слід відносити до комплексних галузей права⁴. У літературі справедливо зазначається, що екологічні відносини є єдиними⁵.

¹ Див.: Андрейцев В. І. Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. і вузів. — С. 23.

² Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды (Общая часть). — Х.: Вища школа. Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. - С. 9 - 13.

³ Див.: Попов В. К. О понятии экологического права и преподавании его в вузах // Вестник МГУ. - Серия 11. Право. - 1987. - №5. - С. 37 - 38; Він же. Предмет, метод і система екологічного права // Екологічне право України (Загальна частина): Навчальний посібник. — Х.: АТ Поліграфічна фірма "Прінтал", 1995.-С. 3-9.

⁴ Див.: Петров В. В. Экологическое право России. - М.: Изд-во БЕК, 1996. - С. 55-56.

⁵ Див.: Крассов О. И. Экологическое право: Учебник. — М.: Дело, 2001. — С. 39—41; Ерофеев Б. В. Экологическое право России: Учебник. — 2-е Розділ І. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

Викладене дає підстави зробити висновок про те, що у науці йде активний пошук оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця в системі права. Найбільш аргументованою є думка тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (не-комплексну) галузь права з підгалузевою структурою.

Викладене дозволяє зробити висновок, що **екологічне право як галузь права** являє собою систему правових норм, які регулюють екологічні відносини з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних ресурсів у їх нерозривному зв'язку з природним середовищем, охорони навколишнього природного середовища з метою реалізації інтересів відповідних суб'єктів та підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги в країні та окремих її регіонах.

= § 4. Метод правового регулювання екологічних відносин

Під методом правового регулювання суспільних відносин взагалі розуміють сукупність засобів та прийомів, за допомогою яких право впливає на суспільні відносини через поведінку суб'єктів. Це загальне визначення методу правового регулювання суспільних відносин у своїй основі стосується й методу регулювання екологічних відносин.

Загальновідомо, що метод правового регулювання визначається з урахуванням характеру суспільних відносин. Отже, суспільні відносини, що регулюються, характеризують способи й прийоми впливу на них. В юридичній літературі виділяють два основних методи правового регулювання: диспозитивний, який характеризується автономією і рівноправ'ям сторін відносин, що регулюються; імперативний, що базується на владно-імперативній основі.

Якщо виходити з цієї універсальної класифікації методу правового регулювання, то немає необхідності в обов'язковому визначенні методу для кожної галузі права, оскільки зазначені елементи

охоплюють основні способи та прийоми впливу на суспільні відносини. Однак використання вказаних методів не виключає, а навіть передбачає встановлення додаткових та специфічних способів впливу на суб'єктів відносин, що регулюються, з урахуванням їх характеру. Крім того, в літературі справедливо стверджується, що метод правового регулювання є багатоелементним явищем і може запозичати прийоми і способи впливу на суб'єктів у однорідних галузях права, формуючи при цьому певні специфічні риси методу

11

Загальна частина

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

самостійної галузі права¹. Такий висновок слід визнати вірним, оскільки це дає можливість визначити змішаний метод правового регулювання певних суспільних відносин, які складають предмет відповідної галузі права.

Для екологічного права характерним є змішаний метод правового регулювання, який включає у себе диспозитивні і імперативні способи і прийоми правового регулювання екологічних відносин. Змішаний метод правового регулювання відповідного кола суспільних відносин обумовлений самим їх характером. При визначенні методу вирішальне значення має екологічний фактор, зокрема, екологічні відносини виникають з приводу певних природних об'єктів, тісно пов'язаних між собою, розвиваються за своїми природними законами і складають єдину екологічну систему (навколишнє природне середовище).

Диспозитивний метод використовується частіше за все при регулюванні відносин власності на природні об'єкти, договірних відносин, відносин щодо сумісного використання природних об'єктів, при розв'язанні еколого-правових спорів, при відшкодуванні збитків різних видів тощо. В умовах розвитку ринкових відносин цей метод правового регулювання певних видів екологічних відносин отримуватиме більш широке застосування, звужуючи сферу використання імперативного методу. Оптимальне поєднання двох методів правового регулювання екологічних відносин — єдино вірний шлях належного правового регулювання. Однак при всій важливості диспозитивного методу в регулюванні екологічних відносин неможливо обійтися без використання імперативного методу регулювання цих відносин. Екологічна система розвивається за законами природи, тому управління у галузі екології повинно бути науково обґрунтованим, тобто таким, яке не припускає порушення природних і правових імперативів. Не всі екологічні питання можуть вирішити самі власники природних об'єктів або природокористувачі, наприклад, при виникненні надзвичайних екологічних ситуацій, коли йдеться про вжиття термінових заходів щодо переселення людей у безпечні регіони, ліквідацію наслідків аварій, які призвели до забруднення природного середовища, при здійсненні необхідних охоронних екологічних заходів тощо. У такому разі слід переважно використовувати владні приписи, обов'язкові для виконання. Нерідко власниками природних ресурсів, при-

¹ Див.: Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — К.: Наукова думка, 1989. -С.71-72.

родокористувачами припускаються порушення екологічних нормативів, стандартів, лімітів на використання цих ресурсів, тому приписи контролюючих органів про усунення виявлених недоліків є обов'язковими для виконання особами, яким вони адресовані. У цих випадках владний метод є виправданим.

Владна діяльність компетентних органів необхідна також у процесі відтворення природних об'єктів. Не можна, наприклад, питання відтворення лісів передавати тільки на розгляд лісокористувачів. Відтворення і відновлення лісів — об'єктивна екологічна необхідність, оскільки ліси є джерелом кисню — основи формування озонового шару, ліси необхідні для задоволення багатьох потреб людей. Дану проблему можна вирішувати не лише способом економічного стимулювання лісокористувачів, але й шляхом адміністративних приписів, які зобов'язують певних осіб здійснювати конкретні дії для відтворення лісів. Аналогічний підхід повинен бути і щодо інших природних об'єктів, які мають відтворюватися. Коло відносин, що регулюються переважно адміністративним методом, досить широке.

Отже, **метод правового регулювання екологічних відносин** базується на поєднанні імперативних та диспозитивних способів та прийомів впливу норм екологічного законодавства на суб'єктів таких відносин.

§ 5. Об'єкти і суб'єкти екологічного права

Під об'єктами права в широкому значенні розуміють майнові, природні і духовні блага, з приводу яких виникають правовідносини. Об'єктами екологічного права є природні блага, які існують без участі людини або з певною її участю (штучне відтворення природних об'єктів). Слід мати на увазі, що не всі природні явища можуть бути об'єктами екологічного права. Деякі природні явища не піддаються правовому впливу, зокрема, водні відливи і приливи, грозові явища, виверження вулканів тощо. Отже, об'єктами екологічного права можуть бути ті природні явища, з приводу яких можливе виникнення суспільних відносин з їх правовим регулюванням.

Згідно з екологічним законодавством України до природних об'єктів належать земля, надра, рослинний світ, ліси, води, тваринний світ, атмосферне повітря, природно-заповідні об'єкти та ін. Право безпосередньо не впливає на природні об'єкти, його вплив виявляється через поведінку суб'єктів екологічних відносин. Екологічне право виступає регулятором відносин, тому що суб'єктами цих відносин є індивіди, колективи людей, органи управління, держава. В праві визначається міра можливої і належної поведінки

Загальна частина

суб'єктів екологічних відносин, що забезпечує оптимальне використання природних ресурсів, їх відтворення і охорону навколишнього природного середовища (екологічної системи).

Законодавство передбачає внутрішню класифікацію кожного природного об'єкта. Вона встановлюється з метою визначення правового режиму кожного виду природного об'єкта, що сприяє підтримці екологічної стабільності.

У правовій літературі визначено співвідношення між природними явищами. Так, природні об'єкти складають невід'ємні компоненти навколишнього природного середовища, а природні ресурси утворюють частину природних об'єктів, які використовуються як джерела задоволення різних інтересів людини. Природні комплекси — це сукупність взаємопов'язаних між собою частин природних об'єктів, виділених з метою створення заповідної території. Ландшафтом вважається територіальна система, яка складається з взаємодіючих природних компонентів. Крім того, в екологічному законодавстві виділені також конкретні природні об'єкти, яким притаманні специфічні ознаки і які мають юридичне значення.

Земля належить до основних природних об'єктів і входить до складу єдиної екологічної системи як невід'ємна її частина. Поняття землі закріплене у ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 року № 962-ІУ «Про охорону земель»¹, де вона розглядається як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею. Земельні ресурси — сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. ґрунт же являє собою природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості — родючості.

Однак землю слід розглядати у двох аспектах: як сукупність усіх природних багатств (планета) і як поверхневий ґрунтовий шар землі, який виконує екологічні, економічні (засоби виробництва, просторовий базис), культурно-оздоровчі функції. Земельне законодавство розраховане на правове регулювання використання поверхневого шару землі й водночас взаємодіє з водним, лісовим, гірським, фауністичним, атмосфероповітряним, природно-заповідним, охоронним законодавством. Земельне законодавство виступає основ-

Офіційний вісник України. - 2003. - № 29. - Ст. 1431.

14

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

ною правовою формою земельних відносин. Земля як об'єкт права проявляється у різних сферах: при наданні земельних ділянок у власність або в користування; при вилученні земель у встановленому порядку для задоволення певних потреб; у процесі експлуатації земель з урахуванням їх цільового призначення тощо. До земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії земель (ч. 1 ст. 18 Земельного кодексу України, далі ЗК України). Тому в законодавстві врахована специфіка правового регулювання використання категорій земель сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, лісового фонду, водного фонду, промисловості, транспорту.

Надра є самостійним природним об'єктом, частиною єдиної екологічної системи. У статті 1 Кодексу України про надра встановлено,

що надра — це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. З цього випливає, що законодавство про надра розраховане на ту частину надр, яка використовується для задоволення потреб держави, юридичних і фізичних осіб. Цю частину надр називають природними ресурсами. Однак не всі надра доступні для діяльності людини з технологічних, економічних та інших причин. Наприклад, у деяких регіонах України природний газ залягає на глибині 5 тис. метрів, видобування такого газу потребує великих коштів. Отже, цей газ можна розглядати як природний об'єкт, що існує об'єктивно, а не як природний ресурс, який можна використовувати. Тому надра можна поділити на дві групи: ті, що використовуються, та ті, що не використовуються з різних причин. Кодекс України про надра виділяє п'ять видів користування надрами залежно від цілей їх використання (ст. 14). Об'єктами права виступає та частина надр, яка може використовуватися для задоволення потреб суспільства.

Води — всі води (поверхневі, підземні, морські), що входять до складу природних ланок кругообігу води. Водний об'єкт — природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води. Усі води на території України становлять її водний фонд, який включає у свій склад: поверхневі води — природні водойми (озера), водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні Морські води та територіальне море (ст. 3 Водного кодексу). Водні

Загальна частина

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

об'єкти є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування (ст. 6). Залежно від значення водні об'єкти поділяються на два види: загальнодержавні й місцевого значення (ст. 5), що визначає різний правовий режим їх використання та охорони. Залежно від цільового призначення води поділяються на такі види: для питних цілей, промисловості, сільського господарства, транспорту, рибного й мисливського господарства, лікувально-оздоровчих цілей та ін. Відповідно до наведеної класифікації у водному законодавстві встановлений правовий режим кожного виду водокористування. Використання вод здійснюється у порядку загального й спеціального водокористування (ст. 46). Об'єктами права водокористування є конкретні водоймища, надані у встановленому порядку відповідним суб'єктам.

Рослинний світ — сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території (ст. 3 Закону України «Про рослинний світ»). Об'єкти рослинного світу — дикорослі (що природно зростають на певній території) та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання. Природні рослинні ресурси поділяються на природні ресурси загальнодержавного та місцевого значення (ст. 4). їх використання здійснюється у порядку загального або спеціального використання (ст. 8). Крім цього, вони можуть перебувати в різних формах власності. Складовою частиною природних рослинних ресурсів є ліси.

Ліси належать до особливого природного явища і складають також частину єдиної системи. У статті 3 Лісового кодексу ліс розглядається як

сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники, тварини, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище. Видається, що таке визначення надто широке, схоже з визначенням поняття ландшафту. Більш переконливим є визначення, яке було дано свого часу відомими спеціалістами лісового господарства. Зокрема, ліс визначали як сукупність деревинних і чагарникових рослин, пов'язаних з ґрунтом і атмосферою¹. Дане визначення відбиває біологічну сутність лісу як самостійного природного об'єкта. Що ж до взаємозв'язків лісу з іншими природними компонентами, то усі природні явища пов'язані між собою, тому вони й утворюють єдину екологічну систему. Усі ліси на території України становлять її лісовий фонд. До лісового фонду належать також земельні ділянки, не вкриті лісовою рослинністю, але

¹ Див.: *Морозов Г. Ф.* Избраннме труды: В 3 т. - М., 1970. - Т. 1. - С. 69.

16

надані для потреб лісового господарства. Землі лісового фонду поділяються на лісові та нелісові. Лісові ресурси за своїм значенням поділяються на ресурси державного й місцевого значення. Усі ліси в Україні є власністю держави (ст. 6 Лісового кодексу), отже, всі ліси утворюють об'єкт права державної власності. Об'єктами права користування лісами є конкретно виділені лісові ділянки, наприклад, при заготівлі деревини рубка ліса здійснюється в межах розрахункової лісосіки (ст. 56 Лісового кодексу). Інші види лісокористування здійснюються відповідно до приписів Лісового кодексу та інших спеціальних підзаконних нормативних актів. До лісового фонду не належать: усі види зелених насаджень у межах населених пунктів, які не віднесеш до категорії лісів; окремі дерева й групи дерев, чагарники на сільгоспугіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках (ст. 4 Лісового кодексу). Питання створення, охорони й використання таких насаджень регулюються іншими законодавчими актами.

Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища. Як природний об'єкт воно являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень. Критерієм розподілу атмосферного повітря (як природного об'єкта) та іншого повітря є природний, непорушний зв'язок атмосферного повітря з довкіллям. Згідно з Конституцією України (ст. 13) атмосферне повітря, яке знаходиться в межах території України, є об'єктом права власності Українського народу. Кожний громадянин має право користуватися атмосферним повітрям як об'єктом права власності народу відповідно до закону. Відносини в галузі охорони атмосферного повітря регулюються Законом України «Про охорону атмосферного повітря» та підзаконними нормативними актами. Велику групу відносин складають відносини з охорони атмосферного повітря. Не слід змішувати повітряний простір з атмосферним повітрям. Якщо атмосферне повітря являє собою суміш певних газів, то повітряний простір, згідно з Повітряним кодексом України від 4 травня 1993 року¹, складає частину повітряної сфери, розташованої над сушею, водною територією України, тому є частиною території України (ст. 1 Повітряного кодексу).

Тваринний світ належить до основних компонентів навколишнього природного середовища. Відповідно до Закону «Про тваринний світ» об'єктами тваринного світу, на які поширюється дія цього Закону, є дикі

тварини — хордові, в тому числі хребетні, безхребетні в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку, які перебувають у стані природної волі, утримуються у _____

'Відомості Верховної Ради України.-1993 - № 25 . - Ст. 274. ^{1A'}

ОБЛАСНА VШiii:СЛ.ІЬНА

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

ім. О. Гмирьсвіі

Загальна частина

напіввільних умовах чи в неволі; частини диких тварин; продукти їх життєдіяльності. Об'єктом тваринного світу є також нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем існування, та шляхи міграції. Правове регулювання відносин у даній сфері природи здійснюється у різних напрямках: питання власності, використання тваринного світу, його облік і охорона, відтворення тощо. Слід мати на увазі, що відносини у галузі використання, відтворення й охорони тваринного світу, який належить до сільськогосподарських та домашніх тварин і використовується у господарських, наукових та інших цілях, регулюються іншим законодавством, і зазначені види тварин не є об'єктами екологічного права.

Природно-заповідний фонд є специфічним об'єктом екологічного права. Його становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти, які мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного й рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища. Він являє собою сукупність природних об'єктів і комплексів, наділених режимом заповідання, і складається із природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, зоологічних парків тощо. Правовий режим даного фонду визначений Законом України від 16 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд України»¹.

Континентальний шельф являє собою поверхню та надра морського дна до глибини 200 метрів у районах, які прилягають до узбережжя або до островів держави, але які перебувають за межами зони територіального моря або за цією межею до місця, де глибина покривних вод дає змогу вести розробку природних багатств у цих районах. У разі якщо встановлення меж континентального шельфу відповідно до зазначених вище ознак суперечить юрисдикції суміжних прибережних країн, межі континентального шельфу визначаються за спеціальними міждержавними угодами². На дні моря

¹Відомості Верховною! Ради України. - 1992 .- № 34. - Ст. 502.

²Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 269 «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 431 // Офіційний вісник України. - 2002. - № 14. - Ст. 741.

шельфу можуть бути живі організми «сидячих» видів тварин (прикріплені до дна або такі, що пересуваються морським дном), а також мінеральні та інші неживі ресурси, які відносяться до надр. Прибережна держава здійснює до нього суверенні права з метою розвідки та розробки його природних багатств. Використання та охорона природних ресурсів континентального шельфу регламентується міжнародним та національним законодавством а саме: Конвенцією ООН з морського права (1982 р.), Конвенцією про континентальний шельф (1964 р.), Протоколом про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки стаціонарних платформ, розташованих на континентальному шельфі (1988 р.), та чинним екологічним законодавством (Водним кодексом України, Кодексом України про надра, Законом «Про тваринний світ» тощо).

Виключна (морська) економічна зона України — це морські райони, які зовнішньо прилягають до територіального моря України, включаючи райони навколо приналежних островів, що їй належать. Ширина даної зони становить до 200 морських миль, що відраховуються від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України (ст. 2 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року¹). Згідно з Конституцією України (ст. 13) природні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Україна у своїй зоні має суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також із метою управління цими ресурсами щодо здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі виробництво енергії шляхом використання води, течій і вітру та ін.

Виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф належать до природних ресурсів загальнодержавного значення відповідно до п. "б" ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», що впливає на правовий режим їх використання.

Навколишнє природне середовище також є об'єктом екологічного права. Це сукупність усіх природних об'єктів, які перебувають у нерозривному зв'язку та створюють єдину екологічну систему. Об'єктом екологічного права за охоронним напрямком є усе природне середовище.

Відомості Верховної Ради України.—1995.—№21.—Ст.152.



Загальна частина

Суб'єктами екологічного права є народ України, держава (яка реалізує свої правомочності через відповідні органи державної влади, наділені компетенцією по регулюванню екологічних відносин), територіальні громади (реалізують свої правомочності безпосередньо або через органи місцевого самоврядування), фізичні і юридичні особи, громадські, міжнародні і релігійні об'єднання, іноземні держави та ін. Суб'єкти екологічного права мають характерні ознаки: вони наділені юридичними правами та обов'язками; реально здатні брати участь в екологічних правовідносинах. Юридичні норми створюють обов'язкову основу участі суб'єктів екологічного права у відповідних правовідносинах (право власності на природні ресурси, природокористуванні та ін.). Здатність володіння екологічними правами й обов'язками складає екологічну правоздатність, а здатність самостійно здійснювати екологічні права й обов'язки — екологічною дієздатністю. У сукупності правоздатність і дієздатність створюють правосуб'єктність.

Фізичні особи — це переважно різновид індивідуальних суб'єктів в екологічному праві. При наявності певних умов вони можуть бути суб'єктами права власності на визначені в законодавстві природні ресурси, права користування ними, на отримання екологічної інформації; мають право на подання позовів до винних осіб про відшкодування збитків, заподіяних забрудненням природного середовища, тощо.

Фізична особа-підприємець має право на здійснення не забороненої законом підприємницької діяльності в галузі використання природних ресурсів за умови її державної реєстрації.

Юридичною особою є організація, створена й зареєстрована відповідно до законодавства. Залежно від порядку їх створення ці суб'єкти поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом. Товариства у свою чергу поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Юридичні особи публічного права створюються розпорядчими актами Президента України, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Правосуб'єктність органів, які виконують управлінські функції у сфері екології, визначається їх компетенцією. Дані суб'єкти поділяються на органи загальної й спеціальної компетенції. До перших належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, їх виконавчі комітети та державні адміністрації. До других належать органи, що

вирішують спеціальні питання у галузі екології. Це міністерства, держкомітети тощо.

Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони довкілля визначені у ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

§ 6. Принципи екологічного права

Принципи екологічного права — це виражені в його нормах основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється регулювання екологічних відносин. Еколого-правові принципи можуть офіційно закріплюватися у законодавстві або виводяться з його змісту. Принципи екологічного права спираються на загальноправові приписи, які враховуються при формуванні принципів галузі права. Класифікація еколого-правових принципів може здійснюватися за різними ознаками, однак вона повинна спиратися на екологічне законодавство або виводитися з його змісту. Без урахування цього фактору проголошені принципи стають формою декларації держави або автора цих принципів. В останні роки у літературі стала приділятися підвищена увага дослідженню й класифікації еколого-правових принципів¹.

¹ Див.: Попов В. К. Предмет, метод і система екологічного права // Екологічне

право України (Загальна частина): Навчальний посібник. — С. 32—37;

Андрейцев В. І. Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. і вузів. — С. 25—26; Чаусова Л. Л. Принципи екологічного права: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. - Х., 1998. - 14 с; та ін.

² Бачинский Г. А. Социозкология: теоретические и практические аспекты. - С 53.

21

Головним принципом є *правове забезпечення досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи*. Він складає основу для виникнення й формування інших принципів, які забезпечують гармонізацію суспільства й природи. Офіційно це положення закріплено у преамбулі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Гармонійність суспільства і природи — це об'єктивно існуючий зв'язок суспільства і природи, який припускає узгоджену діяльність людей відносно природи з додержанням законів природи, екологічно нормальної експлуатації природних ресурсів, їх відтворення й охорони. Тому не випадково в літературі звертається увага на основні компоненти гармонізації суспільства й природи: раціональне природокористування; якість природного середовища; оптимальний соціально-економічний розвиток регіонів; рівень здоров'я населення; стан трудового потенціалу та ін.² *Правове забезпечення гармонійної взаємодії суспільства і природи здійснюється з багатьох напрямків: встановлення екологічних нормативів на викиди та скиди в навколишнє природне середовище; визначення лімітів на використання природних ресурсів; встановлення правил використання природних ресурсів, їх відтворення, охорони тощо. Здійснення цього принципу разом з іншими принципами сприяє запобіганню шкідливих для довкілля дій суб'єктів.*

Загальна частина

модії суспільства і природи здійснюється з багатьох напрямків: встановлення екологічних нормативів на викиди та скиди в навколишнє природне середовище; визначення лімітів на використання природних ресурсів; встановлення правил використання природних ресурсів, їх відтворення, охорони тощо. Здійснення цього принципу разом з іншими принципами сприяє запобіганню шкідливих для довкілля дій суб'єктів.

Принцип правового забезпечення екологічної безпеки сприяє підтриманню такого стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки й виникнення небезпеки для здоров'я людини. Екологічна безпека гарантується громадянам здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, екологічних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (ст. 50 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). В екологічному законодавстві визначено основні напрямки діяльності всіх органів управління, юридичних і фізичних осіб у здійсненні перелічених заходів (статті 51-53). Цей принцип за своєю правовою змістовністю досить ємний. Він містить сукупність правових приписів, які регулюють різні суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення екологічної безпеки в державі.

Важливе значення має принцип правового закріплення приналежності природних ресурсів конкретним суб'єктам права для їх використання з метою задоволення екологічних, майнових та інших інтересів у межах законодавства. Приналежність природних об'єктів виступає у двох основних правових формах — у праві власності та праві користування. В законодавстві закріплено різні види природокористування та форми власності на природні ресурси, визначено права й обов'язки даних суб'єктів, форми захисту прав власників та природокористувачів.

Особливу роль відіграє принцип правового забезпечення раціонального й ефективного використання природних ресурсів. Раціональність в екологикористуванні полягає в тому, що кожен власник чи користувач природних ресурсів зобов'язаний у процесі їх використання додержуватися правових екологічних вимог, щоб не нашкодити природному середовищу. В основі цього принципу лежить об'єктивний чинник — взаємозв'язок усіх природних об'єктів, які утворюють у сукупності екологічну систему. Економічна ефективність виражається в отриманні найвищих економічних показників при експлуатації природних ресурсів з щонайменшими затратами. Раціональність та ефективність використання останніх —

22

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

взаємопов'язані поняття, однак не тотожні. Раціональність охоплює, головним чином екологічний, а ефективність — економічний аспект. Ці два поняття слід розглядати стосовно будь-якого природного ресурсу, оскільки кожний природний об'єкт має свої специфічні риси, притаманні тільки йому. При цьому за недодержання даного принципу екологічним законодавством передбачаються заходи правового впливу.

Надзвичайно важливе значення має принцип правового забезпечення цільового використання природних об'єктів. Він об'єднує два основні чинники: а) об'єктивну необхідність задоволення вимог суспільства, колективів людей та індивідів у продуктах харчування, сировині, естетичних, господарських та інших вимог за рахунок використання природних об'єктів; б) необхідність підтримання екологічної системи (природного середовища) у нормальному стані. Цільове використання природних об'єктів визначається державою у правових нормах земельного, водного, лісового, гірничого, фауністичного, атмосфероповітряного, природно-заповідного та іншого законодавства.

Невиконання вимог щодо цільового призначення природного ресурсу розглядається як фактичне використання природного об'єкта, яке не відповідає його цільовому призначенню, встановленому при передачі природного об'єкта у власність чи в користування, в тому числі в оренду, невиконання вимог щодо режиму його використання. За порушення цього принципу законодавством передбачені заходи правового впливу до винних осіб. Не виключається можливість припинення права власності та природокористування природним об'єктом, використання якого здійснюється з порушенням цього принципу.

Не менш важливу роль відіграє принцип правового забезпечення стимулювання власників і користувачів природних об'єктів щодо належного використання природних ресурсів, їх відтворення та охорони¹. Він виражається в юридичному закріпленні сукупності економічних заходів стимулювання за належне виконання суб'єктами

¹ Див.: *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М.: Зерцало, 2000. — 192 с; *Костицкий В. В.* Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). — 2-е вид. — К.: Український інформаційно-правовий центр, 2001. — 390 с; *Він же.* Оподаткування: економіка, право, екологія. — К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. — 124 с; *Він же.* Охорона довкілля: економіко-правове забезпечення.— К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2002. — 52 с.; *Він же.* Економіка перехідного періоду: право, держава, економіка. (Еколого-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні.) - К.: ІЗП і ПЗ, 2003. - 772 с.

Загальна частина

Розділ І. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

своїх прав та обов'язків, проведенні необхідних екологічних заходів, у застосуванні санкцій за порушення екологічних вимог і законодавства. Стимулювання слід розуміти у двох аспектах — використання заохочувальних заходів і застосування санкцій¹. Стимулювання означає спонукання суб'єктів права до здійснення позитивних дій. Це в повному обсязі стосується і сфери екології. Тому в екологічному законодавстві закріплено систему заходів як заохочення, так і застосування відповідних видів майнової, адміністративної, дисциплінарної, кримінальної відповідальності, що передбачено чинним законодавством. У поресурсовому законодавстві встановлено різні форми економічного стимулювання власників і користувачів природних ресурсів. Названі два аспекти стимулювання набули загального визнання й широко застосовуються на практиці.

Принцип правового забезпечення стабільного (тривалого) використання природних ресурсів полягає в тому, що їх власники і користувачі можуть бути позбавлені права власності і права користування тільки з підстав, передбачених законодавством та договорами у встановленому порядку. Законодавство дає вичерпний перелік таких підстав. Правоза-стосовчі органи не вправі на свій розсуд установлювати підстави або обмеження вказаних прав. У законодавстві встановлено різноманітні форми захисту порушених прав власників і користувачів природних ресурсів. Цей принцип забезпечує сумлінне ставлення суб'єктів права до використання останніх, стимулює проведення заходів, що сприяють поліпшенню якості природного середовища та його окремих елементів.

Принцип правового забезпечення комплексного підходу до ви-

користання й відтворення природних ресурсів, а також до охорони навколишнього природного середовища відкриває можливості використовувати в єдності як основні природні об'єкти, так і супровідні природні компоненти.

У законах про відповідні природні ресурси вимоги комплексного підходу конкретизуються з урахуванням особливостей кожного природного об'єкта. Необхідність комплексного вирішення питань обумовлена тим, що екологічна система складається з декількох екологічних елементів. Тому комплексний підхід визначається певними об'єктивними екологічними чинниками. Особливого значення набуває єдність при здійсненні всіх екологічних заходів по охороні природного середовища, необхідний перелік яких передбачається в державних, міждержавних, регіональних, міських та інших екологічних програмах (ст. 6 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»).

¹ Див.: Даниленко О. В. Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве. - М.: Наука, 1989. - С. 11-12.

24

§ 7. Система екологічного права

Під системою екологічного права розуміють розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів, яка обумовлена змістом екологічних відносин, що виступають предметом екологічного права. Екологічне право як галузь права поділяється на загальну і Особливу частини та складається із підгалузей права; субінститутів; складних та простих інститутів.

Загальна частина екологічного права містить норми права, які регулюють питання, загальні для всіх видів екологічних відносин. Вона охоплює такі положення: а) загальна характеристика екологічних відносин та екологічного права; б) джерела (форми) екологічного права; в) право власності на природні об'єкти; г) управління в галузі використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища; ґ) загальні положення природокористування; д) правове забезпечення екологічної безпеки; є) правове забезпечення економічного механізму у сфері екології; є) загальні питання охорони природного середовища; ж) юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства.

Особлива частина містить правові норми, які регулюють окремі види екологічних відносин з урахуванням їх специфіки, а саме право користування землею, водами, надрами, рослинним світом, тваринним світом, атмосферним повітрям, природно-заповідним фондом та іншими видами природних ресурсів. В цій частині також містяться норми, які стосуються міжнародних форм співробітництва в галузі екології, охорони навколишнього природного середовища в сільському господарстві, промисловості, на транспорті, інших сферах господарювання людини.

Як уже зазначалося, екологічне право об'єднує у своєму складі відповідні підгалузі права. Вони становлять сукупність правових норм, що регулюють однорідну групу екологічних відносин, з притаманними для них специфічними рисами, які є невід'ємною частиною загальних екологічних відносин. Оскільки основу кожної групи відносин складають певні природні об'єкти зі своїми, властивими лише їм істотними рисами, це обумовлює необхідність конкретних правових

форм. Такими правовими формами є земельне, водне, гірниче, фауністичне, флористичне, атмосфероповітряне, природно-заповідне, природоохоронне право як підгалузі екологічного права. Підгалузєва структура екологічного права забезпечує диференційований підхід до правового регулювання відпо-

25

Загальна частина

відних видів екологічних відносин. Екологічне право, його підгалузі об'єднують складні, прості правові інститути і субінститути. Вони можуть або входити до складу підгалузі, або ж займати самостійне місце в системі екологічного права. Так, земельне право, як підгалузь екологічного права, містить низку складних правових інститутів: право користування землями, яке у свою чергу поділяється на прості правові інститути — право користування землями сільськогосподарського призначення, землями населених пунктів тощо; правова охорона земель, яка теж включає ряд простих правових інститутів, і т. д. Правовий інститут екологічної безпеки посідає самостійне місце в системі екологічного права. Загалом же принципом систематизуються й інші підгалузі екологічного права.

Система екологічного права як *навчальна дисципліна* в основному збігається з системою даної галузі права. У перспективі може виникнути необхідність у створенні навчальних спецкурсів у межах екологічного права з метою вдосконалення навчального процесу та більш поглибленого вивчення конкретних питань, що відповідає вимогам правозастосовної практики (наприклад, земельного права).

Система екологічного права як *еколого-правова наука* також виходить із системи цієї галузі права. Вона являє собою систему наукових поглядів, правових ідей, концепцій, понять, а також знань закономірностей правового регулювання екологічних відносин, які утворюють предмет екологічного права. Еколого-правова наука сприяє вдосконаленню системи екологічного права як навчальної дисципліни, системи екологічного законодавства тощо.

Розділ II

Джерела екологічного права

== § 1. Загальна характеристика джерел екологічного права

Під джерелами права взагалі слід розуміти акти компетентних державних органів, які встановлюють або санкціонують норми права. Інакше кажучи, це зовнішня форма вираження правотворчої діяльності держави, за допомогою якої воля законодавця стає обов'язковою для виконання.

Під джерелами екологічного права, зокрема, слід розуміти прийняті уповноваженими державними органами нормативно-правові акти, які містять правові норми, що регулюють суспільні екологічні відносини стосовно приналежності, використання, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних, економічних та інших інтересів суспільства.

Нормативно-правові акти — це акти державної (публічної) влади, якими встановлюються (санкціонуються), вводяться в дію, змінюються чи скасовуються правила поведінки суб'єктів екологічних правовідносин у суспільстві.

Нормативно-правовий акт — це найбільш виражене джерело права, яке являє собою основу для чіткого і точного правового регулювання правових екологічних приписів. Серед них найважливіше місце посідає закон, який приймає вищий орган державної влади — Верховна Рада України.

Залежно від складності структурованої ієрархічної системи екологічного законодавства нормативно-правові акти, як джерела екологічного права, не є однорідними. Залежно від юридичної сили та правової спеціалізації екологічно-правові акти можуть відображати структуру державної (публічної) влади, вони характеризують правовий статус і компетенцію органів влади, що їх приймають. Це залежить від підпорядкованості і взаємозалежності цих державних органів.

Залежно від спеціалізації та призначення нормативно-правових актів, що регулюють суспільні екологічні відносини, вони поділяються на дві групи.

27

Загальна частина

Розділ II. Джерела екологічного права

До першої групи нормативно-правових актів належать такі, які регулюють ті чи інші спеціалізовані екологічні відносини, наприклад Закон України «Про тваринний світ»¹.

Другу групу становлять акти, присвячені регулюванню певних екологічних відносин у складі інших правовідносин, наприклад Закон України від 14 лютого 1992 року «Про колективне сільське господарство»².

Особливістю екологічного права є високий рівень кодифікованості джерел екологічного законодавства. В роки становлення екологічного законодавства в незалежній Україні основним нормативно-правовим актом став Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який акумулював у собі суспільні відносини за належністю, використанням, відтворенням, забезпеченням екологічної безпеки, охороною генетичного фонду живої природи, ландшафтів та об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною держави.

Джерела екологічного права поділяються також на закони й підзаконні акти. Закони в ієрархічній структурі законодавства посідають центральне місце, а решта еколого-правових нормативних актів видаються на основі і в розвиток на виконання вимог законів, а тому і називаються підзаконними актами.

Слід зазначити, що екологічні нормативно-правові акти поділяються також на акти законодавчої й виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування, а також інші джерела екологічного права. Верховна Рада України, як єдиний орган законодавчої влади, крім прийняття саме законів, має право приймати нормативно-правові акти у формі постанов. Наприклад, 29 жовтня 1992 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про Червону книгу України»³. Але згодом ця постанова втратила чинність у зв'язку з прийняттям 13 грудня 2001 року Закону України «Про Червону книгу» від 7 лютого 2002 року⁴.

Президент України, в межах своєї компетенції і на основі Конституції та законів України, як гарант законності, приймає укази і розпорядження, які мають нормативно-правовий характер. Наприклад, 8 серпня 1995 року було видано Указ Президента «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільсько-господарським підприємствам і організаціям»⁵.

¹Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №18. - Ст. 191.

²Там само. - № 20. - Ст. 272; 1992. - № 48. - Ст. 658; 1993. - № 17. - Ст. 184; 1993. - № 24. - Ст. 254; 1993. - № 26. - Ст. 277; 1994. - № 5. - Ст. 14; 1996. - № 50. - Ст. 280.

³Там само. - 1992. - № 52. - Ст. 686.

⁴Голос України. - 2002. - № 48. - С. 4-5.

⁵Екологія і закон: екологічне законодавство України. — Т. 1. — С. 333.

1

Кабінет Міністрів України на основі й на виконання Конституції, законів, указів та розпоряджень Президента України також видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими для виконання усіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України постановою від 25 грудня 1998 року затвердив «Порядок державної реєстрації договорів оренди землі¹, чим спонукає до чіткого виконання Земельного кодексу України стосовно договору оренди землі.

Джерелами екологічного права є акти відповідних міністерств, державних комітетів, відомств, органів господарського управління й контролю, на які чинним законодавством покладено функції організації раціонального і ефективного природокористування, а також охорони навколишнього природного середовища. До таких органів належать Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Державний комітет природних ресурсів України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет лісового господарства України та інші. Так, наприклад, Міністерство аграрної політики України видало Наказ від 26 лютого 2004 року № 51 «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення»².

Підзаконні акти міністерств, комітетів та відомств мають відомчий, а інколи міжвідомчий характер. В останньому випадку ці нормативно-правові акти є обов'язковими для виконання всіма міністерствами, комітетами, департаментами, відомствами, юридичними і фізичними особами на території України. Зокрема, Міністерством охорони навколишнього природного середовища 12 березня 1993 року було затверджено Інструкцію про порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах території і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення³. Ця інструкція має міжвідомчий характер.

Органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади, згідно із Законом України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴, приймають нормативно-пра-

¹Офіційний вісник України. - 1998. - № 52. - Ст. 1943.

²Там само. - 2004. - №13. - Ст. 922.

³Екологія і закон. Екологічне законодавство України. Книга 2. — 1998. — С. 373-376.

⁴Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №24. - Ст.170; 1998. - №48. - Ст. 292; 1999. - №41. - Ст. 372; 2000. - №9. - Ст. 67; 2000. - №46. - Ст. 393; 2001. - № 9. - Ст. 39; 2001. - № 32. - Ст. 172; 2001. - № 49. - Ст. 259; 2003. - №24. - Ст. 159; 2003. - № 28. - Ст. 216; 2003. - № 45. - Ст. 360; із змінами, внесеними Законом України від 3 лютого 2004 № 1419-IV (Офіційний вісник *Загальна частина*

Розділ II. Джерела екологічного права

вові рішення і розпорядження, які не повинні суперечити Конституції України (ст. 144) та чинному екологічному законодавству і є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами на підпорядкованій цим органам території.

§ 2. Закони як джерела екологічного права

Основним джерелом екологічного права є закон.

Закон — це нормативний акт, що його прийняв вищий представницький орган державної влади або безпосередньо народ

(референдум), який встановлює початкові юридичні норми, має вищу юридичну силу і приймається з додержанням особливої законодавчої процедури.

Серед законів, що регулюють екологічні відносини, головне місце належить Конституції України. Виходячи з принципу верховенства права, Конституція має вищу юридичну силу, і всі закони та нормативно-правові акти, зокрема в екологічному законодавстві, повинні прийматися на основі Конституції і відповідати їй.

У Конституції (статті 13, 14, 16, 41, 50, 66, 85, 92, 116, 119, 137, 138) врегульовані найважливіші суспільні екологічні відносини. Зокрема, у ст. 13 визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є, відповідно до ст. 16 Конституції, обов'язком держави.

В Основному Законі держави визначено принципові засади взаємовідносин «громадянин — держава — природа». Так, згідно з ч. 1 ст. 50, Конституції кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Разом з тим, ст. 66 покладений на кожного обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодувати завдані ним збитки. Частина 2 ст. 50 Конституції встановлює, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Підкреслюючи юридичну силу Основного Закону держави, у ст. 92 передбачено, що найбільш важливі екологічні відносини, зокрема засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, а також відносини екологічної безпеки повинні регулюватися виключно законами. Отже, зазначені конституційні норми є вихідними положеннями для прийняття відповідного екологічного законодавства з будь-яких конкретних питань.

Відповідно до Конституції України (п. 3 ст. 116), Кабінет Міністрів України вирішує питання державного управління на основі Конституції, законів України, актів Президента України. На нього, зокрема, покладено обов'язки забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Відповідно до Конституції України (п. 3 ст. 119) та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Зокрема, вони забезпечують додержання прав і свобод громадян, у тому числі й екологічних, а також виконання державних і регіональних програм охорони довкілля.

У складі кодифікованих поресурсових актів є Земельний кодекс України, прийнятий 25 жовтня 2001 року Верховною Радою України¹ із змінами від 18 березня 2004 року²; Водний кодекс України, прийнятий 6 червня 1995 року Верховною Радою України³ із зміна-

ми від 27 листопада 2003 року, Лісовий кодекс України, прийнятий 21 січня 1994 року Верховною Радою України із змінами від 27 листопада 2003 року, Кодекс України «Про надра», прийнятий 27 липня 1994 року Верховною Радою України із змінами 4 березня 2004 року⁴, Закон України «Про тваринний світ», прийнятий 13 грудня 2001 року⁵, Закон України «Про охорону атмосферного повітря», прийнятий 21 червня 2001 року Верховною Радою України⁶.

Особливістю зазначених джерел екологічного права є те, що вони покликані стати інтегруючою основою розвитку галузі відповідного екологічного законодавства.

За своєю структурою особливістю поресурсових кодексів є: спільні риси у предметі і об'єкті правового регулювання; багато спільного в структурі нормативних актів; початок преамбул і загаль-

, -С. 7-18.

¹Голос України. - 2001. - № 217-218.

²Там само. - 2004. - № 78. - С. 11.

Загальна частина

Розділ II. Джерела екологічного права

них положень; закінчення розділів, присвячених відповідальності за порушення відповідного законодавства та міжнародних договорів тощо.

Для поресурсових кодексів і законів характерні і відмінності, обумовлені специфікою природного ресурсу й екологічних відносин, що виникають з приводу його використання і охорони, та різною повнотою регламентації однотипних екологічних відносин.

До нормативно-правових актів, що регулюють суспільні екологічні відносини, інтегрованим, загальним об'єктом яких є природа, належать Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки», затверджений 21 вересня 2000 року¹, «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року² та інші.

== § 3. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права

Серед джерел екологічного права важливу роль відіграють підзаконні нормативні акти, які утворюють складну ієрархічну систему й посідають відповідне місце у всій системі нормативного регулювання. До підзаконних нормативно-правових актів належать укази Президента України, нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Групу підзаконних нормативних актів поділяють на види за такими критеріями: за зовнішньою формою вираження (наприклад, постанови, накази, рішення, правила та ін.); за суб'єктами (наприклад, нормативні акти уряду, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо); за часом дії (постійні і тимчасові).

Особливе місце серед джерел екологічного права посідають нормативні правові акти Президента України. Президент є гарантом прав і свобод людини та громадянина, забезпечує узгоджене функціонування і

взаємодію органів державної влади. Нормотворча компетенція Президента України передбачена Конституцією України, відповідно до якої Президент України видає укази і розпорядження, що є обов'язковими для їх додержання на території України.

Сфера відносин, що її регулюють нормативні правові акти Президента України, дуже велика — від регулювання загальних питань

¹Голос України. - 2000. - №209. - С. 4-7.

²Там само. - 2000. - №147.

охорони довкілля до затвердження положень про спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади у сфері екології. Серед них можна виокремити Указ Президента від 15 вересня 2003 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»; Указ Президента України від 10 лютого 2004 року «Про затвердження положення про Державний комітет природних ресурсів України»¹; Указ Президента України від 10 лютого 2004 року «Про затвердження положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України»².

Значна питома вага серед джерел екологічного права належить постановам Кабінету Міністрів України. Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на підставі та на виконання Конституції України, законів України, указів Президента і є обов'язковими до виконання.

Серед передбачених у Конституції повноважень Кабінету Міністрів необхідно виокремити такі, що належать до регулювання і реалізації екологічних відносин: забезпечення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина і деякі інші.

Серед нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, слід виокремити: постанову від 3 березня 2004 року «Про затвердження Типового договору оренди землі»³; постанова від 4 березня 2004 року «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки»⁴; постанову від 4 березня 2004 року «Про затвердження Програми поведження з твердими побутовими відходами»⁵; постанову від 22 лютого 2004 року «Питання Міністерства охорони навколишнього природного середовища»⁶.

Різновидом джерел екологічного права є нормативні правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. До підзаконних актів належать накази, інструкції, правила тощо, прийняті центральними органами виконавчої влади.

■ №6. - Ст. 309.

¹Офіційний вісник України. — 2004.

²Там само. - №6. - Ст. 308.

³Там само. - №9. - Ст. 527.

⁴Там само. - №10. - Ст. 596.

⁵Там само. - Ст. 595.

⁶Там само. - №8. - Ст. 481.

До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Так, наприклад, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України) є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності. Одним із основних завдань Мінприроди України є забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, проведення моніторингу навколишнього природного середовища, поводження з відходами та інше.

Мінприроди України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. Так, зокрема, наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації¹.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Мінприроди України є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами. У разі потреби Міністерство видає разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади спільні нормативно-правові акти.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, який вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній в цій сфері діяльності, здійснює в ній управління, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Так, Державний комітет України по водному господарству вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства, меліорації земель, забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах і забезпечує її реалізацію, здійснює

¹ **Офіційний вісник України. - 2004. - №6. - Ст. 358.**

управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються інструкції. Так, наприклад, Інструкція про порядок здійснення перевірок суб'єктів, що використовують водні ресурси або виконують господарську діяльність у межах водоохоронних зон, була затверджена наказом Державного комітету України по водному господарству від 29 січня 2001 року.

Джерелами екологічного права є нормативні правові акти органів місцевого самоврядування (постанови, рішення, нормативні накази) та місцевих органів виконавчої влади (постанови, рішення).

Відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є

обов'язковими до виконання на відповідній території. Так, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає повноваження органів місцевого самоврядування, що в межах своєї компетенції організують розробку екологічних програм; збір, переробку, утилізацію і поховання відходів на своїй території; регулювання планування і забудови; інше. Перелічені напрямки діяльності реалізуються за допомогою прийняття нормативних правових актів.

Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Реєстрація покладена на Міністерство юстиції України і має на меті упорядкування відомчої правотворчості, установлення законності й усунення дублювання.

Реєстрацію нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим здійснює Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим.

Державну реєстрацію нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю здійснюють обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції. Районні, районні в містах Києві та Севастополі управління юстиції здійснюють реєстрацію нормативно-правових актів районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів.

В Українському державному центрі правової інформації Міністерства юстиції України створено банк даних про нормативно-правові акти, які занесені до державного реєстру.

^{2*} *Загальна частина*

Слід зазначити, що значну роль у правовому регулюванні екологічних відносин відіграє діяльність судів. Особливо велику роль мають відігравати постанови вищих судових органів, в яких містяться узагальнення судової та господарської практики, указівки з питань застосування чинного екологічного законодавства України.

Керівні роз'яснення Пленумів Верховного Суду і Вищого господарського суду України впливають на удосконалення екологічних відносин та належать до числа документів правозастосовного нормативного тлумачення. Так, наприклад, з метою однакового і правильного застосування у вирішенні спорів законодавства, яке регулює земельні відносини, дано роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України¹ від 27 червня 2001 року «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права власності на землю і землекористування».

Разом із тим, необхідно підкреслити, що керівні постанови Пленумів Верховного Суду України та Вищого господарського суду України не є джерелом екологічного права, оскільки суди не наділені правотворчою функцією.

Отже, підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права утворюють складну систему, в якій розрізняють такі рівні:

- рівень указів Президента України;
- рівень нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;

- рівень нормативних правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- рівень нормативних правових актів органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

¹ Закон України від 21 червня 2001 року "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій України" // Вісник господарського судочинства. — 2001.- №3. -С. 16.

36

Розділ III

Управління природокористуванням та охороною довкілля

§ 1. Поняття і зміст управління природокористуванням та охороною довкілля

У сучасних умовах, коли проблеми взаємодії людини і природи набувають значення загальнонаціональних пріоритетів, сформувалась і отримала своє конституційне закріплення відносно нова функція держави — екологічна, спрямована на гармонізацію відносин суспільства і природи, забезпечення оптимального врахування економічних та екологічних інтересів суспільства за безумовної першості екологічних. Стаття 16 Конституції України встановила, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Реалізація цієї функції держави здійснюється через управління природокористуванням і охороною довкілля, яке являє собою найважливішу складову частину соціального управління суспільством.

Складність і багатогранність управління в галузі екології зумовлені тим, що, з одного боку, слід враховувати об'єктивні, стихійні процеси самоуправління в природі, а з другого — необхідне цілеспрямоване управління довкіллям в інтересах суспільства. Об'єктом управління стають відносини в галузі суспільства і відносини в галузі природного середовища, які не збігаються із законами розвитку людства. Суспільство повинно визначати основні напрямки діяльності органів державного управління та громадських організацій у вирішенні завдань охорони довкілля і раціонального природокористування, розробляти і проводити відповідну систему заходів, спрямованих на

реалізацію висунутих у галузі екологічного управління завдань, надати їм державно-правового забезпечення. Тому метою управління в галузі природокористуванням охорони довкілля є: реалізація законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища,

37

Загальна частина

раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів при проведенні екологічних заходів (ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища України»).

Методом вирішення перелічених завдань управління є регулювання співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства при обов'язковому пріоритеті права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що закріплено ст. 50 Конституції України, та інших екологічних прав громадян.

Цілі та завдання управління природокористуванням досягаються виконанням державними та іншими органами ряду функцій, тобто видів діяльності, що необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів чи навколишнього середовища в цілому. Особливістю такого управління є його диференціація переважно за видами природних ресурсів, незалежно від того, в яких галузях суспільного виробництва вони використовуються. Тому види і зміст цих функцій стосовно кожного природного об'єкта впливають із соціальних, екологічних та природно-наукових вимог щодо організації його використання та охорони. Вимоги закріплюються у відповідних правових нормах екологічного законодавства.

Під функціями управління у сфері природокористування та охорони довкілля слід розуміти види діяльності державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій по забезпеченню організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту і охорони навколишнього природного середовища.

Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля доцільно об'єднати в кілька окремих груп.

До групи організаційних функцій управління належать: облік природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи.

Група попереджувально-охоронних функцій управління включає: спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічну експертизу; екологічний контроль.

Інші функції управління — це інформування про стан навколишнього природного середовища; стандартизація і нормування у сфері природокористування і охорони довкілля; вирішення екологічних спорів.

38

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

Управління природокористуванням і охороною довкілля базується як на основних принципах державного управління в цілому (плановість, компетентність, законність, участь громадськості), так і на специфічних принципах, властивих природокористуванню в цілому (науковість, комплексність, платність спеціального природокористування та ін.). Ґрунтуючись на цих принципах, суб'єкти управління — державні органи, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання — повинні проводити діяльність, спрямовану на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорону довкілля, екологічну безпеку.

Чинне законодавство розрізняє державне та громадське управління природокористуванням. Основна питома вага управлінської діяльності в даній галузі належить центральним органам державного управління, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування в межах їх компетенції, визначеної законодавством.

Поява, крім державних, інших суб'єктів права власності на окремі природні ресурси не зменшує, а, навпаки, піднімає на якісно новий рівень роль і значення держави та її органів як організаторів та гарантів відносин природокористування. При цьому не має значення, на яких правових підставах здійснюється використання — на праві власності на природний об'єкт чи на праві користування ним. Слід погодитися з думкою Ю. О. Вовк, висловленою задовго до цього процесу, що управління не є специфічною ознакою власника землі¹. Управлінську діяльність (наприклад, облік природних ресурсів, контроль за їх раціональним використанням тощо) держава здійснює і тоді, коли вона не є виключним власником природного об'єкта, тому що в цьому випадку подібна діяльність базується на праві суверенітету держави — верховенстві державної влади.

Громадське управління в галузі екології здійснюють громадські об'єднання та організації, і його основним завданням є всіляке сприяння органам державної влади, місцевого самоврядування в забезпеченні процесу раціонального природокористування і збереження природного середовища.

Окремі управлінські дії зобов'язані виконувати також власники природних ресурсів і користувачі ними, оскільки так зване виробниче управління природокористуванням є продовженням державного, а при виконанні ряду функцій (наприклад, облік природних ресурсів)

¹ Див.: Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : Общая часть. - Х., 1986. - С. 54-56.

Загальна частина

навіть передує управлінню державному. Деякі нормативні акти містять пряме закріплення правоздатності природокористувачів з виробничого управління природним об'єктом, що використовується (ст. 12 Закону «Про природно-заповідний фонд України», ст. 29 Закону «Про охорону атмосферного повітря»).

Підтвердженням пріоритетності екологічних інтересів суспільства є встановлення в Україні Дня довкілля, який згідно з Указом Президента від 6 серпня 1998 року проводиться щороку в третю суботу квітня. Мета цього заходу полягає в здійсненні комплексу заходів, спрямованих на

поліпшення стану довкілля, озеленення і благоустрій населених пунктів, очищення водних джерел, збереження природно-заповідних та інших особливо цінних природних об'єктів, поширення екологічних знань, активізацію державного та громадського контролю за додержанням екологічного законодавства.

= **§ 2. Органи загального державного управління і місцевого самоврядування та їх компетенція в галузі екології**

Цілі, завдання і функції управління природокористуванням і охорони довкілля здійснюються системою державних та інших органів.

Система державних органів, які здійснюють керівництво природокористуванням, базується на загальноновизнаному в теорії управління їх поділі на органи *спеціальної* та *загальної* компетенції. В основу такої класифікації покладено обсяг і характер правомочно-стей щодо природних об'єктів та функцій управління ними. Державні органи, до компетенції яких входить здійснення в тому чи іншому обсязі усіх функцій управління природокористуванням, незалежно від виду природного об'єкта та суб'єктів користування ним, є органами загальнодержавного управління. Вони, поряд з екологічними, вирішують й інші питання соціально-економічного розвитку держави.

До державних органів загальної компетенції належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, державні адміністрації регіонів, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

Єдиний законодавчий орган України — *Верховна Рада* — правоздатний розглядати і вирішувати будь-які питання, що не є компетенцією державної виконавчої чи судової влади. Виключно зако-

40

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

нами України визначаються засади власності, використання природних ресурсів, екологічної безпеки та правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій. Поряд зі своєю основною функцією — законодавчою — парламент затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля, оголошує окремі місцевості зонами надзвичайної екологічної ситуації, здійснює парламентський контроль тощо (ст. 85 Конституції України). Так, постановою від 5 березня 1998 року затверджено «Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»¹. Значний обсяг роботи в парламенті виконують комітети Верховної Ради — з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, аграрної політики та земельних відносин, охорони здоров'я, материнства і дитинства та ін.

Президент України є главою держави. Як вища посадова особа він виступає гарантом сталості суспільних, у тому числі і екологічних, праввідносин. Зокрема, Президент утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає їх керівників; укладає міжнародні договори, включаючи угоди і конвенції екологічної спрямованості.

Президент очолює *Раду національної безпеки і оборони України* (РНБОУ), яка координує і контролює діяльність державних органів у сфері оборони і національної безпеки, а обов'язковою складовою частиною останньої є екологічна безпека суспільства. Так, 31 грудня 1998 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення «Про нейтралізацію загроз, обумовлених погіршенням екологічної і техногенної обстановки в країні», 11 листопада 2002 року вона розглянула питання про стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води, а 6 червня 2003 року — стан ефективності надкористування в Україні, які були затверджені відповідними указами Президента.

Консультативно-дорадчим органом Ради національної безпеки і оборони України є *Комісія з питань ядерної політики та екологічної безпеки*, основними завданнями якої є підготовка пропозицій з питань забезпечення ядерної та екологічної безпеки, аналіз екологічних проблем та визначення механізмів здійснення заходів щодо поліпшення екологічної ситуації в Україні. Раді також підпорядкований Інститут проблем національної безпеки

Згідно з Конституцією Автономної Республіки Крим *Верховна Рада АРК* здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні

¹ Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 38-39. - Ст. 248.

Загальна частина

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

функції та повноваження в межах, передбачених законодавством України. Зокрема, вона затверджує екологічні програми, вирішує питання земельних відносин та використання інших природних ресурсів, організує території і об'єкти природно-заповідного фонду Автономної Республіки Крим.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він вправі вирішувати всі питання державного, зокрема екологічного, управління. Це, наприклад, забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки України; координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади. Для підвищення ефективності такої діяльності і попередньої підготовки урядових рішень в структурі Кабінету Міністрів створено урядовий комітет з реформування аграрного сектора та з питань екології.

Для забезпечення безпеки і захисту населення і територій, запобігання надзвичайним природним і техногенним ситуаціям та реагування на них, координації контролю на державному рівні комплексу робіт і заходів у цій сфері створено *Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій*. Основними її завданнями є профілактичні заходи щодо запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій природно-техногенного походження — аварій, катастроф, стихійного лиха; експертиза найважливіших проектів заходів щодо техногенно-екологічної безпеки, їх впливу на навколишнє природне середовище, життя та здоров'я людини; безпосереднє керівництво ліквідацією надзвичайних ситуацій національного і регіонального масштабів.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції та повноваження в галузі екології згідно з Конституцією та законами України, а також нормативно-правовими актами Верховної Ради Криму з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а також делегованих Конституцією України. Це питання сільського і лісового господарства, землеустрою, водогосподарського будівництва і зрошеного землеробства, охорони довкілля, організації курортно-рекреаційної сфери і туризму тощо.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють *місцеві державні адміністрації*, компетенція яких визначена відповідним Законом України від 9 квітня 1999 року¹. Адміністрації на певній території забезпечують виконання програм охорони довкілля, взаємодію з органами місцевого самоврядування, реалізацію делегованих відповідними радами повноважень. Зокрема, наведеним Законом передбачається, що районні і обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям підготовку питань про надання землі для містобудівних потреб, організацію охорони природно-заповідних об'єктів місцевого значення, ліквідацію наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха тощо.

Повноваження *територіальних громад* сіл, селищ і міст та їх органів — рад і виконавчих органів у галузі екології визначені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»¹. Земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад, становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Виключно на пленарних засіданнях ради вирішують відповідно до Закону питання регулювання земельних відносин; надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких включає відповідну територію.

Виконавчі органи рад мають як власні (самоврядні) повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, так і делеговані державою. До перших належить попередній розгляд планів використання місцевих природних ресурсів, визначення розміру відшкодувань підприємствами за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, підготовка місцевих програм охорони довкілля тощо. З делегованих повноважень слід виокремити здійснення контролю за дотриманням екологічного законодавства, погодження питань про надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів тощо.

§ 3. Органи державного управління природокористуванням та охороною довкілля спеціальної компетенції

Державні органи, наділені координаційними, організаційно-розпорядчими та контрольними функціями щодо навколишнього природного середовища або його частини, визнаються органами *спеціальної компетенції*. Сфера їхньої діяльності — виключно чи переважно — організація, використання, відтворення та охорона природних об'єктів і довкілля в цілому. Певних організаційних змін

¹ Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Загальна частина

ці органи зазнають в процесі поетапного впровадження в Україні адміністративної реформи, що проводиться відповідно до указів Президента від 13 березня 1999 року «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України»¹ та від 15 вересня 2003 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»².

Провідним органом у галузі державного управління природокористуванням та охороною довкілля є *Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди)*. Згідно з положенням про його правовий статус Мінприроди здійснює комплексне управління та координацію державної діяльності в галузі охорони довкілля, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (крім надр), забезпечення регулювання екологічної, радіаційної безпеки, ведення заповідної справи, формування національної екологічної мережі, ведення гідрометеорологічної діяльності. Завданнями міністерства є моніторинг навколишнього природного середовища, затвердження або погодження лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення, видача дозволів на здійснення деяких видів спеціального природокористування та викидів і скидів забруднюючих речовин, проведення екологічної експертизи, державний екологічний контроль за використанням і охороною земель, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища і природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України, територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Діяльність Міністерства має комплексний характер і тому в його структурі виокремлено такі основні підрозділи:

- Державна служба заповідної справи, яка забезпечує державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, організує ведення Червоної та Зеленої книг України;
- Державна екологічна інспекція Мінприроди, яка здійснює контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів на території України, на її кордоні, в територіальних водах, континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні України. До її складу входять Головна державна екологічна інспекція, інспекції республіканського комітету охорони навколишнього середовища та природних ре-

¹ Офіційний вісник України. - 1999. - № 50. - Ст. 2435.

² Там само. - 2003. - № 38. - Ст. 2023.

сурсів Автономної Республіки Крим та обласних управлінь екологічної безпеки, а також Державна міжрегіональна Азово-Чорно-морська екологічна інспекція, державні інспекції охорони Чорного і Азовського морів та інші підрозділи.

На місцях у системі Мінприроди функціонують Державний комітет

по охороні навколишнього середовища і природних ресурсів Автономної Республіки Крим, державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі.

Для здійснення своїх завдань органи міністерства наділені достатньо широкими правами. Так, вони мають право одержувати інформацію про стан екологічної безпеки, обстежувати підприємства, обмежувати чи тимчасово забороняти (зупиняти) їх діяльність; застосовувати економічні санкції за порушення вимог законодавства щодо екологічної безпеки; розглядати справи про адміністративні правопорушення; подавати позови про відшкодування збитків, заподіяних навколишньому середовищу внаслідок порушення екологічного законодавства.

Наведені правомочності Мінприроди та його органів свідчать про досить широку компетенцію цього державного органу в галузі екологічного управління. Але, незважаючи на це, його управлінська діяльність не в змозі охопити всі об'єкти природного середовища та функції управління їх охороною та використанням. Тому в країні існує система державних органів так званого *поресурсового* управління природокористуванням, які уповноважені державою здійснювати управлінські дії щодо охорони і регулювання використання конкретних природних об'єктів. Діяльність більшості з них спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство охорони навколишнього природного середовища.

Безпосереднє провадження державної земельної політики і забезпечення раціонального використання і охорони земель покладено на єдину систему державних органів земельних ресурсів, яка включає *Державний комітет України по земельних ресурсах* та його органи на місцях — головні обласні, міські управління, районні відділи земельних ресурсів, інженерів-землевпорядників сіл і селищ. До компетенції посадових осіб цих органів віднесено координацію проведення земельної реформи, створення умов для рівноправного розвитку всіх форм власності на землю, ведення державного земельного кадастру, участь у землеустрої, проектуванні та відведенні земельних ділянок, державну реєстрацію прав на землю та видачу відповідних документів, здійснення державного контролю за використанням і охороною земель тощо.

45

Загальна частина

У складі Держкомзему діє Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель.

Управління в галузі використання і охорони поверхневих вод здійснює *Державний комітет по водному господарству України*. До його системи, відповідно до басейнового принципу управління водними ресурсами, належать басейнові водогосподарські об'єднання, обласні управління комплексного використання водних ресурсів, басейнові (територіальні) інспекції з використанням і охорони вод, їх дільниці та гідрохімічні лабораторії. Держкомводгосп організовує комплексне використання водних ресурсів, експлуатацію водогосподарських об'єктів, охорону вод від забруднення та засмічення, здійснення моніторингу водних об'єктів та ведення відповідного кадастру, погоджує дозволи на спеціальне водокористування, здійснює контроль за

дотриманням режимів роботи водосховищ та ін.

Функції управління використанням і охороною підземних вод здійснюють органи *Державного комітету природних ресурсів України*, які, зокрема, ведуть їх облік та моніторинг, погоджують умови дозволу користування ними.

Державна інспекція України з безпеки судноплавства (Держфлотінспекція України) здійснює державний нагляд за безпекою плавання суден у водоймах республіки і охороною навколишнього природного середовища при їх експлуатації.

Державне управління використанням і охороною надр здійснюють декілька органів спеціальної компетенції, між якими законодавством проведено розмежування функцій у цій галузі:

- *Державний комітет природних ресурсів України* та його органи проводять державний контроль за геологічним вивченням надр, подають для затвердження Кабінету Міністрів ліміти (квоти) видобування корисних копалин загальнодержавного значення, видають спеціальні дозволи на користування ділянками надр, дозволи (ліцензії) на пошук (розвідку) та експлуатацію родовищ корисних копалин. Для обліку і оцінки природних багатств надр при комітеті урядом створено Державну комісію із запасів корисних копалин та Державний фонд їх родовищ.
- *Державний департамент по нагляду за охороною праці* Міністерства праці та соціальної політики України здійснює гірничий нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню і охороною на 2780 підприємствах України. Відповідні управління та інспекції Департаменту надають гірничі відводи на користування надрами, контролюють введення в експлуатацію родовищ корисних копалин, перевіряють видобування і переробку мінеральної сировини, норми і правила охорони надр тощо.

46

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

— *Держкомзем України* в процесі здійснення контролю за станом земель, зайнятих гірничою промисловістю, перевіряє порядок надання і вилучення таких земельних ділянок, їх своєчасне повернення при тимчасовому зайнятті, стан і якість ґрунтів, забруднення ландшафтів тощо.

Функції управління користуванням та охорони лісів здійснює *Державний комітет лісового господарства* України та інші органи, у віданні яких перебувають ліси. До системи Держкомлісгоспу належать обласні виробничі лісгосподарські об'єднання (у Закарпатській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях — управління лісового господарства), держлісгоспи, лісництва, лісонасінневі станції. Держкомлісгосп і його органи здійснюють управління і контроль у галузі організації і веденні лісового господарства щодо питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів, ведуть державний лісовий кадастр і моніторинг лісів, визначають розрахункову лісосіку, організовують діяльність системи державної лісової охорони тощо.

Охорона, захист та відтворення зелених насаджень, що не віднесені до лісових ресурсів, у межах населених пунктів здійснюється органами місцевого самоврядування, їх виконавчими підрозділами та органами Мінприроди.

Єдиної республіканської системи органів у галузі охорони та

регулювання використання тваринного світу не існує, тому:

- спеціально уповноваженим органом у галузі ведення мисливського господарства є *Держкомлісгосп України* та його органи на місцях. Для цієї мети у складі комітету функціонує Головне управління мисливського господарства, що керує мисливством на території республіки. На місцях такі функції виконують відділи охорони, захисту лісу та мисливського господарства обласних лісогосподарських об'єднань, державні лісові, лісомисливські та мисливські господарства;
- спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення рибного господарства (включаючи добування водних безхребетних і морських ссавців), є *Державний департамент рибного господарства Міністерства аграрної політики України*. Його функції полягають в організації охорони, раціонального використання та відтворення водних біоресурсів, забезпеченні ведення рибного господарства і регулюванні промислового і любительського рибальства, видачі відповідних дозволів тощо. Контрольні функції здійснює Державна інспекція охорони, відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, відповідні басейнові управління, їх відліпи та інспекції рибоохорони;

47

Загальна частина

— *Державний департамент ветеринарної медицини Міністерства аграрної політики України* здійснює профілактичні та лікувальні заходи щодо хвороб свійських тварин та дикої фауни з метою одержання екологічно чистих продуктів харчування, провадить ветеринарний, радіологічний і токсикологічний контроль продукції тваринного і рослинного походження.

Відповідно до Закону України від 16 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд» державне управління організацією, охороною та використанням природно-заповідного фонду повинно здійснювати Мінприроди України. До прийняття названого нормативного акта керівництво заповідними об'єктами виконувалося кількома міністерствами і відомствами, що не сприяло забезпеченню єдиного правового режиму та досягненню мети заповідної охорони природи. Тому зосередження управління природно-заповідними територіями в одному спеціалізованому державному органі неодноразово пропонувалось екологами та правознавцями, що знайшло своє закріплення у вказаному законі. Проте вже в 1993 році постановою Верховної Ради встановлювалося, що через відсутність додаткових засобів та матеріально-технічних ресурсів на перехідний період зберігається, в основному, існуюча система державного управління найбільш важливими об'єктами — природними та біосферними заповідниками, національними природними парками. Таким чином, названі території нині перебувають у віданні Мінприроди, НАН України, Української академії аграрних наук, Держкомлісгоспу та Міністерства освіти і науки. Слід зазначити, що наведеною постановою визначена необхідність підпорядкування всіх заповідників і національних парків, що створюються, Головному управлінню заповідної справи Мінприроди України¹.

Безпосереднє керівництво об'єктами природно-заповідного фонду здійснюється їх спеціальними адміністраціями, а коли такі не створені, то воно покладається на підприємства, установи та організації, на територіях (акваторіях) яких перебувають ці території та об'єкти.

Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря здійснюється *Мінприроди та Міністерством охорони здоров'я України*. Їх досить широка компетенція щодо встановлення стандартів у галузі охорони атмосферного повітря та затвердження і введення в дію нормативів його екологічної безпеки, контролю за їх дотриманням визначена Законом від 21 червня 2001 року «Про охорону атмосферного повітря»². Крім цього, окремі функції екологічного управління в цій сфері здійснюють:

¹ **Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 12. - Ст. 62.** ²
Там само. - 1992. - № 50. - Ст. 678.

48

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

— *Авіаційний реєстр Державної авіаційної служби Міністерства транспорту і зв'язку України*, який здійснює реєстрацію, сертифікацію та допуск до експлуатації цивільних повітряних суден, видає посвідчення про їх шумову придатність, розробляє заходи щодо зменшення шкідливого впливу авіаційної діяльності на довкілля;

— *Департамент Державної автомобільної інспекції (ДАІ) Міністерства внутрішніх справ України* організує і здійснює контроль за дотриманням правил, норм, стандартів безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього природного середовища від шкідливого впливу автотранспортних засобів та сільськогосподарської техніки.

Окрему групу державних органів становлять ті, що здійснюють певні спеціальні функції екологічного управління в галузі охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки. Їх діяльність стосується не конкретного, а фактично не визначеного кола (тобто всіх або більшості) природних об'єктів або природного середовища в цілому.

Це передусім стосується екологічних повноважень Міністерства охорони здоров'я України. Цей державний орган, крім вищеназваних напрямків діяльності, забезпечує також санітарно-гігієнічну охорону довкілля — створює оптимальні умови життєдіяльності населення, вивчає і не допускає шкідливого впливу чинників навколишнього природного середовища на здоров'я людини. У країні діє розгалужена система *Санітарно-епідеміологічної служби МЗО України*, яка здійснює відповідний державний нагляд і має для цього впливові повноваження, передбачені Законом України від 24 лютого 1994 року «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та іншими нормативними актами.

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій (МИС) координує діяльність державних та інших органів з проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та ліквідації їх наслідків, в тому числі викиду шкідливих, хімічних, радіоактивних речовин у довкілля; здійснює державний нагляд і контроль за станом цивільної оборони і техногенної безпеки.

Державний комітет України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи видає захистом населення і територій від наслідків катастрофи планетарного масштабу, реабілітацією забруднених територій.

Державний комітет природних ресурсів України здійснює проведення топографо-геодезичних, гравіметричних, картографічних робіт, аерокосмічних зйомок для дистанційного зондування Землі з метою

вивчення природних ресурсів і стану довкілля.

Загальна частина

Державний комітет будівництва та архітектури України та його органи на місцях здійснюють розробку та реалізацію документації з розбудови населених пунктів та проводять архітектурно-будівельний контроль, забезпечують захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних та соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ, організують упорядкування населених пунктів з додержанням екологічних вимог тощо.

Державний департамент випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив Мінагрополітики України здійснює державні випробування та реєстрацію, визначає перелік дозволених для використання хімічних, біологічних, засобів захисту та регуляторів росту рослин, добрив з урахуванням вимог до їх безпечності для здоров'я людини та навколишнього природного середовища.

Державний нагляд і державний контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати здійснюють органи Мінприроди, Мінздраву, Мінагрополітики, Держкомлісгоспу та інші відповідно до їх компетенції щодо охорони і забезпечення екологічної безпеки відповідних природних об'єктів чи довкілля в цілому.

Державна служба з карантину рослин Мінагрополітики України та її інспекції здійснюють державний фітосанітарний контроль за додержанням карантинного режиму на стадіях вирощування, переробки і реалізації рослин і продукції рослинного походження.

І, нарешті, ще одним різновидом державного управління природокористуванням та охороною довкілля є галузеве (відомче) управління. Суть його полягає в певній організаційній діяльності окремого міністерства чи відомства щодо забезпечення належних умов використання та охорони природних об'єктів, які експлуатуються підприємствами, що йому підпорядковані. Це характерно, наприклад, для Міністерства аграрної політики, Міністерства палива та енергетики, Міністерства транспорту і зв'язку.

§ 4. Участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороні довкілля

Конституція України і нормативні акти екологічного законодавства (хоч і з різним ступенем конкретизації) визнають громадське управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища важливим конституційним принципом екологічного права. Він ґрунтується на декількох конституційних нормах. По-перше, природні багатства України є об'єктами права власності Українського народу, а кожний громадянин має право

50

Розділ ПІ. Управління природокористуванням та охороною довкілля

користуватися цими природними об'єктами відповідно до закону (ст. 13). По-друге, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). По-третє, громадяни зобов'язані, у свою чергу, не заподіювати шкоду природі та відшкодувати завдані ним збитки (ст. 66). По-четверте, громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і

свобод та задоволення інтересів (ст. 36), в тому числі і екологічних. Отже, наведені норми свідчать, що кожний громадянин як вправі, так і зобов'язаний робити свій особистий внесок в раціональне природокористування і охорону довкілля, діючи самостійно або в складі громадського об'єднання екологічного напрямку.

Екологічна ситуація та зростання свідомості і активності населення обумовили те, що в Україні існує понад 20 екологічних організацій, асоціацій та груп національного рівня та понад 300 — місцевого. Серед них Українське товариство охорони природи, Українське товариство мисливців і рибалок, асоціація «Зелений світ», республіканські ботанічні, орнітологічні, географічні, гідро-екологічні товариства, Українська молодіжна екологічна ліга, Національний екологічний центр, Українська екологічна академія наук, Всеукраїнська екологічна ліга та ін. Для взаємодії з ними при Мінприроди створено Громадську екологічну раду.

Для досягнення своїх статутних цілей і завдань, залучення широких верств населення до охорони довкілля та формування належної екологічної свідомості відповідні громадські організації мають право:

- вільного доступу до інформації про стан довкілля, джерела його забруднення, захворюваність населення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст. 50 Конституції);
- розробляти і пропагувати свої природоохоронні програми;
- брати участь у розгляді радами, іншими органами місцевого самоврядування питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних об'єктів і забезпечення екологічної безпеки або виступати з ініціативою винесення цих питань на місцеві і республіканські референдуми;
- проводити громадську екологічну експертизу в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, і публічні слухання або відкриті засідання щодо оцінки екологічної безпеки об'єктів експертизи;
- виконувати за власні кошти та з трудовою участю членів організацій роботи по охороні і відтворенню природних ресурсів, збе-

51

Загальна частина

реженню і покращенню стану навколишнього природного середовища;

- брати участь у проведенні державними органами спеціальної компетенції перевірок дотримання підприємствами, установами, організаціями та громадянами екологічного законодавства та по передження відповідних правопорушень. Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища на підставі відповідного Положення, затвердженого Мінекології 30 січня 2002 року, яким інспектори наділені певними контрольними повноваженнями;
- пред'являти до суду позови про відшкодування шкоди, за подіяної внаслідок порушення екологічного законодавства, в тому числі здоров'ю громадян та майну громадських об'єднань;
- здійснювати співробітництво з міжнародними та іноземними неурядовими екологічними організаціями, які, до речі, відіграють

значну роль і мають великий вплив на суспільні процеси в розвинутих країнах¹.

§ 5. Організаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Функція просторово-територіального устрою об'єктів природи являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на проведення робіт по організації використання, відтворення, охорони та захисту природних ресурсів, створення сприятливих екологічних умов для життя і здоров'я населення, розвитку природного середовища.

Термін «просторово-територіальний устрій об'єктів природи» використовується як узагальнююче поняття, до складу якого необхідно віднести: землеустрій, лісовпорядкування, індивідуалізацію надр водних об'єктів та інших природних ресурсів.

Землеустрій становить собою сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил (ст. 181 ЗК України).

¹ Див. докладніше: Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. - К., 1997.

52

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

Відповідно до ст. 184 ЗК України землеустрій передбачає: встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань; розробку загальнодержавної і регіональної програм використання та охорони земель; складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових; складання проектів відведення земельних ділянок; встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; підготовку документів, що посвідчують право власності або право користування землею; складання проектів землеустрою, що забезпечують еко-лого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання та охорони земель.

Згідно зі ст. 8 Закону України від 22 травня 2003 р. «Про землеустрій» регулювання у сфері землеустрою здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у межах повноважень, встановлених законом.

Лісовпорядкування включає систему державних заходів, спрямованих на забезпечення ефективної охорони і захисту, раціональне використання, підвищення продуктивності лісів та їх відтворення, оцінку лісових ресурсів, а також підвищення культури ведення лісового господарства.

Згідно зі ст. 93 Лісового кодексу України під час лісовпорядкування здійснюється система заходів, що пов'язані з визначенням меж і внутрішньогосподарською організацією території лісового фонду, який перебуває в користуванні постійних лісокористувачів; виконанням топографо-геодезичних робіт і спеціального картографування лісів; виявленням деревостанів, що потребують рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства; обґрунтуванням поділу лісів на групи і віднесенням їх до категорій захисності; обчисленням розрахункової лісосіки, обсягів рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства та обсягів використання інших видів лісових ресурсів, тощо.

53

Загальна частина

Лісовпорядкування проводиться державними лісовпорядковими службами Державного комітету України з лісового господарства за кошти державного бюджету і за єдиною системою. У матеріалах лісовпорядкування дається комплексна оцінка ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів, користування земельними ділянками лісового фонду, розробляються основні положення організації та розвитку лісового господарства.

Особливістю індивідуалізації надр (просторово-територіальне впорядкування надр) є те, що воно здійснюється не планіметричними (плоскісними) вимірами, як це буває при землеустрої та лісовпорядкуванні, а шляхом просторово-геометричних (об'ємних) вимірів. Форми і розміри ділянки надр, що надаються в користування, обмежуються натурними маркшейдерськими вимірами.

Ділянка надр, що надана в користування, форми і розміри якої обмежені в результаті натурних маркшейдерських вимірів, називається гірничий відвід.

Просторово-територіальне впорядкування надр проводиться маркшейдерськими службами Державного комітету природних ресурсів України.

Індивідуалізація водних об'єктів здійснюється за допомогою їх паспортизації. Паспортизація — це сукупність державних заходів, спрямованих на упорядкування використання водних об'єктів, охорону їх від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів.

Паспорт джерела водного об'єкта (його акваторії) передбачає: місцезнаходження, стан, характер використання, якість води, необхідні заходи щодо упорядкування використання та охорони водного об'єкта. Індивідуалізація водних об'єктів проводиться органами Державного комітету України по водному господарству.

Функція обліку природних ресурсів являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на систематизацію відомостей стосовно правового, природного та господарського стану природних ресурсів, а також їх окремих складових частин.

Облік природних ресурсів проводиться у формі ведення природоресурсових кадастрів, а саме: земельного кадастру, обліку вод та водного кадастру, обліку і кадастру рослинного світу, обліку лісів і лісового кадастру, обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин та кадастру родовищ і проявів корисних копалин, кадастру тваринного світу, кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, обліку в галузі охорони атмосферного повітря.

54

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

Термін «кадастр» (реєстр) означає систематизований банк кількісних і якісних даних щодо певного об'єкта.

Відповідно до ст. 193 ЗК України державний земельний кадастр становить собою єдину державну систему земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками і містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

Державний земельний кадастр включає кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, їх державну реєстрацію, а також облік кількості та якості земель.

Завданням державного обліку вод є встановлення відомостей про кількість і якість вод, а також даних про водокористування, на основі яких здійснюється розподіл води між водокористувачами та розробляються заходи щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Розрізняють державний облік водокористування, поверхневих вод та підземних вод.

Згідно з Порядком ведення державного водного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 року, державний водний кадастр являє собою систематизований звід відомостей про поверхневі, підземні, внутрішні морські води та територіальне море; обсяги, режим, якість і використання вод; водокористувачів. До водного кадастру включаються також відомості про водогосподарські об'єкти, що забезпечують використання води, очищення та скид зворотних вод (споруди для забору та транспортування води, споруди, на яких здійснюється очистка зворотних вод, тощо).

Призначенням водного кадастру є систематизація даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів.

Державний облік і кадастр рослинного світу містить систему відомостей і документів про розподіл об'єктів рослинного світу між власниками і користувачами (в тому числі орендарями) земельних ділянок, кількісні та якісні характеристики народногосподарської і наукової цінності рослинних ресурсів, поділ природних рослинних угруповань на категорії, економічну оцінку технічних, кормових, лікарських, харчових та інших властивостей природних рос-

Загальна частина

линних ресурсів, інші дані про рослинні природні ресурси, необхідні для забезпечення їх невиснажливого використання, відтворення й ефективної охорони.

Державний облік лісів і державний лісовий кадастр містять систему відомостей і документів про правовий режим лісового фонду, розподіл його між користувачами, якісний і кількісний стан лісового фонду, поділ лісів за групами та віднесення до категорій за-хисності, економічну оцінку та інші дані, необхідні для раціонального ведення лісового господарства і оцінки результатів господарської діяльності в лісовому фонді.

Завданням державного обліку лісів і лісового кадастру є організація охорони та захисту лісів, раціональне використання лісового фонду, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами в лісовому фонді та забезпечення органів місцевого самоврядування, зацікавлених органів державної виконавчої влади, лісокористувачів відомостями про лісовий фонд.

Родовища, в тому числі техногенні, запаси і прояви корисних копалин підлягають обліку в державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин. Державний облік родовищ запасів і проявів корисних копалин здійснюється в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин містить відомості про кожне родовище, включене до Державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геоло-гео-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин.

Державний кадастр тваринного світу містить систематизовану сукупність відомостей про географічне поширення видів (груп видів) тварин, їх чисельність і стан, характеристики середовища їх перебування і сучасного господарського використання, а також інших даних, необхідних для забезпечення охорони і раціонального використання тваринного світу.

Ведення кадастру тваринного світу передбачає виконання таких кадастрових робіт: проведення експедиційних робіт (спостереження і вивчення чисельності, стану та інших характеристик тваринного світу безпосередньо у природному середовищі); аналіз даних, одержаних під час проведення експедиційних робіт, а також даних,

56

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

що містяться в матеріалах державного лісовпорядкування, впорядкування мисливських угідь, державній та відомчій статистичній звітності про стан тваринного світу, чисельність і обсяги господарського використання диких тварин тощо.

Ведення кадастру тваринного світу покладено на Міністерство охорони навколишнього природного середовища.

Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду містить відомості про правовий статус, належність, режим, географічне положення, кількісні і якісні характеристики цих те-

риторій та об'єктів, їх природоохоронну, наукову, освітню, виховну, рекреаційну й іншу цінність.

Призначенням кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду є оцінка складу та перспектив розвитку природно-заповідного фонду, стану територій та об'єктів, що входять до нього, організації їх охорони й ефективного використання, планування наукових досліджень, а також забезпечення державних органів, інших зацікавлених об'єктів відповідною інформацією, необхідною для вирішення питань соціально-економічного розвитку, розміщення продуктивних сил та в інших цілях, передбачених законодавством України.

Ведення зазначеного кадастру покладено на Державний комітет природних ресурсів України.

Державному обліку в галузі охорони атмосферного повітря підлягають: об'єкти, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей та на стан атмосферного повітря; види та обсяги забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; види і ступені впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря.

Державний облік у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється за єдиною системою в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Екологічне планування слід розуміти як діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на створення екологічно обґрунтованих імперативів раціонального та комплексного використання природних ресурсів, їх відтворення, а також охорони довкілля.

Екологічне планування здійснюється у таких формах: розробка планів природоохоронних заходів та розробка екологічних програм. Своїм змістом екологічні програми порівняно з планами охоплюють більш широкий спектр організаційно-управлінських, господарсько-виробничих, техніко-економічних, юридичних та

57

Загальна частина

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

інших видів діяльності, спрямованої на створення необхідних умов раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення і охорони довкілля.

Як плани, так і програми поділяються на різні види, а саме: державні, регіональні та місцеві, територіальні та галузеві, довгострокові та поточні.

Кожному з названих видів екологічного планування притаманні характерні особливості, обумовлені формами і методами діяльності відповідних державних органів, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ступенем і характером їх участі в розробці, територіальністю розроблюваних планів і програм, поресурсовою спрямованістю тощо.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Державні, міждержавні, регіональні, місцеві та інші екологічні територіальні програми розробляються з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності держави з організації та координації заходів по охороні довкілля, забезпеченню

екологічної безпеки, раціональному використанню природних ресурсів.

У поресурсовому екологічному законодавстві теж передбачена необхідність розробки об'єктно-управлінських імперативів раціонального використання, відтворення та захисту природних ресурсів і охорони довкілля.

Безпосередньо виконання зазначених планів та програм покладено на широке коло суб'єктів екологічного права. Це обумовлено не тільки видовою різноманітністю форм екологічного планування, його поресурсовою спрямованістю, а й практикою екологічного планування, що склалася. Так, на промислових та інших підприємствах плануванні здійснюють спеціальні підрозділи з охорони природи, а там, де вони не створені, — відділи капітального будівництва, техніки безпеки, головного механіка, головного енергетика тощо. Практиці відомі випадки, коли розробка проектів екологічного планування покладалася на представників громадськості, спеціально створені для цього комісії органів місцевого самоврядування.

Проекти регіональних та територіальних планів та програм розробляються обласними радами за участю обласних управлінь Мінприроди України, а державних планів та програм — Кабінетом Міністрів України за участю Мінприроди України, інших міністерств і відомств, що виконують функції управління в галузі екології. Розробка міждержавних екологічних програм виконується за

58

II

угодами, які укладаються центральними органами виконавчої влади України від імені держави з державними інституціями інших країн.

Затвердження відповідних проектів екологічного планування віднесемо до компетенції органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Верховної Ради України.

Екологічне прогнозування — це урегульована екологічним законодавством діяльність спеціально уповноважених суб'єктів права, спрямована на підготовку та проведення екологічних прогнозів у галузі використання та відтворення природних ресурсів та забезпечення сприятливого стану навколишнього природного середовища й екологічної безпеки.

Екологічне прогнозування поділяється на короткострокове (до 5 років) та довгострокове (до 25 років). Як зазначено в ч. 4 ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», спеціально уповноважені державні органи разом з відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового та довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища. Зазначені зміни повинні ураховуватися при розробці та виконанні програм і заходів по економічному та соціальному розвитку держави, в тому числі по охороні навколишнього природного середовища, використанню та відновленню природних ресурсів та забезпеченню екологічної безпеки.

Розподіл та перерозподіл природних ресурсів як функція управління здійснюється у формі передачі природних ресурсів у власність чи надання у користування або вилученні (викупу) природних ресурсів

із власності чи користування. Розрізняють такі різновиди зазначеної функції: передача земель у власність і надання їх у користування та припинення права власності або користування землею; надання водних об'єктів у спеціальне користування та припинення права спеціального водокористування; надання лісових ресурсів у спеціальне користування та припинення права спеціального лісокористування; надання надр у користування та припинення права користування надрами; надання об'єктів тваринного світу у спеціальне використання та припинення права спеціального використання об'єктів тваринного світу; створення чи проголошення територій і об'єктів природно-заповідного фонду та скасування статусу територій і об'єктів природно-заповідного фонду. Кожен із названих видів має свою специфіку, особливості яких висвітлені у розділах Особливої частини підручника.

59

Загальна частина

===== § 6. Попереджувально-охоронні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Функція нагляду (моніторингу) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади з питань екології, по нагляду, збору, обробці, передачі, збереженні та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробці науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень.

Згідно з Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року, розрізняють загальний (стандартний), оперативний (кризовий) та фоновий (науковий) моніторинг.

Система державного моніторингу базується на трьох рівнях, а саме: локальному — на території окремих об'єктів (підприємств, міст, ділянок ландшафту), регіональному — в межах адміністративно-територіальних одиниць, на території економічних і природних регіонів; національному — на території держави в цілому.

Національний моніторинг охоплює територію, що перебуває в межах кордонів України. Регіональний моніторинг проводять на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов, локальний — на територіях нижче регіонального рівня, до територій окремих природних ресурсів і елементарних структур ландшафтно-екологічних комплексів. Відповідно до міжнародних програм Україна може брати участь у роботах по глобальному моніторингу довкілля.

Державний моніторинг навколишнього природного середовища України здійснюють: Міністерство охорони навколишнього природного середовища; Національне космічне агентство; Міністерство охорони здоров'я; Міністерство аграрної політики; Держкомітет по лісовому господарству; Держкомітет по водному господарству; Держкомітет по земельним ресурсам; Держкомітет житлово-комунального господарства, інші зацікавлені міністерства та відомства.

Моніторинг довкілля ведеться з дотриманням принципу сумісності

різнорідних даних, заснованого на застосуванні єдиних класифікаторів, кодів, систем одиниць тощо. Для отримання необхідної інформації при моніторингу довкілля застосовується дистанційне зондування, наземні зйомки-спостереження, фондові дані тощо. За

60

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

результатами оцінки стану навколишнього природного середовища складаються доповіді, прогнози і рекомендації для прийняття необхідних рішень центральними органами виконавчої влади.

Функція екологічного контролю являє собою діяльність уповноважених на це державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами.

Залежно від системи органів, що здійснюють екологічний контроль, та його відомчо-галузевого підпорядкування розрізняють такі види: державний, відомчий, виробничий, громадський.

Державний екологічний контроль здійснює виконання надвідомчих завдань, а саме забезпечення додержання вимог екологічного законодавства всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування і фізичними особами на всій території України.

Виконання державного екологічного контролю покладається на центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Основною ознакою, що характеризує відомчий екологічний контроль, є його організаційне та юридичне обособлення межами об'єктів відповідного міністерства чи відомства. Тому відомчий контроль здійснюється міністерствами, державними комітетами за додержанням вимог екологічного законодавства підприємствами, установами й організаціями в межах підпорядкованої їм галузі управління.

Виробничий екологічний контроль має на меті перевірку дотримання екологічних вимог на відповідному виробництві. Тому він здійснюється підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких впливає на стан навколишнього природного середовища в межах своїх організаційно-підпорядкованих структур. Здійснення виробничого контролю покладається на спеціальні управління або відділи по охороні природи, природоохоронні лабораторії, інші структурні підрозділи, що функціонують на відповідних промислових чи інших підприємствах.

Основною ознакою громадського екологічного контролю є те, що здійснення перевірок, рейдів та інших напрямків контрольної діяльності в галузі екології виконується громадськими об'єднаннями загального або галузевого профілю. Громадський екологічний контроль здійснюють Українське товариство охорони природи, Українське товариство мисливців та рибалок, громадські інспекто-

61

Загальна частина

ри Міністерства охорони навколишнього природного середовища, студентські громадські дружини тощо.

Екологічний контроль можна також класифікувати за ознакою його ресурсної спрямованості, тобто за об'єктом природи. Зокрема, розрізняють контроль у галузі: охорони навколишнього природного середовища; використання і охорони земель; використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; охорони, захисту, використання та відтворення рослинного світу; ведення робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороні; охорони, використання і відтворення тваринного світу; додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; охорони атмосферного повітря.

Функція екологічної експертизи являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів і об'єктів, реалізація чи дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, спрямовану на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам екологічного законодавства, забезпечення екологічної безпеки.

Відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу»¹ 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.

Об'єктами екологічної експертизи є проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, передпроектні, проектні матеріали, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища, створення загрози здоров'ю людей. Екологічній експертизі можуть також підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан довкілля та здоров'я людей.

Суб'єктами екологічної експертизи є:

— Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, його органи на місцях, створювані ними спеціалізовані установи, організації та еколого-експертні підрозділи чи комісії;

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

- органи та установи Міністерства охорони здоров'я України;
- інші державні органи, органи місцевого самоврядування;
- громадські організації екологічного спрямування чи створювані ними спеціалізовані формування;
- інші установи, організації та підприємства, в тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення екологічної експертизи;
- окремі громадяни в порядку, передбаченому екологічним законодавством.

В Україні здійснюється державна, громадська та інші екологічні експертизи. Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання.

Висновки громадської та іншої екологічної експертизи мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані при проведенні

державної екологічної експертизи, а також при прийнятті рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи.

==== § 7. Інші функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Функція інформування про стан навколишнього природного середовища (екологічне інформування) являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення доступу до наявних відкритих, повних і достовірних відомостей про події, явища, предмети, факти, процеси у сфері використання, відтворення природних ресурсів, природних комплексів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки.

Екологічне інформування поділяється на термінове (оперативне), періодичне, комплексне, галузеве, територіальне (регіональне), прогнозове залежно від його цільового спрямування та еколого-соціальної важливості.

Розрізняють екологічне інформування:

- про рівень забруднення, в тому числі радіоактивного, ґрунту, атмосферного повітря, поверхневих вод суші і морських вод, підземних вод, продуктів тваринництва і рослинництва;
- про стан екологічно небезпечних промислових підприємств і виробництв;
- про застосування хімічних, біологічних засобів захисту сільськогосподарських культур і заходи щодо запобігання забруднення довкілля засобами хімізації;

Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

62

63

Загальна частина

- про рівень техногенних змін геологічного середовища;
- про обсяги побутових відходів, зайняті ними площі земель і розміри підтоплених міських територій;
- про виконання завдань з будівництва та введення в дію при родоохоронних об'єктів, здійсненню природоохоронних заходів;
- про додержання вимог екологічної (радіаційної) безпеки на атомних електростанціях;
- про результати контролю за охороною та використанням земельних, водних і лісових ресурсів, станом атмосферного повітря, додержання екологічних стандартів;
- про іншу статистичну екологічну інформацію.

Забезпечення відповідною інформацією Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших державних та громадських підприємств, установ і організацій, поширення екологічної інформації в засобах масової інформації покладено на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України — в частині відомостей про якість та режим використання природних ресурсів, забруднення навколишнього природного середовища, стан екологічної (в тому числі радіаційної) обстановки; Міністерство охорони здоров'я України — в частині відомостей про ступінь впливу екологічної обстановки та застосування забруднених продуктів харчування на

здоров'я та стан захворювань населення.

Функція стандартизації і нормування у сфері охорони довкілля являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення єдиних вимог, правил, нормативів, щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Екологічні стандарти являють собою сукупність науково обґрунтованих, юридично значущих нормативно-технічних документів, що містять екологічні вимоги, правила і норми, затверджені державними органами і обов'язкові для виконання суб'єктами екологічного законодавства. Основною метою екологічних стандартів є визначення понять і термінів, які використовуються в екологічній діяльності:

- режиму використання та відтворення природних ресурсів, охорони довкілля;
- методів контролю за станом навколишнього природного середовища;
- заходів щодо запобігання негативного впливу забруднення природного середовища на здоров'я людей;
- інших питань, пов'язаних з охороною та використанням природних ресурсів.

64

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

Екологічні нормативи являють собою сукупність гранично допустимих показників можливого фізичного, біологічного, радіаційного та іншого антропогенного впливу на стан навколишнього природного середовища, що не викликають суттєвих змін у його якості та погіршення здоров'я людей, а також показників використання природних ресурсів, які встановлюються уповноваженими органами держави стосовно видів діяльності юридичних і фізичних осіб.

Систему екологічних нормативів становлять:

- нормативи екологічної безпеки;
- гранично допустимі викиди і скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів;
- нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

До нормативів екологічної безпеки належать: гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі; гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого впливу на навколишнє природне середовище; гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування

Нормативи екологічної безпеки повинні відповідати вимогам охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей від негативного впливу забруднення довкілля.

Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі і рівні шкідливого фізичного впливу на нього мають бути єдиними для всієї території України. В окремих випадках для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих територій допускаються більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище.

Екологічні нормативи розробляються і впроваджуються в дію

Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством охорони здоров'я України та іншими уповноваженими державними органами відповідно до законодавства України.

З Екологічне право України

Розділ IV

Екологічні права та обов'язки громадян

— § 1. Загальна характеристика екологічних прав та обов'язків громадян

В умовах інтенсивного використання природних ресурсів та їх відновлення, формування ринкових відносин в економіці України, екологічної обстановки, яка останнім часом загострилася, важливого значення набуває проблема чіткого визначення в законодавстві екологічних прав та обов'язків громадян, меж їх здійснення, основних форм охорони і захисту порушених екологічних прав.

Історично ідея екологічних прав спочатку знайшла своє відображення в міжнародно-правових документах¹. Міжнародні пакти² про права людини містять тези, що дуже умовно можна трансформувати на екологічні права громадян.

Проблема прав людини на сприятливе навколишнє середовище була обговорена як самостійна на Стокгольмській конференції ООН по довкіллю в 1972 році.

Ряд положень про місце людини в природі, про роль і принципи людської діяльності закріплено у Всесвітній хартії природи та в Конвенції ООН щодо навколишнього середовища і розвитку (1992 р., Бразилія) тощо.

Особливе значення має Орхуська конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища»³, яка не тільки проголошує, декларує екологічні права громадян (на сприятливе довкілля, екологічну інформацію, участь у прийнятті екологічно значущих рішень тощо), а й регулює процедурні (процесуальні) питання їх захисту.

Термін «екологічні права» вперше в Україні на законодавчому рівні був закріплений у Законі України від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 9). В подаль-

¹ Загальна декларація прав людини (ст. 25).

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про соціальні, економічні і культурні права // Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2004. — С. 326—344, 350-360.

³ Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 34. - Ст. 296.

шому вони були зафіксовані і в Конституції України (ст. 50). Це свідчить про їх провідну роль у загальній системі прав людини. Крім цього, екологічні права громадян закріплені в низці законів України: «Про охорону атмосферного повітря», «Про екологічну експертизу», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» та ін.

Екологічні права належать до суб'єктивних прав, підставою для виникнення яких є екологічна система, що існує нині.

Суб'єктивне екологічне право громадян являє собою правову форму реалізації їх екологічних інтересів, основою виникнення і задоволення яких є їх екологічні потреби. Екологічний інтерес — це ставлення до певних екологічних об'єктів, що існують у громадян. Але можливі ситуації, коли екологічні інтереси задовольняються без нормативно встановленого суб'єктивного права громадян. При цьому деякі екологічні права громадян можна віднести до природних прав, невідчужуваних. Вони являють собою вищу соціальну цінність і існують невід'ємно від особистості, життєдіяльності громадянина. Незалежно від їх правового закріплення ці права є безпосередньо чинними, перебувають під захистом держави і відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини.

Екологічні права як вид суб'єктивних прав являють собою сукупну міру можливої поведінки в галузі приналежності екологічних об'єктів, їх використання, відтворення й охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки. Це означає, що законодавство надає громадянину юридичну можливість: користуватися навколишнім природним середовищем як природною сферою, придатною для життя і такою, яка відповідає вимогам екологічної безпеки; домагатися від держави, всіх інших осіб виконання ними обов'язків по використанню, відтворенню й охороні довкілля, забезпеченню його екологічної безпеки; звертатися в необхідних випадках за захистом свого порушеного суб'єктивного права.

Екологічні права громадян мають певні, притаманні тільки їм властивості, які обумовлені екологічними факторами. До них належать:

по-перше, спрямованість здійснення екологічних прав громадян, яка пов'язана з задоволенням екологічних потреб і забезпеченням реалізації екологічних інтересів;

по-друге, пріоритет екологічних прав громадян у загальній системі прав людини і громадянина. Він обумовлений змістом основних, природних прав на екологічну безпеку і безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;

67

Загальна частина

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян

по-третє, при встановленні екологічних прав громадян враховуються закони природи, згідно з якими розвиваються екологічні об'єкти;

по-четверте, екологічний фактор визначає установлення форм належності природних об'єктів відповідним суб'єктам;

по-п'яте, зміст екологічних прав обумовлено принципами екологічного права як самостійної галузі права;

по-шосте, екологічні права здійснюються в основному під контролем держави. Забезпечення екологічних прав є головним завданням екологічної політики держави;

по-сьоме, особливості екологічних прав обумовлюють необхідність вибору оптимальних і ефективних правових способів і форм їх захисту.

Екологічні права, передбачені в законодавстві, досить різноманітні. Це дає змогу провести класифікацію цих прав за різними підставами.

За юридичною сутністю екологічні права можна поділити на: а) *конституційні*; б) *встановлені в спеціальних законах*, переважна більшість норм яких спрямована на регулювання тих чи інших за характером екологічних відносин чи пов'язаних з цим відносин; в) *передбачені підзаконними нормативними актами та договорами*.

До першої групи належать права, передбачені у ст. 50 Конституції України: право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Конституційне закріплення названих прав вказує на їх важливість, невід'ємність і невідчужуваність.

До другої групи входять, крім зазначених у Основному Законі, перелічені у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» права кожного на: участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ та організацій з цих питань; участь у розробці та здійсненні природоохоронних заходів; участь у проведенні громадської екологічної експертизи; здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; здобуття екологічної освіти та інші.

Екологічний характер мають права, закріплені іншими законами. Наприклад, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» у ст. 6 визнав право кожного на охорону здоров'я, що передбачає: безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; санітарно-епідемічне благополуччя територій і населеного пункту, де він проживає; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі й можливі фактори ризику та їх ступінь, тощо.

Третю групу становлять екологічні права, закріплені в підзаконних нормативно-правових актах і договорах. Перелік їх різноманітний. Вони також підлягають еколого-правовій охороні і захисту.

Екологічні права за формою реалізації поділяються на *індивідуальні і колективні*.

Свої екологічні права громадяни можуть реалізувати самостійно, а також спільно з іншими, об'єднавшись в організації, групи та інші утворення². Створення громадських природоохоронних об'єднань розширює можливості громадянина в реалізації екологічних прав.

Екологічні права диференціюються на *абсолютні і відносні*. Така класифікація вказує на відмінність в колі (кількості) зобов'язаних осіб.

Для абсолютних прав характерно те, що їх носію протистоїть непевна кількість осіб як зобов'язаних суб'єктів і кожен з цих суб'єктів повинен

утримуватися від порушення прав.

Екологічні права також можна поділити залежно від захисту екологічних інтересів на *екологічні майнові* і *особисті немайнові права*. Природні об'єкти, хоча і прирівнюються в новому ЦК України до речей (майна), але залишаються об'єктами *особливого роду*. Природа не є результатом діяльності людини. Майнові об'єкти не так уніфіковані, як екологічні. Головним критерієм розмежування сфери цивільного й екологічного права є перебування відповідного *природного об'єкта у взаємозв'язку з природним середовищем*. Об'єкти природи і товарно-матеріальні цінності — різні категорії, що мають особливі екологічні, економічні і правові ознаки і характеристики. До групи майнових прав у сфері екології належать права на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; на природокористування; на власність на природні ресурси, зміст якого є певною мірою обмеженим і своєрідним порівняно з іншими майновими правами.

¹Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 20.

²Закон України від 16 червня 1992 року "Про об'єднання громадян" // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 34. - Ст. 504.

Загальна частина

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян

Особисті немайнові права, як правило, належать до категорії абсолютних. Вони забезпечують природне існування фізичної особи і виникають з приводу особистих благ.

Певна класифікація екологічних прав громадян існує у сфері *відтворення і поліпшення якісного стану природних об'єктів*: право громадян на відтворення і відновлення з використанням установлених способів; право на здійснення заходів, що поліпшують якість екологічних об'єктів і навколишнього природного середовища.

Можна класифікувати екологічні права громадян щодо *охоронно-захисної спрямованості*. Аналіз чинного екологічного законодавства свідчить, що поняття «охорона» і «захист» прав взаємозалежні, але не тотожні. Захист екологічного права здійснюється тоді, коли воно вже порушено ким-небудь. Охоронні розпорядження, що містяться в екологічному законодавстві, встановлюють об'єктивно специфічні примусові заходи і форми захисту порушеного права. Можна сказати, що охоронні норми статичні, а норми про захист порушеного права — динамічні.

Екологічні права громадян у сфері *охорони* навколишнього природного середовища можна підрозділити на право: брати участь у заходах, що забезпечують раціональне використання природних об'єктів; громадських утворень у галузі екології; в обговоренні нормативних актів та інших заходів з метою запобігання негативним наслідкам; у проведенні екологічної експертизи тощо.

Екологічним правам повинні відповідати певні *екологічні обов'язки*.

Кореляція екологічних прав і обов'язків громадян створює режим найбільшого сприяння для життєдіяльності людей. Таке поєднання дає розумний баланс інтересів усіх суб'єктів екологічних правовідносин, сприяє досягненню гармонічної взаємодії природи і суспільства. Будь-які суб'єктивні екологічні права можуть бути реалізовані тільки через

чийсь екологічні обов'язки, і, навпаки, екологічні обов'язки припускають чие-небудь право вимагати їх виконання. Поза кореляцією дані категорії не можуть існувати.

Екологічний обов'язок являє собою встановлену в законодавстві або договорі міру належної, суспільно необхідної поведінки, яка спирається на можливість державного примусу. У ній виражаються як особисті, так і суспільні екологічні інтереси. Через екологічний обов'язок задовольняється інтерес управомоченого щодо будь-якого суб'єктивного екологічного права. Обов'язок відповідає також інтересам і правозобов'язаного суб'єкта. В екологічному праві обов'язок устанавлюється як в інтересах управомоченого, так і в екологічних інтересах держави в цілому.

70

Екологічний обов'язок є одним зі способів забезпечення екологічних прав, умовою їхньої реальності й ефективності. Якщо суб'єктивне екологічне право — це сфера влади і волі індивіда, то екологічний обов'язок — сфера необхідності і підпорядкування.

Структура екологічного обов'язку містить такі елементи: необхідність здійснювати певні дії або утримуватися від них; необхідність для правозобов'язаної особи відреагувати на зверненні до нього законні вимоги управомоченого; необхідність нести відповідальність за невиконання вимог, передбачених екологічним законодавством; необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, щодо якого він має право (сервітут, емфітевзис, суперфіцій).

Якщо зміст суб'єктивного екологічного права утворює міра дозволеної поведінки, то зміст екологічного обов'язку становить міра належної, необхідної поведінки. Тому зміст екологічного обов'язку доцільно розглядати у двох аспектах: по-перше, в необхідності здійснювати активні позитивні дії, що відповідають вимогам екологічного законодавства, і, по-друге, в необхідності утримуватися від дій, заборонених чинним екологічним законодавством. Такі екологічні обов'язки мають пасивний характер.

Екологічні права й обов'язки в екологічних правовідносинах — це не сама поведінка суб'єктів, а надання можливості або необхідності певної поведінки в межах норм екологічного права.

Екологічні обов'язки, як і екологічні права, також можна диференціювати за різними підставами. За юридичною силою, ступенем правової урегульованості виокремлюють: а) *конституційні*; б) *встановлені в спеціальних законах*, переважна більшість норм яких спрямована на регулювання тих чи інших за характером екологічних відносин або пов'язаних з цим відносин; в) *передбачені підзаконними нормативними актами та договорами*.

Екологічні обов'язки громадянина закріплені в Конституції України (ст. 66): «не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки». До конституційних можна віднести також інші обов'язки, що трансформуються у сферу екологічного права: власність зобов'язує, вона не повинна використовуватися на шкоду людини і суспільства (ч. 4 ст. 13); сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67); неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права інших людей (ст. 68) тощо.

До другої групи належить низка обов'язків, що містяться в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.

Загальна частина

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян

увати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища; здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших нормативів та лімітів використання природних ресурсів; не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів; вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення; компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище, тощо. Громадяни зобов'язані виконувати й екологічні обов'язки, передбачені в поресурсових законах і кодексах та деяких інших нормативних актах.

Коло екологічних обов'язків поширюється за рахунок їх закріплення, зокрема в підзаконних нормативних актів. Наприклад, у постанові Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1540 «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами»¹ (п. 27) визначаються додаткові обов'язки надрокористувачів: дотримуватися вимог, передбачених дозволом; надавати в установленому порядку спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр інформацію щодо користування надрами; забезпечувати збереження геологічних територій та об'єктів; дотримуватись інших умов, визначених угодою на користування надрами, тощо.

З урахуванням суб'єктного складу виокремлюють загальні та спеціальні екологічні обов'язки.

Загальні обов'язки притаманні всім без винятку громадянам як суб'єктам екологічного права.

Спеціальні обов'язки передбачені чинним поресурсовим екологічним законодавством і базуються на загальних положеннях права власності та природокористування, забезпечення вимог екологічної безпеки тощо. Але, поряд з цим, вони містять обов'язки, зумовлені специфікою природного ресурсу, особливостями правового режиму експлуатації відповідного об'єкта. Особливу групу становлять обов'язки, які характерні при введенні режиму надзвичайного стану, при оголошенні місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації.

Екологічні обов'язки також можна поділити на майнові і немайнові.

До *майнових* належать обов'язки: компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на довкілля; вносити

Офіційний вісник України. - 2003. - № 40. - Ст. 2100.

72

плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення; компенсувати витрати на проведення екологічної експертизи, аудиторського аналізу щодо об'єктів і видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку; впроваджувати нові технології, які запобігають шкідливому впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей тощо.

До *немайнових* належать обов'язки: берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства; здійснювати свою

діяльність відповідно до вимог екологічної безпеки; не порушувати права інших суб'єктів; провадити екологічну експертизу екологічно небезпечних об'єктів та видів діяльності тощо.

§ 2. Конституційні екологічні права громадян

Серед конституційних екологічних прав громадян чільне місце посідає їх право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, яке належить до основних (фундаментальних) природних прав і закріплене в ст. 50 Конституції України і ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Це право притаманне людині від часу її народження і є фактичним правом кожного громадянина вимагати дотримання еколого-правових приписів. Цьому праву відповідає обов'язок кожного і держави щодо його забезпеченню.

Право людини і громадянина на безпечне навколишнє природне середовище являє собою юридичну можливість проживати в навколишньому природному середовищі, яке б не заподіявало шкоди його здоров'ю і життю, а в разі порушення цього права — вимагати його захисту у встановленому законодавством порядку. Це загальне визначення охоплює всі основні ознаки даного суб'єктивного права.

У законодавстві, не жаль, не визначені повною мірою критерії безпечного середовища. Але саме визначення поняття «безпечне» вказує на те, що основним критерієм є відсутність небезпеки. Екологічно небезпечним вважається такий стан довкілля, «при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей» (ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). На сьогодні єдиними реально визначеними критеріями якості навколишнього природного середовища, на підставі яких здійснюється висновок щодо безпеки довкілля, є екологічні стандарти та нормативи (статті 31—33 Закону України «Про охорону навколишнього

73

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян

природного середовища»). Але вони не позбавлені певних недоліків і не можуть вмістити всі аспекти (критерії) безпеки.

Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля за своїм характером — пасивне право, бо підставою для його виникнення є норма закону, а тому суб'єктові не обов'язково входити у відповідні стосунки. Як і для будь-якого абсолютного права, для нього характерна наявність непевного кола зобов'язаних осіб, що повинні утримуватися від його порушення, в тому числі й держави. На відміну від цього права, *право на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне довкілля*, — це активне право особи. Його реалізують шляхом звернення до суду з позовом до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди не лише здоров'ю, а й майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище. Підставою виникнення цього права є склад екологічного правопорушення.

Шкода, заподіяна порушенням права на безпечне довкілля, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування

норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості довкілля, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням (ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Право громадян на одержання екологічної інформації розглядається як «вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища і вільне одержання, використання, поширення і збереження такої інформації, за винятком обмежень, установлених законом» (п. «є» ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Це право регламентується не тільки вітчизняним, а й міжнародним законодавством, зокрема ратифікованою Україною в 1999 році Орхуською конвенцією «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища», тощо).

Екологічна інформація — це відкриті, повні та достовірні відомості про природні явища, події, предмети, процеси та осіб у сфері приналежності природних ресурсів, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення й охорони навколишнього природного середовища, які надаються своєчасно. Повна інформація⁷⁴ означає, що відомості, які до неї входять, є вичерпними, в них повною мірою відображені всі факти. Достовірною є інформація, яка відповідає стану довкілля та здоров'ю людей, що об'єктивно існують, а також іншим показникам. Терміни отримання інформації передбачені в законах України «Про інформацію» та «Про звернення громадян»¹.

До складу екологічної інформації входить значна кількість компонентів, наприклад, інформація про забруднення природних ресурсів (грунтів, атмосферного повітря, вод та ін.); інформація про рівень забруднення природних ресурсів шкідливими речовинами (як у комплексі, так і окремо щодо кожного шкідливого елемента); про стан захворювання населення тощо.

Громадянам надане право звертатися за одержанням екологічної інформації як до державних органів, так і до суб'єктів господарської діяльності. Йдеться насамперед про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органів на місцях. Саме вони зобов'язані забезпечувати інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та населення про екологічний стан територій та об'єктів, у тому числі ядерних установок і прилеглих до них територій, випадки та причини екстремального забруднення довкілля. Це Міністерство готує разом з іншими органами виконавчої влади і подає у встановленому порядку Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища².

¹Закон України від 2 жовтня 1996 року "Про звернення громадян" (Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256) встановлює строки розгляду звернення і винесення рішення згідно з формою звернення. Усні звернення вирішуються безпосередньо на особистому прийомі громадян, що їх проводить уповноважена особа. У разі неможливості вирішити в усному зверненні питання

безпосередньо на особистому прийомі воно розглядається в тому ж порядку, що й письмове звернення (ст. 22). Письмові звернення, які не потребують додаткового вивчення, розглядаються і вирішуються невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання, а ті, що потребують додаткового вивчення, — У термін, що не перевищує одного місяця від дня їх надходження. Але в певних випадках цей термін може бути продовжений, при цьому загальний строк вирішення звернення не може перевищувати 45 днів (ст. 20).

Закон України "Про інформацію" встановлює термін розгляду запиту на предмет можливості його задоволення, який не повинен перевищувати 10 календарних днів, а строк задоволення запиту здійснюється протягом місяця (ст. 33), якщо інше не передбачено Законом.

² Указ Президента України від 10 лютого 2004 року № 176/2004 "Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища" // Офіційний вісник України. - 2004. - № 6. - Ст. 308.

75

Загальна частина

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян

Загальною умовою одержання екологічної інформації є її відкритий характер. За своїм поширенням інформація поділяється на відкриту і з обмеженим доступом (конфіденційну і таємну). Інформація про стан навколишнього природного середовища, його вплив на здоров'я людей завжди є відкритою і не може бути визнана конфіденційною чи таємницею. Певна інформація екологічного характеру, що перебуває у віданні суб'єктів господарської діяльності, може мати ознаки комерційної.

Відповідно до законодавства склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок її захисту визначається керівником підприємства в наказі.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачена відповідальність за: порушення прав громадян на екологічно безпечне природне середовище; відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення; приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення (ст. 68).

§ 3. Гарантії, охорона та форми захисту екологічних прав громадян

Під гарантіями прав розуміють сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на фактичну реалізацію прав людини, на усунення причин і перешкод їх обмеження, ненадійного здійснення і захист від порушень. Вони поділяються на загальні й спеціальні.

До *загальних гарантій* належать соціально-економічні, політичні, ідеологічні умови життя суспільства, до *спеціальних* — юридичні. Однак всі вони перебувають у нерозривному зв'язку, взаємодії.

У статті 10 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлені еколого-правові гарантії екологічних прав громадян. Аналіз змісту зазначених гарантій свідчить про їх різну спрямованість. У ній закріплені гарантії забезпечення екологічних прав громадян: а) проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримки, відновлення, поліпшення стану навколишнього природного середовища; б) обов'язком міністерств, відомств, підприємств, установ,

організацій є здійснення технічних та інших заходів для запобігання шкідливого впливу господарської й іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконання екологічних вимог при плануванні, розміщенні продуктивних сил,

76

будівництві й експлуатації об'єктів; в) участь громадських об'єднань і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища; г) здійснення державного і громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; ґ) компенсація у встановленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; д) невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; є) створення і функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Зазначені гарантії сприяють нормальному здійсненню громадянами своїх екологічних прав.

У цій статті також закріплене положення, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище й інші екологічні права, підлягає припиненню в порядку, встановленому законодавством України¹.

Крім гарантій, що мають загальне значення, у законодавстві також передбачені спеціальні гарантії екологічних прав. Наприклад, Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» встановлює такі гарантії: пріоритет захисту людини і навколишнього природного середовища від впливу іонізуючого випромінювання; надання громадянину повної інформації про дозу опромінення й можливу шкоду для здоров'я, що може бути заподіяна використанням іонізуючого випромінювання при обстеженні чи лікуванні (ст. 16), та ін. Гарантії також закріплені і в поресурсовому законодавстві (наприклад, розділ V Земельного кодексу України — Гарантії прав на землю, ст. 25 Кодексу України про надра, ст. 20 Лісового кодексу України, ст. 35 Закону України «Про тваринний світ» та ін.).

Правова охорона екологічних прав являє собою систему приписів, закріплених у законодавстві, що забезпечують міру дозволеної і належної поведінки суб'єктів. Охорона прав зводиться до правотворчої діяльності у встановленні охоронних норм у статичній (в об'єктивному змісті), виявляється в період нормального (без перешкод) здійснення екологічних прав, а захист настає в разі порушення прав із метою їх відновлення, де необхідно застосувати примус з боку компетентних органів.

¹ Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-ХП "Про Порядок обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища" // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 46. - Ст. 637.

Загальна частина

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян

Про захист прав громадян у сфері екології йдеться в ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою держава гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Зокрема, конкретні органи державного

управління зобов'язуються надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні ними своїх екологічних прав. Порушені права громадян повинні бути відновлені, а їх захист можливий як в адміністративному, так і в судовому порядку.

Способи і форми захисту слід розглядати як явища не тотожні. *Форми захисту* — це адміністративний, судовий, громадський, самозахист, звертання до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо, а *способи захисту* в екологічному законодавстві, на відміну від цивільного (ст. 16 ЦК України), не містяться в узагальненому виді. Зокрема, до них можна віднести такі види: *визнання* екологічних прав; *відновлення* порушеного права; *припинення*, що перешкоджає здійсненню права або порушує його; *відшкодування* збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди, а також моральної шкоди (екологічної шкоди); *зміна* правовідношення; *припинення* правовідношення; *визнання незаконним* рішень чи дій (бездій) органів державної влади, місцевого самоврядування, службових і посадових осіб; та інші способи, встановлені в нормативно-правових актах.

Адміністративна форма захисту регламентується ст. 40 Конституції України, Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року¹, відповідно до яких громадяни можуть звертатися в органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, до підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності зі зверненнями, зокрема зауваженнями, пропозиціями і скаргами, у тому числі й із екологічних питань. Особи, яким направлені такі звернення, повинні їх розглянути і дати обґрунтовану відповідь у місячний термін. Проте місячний термін розгляду звернень громадян може бути продовжений керівником відповідного органу або його заступником, якщо вирішити порушене питання в цей строк неможливо. Вони встановлюють необхідний термін для його розгляду. При цьому загальний строк вирішення звернення не може перевищувати 45 днів (ст. 20).

Однією з головних функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері екології є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг

Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

78

громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення екологічних прав громадянина¹.

До громадського порядку захисту можна віднести: референдум²; громадські (публічні) слухання³; загальні збори громадян за місцем проживання⁴; залучення експертів від громадськості в робочі групи з екологічних питань, утворених органами влади, участь у проведенні державної екологічної експертизи, а також проведення експертизи громадської⁵; збори, мітинги, походи, демонстрації⁶; робота з депутатами⁷.

Як самостійну форму захисту природних екологічних прав слід розглядати *самозахист*. Можливість заперечувати право не в компетентних органах є характерною рисою самозахисту, що відрізняється від інших форм захисту. Вона належить до конституційних

¹Карпачова Н. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — К.: ВАТ "Книжкова друкарня Наукової книги", 2000. — 377 с.

²Порядок підготовки та проведення референдумів регулюється Конституцією України, законами України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 33. — Ст. 443; "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

³Порядок проведення громадських (публічних) слухань не зовсім чітко визначено українським законодавством. Деякі положення врегульовані законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170; "Про екологічну експертизу" // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54; поста новою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року № 1122 "Про за твердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки" // Офіційний вісник України. — 1998. — № 29. — Ст. 1096. Найбільш детально їх проведення регламентується Орхуською конвенцією.

⁴Порядок проведення загальних зборів за місцем проживання визначається в Законі України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170 та Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХП "Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні" // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 6. - Ст. 30.

⁵Регулюється відповідно до Конституції України, законів України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про екологічну експертизу", "Про місцеве самоврядування в Україні" та ін.

Загальна частина

прав. Способи самозахисту можуть бути визначені в законі чи договорі. Характерно, що кількість способів самозахисту не обмежується. Вони можуть застосовуватися як окремо, так і в комплексі, але лише з дотриманням умов правомірної реалізації. Особа може самостійно вибирати способи самозахисту з урахуванням змісту порушеного права, характеристики протиправної поведінки. Але обраний спосіб самозахисту не може суперечити вимогам закону.

Під самозахистом екологічних прав розуміють передбачені моральними засадами суспільства та нормами законодавства, у певних випадках визначених у договорі, дії особи (тобто застосування засобів протидії), які наділені зазначеним правом, спрямовані на забезпечення недоторканності права, припинення порушення і ліквідацію наслідків.

До форм правового захисту прав громадянина належить, зокрема, *судовий захист*, що є найефективнішим механізмом у цій сфері. Проведення і реалізація судово-правової реформи в Україні забезпечує пріоритет прав у всіх сферах життя суспільства. Право на судовий захист є конституційним і не вимагає додаткового закріплення в інших нормативно-правових актах. Стаття 55 Конституції України містить норму, що встановлює право кожного звертатися до суду, якщо: його права і свободи порушені чи порушуються; створені чи створюються перешкоди для реалізації прав або свобод; мають місце інші обмеження прав і свобод. Зазначені положення трансформуються і на екологічні права, що порушені.

Належна реалізація екологічних прав повинна забезпечуватися не тільки гарантіями, але дією всієї системи екологічного законодавства щодо їх забезпечення, зокрема: нормуванням якості навколишнього природного середовища, екологічним страхуванням, державним контролем за станом довкілля та дотриманням екологічного

законодавства.

Розділ V

Право власності на природні ресурси в Україні

= § 1. Поняття та зміст права власності на природні ресурси

Інститут права власності є одним із основних правових інститутів екологічного права, оскільки відносини власності виступають передумовою виникнення будь яких інших правовідносин стосовно використання природних ресурсів. Власність становить економічну основу життя суспільства і виражається як відносини між людьми з приводу матеріальних та інших благ. Ці відносини складаються в сфері належності даних благ одним особам і відчуження їх у інших осіб. Належність чи привласнення матеріальних та інших благ складає сутність відносин власності.

Право власності є юридичним вираженням, формою закріплення економічних відносин власності і являє собою врегульовані законом суспільні відносини по володінню, користуванню та розпорядженню об'єктами власності.

Слід розрізняти поняття «власність» та «право власності». Власність — це економічна категорія, що виражає відносини людей з приводу виробництва та розподілу матеріальних благ. Власність як економічна категорія властива певному способу виробництва і є основою виробничих відносин.

Поряд з іншими засобами виробництва природні ресурси утворюють матеріальну основу розвитку суспільства. Задовольняючи матеріальні потреби суспільства, дані об'єкти природи як об'єкти власності виконують економічну функцію. Але, будучи одночасно і об'єктами навколишнього природного середовища, вони здійснюють і екологічну функцію. Таким чином, економічні відносини, властиві інституту власності взагалі і поширені на природні об'єкти зокрема, доповнюються екологічним змістом, що перетворює їх на еколого-економічні відносини.

Інститут права власності на природні ресурси в Україні отримав свій розвиток з початком корінних змін у системі відносин власності У зв'язку з переходом до ринкових реформ. Зміна економічного устрою у нашій державі після отримання незалежності з соціалістично-

81



Загальна частина

го на ринкове призвело до роздержавлення відносин власності і утвердження нових рівноправних форм власності, зокрема приватної та

колективної. Екологічним законодавством України не передбачено поновлення права приватної власності на природні ресурси особам, яким раніше, до часів панування на території України Радянської влади, воно належало. Чинними визнаються лише відносини власності, які виникли після набуття Україною незалежності.

Протягом останніх років в Україні сформувався принципово новий інститут права власності на природні ресурси, започаткований Законом України від 7 лютого 1991 року «Про власність»¹. Положення цього Закону стали визначальними для прийняття в подальшому відповідних поресурсних кодексів та законів. На підставі цих нормативних актів можна зробити висновок про те, що право власності на природні ресурси — це сукупність правових норм, що закріплюють та охороняють володіння, користування та розпорядження природними ресурсами в інтересах як особи, так і суспільства в цілому.

Таким чином, право власності на природні ресурси в об'єктивному значенні слід розуміти як сукупність правових норм, що закріплюють, регламентують і охороняють відносини власності на природні ресурси в Україні.

На основі норм права та відповідно до них виникає й існує право власності в суб'єктивному значенні, тобто право власності конкретних суб'єктів права на певні частини природних об'єктів.

Відповідно до Конституції України всі природні ресурси, а саме земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу і основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Таким чином закріплюється особливий правовий статус природних ресурсів, який впливає на зміст права власності відносно них. Тому право власності на природні ресурси має ряд специфічних особливостей, пов'язаних як з екологічним змістом останніх, так і особливим статусом охорони та використання.

По-перше, право власності на природні ресурси не є всеосяжним, бо не всі природні ресурси за своїми властивостями можуть перебувати у власності, а лише ті з них, що є відносно стабільними, що підлягають індивідуалізації. До них належать земля, її над-

Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 20. - Ст. 249.

82

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

ра, води, ліси та тваринний світ. Інші елементи природного середовища не здатні через об'єктивні властивості бути об'єктами власності (вітрова та сонячна енергія, кліматичні ресурси тощо) бо не можуть бути об'єктом привласнення з боку людини та суспільства з метою перетворення їх на свою власність.

По-друге, природні ресурси, хоча і є самостійними об'єктами права власності, проте нерозривно екологічно взаємопов'язані, їх не можна відокремлювати від навколишнього природного середовища, вони підкоряються саме законам розвитку довкілля. Тому вилучення природної речовини в процесі використання природних ресурсів як об'єктів права власності, а саме видобуток корисних копалин, заготівля деревини, споживання води, відстріл та відловлення

тварин, ловля риби і т. ін. не припиняє права власності на відповідні елементи природного світу, а лише є підставою виникнення права власності на продукти праці, отримані шляхом експлуатації природних ресурсів.

І нарешті, по-третє, природні ресурси як об'єкти природного походження складають національне багатство України і, на відміну від товарно-матеріальних цінностей, не мають вартості. Вони не є майном у прямому значенні цього слова. Грошова оцінка землі та інших ресурсів природи виражає відносини приватної власності на природні багатства. Ціна в даному випадку виступає у вигляді капіталізованої ренти. Відчужуючи природний об'єкт, власник по суті продає право на одержуваний з нього прибуток, продає право на ренту.

Загальнопоширеним є в юридичній науці визначення змісту суб'єктивного права власності як сукупності трьох правомочностей по володінню, користуванню та розпорядженню природними ресурсами в межах, визначених законом. Ні в земельному, ані цивільному законодавстві, на жаль, не визначено поняття цих правомочностей, тому вони і сформульовані в науковій літературі¹.

Переліченими правомочностями не вичерпується зміст суб'єктивних прав власника. В юридичній літературі пропонуються й інші правомочності власника щодо об'єкта власності, наприклад, право на здійснення власної господарської діяльності². Але, на наш погляд, більш обґрунтованою є позиція О. В. Дзери, який вважає

¹Див.: Право власності в Україні: Навч. посіб / За заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. - К., Юрінком Інтер, 2000. - С. 432-441; Екологічне право України: Підручник / За ред. В. К. Попова, А. П. Гетьмана. - Х., Право, 2001. - С. 83-88.

²Див.: Лазарян. Собственность в буржуазной правовой теории. - М., 1985. - С. 19-20.

Загальна частина

«доцільним застосування випробуваної часом тріадної формули правомочностей власника, якою у принципі можуть бути охоплені будь-які конкретні вияви цих традиційних правомочностей»¹.

Кожна з правомочностей має свої особливості щодо природних ресурсів як об'єктів права і своє призначення. *Право володіння* — це право фактичного (фізичного чи господарського) панування над певним природним об'єктом. Зрозуміло, що фактичне володіння тим чи іншим природним об'єктом, а в даному випадку землею, надрами, лісами, тваринним світом, робить можливим здійснення інших правомочностей — користування та розпорядження ними. Очевидно, що не можна використовувати природні ресурси, не маючи господарського або фактичного панування над ними. Проте правомочність власника, що розглядається відносно природних ресурсів як об'єктів права власності, має певну своєрідність. Це викликано не відокремленістю окремих природних ресурсів від навколишнього природного середовища, їх екологічним взаємозв'язком, неможливістю їх вилучення та перенесення, скажімо, в інше місце свого господарстві, у складі майна. Право володіння одним і тим же природним об'єктом належить у подібних випадках і власнику, і особі, якій власник передає об'єкт за договором. Тут володіння не відокремлюється від права власності, бо і власник, і користувач мають, згідно із законом, право на витребування речі з чужого незаконного володіння.

Разом з тим, право володіння осіб, що не є власниками, істотно відрізняється від права володіння власника. Право володіння цих осіб має похідний характер. Воно завжди припускає право власності на даний природний об'єкт як право первісне. Власнику, крім права володіння, належать також правомочні користування та розпорядження. Інші ж володарі, як правило, повністю позбавлені права розпорядження і мають право користування в межах, встановлених договором з власником (наприклад, оренда земельної ділянки).

Право володіння завжди повинно мати ту чи іншу правову підставу — титул. Правовою підставою володіння власника є його право власності. Для інших осіб такою підставою може бути договір з власником, адміністративний акт та інші юридичні факти. Екологічне право визнає тільки титульне володіння. Якщо особа фактично володіє річчю, але без належної підстави (титулу), вона

¹ Право власності в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. — С. 18.

84

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

вважається незаконним власником. *Користування* — це право власника задовольняти за допомогою природних ресурсів свої потреби. З урахуванням екологічної специфіки природних ресурсів як об'єктів права власності під користуванням в даному випадку слід розуміти забезпечену законом можливість їх безпосередньої господарської експлуатації для наданих цілей шляхом вилучення з них їх корисних властивостей, у тому числі отримання плодів та інших прибутків. Право користування, як і право володіння, може на підставі договору з власником належати і не власнику. Право користування осіб, що не є власниками, похідне і залежне від права власності. Зокрема, орендар може користуватися орендованою земельною ділянкою тільки згідно з договором та цільовим призначенням землі.

Виключною правомочністю власника є право розпорядження. *Право розпорядження* — це визнана за власником і гарантована йому можливість учиняти дії, спрямовані на зміну юридичного статусу, економічного призначення чи стану природних об'єктів, визначення їх юридичної долі (передача їх іншим суб'єктам права у власність).

Такими діями є в основному угоди (купівля-продаж, дарування, обмін та ін.). Внаслідок виконання цих угод власник передає іншому суб'єкту всі свої правомочності, тобто вичерпує своє право (наприклад, у разі продажу).

Право розпорядження включає можливість вчинення не лише угод, але й інших юридичних актів. Так, розпорядження державною власністю на природні ресурси можливе шляхом видання адміністративних актів.

Чинне законодавство проголошує рівність усіх форм власності, передбачає створення рівних умов для їх розвитку та захисту (ст. 2 Закону України «Про власність»). Проте фактично власники природних ресурсів мають різний обсяг права розпорядження.

У найбільш повному обсязі право розпорядження властиве праву державної власності на природні ресурси. Зміст права розпорядження держави-власника складають повноваження щодо передачі природних

об'єктів у комунальну або приватну власність, надання їх у використання і вилучення їх з використання. Не слід, проте, включати в поняття розпорядження правомочності держави як суверена. Так, визначення порядку, умов і форм природокористування, здійснення обліку природних ресурсів і контролю за їх раціональним використанням є здійсненням функцій держави-суверена, бо зазначені заходи не викликають зміни юридичної долі природного об'єкта і тому не можуть розглядатися як правомочність власника.

85

Загальна частина

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

Певні особливості має правомочність розпорядження права приватної власності на природні ресурси. Громадяни України, власники природних ресурсів, можуть укладати угоди стосовно останніх, але з встановленими законом обмеженнями. Так, власник земельної ділянки не може змінити цільового призначення землі, він зобов'язаний укладати договір застави виключно з кредитним закладом та ін. Накладено мораторій стосовно відчуження земель сільськогосподарського призначення та ін. Правомочності володіння, користування і розпорядження характеризують у сукупності забезпечені власнику можливості, але не розкривають повною мірою специфіку права власності на природні ресурси як суб'єктивного права. Важливою ознакою, що характеризує відносини власності, є їх незалежність. Згідно із цим і суб'єктивне право власності необхідно розглядати як забезпечення і гарантування особі можливості володіти, користуватися та розпоряджатися природними об'єктами незалежно, на свій розсуд. Це ознака органічно властива правомочностям власника.

Незалежне (на свій розсуд) володіння, користування і розпорядження власника природним об'єктом або його частиною означає, що укладені в перелічених правомочностях можливості забезпечені й гарантовані власнику законом, вони не базуються на праві будь-яких інших осіб.

Незалежний характер суб'єктивного права власності на природні ресурси не означає, що воно не залежить від закріпленої у нормах права волі суспільства. Наявність визначених і встановлюваних законом обмежень права власності, пов'язаних з необхідністю збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь та забезпечення здорового і безпечного навколишнього середовища для нинішнього, є об'єктивною необхідністю. Тому власник може володіти, користуватися та розпоряджатися природними ресурсами тільки в межах, встановлених законом. Проте обмеження права приватної власності на природні ресурси у частині обмеження прав розпорядження, що містяться в чинному законодавстві, не зумовлені екологічним змістом і не відповідають сучасним завданням створення багатокладної ринкової економіки з розвиненим екологічно орієнтованим ринком природних ресурсів'.

'Див.: Колякін О. А. Земельне законодавство України: перспективи розвитку; Кулініч П. Ф. Ринкова реформа і структурна перебудова земельного законодавства України//Правова система України: теорія і практика: Тези доп. і наук, повідомлень науково-практ. конф. — К., 1993.—С. 301—307.

§ 2. **Форми власності на природні ресурси**

Власність в Україні існує в різних формах, але чинне законодавство про власність, на жаль, не визначає чіткої форми власності на природні ресурси. Існують і певні суперечності в цьому питанні між Конституцією України, Законом «Про власність» та чинним екологічним законодавством. Проте аналіз саме екологічного законодавства, і в першу чергу земельного, дозволяє зробити висновок про існування трьох основних форм власності на природні ресурси, а саме державної, комунальної та приватної. Тобто природні ресурси в Україні можуть перебувати у приватній, комунальній або державній власності. Це означає, що право колективної власності в Україні більше не існує. Колишнім колективним власникам — сільськогосподарським кооперативам, садівничим товариствам тощо земля стала належати на праві приватної власності.

Найбільш повно питання власності врегульовані у чинному Земельному кодексі України. В інших поресурсних законах питання власності на ті чи інші природні ресурси врегульовані лише у загальному вигляді.

Як вже зазначалось, ст. 13 Конституції України проголошує всі природні ресурси в територіальних межах країни об'єктом права власності народу України, тому на практиці виникають питання щодо узгодженості норми Конституції та норм екологічного законодавства, враховуючи набуття права приватної, комунальної та державної власності на природні ресурси. В юридичній літературі панує думка, що в даному випадку Конституція України регулює не відносини власності на природні ресурси, а закріплює суверенітет народу України на певну територію, на довкілля взагалі. Але, на нашу думку, доцільно визнати, що норма Конституції щодо проголошення природних ресурсів об'єктом права власності народу України має недосконале визначення і потребує внесення відповідних змін згідно з вимогами часу. Тому при розгляді форм власності на природні ресурси слід керуватись більш сучасним екологічним законодавством.

Право державної власності являє собою сукупність правових норм, що закріплюють і охороняють належність природних ресурсів народу України в особі обраного ним представницького органу державної влади, а також встановлюють порядок придбання, використання та відчуження державної власності.

Особливістю державної власності на природні ресурси є те, що в цьому випадку вона виступає у вигляді виняткової власності народу України (статті 9,10 Закону України «Про власність»). Це озна-



Загальна частина

чає, що на природні ресурси, проголошені виключною власністю народу, у держави є лише компетенція по управлінню цими ресурсами в загальнонародних інтересах. Таким чином, право виняткової власності народу України на природні ресурси є особливою формою державної власності, що характеризує належність природних ресурсів та інших

природних благ народу України в цілому.

Право державної власності на природні ресурси відрізняється від права приватної власності, незважаючи на проголошення їх рівності. Це проявляється, по-перше, в тому, що в державній власності можуть знаходитися будь-які природні ресурси. По-друге, деякі засоби придбання природних ресурсів у власність можуть бути використані тільки державою (наприклад націоналізація). По-третє, право державної власності на природні ресурси має більш всеосяжний характер, оскільки, будучи одночасно політичним сувереном та власником, держава сама, виходячи з волі та інтересів народу, своєю владою визначає, яким змістом будуть наповнені її правомочності і в яких формах вони будуть здійснюватися. Таким чином, як політичний суверен держава шляхом видання законодавчих актів сама встановлює рамки своїх прав власника та межі їх здійснення.

Відносно новою формою права власності на природні ресурси є право комунальної власності. Фактично має місце передача повноважень власника від державних органів до територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування. Такий розподіл повноважень викликаний подальшим розвитком місцевого самоврядування та побудовою громадянського суспільства. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що право комунальної власності на природні ресурси — це сукупність норм, що встановлюють правові підстави виникнення, користування та розпорядження природними об'єктами територіальних громад населених пунктів, а саме міст, сіл та селищ.

Розмежування природних ресурсів на державну та комунальну власність — це досить тривалий процес, який потребує багато часу. Тому на практиці, при визначенні, до якої форми власності належать ті чи інші природні ресурси, необхідно з'ясувати, чи проведено їх розмежування в натурі на місцевості, оскільки тільки після цього вони переходять у комунальну власність.

Особливою та новою формою власності на природні ресурси є право приватної власності. Право приватної власності являє собою правовий інститут, що закріплює індивідуальну належність природних об'єктів, тобто право приватної власності юридично закріплює

88

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

власність громадян та юридичних осіб як економічну категорію, що охоплює всі форми індивідуалізованого привласнення.

Різноманітні економічні форми використання природних об'єктів вимагають і різноманітного їх правового оформлення. Хоча чинне екологічне законодавство прямо не передбачає жодного підрозділу права приватної власності на конкретні види, але фактично, враховуючи особливості правового режиму різноманітних форм експлуатації природних об'єктів, можна виділити два різновиди права приватної власності на природні ресурси:

- 5) Право власності для задоволення особистих потреб — право власності окремого громадянина.
 - 6) Право власності з метою здійснення підприємницької діяльності — право власності юридичних осіб та громадян, суб'єктів підприємницької діяльності.
- їх відмінність полягає не в обсязі чи характері правомочностей, бо

вони, як правило, однакові в усіх власників, а в підставах виникнення, порядку використання і колі об'єктів. Разом з цим, вони мають ряд спільних рис, що дозволяє юридично об'єднати їх в одну категорію.

Як правило, право приватної власності на природні ресурси проявляється у формі спільної власності, тобто характеризується множинністю суб'єктів і єдністю об'єктів. У своїй більшості природні ресурси надаються не окремим громадянам, а родинним утворенням: сім'ї громадянина, фермерському господарству (що, як правило, є родинно-трудоим утворенням). Тут не виникає ніякої нової форми власності, оскільки кожний учасник залишається самостійним власником, а щодо спільного об'єкта, правомочності власника здійснюються так, щоб належати одночасно декільком особам.

Розрізняються два види приватної власності: спільна власність з визначенням частки (спільна часткова власність) та спільна власність без визначення частки (спільна сумісна власність).

Для сімейних і сімейно-трудоим утворень, як правило, характерна спільна власність без визначення частки. В разі ж створення громадянами спільного підприємницького утворення у вигляді юридичної особи (садове товариство, сільськогосподарське підприємство та ін.) фактично маємо спільну часткову власність з визначенням частки кожного власника.

Спільна часткова власність характеризується тим, що кожному співвласнику належить вже визначена частка в праві власності. Ця частка не відокремлюється в натурі, на місцевості. Вона може бути виражена у вигляді відсотків або частки права спільної власності.

89

Загальна частина

Розмір частки визначається залежно від умов набуття права власності на спільну власність, наприклад, у разі успадкування, спільного придбання за договором купівлі, дарування та ін. Тому частки у спільній власності можуть бути нерівними, а можуть бути і рівними. Але незалежно від розміру частки кожен співвласник користується рівним обсягом прав щодо спільної власності.

У спільній сумісній власності частка кожного співвласника не визначена. Ця форма спільної власності характерна, як правило, для сімейних і сімейно-трудоим утворень, тому що майнові права співвласників обумовлені особисто-правовими зв'язками між ними. Співвласниками спільної сумісної власності можуть бути тільки фізичні особи, тому ця правова форма притаманна лише праву приватної власності.

§ 3. Суб'єкти права власності на природні ресурси

Екологічне законодавство розрізняє суб'єктів права власності залежно від форми власності, у якій перебувають ті чи інші природні ресурси. Таким чином, право власності на природні ресурси характеризується множинністю суб'єктів відповідно до форм власності — державної, комунальної та приватної. Тобто слід ділити суб'єктів права власності на суб'єктів права державної, комунальної або приватної власності на природні ресурси.

Характерною ознакою суб'єкта права власності є належна право- і дієздатність. Через відсутність відповідних приписів в екологічному

законодавстві правовий статус суб'єктів права власності на природні ресурси доцільно визначати за аналогією з нормами цивільного права щодо загальної праводієздатності з урахуванням вимог екологічного законодавства. Екологічною дієздатністю є здатність громадянина своїми діями набувати права та створювати для себе обов'язки, тобто здійснювати дії, які спрямовані на самотійне або спільно з іншими особами отримання об'єкта власності, зокрема, звертатись до відповідного органу про надання у власність земельної ділянки, отримання земельного паю, придбання земельної ділянки на підставі цивільно-правової угоди тощо.

Екологічна праводієздатність належить окремій фізичній особі — громадянину України, іноземній особі або особі без громадянства з моменту досягнення 18-річного віку. Але коли законодавством допускається шлюб до досягнення 18-річного віку, то право-дієздатність фізичної особи настає в повному обсязі з часу укладання шлюбу.

90

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

Юридичні особи набувають екологічної правоздатності з моменту державної реєстрації в органах виконавчої влади. Суб'єктом права приватної власності можуть бути тільки юридичні особи, засновані на праві приватної власності. Юридичні особи, засновані на праві державної або комунальної власності, не можуть бути власниками природних ресурсів. Вони їм надаються тільки в користування.

Суб'єктами права комунальної власності визначено територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і в особі їх представницьких органів — рад. Територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самотійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Безпосередньо свої повноваження територіальна громада може здійснити шляхом проведення місцевих референдумів, в інших випадках — через селищні, сільські, міські ради.

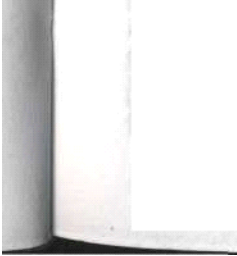
Особливим суб'єктом права власності на природні ресурси є держава. Суб'єктом права державної власності на природні ресурси є держава в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій. Але слід враховувати, що до розмежування земель державної та комунальної власності в натурі повноваження щодо розпорядження всіма землями, крім переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади.

Специфічною особливістю суб'єкта права державної власності, не властивою іншим суб'єктам права власності, є те, що держава виступає в один і той же час і як носій політичної влади (суверен), і як власник і здійснює право власності в нерозривному зв'язку з політичною владою. Держава своєю владою від імені народу України визначає правовий режим усіх природних ресурсів, що належать їй, створює органи управління об'єктами природи, визначає їх компетенцію.

Природні ресурси юридично закріплюються за певним громадянином, але право власності ними фактично здійснюють усі члени його сім'ї, що мають цивільну правоздатність. Тому, наприклад, надання

у власність другої присадибної ділянки на сім'ю не допускається. Добровільна відмова від права власності на природний об'єкт можлива лише за згодою всіх дієздатних членів сім'ї. Смерть громадянина, якому було надано природний об'єкт на праві при-

91



Загальна частина

ватної власності, не позбавляє членів його сім'ї права власності на нього.

Вказане дає певні підстави визнавати фактичним суб'єктом права приватної власності на природні ресурси сім'ю громадянина. Проте чинне екологічне законодавство сім'ю громадянина суб'єктом права власності не вважає.

Певну специфіку як суб'єкт права приватної власності має фермерське господарство. Земельний кодекс України закріплює у вигляді суб'єкта права приватної власності на землю для ведення фермерського господарства громадянина. Однак земельну правоздатність для цих цілей громадянин має тільки з моменту державної реєстрації фермерського господарства. Таким чином, і в цьому разі фактично суб'єктом права приватної власності на землю виступає не окремий громадянин, а юридична особа у вигляді фермерського господарства, що створюється, як правило, групою громадян.

Таким чином, сімейна форма привласнення вимагає визнання суб'єктом права власності фермерського господарства селянську сім'ю, тобто групу осіб, пов'язаних сімейно-трудовою спільністю, що і закріплено у ст.18 Закону України «Про власність», де зазначено, що майно осіб, які ведуть селянське фермерське господарство, належить їм на праві загальної сумісної власності. Тому визнання фермерського господарства юридичною особою (п. 2 ст. 18 Закону «Про селянське (фермерське) господарство») видається недоцільним, тому що майно (земля) цього господарства належить його членам на праві загальної сумісної приватної власності. Володіння, користування і розпорядження землею здійснюється членами фермерського господарства спільно за домовленістю (статті 14,15 Закону України «Про селянське (фермерське) господарство»). Більше того, найважливішою ознакою юридичної особи є її майнова відокремленість від своїх засновників, що не спостерігається в цьому випадку.

Таким чином, фермерське господарство можна розглядати як форму сільськогосподарського підприємства, що базується на загальній сумісній приватній власності на землю, а суб'єктом цього права є сімейно-трудова об'єднання осіб.

== § 4. Об'єкти права власності на природні ресурси

Об'єкти права власності — це те, з приводу чого складаються і існують відповідні правовідносини, тобто окремі індивідуально визначені частини природних ресурсів, надані у власність для пев-

92

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

ної мети. Ці об'єкти визначено у ст. 9 Закону України «Про власність». Ними є земля, її надра, водні та інші природні ресурси, а також ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони. Більш докладно об'єкти права власності визначаються у відповідних поресурсних нормативних актах.

Об'єкти права власності на природні ресурси розрізняються залежно від форми власності. Тому слід говорити про об'єкти права державної, комунальної або приватної власності на природні ресурси.

Для правової характеристики об'єктів права державної власності важливе значення мають два положення: у власності держави можуть перебувати всі природні ресурси; частина з них є виключною власністю держави (народу України). Закон не дає прямого визначення об'єктів права державної власності на природні ресурси, проте аналіз змісту екологічного законодавства дозволяє віднести до цих об'єктів всі природні ресурси, крім тих, що надані в комунальну або приватну власність.

Об'єктом права державної власності на надра є державний фонд надр. До складу державного фонду надр як об'єкта права власності входять власне надра, родовища корисних копалин, техногенні родовища корисних копалин, а також мінеральні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони. Власне надра — це частина земної кори, розташована під поверхнею суші і дном водосховищ, що простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення і освоєння. До складу надр також включаються родовища корисних копалин, що є скупченням мінеральних речовин як у надрах, так і на поверхні землі, у джерелах вод і газів, на дні водосховищ, що за кількістю та умовами залягання придатні для промислового використання, і техногенні родовища корисних копалин, що є місцями, де скупчилися відходи видобування, збагачування та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення.

Хоча кожна складова частина державного фонду надр і відрізняється одна від одної цільовим призначенням, порядком створення і місцем розташування, але для всіх них встановлено спільний правовий режим власності. Цей режим характеризується виключним правом власності народу України, що означає, що надра можуть перебувати тільки у власності держави, а всім іншим суб'єктам надаватися лише у користування.

Об'єктом права власності держави на води є державний водний фонд, який складають усі води (водні об'єкти) України. Під водами в даному випадку розуміється сукупність індивідуально визна-

93

Загальна частина

чених фізико-географічних водних об'єктів (моря, озера, ріки), що не

можуть бути вичерпані і перебувають у межах державних кордонів України. При цьому не має значення, природними чи штучними є водосховища. Об'єкти природи, до яких прикладена праця людини, не перестають бути з даної причини компонентом природи, якщо вони не відділені від природного середовища.

Право власності поширюється не на всі наявні у природі води взагалі, а лише на ті води, що можуть бути індивідуалізовані, тобто на водні об'єкти. Не є об'єктом права власності води, що знаходяться в атмосфері, ґрунті, води живих тканин, тому що вони не підлягають індивідуалізації. Перестає бути об'єктом природи і відповідно об'єктом права власності речовина «вода», відокремлена від природного середовища. Наприклад, вода, відокремлена від водного об'єкта, і та, що надійшла у водопровід, резервуари та інші ємності, перетворюється на звичайну товарно-матеріальну цінність і входить до цивільно-правового обігу.

Кожний водний об'єкт має важливі особливості. По-перше, він не включає в себе землю, на якій розташоване чи з якою пов'язане конкретне водне джерело, водосховище, тому що земля — самостійний об'єкт права власності. По-друге, водний об'єкт, навіть у випадку тимчасового пересихання, продовжує значитися у складі єдиного водного фонду, доки не буде офіційно виключений з нього.

Згідно з Водним кодексом України єдиний водний фонд включає в себе:

- 7) ріки, озера, водосховища, інші поверхневі водосховища і водні джерела, а також води каналів¹ і ставків;
- 8) підземні води і льодовики;
- 9) внутрішні моря та інші внутрішні води України;
- 10) територіальні води (територіальне море)². Як правило, зазначені водні об'єкти можуть перебувати тільки в державній власності. Однак як виняток невеликі (до 3 га) ділянки водосховищ і боліт, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) господарств, можуть виступати об'єктами

¹ Деякі канали юридично вважаються водопроводами і за режимом не належать до природних водних об'єктів і, отже, не входять до складу єдиного водного фонду за своїм правовим статусом.

² Відповідно до Конвенції ООН з морського права, прийнятої у 1958 році Конвенції про територіальне море і зону, що прилягає, територіальне море являє собою морський пояс, що примикає до берега відповідної держави і є складовою частиною державної території (включаючи повітряний простір, поверхню і надра дна).

колективної і приватної власності. Ліси в Україні виступають виключно об'єктом державної власності на природні ресурси. Чинне лісове законодавство розуміє під лісами сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева і чагарники, тварин, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище (ст. 2 Лісового кодексу України — далі ЛК України). Таке поняття, на наш погляд, є не зовсім точним визначенням лісів як об'єкта права власності, тому що земля і тваринний світ являють собою самостійні об'єкти права власності на природні ресурси.

Більш доцільно розуміти під об'єктом права власності на лісі дерево-чагарникові насадження, що ростуть на землях лісового фонду, а також інші лісові ресурси.

Лісовими ресурсами є деревина, технічна і лікарська сировина, кормові, харчові та інші продукти лісу (ст. 7 ЛК України). За своїм характером лісові ресурси діляться на дві категорії: на загальнодержавні і місцеві, що відповідно дає можливість поділяти їх на об'єкти права загальнодержавної (республіканської) власності і власності адміністративно-територіальних утворень (місцевих органів влади).

До об'єктів права власності на лісі не слід відносити зелені насадження в межах населених пунктів, а також окремі дерева і групи дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, у садибах, на присадибних, дачних і садових ділянках, тому що вони згідно із лісовим законодавством не належать до лісів (ст. 4 ЛК України). Тому такі насадження перебувають у власності не як об'єкти природи, а як майно.

У власності можуть перебувати і об'єкти тваринного світу. До таких об'єктів тваринного світу належать хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та ін.) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та ін.) тварини в усій їх видовій і популяційній різноманітності і на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), що перебувають у стані природної волі, у неволі або у напіввільних умовах, на суші, у воді, в ґрунті і в повітрі, а також частини диких тварин (роги, шкіра і т. п.), продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск тощо), останки копалин тварин, нори, мурашники, боброві запруды, інші житла і споруди тварин (ст. 3 Закону України «Про тваринний світ»).

Об'єктами права власності зазначені об'єкти тваринного світу виступають тоді, коли вони постійно або тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

95

Загальна частина

Об'єктами тваринного світу є лише дикі тварини. Домашні, сільськогосподарські та інші тварини, що використовуються в господарських, наукових, культурно-просвітницьких, виховних, естетичних та інших цілях, ними не є і відповідно не можуть бути об'єктами права власності на тваринний світ.

Тваринний світ може перебувати у державній або приватній власності.

Об'єктом державної власності на тваринний світ виступають дикі тварини, що перебувають тільки у стані природної волі, а також інші об'єкти тваринного світу, що перебувають у територіальних і внутрішніх морських водах, у межах континентального шельфу *і виключної (морської) економічної зони, а також у водосховищах, що розташовані на території більш ніж однієї області, в державних мисливських угіддях і на території природно-заповідного фонду України.

Об'єктом права приватної власності на тваринний світ можуть виступати окремі об'єкти тваринного світу. Це дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, що виключені з стану природної волі або природного середовища, а також розведені (отримані) в неволі або напіввільних умовах або отримані іншим дозволим законодавством

шляхом, наприклад, придбані у власність за межами України (ст. 6 Закону «Про тваринний світ»). Перелік видів тварин, що можуть перебувати на праві приватної власності, визначається Міністерством охорони навколишнього середовища України. Як правило, об'єкти тваринного світу, що становлять особливу природоохоронну, наукову і естетичну цінність, а також тварини, що занесені до Червоної книги України, не можуть бути переданими в комунальну або приватну власність¹.

Найважливішим за своїм значенням об'єктом права власності на природні ресурси є земля. Вперше в новому Земельному кодексі України визначене поняття земельної ділянки як об'єкта права, а в даному випадку об'єкта права власності зокрема. Земельне законодавство встановлює кваліфікуючі ознаки земельної ділянки як об'єкта права власності. Це, по-перше, межі земельної ділянки, які повинні існувати в природі, на місцевості, по-друге, це певне визначене місце розташування і, нарешті, це визначені щодо неї права. До цих прав у першу чергу належить мета використання земельної ділянки. Хоча земельні ділянки у законодавстві не розрізняються

¹ Такі тварини можуть перебувати в колективній або приватній власності тільки у випадку одержання їх шляхом розведення у неволі або придбання у передбаченому порядку за межами України.

96

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

на різні об'єкти права власності залежно від форм власності, але вони розрізняються фактично. Тому необхідно визначати правовий режим земельної ділянки як об'єкта права власності залежно від того, у якій формі власності вони перебувають. Таким чином, земельні ділянки виступають як об'єкти права державної, комунальної або приватної власності.

Об'єктом права державної власності на землю є усі землі України, за винятком земель, переданих у комунальну і приватну власність. Виключно в державній власності перебувають землі атомної енергетики та космічної системи, землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення, землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення, землі під водними об'єктами загальнодержавного значення, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук, земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Об'єктом права комунальної власності є усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. До земель комунальної власності належать землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо), землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного

транспорту, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, та ін.

Об'єктом права приватної власності юридичних осіб (заснованих громадянами України або юридичними особами України) є земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності або використання для житлової, промислової та громадської забудови. Наприклад, це земельні ділянки, надані житлово-будівельним кооперативам або сільськогосподарським підприємствам для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Об'єктом права приватної власності іноземних юридичних осіб є тільки земельні ділянки ^сільськогосподарського призначення у разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження

97

4 Екологічне право України

Загальна частина

об'єктів, пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності в Україні, в першу чергу в межах населеного пункту.

Земельні ділянки як *об'єкти права власності громадян України* мають чітко визначені граничні розміри і розрізняються за метою використання. Наприклад, для ведення фермерського господарства — в розмірі земельної частки (паю); для ведення особистого селянського господарства — не більше двох гектарів; для ведення садівництва — не більше 0,12 гектара; для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах — не більше 0,25 гектара, в селищах — не більше 0,15 гектара, в містах — не більше 0,10 гектара; для індивідуального дачного будівництва — не більше 0,10 гектара; для будівництва індивідуальних гаражів — не більше 0,01 гектара.

Об'єктом права приватної власності іноземних громадян та осіб без громадянства є земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності.

У земельному законодавстві не міститься обмежень на кількість земельних ділянок, що можуть перебувати у власності однієї особи. Проте це не тягне за собою об'єднання декількох земельних ділянок в єдиний об'єкт права власності навіть при збігу їх цільового призначення та мети використання. Кожна з зазначених земельних ділянок, незважаючи на належність одній особі, являє собою самостійний об'єкт права власності.

= § 5. Підстави та порядок виникнення права власності на природні ресурси

Правовідносини власності і, отже, об'єктивне право власності виникає і припиняється, як і будь-які інші правовідносини, на підставі правових норм і за наявності певних юридичних фактів. Ці юридичні факти називаються підставами (або засобами) придбання права власності.

У більшості випадків виникнення права власності на конкретний природний об'єкт у однієї особи означає припинення права власності на цей об'єкт іншої особи. Тому одні й ті ж юридичні факти можуть

виступати одночасно підставами і виникнення, і припинення права власності на природні ресурси.

Всі засоби виникнення (придбання) права власності на природні ресурси можна підрозділити на первісні і похідні.

98



До первісних підстав виникнення права власності належать такі, при яких право власності виникає або вперше, або незалежно від волі попереднього власника (націоналізація і конфіскація природних ресурсів, відтворення природних об'єктів, розведення у неволі).

Похідними є такі засоби набуття права власності, при яких право нового власника ґрунтується на праві попереднього власника (договори, успадкування).

Засоби виникнення (придбання) права власності на природні ресурси залежно від того, можуть вони використовуватися всіма власниками чи певним колом власників, поділяються на загальні і спеціальні. До загальних належать такі, як одержання природного об'єкта за договором, до спеціальних — конфіскація, націоналізація, реквізиція, що виступають підставою виникнення права власності тільки для держави або придбання частки у спільному майні подружжя, що може бути підставою виникнення права приватної власності громадянина.

Найважливішою підставою виникнення права власності на природні ресурси у держави стала націоналізація землі та інших природних ресурсів, проведена у 1917 році. За своєю сутністю націоналізація була примусовим революційним вилученням природних ресурсів у приватних власників і переведення їх у власність на підставі спеціальних законодавчих прав¹.

Від націоналізації необхідно відрізнити реквізицію і конфіскацію природних ресурсів, що також є засобами їх примусового вилучення у окремих власників у доход держави.

Реквізицією називається вилучення державою природного об'єкта у власника в державних чи громадських інтересах з виплатою йому повної вартості. Реквізиція допускається лише у випадках і порядку, встановлених чинним екологічним законодавством.

Конфіскація являє собою неоплатне вилучення державою природних ресурсів у вигляді санкції за правопорушення. Наприклад, Земельний кодекс України передбачає вилучення з приватної власності земельної ділянки, якщо судом буде встановлено придбання її за рахунок доходів, отриманих від злочинної діяльності. Конфіскації з приватної власності підлягають і дикі тварини у разі жорстокого поводження з ними (ст. 29 Закону України «Про тваринний світ»).

¹Див.: Декрет "Про землю" від 26 жовтня (8 листопада) 1917 року // ЗУ РРФСР. — 1917. — Параграф. 1. — Ст. 3; Декрет "Про соціалізацію землі" від 18 січня 1918 року // ЗУ РРФСР. - 1918. - № 25. - Ст. 346.

Загальна частина

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

Однією з підстав виникнення права державної власності на природні ресурси є перехід у власність держави безхазяйного природного об'єкта. Згідно з цивільним законодавством України (аналогічні норми в екологічному законодавстві відсутні) безхазяйним визнається природний об'єкт, якщо він не має власника (наприклад, власник відмовляється від права на природний об'єкт або втратив на нього право) або власник природного об'єкта невідомий. Зазначені факти встановлюються рішенням суду або виконавчого комітету місцевої ради, що виноситься за заявою фінансового органу. Отже, до

винесення рішення природний об'єкт не може вважатися безхазяйним.

Особливою умовою виникнення права державної та комунальної власності є примусове відчуження природних ресурсів у приватних власників у разі виникнення суспільних потреб або суспільної необхідності. Потрібно розрізняти ці поняття. В першому випадку перелік суспільних потреб чітко визначений і є вичерпним.

До суспільних потреб належить примусовий викуп земельних ділянок під будівлі і споруди органів державної влади та органів місцевого самоврядування, під будівлі, споруди та інші виробничі об'єкти державної та комунальної власності; під об'єкти природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; оборони та національної безпеки; під будівництво та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафто- та газових терміналів, електростанцій тощо); під розміщення дипломатичних та прирівняних до них представництв іноземних держав та міжнародних організацій; під міські парки, майданчики відпочинку та інші об'єкти загального користування, необхідні для обслуговування населення.

Суспільна необхідність виникає тільки у разі введення воєнного або надзвичайного стану і є по своїй суті форс-мажорними обставинами припинення права приватної власності.

Право власності на природні ресурси може виникати на підставі цивільно-правової угоди. Такі угоди бувають двосторонні (дарування, купівля-продаж, обмін) і односторонні (успадкування).

Виникнення права власності на природні ресурси за двосторонніми угодами виникає з моменту нотаріального посвідчення договорів та державної реєстрації за місцем знаходження.

Односторонньою угодою як підставою виникнення права власності на природні об'єкти є, головним чином, прийняття спадщини. Особи, покликані до спадкування за законом або заповітом,

100

стають власниками спадкоємного природного об'єкта тільки в силу прийняття спадщини. Тому не можна вважати, що підставою виникнення права власності на природний об'єкт, що залишився після померлого громадянина, є заповіт або спадкування за законом. Доки спадкоємець не виявив своєї волі на прийняття спадщини, він правонаступником не стає.

При укладанні угод з природними ресурсами не допускається зміна їх цільового призначення і мети використання. Продаж об'єктів державної та комунальної власності громадянам здійснюється на конкурентних засадах (аукціон, конкурс), крім викупу об'єктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок. У випадку, коли продавцем виступають державні або комунальні органи, вартість земельної ділянки визначається на підставі її грошової та експертної оцінки, яка проводиться за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Якщо продавцем земельної ділянки виступає юридична або фізична особа, то вартість земельної ділянки визначається за згодою сторін, але не може бути меншою, ніж її грошова експертна оцінка.

Одним із засобів виникнення права приватної власності на природні ресурси виступає приватизація. Приватизація — це безкоштовна передача в приватну власність природних об'єктів, що перебувають у

державній або комунальній власності. Ця підстава має разовий характер, тому що право власності на умовах приватизації може виникнути тільки один раз, про що громадянину робиться позначка у паспорті чи іншому документі, який посвідчує особу¹.

За своєю сутністю надання природних об'єктів у власність як підстава виникнення права власності виступає у вигляді адміністративно-розпорядчого акта.

Таким чином, приватизація являє собою акт розпорядження природним об'єктом. Тому природні об'єкти надаються в приватну власність тільки з дозволу органів, до компетенції яких входить право розпорядження ними. Громадяни України мають право отримати безоплатно у власність раніше надані їм у користування земельні ділянки, але за розмірами, які встановлені в чинному Земельному кодексі. У разі відсутності приватизованих земельних ділянок громадяни України мають право отримати безоплатно у власність із земель державної або комунальної власності по одній земельній ділянці по кожному виду використання. Таким чином,

¹ Пункт 2 Декрету КМУ від 26 грудня 1992 року "Про приватизацію земельних ділянок".

Загальна частина

громадяни України мають можливість отримати безоплатно у власність шляхом приватизації до шести земельних ділянок по кожному виду використання в межах, передбачених ст. 121 Земельного кодексу України.

Земельні ділянки надаються у власність на підставі рішень місцевих рад чи органів державної виконавчої влади, на території яких вони розташовані. У рішенні про надання земельних ділянок зазначаються мета, для якої вони надаються, розміри і основні умови використання. Порядок надання земельних ділянок у власність регулюється Земельним кодексом України. Надання земельних ділянок у власність відбувається на підставі заяви чи клопотання особи, в якому вона зазначає бажаний розмір, місцезнаходження земельної ділянки і мету використання.

Таким чином, приватизація як підстава виникнення права приватної власності на природні ресурси має складний юридичний склад, який включає у себе подачу заяви чи клопотання, прийняття рішення компетентним органом про надання об'єкта у власність, встановлення меж на місцевості (відведення у натурі) і видачу документа, який посвідчує право власності. Право власності в цьому разі виникає лише за наявності всіх перелічених вище підстав.

Крім того, у випадку приватизації сільськогосподарських підприємств громадяни — працівники цих підприємств мають право отримати ще і земельний пай, який після виділення в натурі (на місцевості) набуває статус земельної ділянки для відповідної мети використання. При приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій земельні ділянки передаються працівникам цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерам з їх числа з визначенням кожному з них земельної частки (паю). Кожний працівник цього підприємства, установи та організації, а також пенсіонери з їх числа мають

гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості). Площа земель, що передаються у приватну власність, становить різницю між загальною площею земель, що перебували у постійному користуванні сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, і площею земель, які залишаються у державній чи комунальній власності (лісовий фонд, водний фонд, резервний фонд).

Підставою виникнення права приватної власності на природні об'єкти виступає одержання частки у спільному майні подружжя. На цій підставі в осіб, що перебувають у зареєстрованому шлюбі, виникає право спільної сумісної власності на все майно, що прид-

102

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

бається в період шлюбу, в тому числі і на власність на природні об'єкти, що придбаються (за винятком випадків придбання майна, віднесеного до роздільного).

Право власності на природні ресурси може виникнути і в разі придбання речових прав на майно, нерозривно пов'язане з природним об'єктом. Так, відповідно до Земельного кодексу України у разі переходу права власності на будівлю і споруду до нового власника переходить і право власності на земельну ділянку, якщо інше не встановлено законом чи договором відчуження.

Специфічною умовою, що тягне за собою виникнення права власності на тваринний світ, є розведення (отримання) об'єктів тваринного світу. На цій підставі право колективної або приватної власності виникає тільки відносно тих об'єктів тваринного світу, що розведені (одержані) у неволі або напіввільних умовах.

Підстави виникнення права приватної власності іноземних громадян і осіб без громадянства обмежені. Вони мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі цивільно-правових угод тільки несільськогосподарського призначення і в першу чергу в межах населеного пункту, як правило, на яких розташовані або будуватимуться об'єкти нерухомого майна. Вони не мають право на безоплатну приватизацію земельних ділянок. Якщо іноземний громадянин або особа без громадянства у порядку успадкування отримає земельну ділянку сільськогосподарського призначення, то вона повинна протягом року залишити її шляхом відчуження, тобто продати, обміняти або подарувати особі, яка має належну земельну праводієздатність (наприклад, громадянину України). Термін, в який має бути відчужена земельна ділянка сільськогосподарського призначення, починається з дня прийняття спадщини. У випадках, коли земельна ділянка цією особою протягом встановленого строку не відчужена, така ділянка підлягає примусовому відчуженню за рішенням суду. Але іноземний громадянин або особа без громадянства, до яких переходить право власності на земельну ділянку і які не можуть набути право власності на землю, мають право отримати її в оренду.

Право власності на землю господарських товариств, наприклад сільськогосподарських акціонерних товариств, може виникати шляхом внесення до статутного фонду земельних ділянок їх засновників.

Іноземні юридичні особи мають право набувати у власність земельні ділянки тільки несільськогосподарського призначення у випадку

Загальна частина

підприємницької діяльності в Україні. Обов'язковою умовою для набуття іноземною юридичною особою права власності на земельну ділянку є реєстрація постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України. Для здійснення угод на придбання у власність земельних ділянок, які перебувають у державній власності, іноземними юридичними особами необхідне погодження Верховної Ради України. А для придбання земельних ділянок, які є у комунальній власності, необхідне погодження Кабінету Міністрів України.

== § 6. Підстави і порядок припинення права власності на природні ресурси

Припинення права власності на природні ресурси, як і його придбання, здійснюється на основі певних юридичних фактів. Тут можна виділити чотири основні групи підстав:

- 11) обставини, пов'язані з припиненням існування об'єкта права власності (втрата, загибель);
- 12) обставини, пов'язані з припиненням існування об'єкта права власності (смерть громадянина, припинення діяльності юридичної особи);
- 13) добровільна відмова (купівля-продаж, дарування);
- 14) примусове відчуження у власника природного об'єкта всупреч його волі на підставах, зазначених у законі (вилучення природного об'єкта, що використовується безгосподарно чи засобами, що призводять до його знищення).

Припинення права державної власності на природні ресурси може бути лише у випадках надання їх у комунальну або приватну власність. Це означає, що не може мати місця припинення права державної власності на будь-яких примусових підставах без добровільної згоди власника. На окремі об'єкти природи право державної власності взагалі не може бути припинено. Це стосується об'єктів, що становлять особливу природоохоронну, наукову і естетичну цінність. До них належать тварини, занесені до Червоної книги України; особливо цінні продуктивні землі; землі, зайняті природними історико-культурними об'єктами.

Припинення права приватної власності на природні ресурси чи їх частину або зменшення розмірів може мати місце лише у випадках, прямо передбачених у законі. Екологічне законодавство дає вичерпний перелік підстав припинення права власності і встановлює порядок такого припинення.

Право власності припиняється рішенням відповідного органу влади у випадку добровільної відмови власника, відчуження (продажу) природного об'єкта, викупу для державних або громадських потреб. При незгоді власника природного об'єкта на викуп припинення права власності здійснюється у судовому порядку.

Право власності на природні об'єкти може бути припинене і за примусових підставах у випадках: систематичного невнесення податку в строки, встановлені законодавством України; використання природного об'єкта способами, що призводять до погіршення його стану, знищення, забруднення або погіршення екологічної обстановки; використання не за цільовим призначенням чи систематичного невикористання.

При виявленні випадків використання природного об'єкта не за цільовим призначенням, нераціонального використання чи використання способами, що призводять до забруднення, систематичного невнесення платежів за природні об'єкти тощо органи державного контролю за використанням і охороною природних об'єктів чи фінансові органи письмово попереджають власника про необхідність усунення цих порушень у місячний термін. Якщо порушення за цей час не будуть усунуті, на винних накладається адміністративне стягнення у встановленому порядку і надається додатково місячний термін для усунення порушень. У випадку неусунення порушень і в цей строк зазначені органи передають відповідній місцевій раді народних депутатів або прокурору акт і свій висновок про необхідність припинення права власності на природний об'єкт.

На підставі зазначених матеріалів місцеві ради, прокурор або органи контролю у галузі охорони тваринного світу можуть звернутися з позовом до суду, арбітражного суду про припинення права власності на природний об'єкт. Рішення суду з цього питання є остаточним.

До числа підстав припинення права власності на природні ресурси (хоч вони прямо і не передбачені чинним екологічним законодавством) слід віднести випадки, коли право власності підлягає припиненню, наприклад, при ліквідації підприємства, організації або установи, смерті особи або ліквідації (знищення) природного об'єкта.

Право власності на природні ресурси припиняється і внаслідок юридичних фактів, що не можна віднести до актів розпорядження самим природним об'єктом. Земельним законодавством України передбачено перехід права власності на земельну ділянку у випадку переходу права власності на будову і споруду, що знаходяться на ній.

105

Загальна частина

Таким чином, юридична доля земельної ділянки успадковує юридичну долю будови чи споруди, і право власності на земельну ділянку припиняється або змінюється на підставі припинення або зміни права власності на майно, якщо інше не передбачене договором відчуження і не змінюється цільове призначення земельної ділянки.

Припинення права власності на природні ресурси здійснюється шляхом їх вилучення або викупу.

Викуп земельних ділянок з приватної власності відбувається за згодою власників.

Припинення права власності на природні об'єкти шляхом вилучення відбувається в судовому порядку за позовами місцевих рад чи органів контролю у галузі охорони, використання, відтворення тваринного світу або прокурора.

§ 7. Права і обов'язки власників природних ресурсів, захист і гарантії їх прав

Права і обов'язки власників природних ресурсів різноманітні і, як правило, взаємопов'язані.

Основне і невід'ємне право власника — самостійно господарювати, здійснювати безпосередню експлуатацію природного об'єкта. Однак самостійне використання природного об'єкта — це не лише право, але і обов'язок власника. Причому він має право і зобов'язаний використовувати природний об'єкт саме у тих цілях, для яких об'єкт призначений.

Право самостійного господарювання і безпосередньої експлуатації природного об'єкта передбачає наявність у власника ряду конкретних прав, обумовлених тим чи іншим видом природного об'єкта або його цільовим призначенням. Серед них чинне екологічне законодавство особливо підкреслює права власності на створену за допомогою природного об'єкта продукцію і доходи від її реалізації; можливість використовувати існуючі на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісні угіддя, водні об'єкти; зводити житлові, виробничі, культурно-побутові та інші будови і споруди; передавати природні об'єкти в оренду з одержанням за це відповідної винагороди; відчужувати їх, здавати в заставу та іншими засобами експлуатувати інші корисні властивості.

Всі права власника здійснюються ним тільки у встановленому порядку. Зведення будівель і споруд (виробничих, культурно-побутових та ін.) допустиме на призначених для цього земельних ділянках і за погодженням з місцевими радами. Надання природних

106

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

об'єктів в оренду здійснюється на чітко обмежений законом термін і без зміни його цільового призначення. Власники земельних ділянок, наданих для ведення селянського (фермерського) господарства, протягом шести років не можуть його відчужувати, за винятком випадків передачі у спадщину.

Окрему групу прав складають майнові права, пов'язані з правом власності на природні ресурси. Все створене або здобуте власником на своєму природному об'єкті (згідно з його цільовим призначенням) належить даному власнику. Так, власники земельних ділянок, мають право власності на створену сільськогосподарську продукцію, посіви, насадження сільськогосподарських культур та інші насадження, а також на доходи від їх реалізації.

Окрім прав, що виражають основний зміст права власності, а також обумовлених ним, існує цілий ряд інших прав. Аналіз законодавства дозволяє зробити висновок про існування права власника, в якого природний об'єкт вилучається для державних або громадських потреб, вимагати надання замість вилученого іншого рівноцінного за якістю

природного об'єкта. Так, наприклад, викуп для державних і фомадських потреб земельних ділянок у власників може здійснюватися тільки після виділення за їх бажанням рівноцінної за якістю земельної ділянки, будівництва на новому місці підприємствами, установами, організаціями, для яких відводиться земельна ділянка, житлових, виробничих і інших будівель замість тих, що вилучаються, і відшкодування збитків у повному обсязі.

Власник природного об'єкта має право на відшкодування завданих йому збитків, окрім випадків, коли природний об'єкт вилучається за порушення закону. Під збитками розуміється кадастрова вартість пошкодженого чи знищеного природного об'єкта, що вилучається, невикористані витрати або неотриманий прибуток.

Право власників природних об'єктів гарантується законом. Це означає, що припинення права власності на природний ресурс або його частину може мати місце лише у випадках і на підставах, передбачених законодавством. Втручання в діяльність власників природних об'єктів, пов'язане з їх використанням, з боку державних, господарських та інших органів і організацій забороняється, за винятком випадків порушення власниками природоохоронного законодавства. Права власників можуть бути обмежені лише у випадках, прямо передбачених законом.

Порушені права власників природних об'єктів підлягають відновленню органами влади згідно із їх компетенцією судом, арбітражним судом чи третейським судом.

107

Загальна частина

Як правило, не допускається накладення стягнення на природний об'єкт за претензіями кредиторів. Такі наслідки можливі тільки за рішенням суду у випадку відсутності у боржника іншого майна, а у громадянина — власника земельної ділянки таке накладення допускається лише у тому разі, коли земельна ділянка є об'єктом застави.

Серед обов'язків власників природних ресурсів перше місце займає раціональне і ефективне використання природного об'єкта згідно із його цільовим призначенням і умовами надання. При раціональному використанні природного об'єкта якість його повинна не погіршуватися, а поліпшуватися. Тому на власника покладається обов'язок застосовувати природоохоронні технології виробництва, підвищувати родючість, не допускати погіршення екологічної обстановки на території внаслідок своєї господарської діяльності, вживати заходів щодо недопущення забруднення, погіршення або знищення природного об'єкта. Раціональність використання природних об'єктів означає, що воно здійснюється за суворо цільовим призначенням. При використанні природного об'єкта не з тією метою, для якої він був придбаний, або нераціональними засобами можливе припинення права власності.

Найважливішим обов'язком власника є своєчасна сплата податку за природний об'єкт. Власник природного об'єкта зобов'язаний не порушувати права інших власників, дотримуватися правил добросусідства, не чинити перешкод суміжним власникам природних об'єктів, вживати заходів щодо недопущення можливості стоку дощових і стічних вод, проникнення ядохімікатів і мінеральних добрив на суміжні

природні об'єкти (ст. 40 ЗК України).

Законодавство накладає на власника і обов'язок зберігати і утримувати у належному стані геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем, дотримуватися режиму санітарних зон і територій, що особливо охороняються, виконувати інші природоохоронні обов'язки.

§ 8. Охорона права власності на природні ресурси

Охорона права власності на природні ресурси здійснюється шляхом встановлення відповідних правових норм і застосування санкцій до осіб, що не виконують їх вимог.

Порушення права власності являють собою порушення суб'єктивних прав, правомочностей власника, перешкоджання їх здійсненню. Характерним при цьому є застосування примусових заходів щодо правопорушників, настання юридичної відповідальності.

108

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

Саме юридична відповідальність складає зміст охорони права власності на природні ресурси. Охорона права власності на той чи інший природний об'єкт є відповідною реакцією на порушення даного права, які можуть бути найрізноманітнішими і за формою, і за змістом.

Серед посягань на право власності на природні ресурси необхідно розрізняти порушення суб'єктивних прав власника (права володіння, права користування і права розпорядження) і заподіяння шкоди, збитків самим об'єктам права власності.

Найбільш поширені порушення суб'єктивних прав власника природних ресурсів — це угоди з купівлі-продажу, дарування, обміну та ін., а також їх самовільне використання, самовільне захоплення. Слід відрізняти угоди з природними ресурсами, що порушують право розпорядження власника, від угод, укладених самим власником з порушенням правил, встановлених законодавством для укладання таких угод. У першому випадку це будуть угоди, що порушують право власності. Вони повинні визнаватися недійсними за нормами Цивільного кодексу України¹. Сторони, винні у вчиненні даних угод, приводяться у первісне становище, природні об'єкти повертаються за їх належністю без відшкодування витрат, вчинених за час незаконного користування, а все незаконно отримане за угодою стягується в дохід власника. Особи, винні у вчиненні таких угод, можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності (статті 47—50¹ КпАП України).

Згідно зі ст. 239 Кримінального кодексу України кримінальна відповідальність передбачена за забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля. Передбачено кримінальну відповідальність і за незаконне видобування корисних копалин (ст. 240 КК України).

Найбільш поширеним видом відповідальності за порушення екологічного законодавства є адміністративно-правова відповідальність, що настає за наявності в діях винних осіб адміністративних проступків, докладний перелік яких міститься в чинному

¹ Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 січня 1990 року "Про практику розгляду судами справ про відповідальність за порушення законодавства про охорону природи" //Рад. право. —1990. —№ 7; Постанова Пленуму Верховного Суду СРСР від 7 липня 1983 року № 4 "Про практику розгляду судами справ про відповідальність за порушення законодавства про охорону природи" (зі змінами і доповненнями).

109

Загальна частина

екологічному і адміністративному законодавстві. Так, розділ 6 КпАП України передбачає підстави і порядок притягнення винних осіб за вчинення проступків, що порушують право власності на відповідні природні об'єкти. Винні посадові особи і громадяни підлягають штрафу, що накладається компетентними органами у встановленому законом порядку.

Цивільно-правова відповідальність за порушення права власності на природні ресурси настає звичайно за наявності факту заподіяння майнової шкоди. Мова тут іде насамперед про відшкодування збитків, завданих викупом чи тимчасовим зайняттям природних об'єктів, а також обмеженням прав власника, погіршенням якості природного об'єкта чи приведенням його в непридатний стан для використання за цільовим призначенням внаслідок негативного впливу, викликаного діяльністю інших осіб. Збитки підлягають відшкодуванню власником у повному обсязі за правилами і нормативами, встановленими чинним екологічним законодавством. Крім відшкодування прямих збитків власник природного об'єкта має право на компенсацію упущеної користі і неодержаних доходів у вигляді, наприклад, втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва або витрат по підвищенню родючості ґрунтів.

Розділ VI

Право природокористування (загальні положення)

= § 1. Поняття права природокористування

Конституція України надає громадянам та іншим особам для задоволення своїх потреб право користуватися природними об'єктами, що належать на праві державної, а іноді приватної та комунальної власності відповідно до закону, не погіршуючи екологічну ситуацію та їх природні якості (статті 13,41).

Законодавство України гарантує громадянам право загального користування природними ресурсами для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством.

У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках,

передбачених законодавством, — на пільгових умовах (ч. 3 ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Таким чином, в екологічному законодавстві застосовуються терміни «використання» і «користування» природними ресурсами. Згідно з вищенаведеною статтею Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» термін «використання» природних ресурсів за змістом ширший, ніж «користування», бо включає в деяких випадках крім правомочності «володіння» ще й розпорядження природними ресурсами. Це має місце у випадках користування природними об'єктами на праві приватної власності (передача їх в оренду або суборенду).

При взаємодії людини з природним середовищем відбувається вилучення з нього всього необхідного для життєдіяльності людини, яка вживає, пристосовує, переробляє природні об'єкти з урахуванням своїх потреб. Усе це називають природокористуванням у широкому розумінні цього слова. Однак воно не обмежується тільки споживанням або експлуатацією природних об'єктів, бо поши-

111

Загальна частина

рюється також і на використання тих природних ресурсів, їх комплексів, які забезпечують здоровий спосіб життя, духовні і естетичні потреби, відпочинок, відновлення фізичних і духовних сил. У літературі «природокористування» розуміють як використання корисних для людини властивостей довкілля — екологічних, культурних, оздоровчих та інших. Тому до змісту «природокористування» входять різноманітні його форми — екологічна (провідна форма), економічна, культурно-оздоровча¹. Таке використання природних об'єктів і їх комплексів регулюється нормами екологічного права. Система цих норм називається правом природокористування. Воно розглядається у трьох аспектах: як правовий інститут — сукупність норм, що регулюють права і обов'язки природокористувача та інших осіб; як правовідносини; як суб'єктивне право, що належить конкретному природокористувачу.

У юридичній літературі деякі автори в суб'єктивне право земле-, водо-, лісо-, надрокористування включають і право володіння, і право управління, і право розпорядження. Дійсно, природокористувачам належать такі правомочності. Але все це не можна вважати правом користування, бо згадані правомочності мають місце поряд з правом користування. Таким чином, сукупність усіх перелічених правомочностей у природокористувачів не можна називати правом користування. Виходячи із узвичаєних у праві понять і термінології, під суб'єктивним правом природокористування слід розуміти забезпечену законом можливість безпосередньої експлуатації природного об'єкта з метою одержання певних благ. Для усунення термінологічної плутанини доцільно всю сукупність правомочностей, що належать конкретному природокористувачеві, і покладених на нього обов'язків називати не «правом землекористування», «правом водокористування», а відповідно «землекористуванням», «водокористуванням» тощо. Терміни «право землекористування», «право водокористування» або «право природокористування» повинні застосовуватися лише для позначення відповідної сукупності норм, тобто для позначення об'єктивного, а не суб'єктивного права. Останнє

доцільно називати правомочністю (користування землею, водою, лісами тощо) як правом безпосередньої експлуатації об'єкта. Тому виклад загальних питань здійснено з урахуванням цих аспектів, бо в процесі використання природних об'єктів за певних умов застосовуються названі поняття.

Суб'єктивне право природокористування визначає можливу поведінку суб'єктів у межах екологічного законодавства по вилучен-

¹ Див.: Петров В. В. Экологическое право России. - М.:БЕК, 1995. - С. 143.

112

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

ню корисних властивостей і якостей об'єкта з метою реалізації своїх екологічних інтересів. Прикладом суб'єктивного права природокористування може бути право суб'єкта вирощувати ті або інші сільськогосподарські культури, будувати будинок чи споруду за власним проектом, проводити внутрішньогосподарське розміщення посівів, насаджень, доріг, підсобних споруд, добувати загальнопоширені корисні копалини тощо. До його обов'язків належать: неухильне дотримання положень екологічного законодавства, що регулює раціональне користування природними об'єктами недопущення порушень екологічних прав і законних інтересів інших суб'єктів; внесення зборів за використання природних об'єктів тощо.

Обов'язки не слід включати до змісту суб'єктивного права природокористування, оскільки складається враження, що захист прав природокористувачів означає і захист їх обов'язків. Але ж обов'язки захисту не потребують, бо це вимушена поведінка суб'єкта. Держава вимагає їх неухильного виконання, застосовуючи при цьому юридичну відповідальність у разі їхнього невиконання.

Таким чином, під суб'єктивним правом користування природним об'єктом розуміють передбачену законом можливість безпосередньої експлуатації такого об'єкта з метою вилучення з нього корисних властивостей і якостей для забезпечення певних інтересів природокористувача.

Право природокористування розвивалося шляхом формування і вдосконалення права користування окремими видами природних об'єктів, а саме: права землекористування, права водокористування, права лісокористування, права користування надрами, права користування тваринним світом тощо. Незважаючи на певну специфіку, ці види права природокористування мають спільні ознаки. До того ж усі природні об'єкти тісно пов'язані між собою в навколишньому природному середовищі і, як правило, не можуть існувати окремо один від одного. Це дає змогу всі правові норми, що закріплюють загальні положення права користування різними видами природних об'єктів, об'єднати в правовий інститут.

Крім того, до складу цього правового інституту входять також правові норми, які регулюють відносини з комплексного використання різних видів природних об'єктів. Таким чином, під правом природокористування слід розуміти інститут Загальної частини екологічного права, в якому об'єднані норми, що визначають спільні положення для права користування всіма видами природних об'єктів, включаючи і норми, які регулюють їхнє комплексне використання.

113

Загальна частина

Безпосереднє спілкування людини з навколишнім природним середовищем, наприклад вдихання атмосферного повітря, задоволення естетичних і подібних їм потреб, виступає як природниче право, навіть коли воно не чітко визначено в законодавстві. Підтримання навколишнього природного середовища в нормальному стані забезпечує реалізацію громадянам їх права на безпечне довкілля. При цьому можна твердити про право громадянина на безпечні умови життя і ставити питання про їх захист. Порушення сприятливих умов навколишнього природного середовища є відносинами, що мають суспільний характер.

Про охорону права природокористування можна говорити і у випадках господарського та іншого користування явищами природи, що не підлягають контролю, наприклад про силу вітру сонячної енергії тощо. У даному випадку не природні процеси, а конкретні суспільні відносини є визначальними, і, таким чином, існує право користування, своєрідне за рядом ознак. У юридичній літературі таке право користування природними об'єктами називають загальнодоступним. Це поняття включає також випадки, коли експлуатація природного об'єкта ніяк не впливає на його стан. У інших випадках, навіть коли природний об'єкт, що експлуатується, за своїми фізичними властивостями не піддається індивідуалізації, — він не може бути об'єктом права власності, право користування ним не можна вважати загальнодоступним. Закон певним чином регулює використання таких природних об'єктів, як, наприклад, атмосферне повітря, причому навіть з моменту виникнення права користування відповідним об'єктом з будь-якою метою.

Загальнодоступне право користування природним об'єктом ніким не надається і не припиняється, але воно підлягає захисту. Тому недопустимо, наприклад, впливати в суб'єктивних інтересах на погоду або клімат планети, оскільки при цьому порушується загальнодоступне право користування.

Особливості права користування окремими видами екологічних об'єктів викладені у відповідних розділах Особливої частини підручника.

Переведення економіки України на ринкові відносини обумовлює необхідність розширення змісту права природокористування. Зокрема, дозволено використання природних об'єктів на умовах оренди, впроваджено диференційований збір за користування природними об'єктами і за забруднення природного середовища у процесі здійснення права природокористування; більшість правомочностей природокористувачів наближені до правомочностей влас-

114

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

ників природних об'єктів, оскільки для природного середовища за екологічними факторами це суттєва правова форма належності природних об'єктів, які використовуються.

§ 2. Об'єкти права природокористування

Право природокористування виникає з приводу використання

різних екологічних об'єктів. Ними можуть бути конкретні природні об'єкти або їх складові частини, які підлягають або не підлягають індивідуалізації, а також окремі властивості і якості цих об'єктів природи. Кожен об'єкт природокористування (земельна ділянка, водоймище, лісова ділянка тощо) визначає і його вид (землекористування, водокористування тощо). При цьому слід розрізняти і безпосередній об'єкт користування. Наприклад, загальним об'єктом водокористування є водоймище, надане в користування. Однак безпосередній об'єкт, який визначає основний зміст цього водокористування, може бути різний: якщо він наданий для питних цілей або вирощування рибних ресурсів, то це чистота води, сама можливість відповідного її використання; якщо мається на увазі використання водоймища для плавзасобів, водного транспорту, то це — водна площа, територія. Дії, що виключають можливість використання води для питних цілей або вирощування рибних ресурсів, можуть не перешкоджати судноплавству. Тому захищати необхідно не взагалі право на водоймище (або його частини), яке може залишатися і недоторканим, а право на його цільове використання.

Залежно від ступеня правового регулювання фактичного використання природних ресурсів і засобів його регламентації розрізняють: 1) природні умови існування людини (споживання кисню, опромінення сонцем тощо); 2) загальнодоступне користування природними ресурсами; 3) всебічно урегульоване право природокористування, яке передбачає експлуатацію об'єктів природи, що перебувають у власності, і таких, що не піддаються індивідуалізації. Спільним між природними умовами існування людини і загальнодоступним користуванням природними ресурсами є те, що в будь-якому з них сам процес фактичного використання природних об'єктів не регламентується правом, однак суб'єктивні інтереси даного роду підлягають правовому захисту. Різниця лише в тому, що природні умови охороняються як на вимогу громадян, так і з ініціативи держави безвідносно до окремих осіб, а захист прав при загальнодоступному користуванні є неможливим без відповідної вимоги конкретного суб'єкта цих прав.

115

Загальна частина

Об'єктами загальнодоступного користування є не тільки природні сили і явища, індивідуалізація яких практично неможлива або недоцільна, але іноді і природні ресурси, які перебувають у власності тих чи інших суб'єктів. Це стосується використання деяких властивостей і якостей рослинного і тваринного світу, лісів, водоймищ тощо, коли це не торкається права власності або права користування ними. Але з цього не виникає тотожність об'єктів, а також різних за своїм характером правомочностей з користування природним ресурсом. Кожна з двох правомочностей користування має свій об'єкт — певні якості і властивості природного ресурсу.

Основна особливість третього виду користування природними об'єктами полягає в тому, що воно пов'язане з певним впливом на їх стан.

З цього випливає необхідність у детальній правовій регламентації самого процесу користування, а також підстав і порядку його

виникнення і припинення. У зв'язку з цим такий вид природокористування називають регламентованим, на відміну від загально-доступного природокористування.

Розгляд цієї регламентації і становить основний зміст права природокористування в об'єктивному розумінні. Однак, передусім, слід уточнити поняття об'єкта права природокористування. Об'єктом права природокористування є конкретні, індивідуально визначені і юридично відокремлені природні об'єкти або їх складові частини, закріплені на праві власності або на праві користування за конкретними суб'єктами. Будучи об'єктами права природокористування, вони продовжують залишатися і об'єктами відповідних форм власності. Однак не всі об'єкти державної власності передаються державою в користування окремих суб'єктів. У певній частині природні ресурси залишаються нерозподіленими між окремими природокористувачами і становлять резервний запас або використовуються для задоволення різноманітних суспільних потреб без закріплення за окремими суб'єктами. Такі природні ресурси є об'єктами загального користування.

Природним об'єктам загального користування притаманні такі основні риси: а) вони не передаються і не закріплюються за конкретними суб'єктами, а використовуються без особливого дозволу всіма особами; б) санкціонований законом порядок використання природних об'єктів загального користування не має розвинутої детальної правової регламентації і полягає передусім у визначенні певних заборонних дій, а також певною мірою і дозволених дій; в) їх використання ніякою мірою не фіксується і не підлягає державній реєстрації.

116

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

Об'єктом права природокористування, як уже зазначалося, може бути юридично визначений природний об'єкт (його частина): конкретна земельна ділянка, ділянка надр або лісу, водоймище тощо. Однак у деяких випадках право користування певним видом природних ресурсів пов'язано з необхідністю надання суб'єкту двох або більше різних природних об'єктів. Так, для розробки родовищ корисних копалин гірничодобувному підприємству надається в користування ділянка надр у межах гірничого відводу, а також ділянка землі, необхідна для експлуатації цих надр, внаслідок чого в користуванні одного суб'єкта (організації) перебувають два різних об'єкти права природокористування, тісно пов'язаних між собою.

Нерідко деякі юридично відокремлені природні ресурси виступають як об'єкти права спільного природокористування. Такими можуть бути не всі, а лише деякі види природних ресурсів (ліси, води тощо), окремі ділянки яких можна використовувати за різним основним цільовим призначенням. Об'єктом такого спільного природокористування може бути окремий вид природних ресурсів, закріплений не за одним, а за певним колом суб'єктів. При цьому спільне використання кількох особами одного юридично відокремленого природного об'єкта пов'язане з певними обмеженнями прав одних суб'єктів на користь інших.

Як об'єкт права природокористування досить часто виступає якийсь один, відокремлений, вид природних ресурсів, хоча фактично цей об'єкт являє собою цілий комплекс різних природних ресурсів. Ця

ситуація чітко простежується у праві землекористування, суб'єкт якого відповідно до п. 6 ст. 95 Земельного кодексу має право використовувати не тільки надану землю, але і загальнопо-ширені корисні копалини, торф, лісові угіддя, водні об'єкти, які є на ній, а також експлуатувати інші корисні властивості землі згідно з законодавством.

Юридично об'єктом права природокористування тут визнається земельна ділянка, але у фактичному користуванні землекористувача крім землі перебувають й інші природні об'єкти, пов'язані із землею. У розглянутому випадку можна говорити про наявність об'єкта права комплексного природокористування, серед якого землі належить провідна роль.

Порядок визначення на місцевості (в натурі) відповідних видів природних ресурсів, які надаються в користування, і їх юридичне оформлення як об'єктів права природокористування розглядається в Особливій частині підручника.

117



Загальна частина

§ 3. Суб'єкти права природокористування

Суб'єктами права природокористування є юридичні та фізичні особи, які у визначеному законом порядку набули право користування конкретними природними об'єктами для відповідних цілей і мають у зв'язку з цим певні права та обов'язки. Залежно від природного об'єкта, наданого в користування, їх називають водокористувачами, землекористувачами, лісокористувачами тощо. Такими суб'єктами можуть бути державні, кооперативні підприємства, організації і установи, громадські об'єднання, релігійні організації, акціонерні товариства, спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю українських, іноземних і фізичних осіб, підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам, а також громадяни України. У випадках, передбачених законодавством, природні ресурси можуть надаватися в користування й іншим суб'єктам. Суб'єктами права природокористування є власники окремих природних ресурсів. Наприклад, територіальні громади, громадяни та недержавні і некомунальні юридичні особи виступають користувачами земельних ділянок, що належать їм на праві відповідно комунальної чи приватної власності.

Класифікація суб'єктів права природокористування може бути здійснена за найрізноманітнішими ознаками, наприклад, за родом діяльності або цільовим призначенням наданих у користування

об'єктів природи (сільськогосподарські, несільськогосподарські), що ведуть лісове, водне, мисливське, рибне господарство тощо; на юридичні та фізичні особи тощо.

Серед громадян розрізняють як окремих індивідів, так і групових суб'єктів права природокористування. Питання про громадян — суб'єктів права природокористування ще не набуло достатньо чіткого вирішення в законодавстві.

Виникнення суб'єктивного права користування об'єктами природи пов'язано з наявністю відповідної правоздатності, тобто передбаченої екологічним законодавством здатності суб'єкта бути носієм прав і обов'язків по використанню земель, вод, лісів, надр і т. ін. Не може виникнути суб'єктивне право землекористування, водокористування тощо в суб'єктів, які не володіють земельною, водною, лісовою, фауністичною або іншою екологічною правоздатністю. Земельна, водна, лісова та інша екологічна правоздатність є складовими елементами загальної правоздатності організації, підприємства, установи або громадянина, в яку входить також і цивільна, трудова або інша правоздатність.

118

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

Екологічну правоздатність організацій не можна плутати з повноваженнями державних органів по розпорядженню і управлінню природними об'єктами, які виникають не з правоздатності, а із компетенції цих органів, визначеної державою як сувереном-носієм політичної влади і власником більшості природних ресурсів. Однак це не виключає, що іноді в одній особі зосереджено і орган, який управляє (розпоряджається) природним об'єктом і користується цим об'єктом, тобто є користувачем.

Поняття екологічної дієздатності, тобто здатності своїми діями набувати і здійснювати права і обов'язки з природокористування, самостійного значення для юридичних осіб не має. Вказані суб'єкти, які володіють екологічною правоздатністю, завжди дієздатні. Тому щодо них вживається термін «праводієздатність». Екологічна праводієздатність властива лише самостійно оформленим як єдине ціле організаціям, але не їх структурним підрозділам. Виробничі дільниці, цехи, бригади, ферми тощо такої самостійності не мають, а значить, екологічною правоздатністю не наділені. Тому вони не можуть виступати суб'єктами права природокористування.

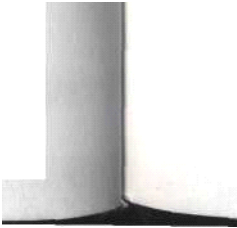
Різного роду організації (державні, колективні, громадські, акціонерні, спільні та ін.), які володіють праводієздатністю, стають суб'єктами права природокористування з моменту надання їм природного об'єкта в користування або у власність, а коли це не вимагається, то з моменту фактичного користування (наприклад, дорогами загального користування).

Екологічна правоздатність громадянина виникає з моменту народження і припиняється з його смертю, при цьому вона, як і цивільна, визнається за всіма громадянами. На екологічну правоздатність громадян не впливає ні соціальний стан або походження, ні стать, ні раса, ні сімейний стан.

Екологічну правоздатність, як умову мати відповідні права, не слід плутати з правом на одержання природного об'єкта в користування, тобто з суб'єктивним правом, передумовою якого є правоздатність.

Для громадян самостійне значення має поняття екологічної дієздатності, що передбачає свідому (розумову) поведінку особи з юридичними наслідками. Вона вимагає певного життєвого досвіду, правильної оцінки юридичного значення своїх дій. Тому екологічна дієздатність, як і цивільна, може визнаватися за різними громадянами і не в однаковому обсязі. Але екологічне законодавство, за невеликим винятком, не містить норм, які безпосередньо визначають екологічну дієздатність громадян в усіх її проявах. Тільки безпосе-

119



Загальна частина

редньо можна зробити висновок, що в повному обсязі, наприклад земельна дієздатність (як один із видів екологічної дієздатності), властива тільки повнолітнім, а також 16-річним громадянам, які входять до складу фермерського господарства.

Стосовно інших категорій громадян земельне законодавство не має досить чітких вказівок щодо їх земельної дієздатності.

Для інших галузей екологічного законодавства характерне поєднання в одній особі користувача і органу, який управляє природним об'єктом. Так, підприємства державних органів лісового господарства, які є органами управління лісами державного значення, разом з тим, мають право здійснювати і лісові користування у визначеному законом порядку (статті 9, 18 Лісового кодексу).

Докладніше питання про суб'єкти права користування надрами, тваринним і рослинним світом, мисливськими угіддями тощо розглядається в Особливій частині підручника.

= § 4. Правова класифікація видів природокористування

Правова класифікація видів природокористування ґрунтується на суттєво важливих ознаках, які виявляють головний їх зміст. Для кожного природокористування основною такою ознакою є вид природного об'єкта, який перебуває в користуванні власника або орендаря. Вид природного об'єкта як складової частини фонду природних ресурсів визначає найбільш важливі особливості і відповідного природокористування. При цьому різновид природних об'єктів має подвійне значення: по-перше, розмежовує природокористування за їх природними властивостями, ступенем правового регулювання (на загальнодоступне і регламентоване) і, по-друге, визначає специфічний порядок виникнення, зміни і припинення кожного виду природокористування, прав та обов'язків його суб'єктів. Тому виникає необхідність диференціації природокористування насамперед на такі види: землекористування, водокористування, лісокористування, користування рослинним і тваринним

світом (крім лісів) тощо. У свою чергу ці види природокористування диференціюються за об'єктом права користування: користування землями сільськогосподарського призначення, користування землями житлової та громадської забудови, користування водами (поверхневими і підземними) тощо.

Особливості конкретного виду природокористування залежать також від суб'єкта, який наділений певними правомочностями і

120

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

обов'язками. Таким чином, класифікація видів природокористування здійснюється одночасно за їх об'єктами і суб'єктами. Єдність цих двох факторів відображає основні правові характеристики кожного виду природокористування. Конкретизація основної мети природокористування стосовно різних його суб'єктів приводить до подальшої класифікації видів природокористування на підвиди. Відповідно до об'єкта і суб'єкта природокористування можна розмежувати на право організацій, підприємств, установ і право користування природними об'єктами громадян.

Диференціація природокористування можлива і залежно від інших критеріїв: первинності і вторинності, загального, спільного і відособленого користування природними об'єктами.

Загальне природокористування характеризується тим, що воно може здійснюватися без спеціального дозволу в кожному окремому випадку з боку компетентних державних органів і підприємств, установ, організацій, за якими природні об'єкти закріплені в користування. Це право виникає із законів або інших нормативних актів, що регулюють природокористування. При цьому законодавством України гарантується право загального використання природних об'єктів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо) безкоштовно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством.

Спеціальне природокористування здійснюється з дозволу компетентних державних органів або комунальних чи приватних власників природних об'єктів, коли вони надаються у відособлене користування¹.

Суб'єктом первинного або вторинного природокористування є особа, правомочність якої по використанню природного об'єкта похідна безпосередньо від права власності.

У вторинного природокористувача є ряд прав, і він має відповідні обов'язки щодо первинного. Вторинне природокористування виникає шляхом укладення договору первинного з вторинним природокористувачем, а також згідно з рішенням відповідних державних органів, але за згодою первинного природокористувача.

Природокористування може бути тимчасовим, відособленим, спільним і загальним. Але закон неоднозначно визначає поняття різних видів природокористування.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року "Про порядок видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів і визначення лімітів використання ресурсів республіканського значення"//ЗП України.— 1992.-№ 9.-Ст. 217.

Загальна частина

Загальним природокористуванням є таке, коли користування природним об'єктом є доступним певною метою усім особам, коло яких не обмежене і вони не пов'язані взаємними правами і обов'язками. Для виникнення права користування тут не вимагається спеціального дозволу. Але саме це право досить визначене, бо межі і дозволені засоби можливого здійснення такого права відомі. Об'єкти цього природокористування не закріплюються за конкретними природокористувачами за винятком випадків тимчасового користування, а перебувають в управлінні відповідних органів, підприємств і організацій, які нарівні з іншими суб'єктами користуються ними.

Спільне природокористування характерне тим, що коло спільних користувачів чітко визначене законом, а самі вони стосовно один до одного мають певні права і обов'язки. Так, відповідно до ст. 89 Земельного кодексу, земельну ділянку, яка належить на праві спільної сумісної власності лише громадянам, вони використовують спільно згідно з договором або законом. При цьому суб'єкти спільного природокористування досить автономні в тому розумінні, що права і обов'язки одного не є джерелом прав і обов'язків другого. Користування природним об'єктом здійснюється цими суб'єктами без визначення (надання) кожному відповідної частини цього об'єкта. Цим і відрізняється спільне природокористування від вторинного.

Важливою умовою користування об'єктами природи є строки користування ними. Вони поділяються на постійні і тимчасові. Постійним визнається природокористування без заздальгідь установленого строку. Тимчасове користування може бути короткостроковим (до трьох років) і довгостроковим — від трьох до двадцяти п'яти років, а при орендному землекористуванні — до 50 років. У разі виробничої необхідності ці строки можуть бути продовжено на період, що не перевищує одного строку відповідно короткострокового або довгострокового тимчасового природокористування. Конкретні строки тимчасового користування водами, надрами, лісами, тваринним світом тощо визначаються відповідними кодексами і законами про природні ресурси.

Наведена класифікація видів права природокористування не є вичерпною. Можна говорити про поступове формування і такого виду, як право духовного природокористування (для задоволення естетичних потреб у спілкуванні людини з природою).

Відомі також громадські та індивідуальні види природокористування, промислове і сільськогосподарське природокористуван-

ня. В умовах ринкових відносин виникає і комерційний вид природокористування'. Однак в основу цього покладена не диференціація відповідних видів (підвидів) природокористування за умовами, які визначають його головний правовий зміст, а групування видів природокористування за загальними ознаками позитивного або негативного характеру, виокремленими з науковою або практичною метою.

= § 5. Підстави і порядок виникнення права природокористування

Право природокористування певного суб'єкта виникає і здійснюється на підставі юридичних актів, які пов'язують норму права, суб'єктивні права і обов'язки конкретного суб'єкта. З ними відповідно пов'язана вся суть правовідносин. Юридичні факти поділяються залежно від їх зв'язку з індивідуальною волею на юридичні події і юридичні дії.

Головними підставами виникнення права природокористування (його видами) є юридичні дії. Вони залежать від об'єкта природи, суб'єкта, виду природокористування тощо. В усіх випадках дії повинні відповідати вимогам і нормам екологічного права.

Юридичний факт є підставою здійснення права загальнодоступного природокористування. Так, закон пов'язує виникнення цього права із самим актом вольової дії громадянина по вільному перебуванню в лісі, збиранню дикорослих плодів, ягід, грибів тощо, по загальному водокористуванню, загальному використанню дикого тваринного світу (ст. 11 Закону України «Про тваринний світ») тощо. Суттєвим тут є сам факт перебування в лісі, користування водою із водних об'єктів загального користування і т. ін.

Юридичні д» як підстава виникнення права природокористування становлять складну юридичну сукупність, що включає: волевиявлення (клопотання, заяву) особи про надання їй у користування або у власність природного об'єкта, його частини, компонента для вилучення з нього корисних властивостей або якостей; прийняття рішення (постанови) компетентних державних органів або організацій, підприємств, установ, незалежно від форм власності; відведення в натурі (на місцевості) природного об'єкта (або його частини, компонента); видачу відповідного документа, який посвідчує право користування даним природним об'єктом.

¹ Стаття 13 Закону України від 3 березня 1993 року "Про тваринний світ".



Загальна частина

Волевиявлення (клопотання, заява) про надання права користування природним об'єктом повинно бути викладене в письмовій формі на адресу компетентного державного органу або власника природного ресурса, який здійснює функції по розпорядженню відповідним природним об'єктом. У разі, коли необхідне клопотання (заява) про надання природного об'єкта в користування, у ньому вказується різного роду обґрунтування (бажаний розмір і місцезнаходження об'єкта, мета його використання, строк використання, склад сім'ї тощо), а в окремих випадках і письмова згода уповноваженого на те органу та інші документи.

Заяву (клопотання) розглядає і виносить рішення відповідний державний орган влади або спеціально уповноважений на те орган по регулюванню природокористування і охороні природних ресурсів.

Видача дозволу на спеціальне використання природних ресурсів регулюється спеціальним Положенням і здійснюється на підставі клопотання (заяви) природокористувача з обґрунтуванням потреби в природних ресурсах, погодженого з місцевою радою, власником або постійним користувачем цих природних ресурсів, а також з відповідними державними органами¹. Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів — це офіційний документ, який посвідчує право юридичної або фізичної особи на здійснення конкретного виду природокористування.

Дозволи (ліцензії тощо) на спеціальне використання природних ресурсів видаються на основі затверджених належним чином лімітів (квот), що визначають обсяги природних ресурсів для використання. Ліміти (квоти) — це система встановлених природокористувачам на певний час обсягів граничного використання (вилучення) природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище і розміщення відходів виробництва.

Спеціальне Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 10 серпня 1992 року, визначає порядок установа лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення².

Після задоволення заяви (клопотання) про надання в користування природного об'єкта і одержання дозволу відповідними орга-

¹ Докладніше про це див.: Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 10 серпня 1992 року // ЗП України.-№9.- Ст. 217.

² Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року "Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів республіканського значення"//ЗП України. - 1992. - № 9. - Ст. 217.

нами проводиться відведення його в природі, тобто на місцевості з визначенням межових знаків (меж). Приступати до використання природного об'єкта, у тому числі і на умовах оренди, до визначення меж на місцевості і одержання дозволу (документа), що засвідчує право користування ним (або право власності на нього), забороняється. Незаконним є природокористування без дозволу (документа), який посвідчує право на нього. Наявність відповідного дозволу (документа) розглядається як обов'язковий елемент юридичної підстави виникнення права природокористування.

Право постійного користування природними об'єктами посвідчується спеціальними державними актами, форми яких затверджуються Верховною Радою або Кабінетом Міністрів України. Право тимчасового користування природним об'єктом, у тому числі на умовах оренди, оформляється договором, форма якого і порядок реєстрації визначається Кабінетом Міністрів України.

Право користування природними об'єктами може виникнути також у зв'язку з користуванням основним об'єктом природи, переданим у користування або у власність.

Суб'єкт права користування мисливською фауною або рибними запасами має певні права і по користуванню земельною або водною територією (лісом, водоймищем). Таке природокористування (його умови, межі допустимості та ін.) регламентується безпосередньо

законом і не потребує, як правило, спеціального дозволу.

Склад перелічених юридичних дій або фактів, які є підставою виникнення права користування відповідними видами природних об'єктів, залежить від ступеня правової врегульованості порядку користування природними об'єктами, їх видів і суб'єктів права природокористування. Це стосується, наприклад, ліцензування діяльності в природокористуванні.

Екологічним законодавством у ряді випадків передбачається продовження права тимчасового користування природними об'єктами. Підстави і порядок виникнення і продовження права користування кожним видом природних об'єктів мають особливості, які розглядаються в Особливій частині підручника.

= § 6. Підстави та порядок припинення, зупинення, зміни права природокористування

Право природокористування може бути припинено (повністю або частково), зупинено на деякий час або змінено тільки на підставах та в порядку, передбачених законом. Для конкретних видів пра-

125

Загальна частина

ва природокористування, а також залежно від об'єктів цього права визначені різні підстави їх припинення, зупинення на деякий час, зміни. Деякі з підстав є загальними для всіх або багатьох видів природокористування. Інші ж мають спеціальний характер і поширюються лише на окремі види права природокористування.

Повне припинення права природокористування настає, коли природокористувач позбавляється права користування на весь наданий йому природний об'єкт. Частковим припиненням вважається вилучення у природокористувача тільки частини природного об'єкта із збереженням за ним права користування залишеною частиною.

Підстави припинення (повністю або частково) права користування природними об'єктами передбачені у спеціальних статтях відповідних кодексів і законів про природні ресурси. Однак наведені в них підстави (перелік) припинення права користування природними об'єктами не є вичерпними. Так, наприклад, у вказаних кодексах і законах відсутня така підстава припинення будь-якого права природокористування, як смерть громадянина-природокористувача.

Існують також підстави, при наявності яких припинення права природокористування завжди обов'язкове і підстави, які залежно від розсуду компетентних органів, можуть спричинити, а можуть і не спричинити припинення даного права. У зв'язку з цим такі підстави можна розмежувати на обов'язкові (безумовні) і умовні.

Для всіх видів права природокористування спільною підставою його припинення є добровільна відмова від права користування природним об'єктом або його частиною, коли відпала потреба в ньому. Термін «відпала потреба» законодавець вживає стосовно організацій, підприємств і установ, а термін «відмова від нього» — стосовно громадян. Однак принципової різниці між цими підставами припинення права природокористування немає, тим більше, що вони названі в статтях, які визначають підстави припинення права

природокористування одночасно і для організацій, і для громадян.

В обох випадках передбачається вільне волевиявлення суб'єкта природокористування. Якщо такого волевиявлення немає, підстава припинення права користування повинна бути іншою. Факт відсутності потреби в користуванні об'єктом природи може визначати лише сам користувач.

Повна відмова від природного об'єкта є обов'язковою безумовною підставою припинення права природокористування. Часткова ж відмова залежно від конкретних обставин може бути не задо-

126

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

волена компетентним органом, який розпоряджається природними ресурсами. Це можливо, наприклад, з мотивів недоцільності його подрібнення або з інших важливих міркувань.

Право користування природним об'єктом завжди припиняється із закінченням строку, на який він надавався. І тут не вимагається будь-яких додаткових підстав або рішень компетентних органів для його припинення. Однак не виключається необхідність визначення такого порядку припинення права користування, при якому забезпечувався б контроль за своєчасним поверненням природного об'єкта за його цільовим призначенням і в належному стані.

Підставою припинення права природокористування згідно із законодавством є необхідність вилучення природного об'єкта у природокористувача для державних, громадських та інших потреб. У всіх названих випадках це обов'язкова безумовна підстава припинення права користування.

Загальнообов'язковою безумовною підставою припинення права природокористування є припинення діяльності підприємства, організації, установи, фермерського господарства, а також смерть громадянина.

Обов'язково припиняється повністю або частково природокористування громадян, яке здійснюється всупереч цілям і вимогам, передбаченим відповідними документами на той або інший вид природокористування. Нецільове ж природокористування, яке здійснюється підприємствами, організаціями і установами, є умовною підставою припинення права природокористування. Підстави припинення права, наприклад користування диким тваринним світом, не передбачають його нецільового використання (ст. 28 Закону України «Про тваринний світ»). Але його не слід ставити в один ряд з порушенням порядку спеціального використання об'єктів тваринного світу, а також різними правилами, нормами і вимогами по його охороні і використанню, більше того — їх поглинати.

Підставою припинення права природокористування є розірвання договору про тимчасове користування природним об'єктом, у тому числі і на умовах оренди. Воно є умовною підставою припинення того чи іншого права природокористування, бо для його дострокового розірвання необхідна наявність порушень умов договору з боку орендаря або орендодавця.

Закінчення ж строків дії таких договорів є безумовною підставою для припинення тимчасового, в тому числі і орендного користування природним об'єктом.

Загальна частина

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

Деякі підстави припинення права природокористування притаманні лише користуванню окремими природними об'єктами. Тому, на відміну від вищенаведених загальних, вони є специфічними для окремих природних об'єктів.

Екологічне законодавство передбачає також випадки зупинення (тимчасової заборони), обмеження і зміни права природокористування.

Зупинення означає тимчасову заборону природокористування до виконання необхідних природоохоронних заходів, тобто зупиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання.

Обмеженням права природокористування є випадки, коли на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів) встановлюються зменшені обсяги викидів і скидів забруднюючих речовин та розміщення відходів у цілому по підприємству чи по окремих його цехах (дільницях) і одиницях обладнання.

При тимчасовій забороні (зупиненні) чи припиненні діяльності підприємств забороняються всі викиди і скиди забруднюючих речовин та розміщення відходів по підприємствах в цілому чи окремих їх цехах (дільницях) і одиницях обладнання.

Діяльність підприємств обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) в разі перевищення ними лімітів використання природних ресурсів, порушення екологічних нормативів, екологічних стандартів, а також вимог екологічної безпеки у спеціально передбачених випадках уповноваженими державними органами в межах своєї компетенції⁷⁶.

Зміна права природокористування не означає припинення (повністю або частково) даного права, воно стосується лише самого змісту права користування, тобто змінює його мету, характер, а значить і правомочності природокористувача.

Кожний вид права природокористування має свій, визначений законом порядок припинення, зупинення або змін, який залежить від самої підстави припинення, зупинення або зміни і значною мірою від різновиду природних об'єктів. Специфічний порядок і умови припинення, зупинення або зміни права користування конкретними природними об'єктами розглядається в Особливій частині підручника.

¹ Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій у разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища: Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року//Відомості Верховної Ради України. -1992. - № 46. - Ст. 637.

- = § 7. Права і обов'язки природокористувачів

Правомочності природокористувачів по використанню і володінню природними об'єктами втілюються в конкретних правах і обов'язках, визначених Конституцією України, Законом «Про охорону навколишнього природного середовища», кодексами і законами України про природні ресурси, іншими нормативними актами, а також документами на право користування (власності) відповідними природними об'єктами.

Права і обов'язки природокористувачів можна поділити на загальні і спеціальні. Загальними є такі, що притаманні всім без винятку суб'єктам природокористування. Спеціальні ж визначаються залежно від природного об'єкта, який використовується, його природних якостей, специфіки, виду природокористування і властиві лише певним суб'єктам природокористування.

До загальних прав, зокрема, належать такі, як право на самостійне господарювання при використанні природного об'єкта, на видобування з нього корисних властивостей і якостей, на одержання плодів і прибутків від нього, на здійснення різних дій у межах закону з метою одержання корисного ефекту від природного об'єкта, право вимагати усунення перешкод у користуванні природним об'єктом, право на одержання повної і достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, право на участь у проведенні громадської екологічної експертизи, на подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на природний об'єкт, що використовується, право вимагати відшкодування збитків, нанесених правомірними або неправомірними діями інших осіб, право на захист порушеного права користування природним об'єктом шляхом подання позову до судових органів.

Права природокористувачів можуть бути обмежені в інтересах держави або інших природокористувачів. Обмеження прав природокористувачів не передбачене законом і є недопустимим. Екологічні права природокористувачів забезпечуються шляхом установа в законодавстві певних гарантій¹.

Головним обов'язком усіх природокористувачів є раціональне і ефективне використання природних об'єктів, бережливе до них ставлення відповідно до вимог законодавства про охорону навко-

¹ Див., напр., ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища".

Загальна частина

лишнього природного середовища. Для цього на природокористувачів покладено обов'язок виконувати передбачені законом певні екологічні вимоги: застосовувати новітні технології; здійснювати заходи щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних об'єктів, негативному впливу їх діяльності на стан навколишнього природного середовища; здійснювати заходи щодо відтворення природних об'єктів; застосовувати біологічні, хімічні та інші методи поліпшення якості природних об'єктів, які забезпечують охорону природного середовища і безпеку здоров'я населення; зберігати території та об'єкти природно-заповідного фонду, що підлягають особливій охороні; здійснювати господарську та іншу діяльність без порушення прав інших осіб. Загальним обов'язком усіх природокористувачів є також дотримання ними вимог екологічної безпеки, екологічних нормативів і лімітів, внесення зборів за спеціальне використання природних об'єктів та штрафів за екологічне правопорушення; компенсування шкоди, заподіяної забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє

середовище. Громадяни зобов'язані виконувати й інші обов'язки при використанні природних об'єктів відповідно до законодавства України.

Спеціальні права і обов'язки властиві кожному виду природокористування стосовно його об'єктів. Вирішальну роль тут відіграє мета природокористування. Права і обов'язки, реалізація і виконання яких обумовлюють безпосереднє досягнення мети цього виду природокористування, є для нього спеціальними. Вони, як правило, встановлюються відповідними галузями екологічного законодавства як для підприємств, організацій і установ, так і для громадян, тобто без диференціації на юридичні та фізичні особи¹.

Більш детально права та обов'язки конкретних природокористувачів розглядаються в Особливій частині підручника.

===== § 8. Використання природних ресурсів на умовах оренди

Екологічне законодавство передбачає можливість використання деяких природних ресурсів на умовах оренд.

У сучасних умовах в екологічному законодавстві сформована певна правова основа орендного природокористування. Вона передбачена відповідними статтями кодексів України: Земельного (ст. 93), Лісового (ст. 10), Водного (ст. 51), а також законів України

¹ Див.: статті 18 та 19 Лісового кодексу України, ст. 24 Кодексу України про надра.

«Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2001 року і «Про оренду землі» в редакції від 2 жовтня 2003 року та підза-конними нормативними актами.

Договірні орендні відносини виникають тільки з приводу окремих природних ресурсів. Так, в оренду надаються: земельні ділянки, ділянки лісового фонду, водні об'єкти (їх частини), а також мисливські угіддя.

За договором оренди природних ресурсів сторонами виступають орендодавці і орендарі. Орендодавці — громадяни та юридичні особи, у власності яких перебувають земельні ділянки, або уповноважені ними особи. Орендодавцями природних ресурсів, що перебувають у комунальній власності, виступають сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом.

Орендодавцями природних об'єктів, що перебувають у державній власності, є районні, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України в межах повноважень, визначених законом.

Орендарями можуть бути громадяни і юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, міжнародні об'єднання та організації, а також іноземні держави. Крім того, законом встановлено, що орендарями природних ресурсів можуть виступати Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Кабінет Міністрів України, а також сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах

повноважень, визначених законом.

Згідно з договором оренди природних ресурсів орендодавець надає орендарю природні ресурси (їх частини) в тимчасове користування на умовах оренди для задоволення потреб орендаря, а останній зобов'язується використовувати їх за цільовим призначенням з додержанням екологічних нормативів, своєчасно вносити орендну плату та виконувати інші умови договору. Мета договору оренди природних ресурсів залежить від конкретного виду природного ресурсу, що орендується, строку договору і визначається відповідними нормами законодавства, а в окремих випадках і договором. Для кожного виду природокористування передбачаються певні цілі користування. І, як правило, природні ресурси надаються в оренду для всіх цілей, характерних для даного виду природокористування (землекористування, лісокористування). Але є і винятки, коли природні ресурси надаються в оренду лише для деяких цілей використання. Так, водні об'єкти (їх частини) надаються

5>

131

Загальна частина

в оренду тільки для риборозведення, виробництва сільськогосподарської продукції, промислової продукції, а також для лікувальних і оздоровчих цілей.

Права і обов'язки сторін у договорі визначаються передусім його умовами, оскільки природні ресурси за своїми природними характеристиками різні. Береться до уваги також мета договору. Права та обов'язки сторін за договорами оренди конкретних природних ресурсів різноманітні, але серед них можна виокремити й такі, що притаманні всім видам договорів оренди. До основних прав орендаря належать: право користуватися орендованими природними ресурсами відповідно до умов договору; вимагати від орендодавця своєчасного повернення природного ресурсу; самостійно визначати напрямки своєї господарської діяльності тощо. Орендодавець має право вимагати своєчасного внесення орендної плати; перевіряти додержання орендарем умов договору; вимагати відшкодування заподіяних йому збитків тощо.

До основних обов'язків орендаря належать цільове раціональне використання природного ресурсу; своєчасне внесення орендної плати; здійснення комплексу заходів з відтворення та охорони природних ресурсів; відшкодування заподіяних їм збитків тощо. Основні обов'язки орендодавця: надання природного ресурсу в оренду відповідно до умов договору; утворення необхідних умов для ефективного і раціонального використання природних ресурсів; відшкодування збитків, заподіяних орендарю внаслідок порушення умов договору, тощо.

Визначення конкретного комплексу прав та обов'язків сторін за договором регулюється приписами, які в цілому присвячені правам та обов'язкам користувачів даними природними об'єктами.

У певних випадках укладення договору оренди передбачає проведення аукціону (конкурсу), наприклад у Законі України «Про оренду землі» (ст. 16), або здійснення інших юридичних фактів. У лісовому та водному законодавстві передбачено обов'язкове попереднє узгодження договору оренди. При оренді, наприклад, водних об'єктів (їх частин) воно

проводиться з державними органами охорони навколишнього природного середовища та водного господарства; при оренді ділянок лісового фонду — з постійними лісокористувачами (спеціалізованими лісогосподарськими підприємствами, іншими підприємствами, в яких створені спеціалізовані підрозділи тощо).

Строки, на які укладаються договори оренди природних ресурсів, різні і залежать від виду природного ресурсу, що орендується.

132

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

У законодавстві встановлені граничні терміни договорів оренди: землі — до 50 років; водних об'єктів — до 25 років; ділянок лісового фонду — 25 років.

Мисливські угіддя надаються в оренду на строк не менше 15 років. Оренда природних ресурсів може бути довгостроковою або короткостроковою. Відповідно до законодавства орендарі (при оренді ділянок землі, лісового фонду, мисливських угідь) мають переважне право на поновлення договору оренди після закінчення строку його дії. Конкретні ж строки договору встановлюються самими сторонами.

Оренда передбачає платне користування природним ресурсом у формі орендної плати. Її розмір, за загальним правилом, встановлюється в договорі за згодою сторін. Іноді мінімальні розміри орендної плати передбачає законодавство. Так, Лісовий кодекс закріплює, що розмір орендної плати визначається сторонами в договорі, але не нижче від встановлених такс на лісові ресурси (ст. 90). А Закон України «Про оренду землі» (ст. 21) передбачає, що річна орендна плата за земельні ділянки, які перебувають у державній власності, надходить до відповідних бюджетів, розподіляється і використовується відповідно до закону і не може перевищувати 10 відсотків їх нормативної грошової оцінки. У разі визначення орендаря на конкурентних засадах може бути встановлений більший розмір орендної плати. Розмір такс на лісові ресурси і земельний податок встановлюються відповідними нормативними актами.

У земельному законодавстві (ст. 8 Закону «Про оренду землі») передбачено право орендаря на передачу земельної ділянки в суборенду, що оформляється відповідним договором.

Договір оренди може бути припинено у разі: закінчення строку дії, на який було укладено договір; вилучення природного ресурсу у встановленому порядку; розірвання договору тощо.

За невиконання або неналежне виконання договору оренди сторони несуть відповідальність у встановленому законом порядку.

Закріплення в чинному екологічному законодавстві використання природних ресурсів на умовах оренди слід визнати позитивним фактором. Таке використання стимулює сторони договору до ефективної та раціональної експлуатації природних ресурсів, сприяє більш стійкому правовому статусу природокористувачів.

§ 9. Захист права природокористування

Конституція України передбачає, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Усі суб'єкти рівні перед законом (ч. 4 ст. 13).

Загальна частина

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та способами, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19). Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, вони гарантуються Конституцією і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Екологічне право забезпечує насамперед правове регулювання і захист відносин права користування природними об'єктами в нормальних умовах їх використання природокористувачами без порушення їх правомочностей. При цьому норми права передбачають порядок здійснення права природокористування, прав і обов'язків природокористувачів, а також визначають гарантії і захист законних прав і інтересів природокористувачів.

Захист права природокористування в широкому розумінні здійснюється усіма нормами екологічного законодавства, що забезпечують нормальний розвиток еколого-економічних відносин в умовах ринку з використання природних об'єктів. Поряд з цим дане поняття у вузькому розумінні визначається як сукупність тільки правових засобів або форм, що застосовуються в разі порушень відносин природокористування, тобто суб'єктивних прав та інтересів природокористувачів¹.

Найпоширенішими видами порушень таких прав та інтересів є: самовільне заняття (захоплення) природного об'єкта, що належить на законних підставах природокористувачеві; його псування або забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими відходами і стічними водами; його незаконне зменшення або вилучення; перешкоджання в користуванні ним; заподіяння майнових збитків у наведених випадках, а також у разі знищення або пошкодження сіножатей, пасовищ, посівів, насаджень; зняття врожаю; знищення межових знаків; інші дії, що порушують законні права та інтереси природокористувачів.

З метою їх захисту законодавством передбачається поновлення порушених прав та інтересів законних природокористувачів. По-

¹ Поняття "захист" визначається в даному разі як здійснення активних дій уповноважених на це суб'єктів (юридичних чи фізичних осіб) по запобіганню посяганням (попередженню посягань) або припиненню посягань на суб'єктивні права та інтереси, що охороняються законом.

новлення прав природокористувачів здійснюється уповноваженими органами відповідно до їх компетенції, а також судом або третейським судом.

Втручання в діяльність природокористувачів, пов'язану з використанням природних об'єктів, з боку державних, господарських та інших органів і організацій забороняється, за випадком порушення

природокористувачами екологічного законодавства, тобто належних їм обов'язків. Припинення права користування природними об'єктами або їх частиною можливе лише у випадках, передбачених законодавством.

Закон передбачає такі засоби захисту суб'єктивних прав та інтересів природокористувачів: визнання спірних прав за законним природокористувачем; поновлення стану, що існував до порушення права і припинення дій, що його порушують; припинення або зміна правовідносин та ін. Самостійним засобом захисту прав природокористувачів є стягнення з особи, що порушила законні права та інтереси природокористувача, заподіяної шкоди в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення та погіршення якості природного об'єкта. Природокористувачі, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодолимих витрат за час, необхідний для відновлення свого здоров'я в разі його погіршення, а також відновлення якості природного об'єкта, його відтворення до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Особи, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду природокористувачам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.

Захист права природокористування відбувається як в адміністративному, так і в судовому порядку. В останньому випадку він здійснюється шляхом подання в судові органи позовів про поновлення порушених прав і інтересів природокористувачів; про витребування об'єкта природокористування з чужого незаконного володіння; про усунення перешкод, що заважають нормальному здійсненню права природокористування; про примушення інших осіб дотримуватися чинного законодавства; про відшкодування збитків (шкоди), заподіяних порушенням суб'єктивних прав і інтересів природокористувачів; про повернення безпідставно придбаного (вважаю тощо).

Більш детально про захист прав конкретних природокористувачів йдеться в Особливій частині підручника.

135

Розділ VII

Правове забезпечення екологічної безпеки

= § 1. Поняття екологічної безпеки та правова основа її забезпечення

Екологічна безпека (екобезпека) являє собою соціоприродну та наукову реальність, є об'єктом дослідження різних наук (природничих, соціальних, юридичних та ін.), оскільки охоплює складний комплекс взаємозв'язків людини з навколишнім природним середовищем.

Екобезпека — категорія соціальна, притаманна людському суспільству, формується в межах суспільних відносин. Вона має певні

правові форми неправового характеру хоча і належить до явищ.

Зазначена категорія характеризується, по-перше, як вічна цінність людського суспільства, що ґрунтується на певній системі гарантій екологічної безпеки співіснування природи і людини. Йдеться про безпеку людини в процесі: взаємодії з природним середовищем, з небезпечними речовинами (радіоактивними, хімічними, токсичними тощо), використання руйнівних або небезпечних технологій і процесів, здійснення різноманітних впливів на довкілля тощо. Вона може бути пов'язана і з не контрольованими людиною процесами (стихійні сили природи).

По-друге, при забезпеченні екологічної безпеки враховуються закони природи, за якими розвиваються екологічні об'єкти.

По-третє, екобезпека здійснюється під контролем держави, яка утворює цілу систему спеціальних органів.

По-четверте, основою правової форми є екологічне право як самостійна правова галузь. Правове забезпечення екобезпеки є одним з основних принципів цього права.

Визначення екологічної безпеки як правової категорії має різне тлумачення в еколого-правовій науці. Вважають, що її сутність полягає в захисті людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умовах збереження здоров'я людей і забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку; балансі розвитку екосистем; діяльності по захисту життєво важливих екологічних інтересів; в тому, що вона є складовою частиною міжнародної еко-

136

Розділ VII. Правове забезпечення екологічної безпеки

логічної безпеки тощо. Право екологічної безпеки розглядають як комплексну галузь екологічного права, систему правових норм та інших засобів, які спрямовані на створення правових умов для реалізації суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та захист його в разі порушення, а також регулювання відносин щодо здійснення екологічно небезпечної діяльності з метою запобігання погіршенню екологічної обстановки, виникненню екологічної небезпеки для природних систем, населення, інтересів держави і юридичних осіб та здійснення системи заходів у разі виникнення екологічної небезпеки щодо ліквідації небезпечних наслідків, визначення режиму використання екологічно небезпечних територій і об'єктів, встановлення особливого статусу осіб, що постраждали від негативних наслідків природної стихії чи техногенного впливу, досягнення режиму безпечного існування населення і стану довкілля на місцевому, регіональному, національному і транснаціональному рівнях¹.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 50) визначає екологічну безпеку як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, що гарантується здійсненням широкого комплексу взає-мозв'язаних екологічних, політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів

Екологічна безпека розглядається у двох аспектах. Як суб'єктивна категорія вона проявляється у процесі реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку шляхом регулятивного та охоронного

методів. Це право громадян тісно пов'язане з правом на безпечне навколишнє природне середовище для їх життя і здоров'я. З іншого боку — це *об'єктивно* існуюча система правового забезпечення екологічної безпеки, за допомогою якої регламентується екологічно небезпечна діяльність, режим використання природних ресурсів, охорона довкілля, попередження погіршення екологічного стану та виникнення небезпеки для природних об'єктів і населення.

Довкілля вважається *безпечним*, коли його стан відповідає встановленим у законодавстві критеріям, стандартам, лімітам і нормативам, які стосуються його чистоти (незабрудненості), ресурсо-місткості (невиснаженості), екологічної стійкості, санітарних вимог, видового різноманіття, здатності задовольняти інтереси громадян.

¹ Див.: Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. - К.: Знання-Прес, 2002. - С. 12,22.

137

Загальна частина

Розділ VII. Правове забезпечення екологічної безпеки

Чинне екологічне законодавство України як критерії безпеки навколишнього природного середовища передбачає спеціальні нормативи екологічної безпеки.

За якісними показниками стан довкілля можна представити трьома рівнями, де його якість розглядається як сукупність природних та «набутих» властивостей, сформованих під впливом антропогенної діяльності, які відповідають встановленим екологічним, санітарно-гігієнічним нормативам, що забезпечують умови для розвитку і відтворення живих організмів, у тому числі життєдіяльності людини. Найвищий якісний рівень природного середовища являє собою *чисте природне середовище*. У цьому разі забруднення природного середовища є мінімальним, воно не спричиняє змін нормального екологічного стану в певному регіоні. До другого рівня слід віднести *сприятливе природне середовище*. Тут забруднення природного середовища можливе в межах, які не впливають на стан здоров'я людини і коли відсутні будь-які неприємні фактори, викликані специфікою окремих виробництв. До третього рівня можна віднести *безпечне природне середовище*. На відміну від другого рівня тут допускається можливість наявності в природному середовищі певного регіону незагрозливих для людини негативних факторів.

Як зазначалося, екобезпека природних об'єктів пов'язана з безпекою громадян у сфері екології. Це є передумовою здійснення природного і невід'ємного права людини на безпечне довкілля.

Об'єктами екологічної безпеки відповідно до ст. 3 Закону «Про основи національної безпеки України» є: *людина і громадянин* (їх конституційні права та свободи, перелік яких відповідно до Основного Закону (ст. 22) не є вичерпним); *суспільство* (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси); *держава* (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність). Таким чином, об'єктами екологічної безпеки є життєво важливі інтереси суб'єктів безпеки: права, матеріальні та духовні потреби особи; природні ресурси та навколишнє природне середовище як матеріальна основа державного і суспільного розвитку.

Суб'єктами забезпечення екологічної безпеки є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада Національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, міс-

138

цеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, громадяни України, об'єднання громадян (ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України»).

У термінологічному і змістовому аспектах безпека пов'язана з антонімом «небезпека» і є його зворотною стороною. Безпека — виключення небезпеки або її зменшення до прийнятної ризику для довкілля. У частині 1 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вказується на попередження погіршення екологічного стану і виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Екологічна небезпека — це сукупна небезпека, діяльність техногенних систем, під впливом яких виникли природні екологічні фактори та негативні природні процеси. У зв'язку з тим, що антропогенне і технічне перевантаження на довкілля постійно зростає, закріплено Перелік видів діяльності і об'єктів, що являють собою підвищену екологічну небезпеку¹, який зараз містить понад 22 їх види і постійно поновлюється.

Правові, економічні, соціальні, організаційні основи діяльності, пов'язані з об'єктами підвищеної небезпеки і спрямовані на захист довкілля, життя і здоров'я людей від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеженню (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків, визначаються в Законі України від 18 січня 2001 року «Про об'єкти підвищеної небезпеки»². Об'єктами підвищеної небезпеки вважаються такі, на яких використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або трансформуються небезпечні речовини чи категорії речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти, які є реальною загрозою виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Екологічно *небезпечні види діяльності і об'єкти* — це важливі чинники, які потребують розробки оптимальних заходів по забезпеченню екологічної безпеки.

Правові вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки різноманітні за своїм змістом, направленістю і містяться не тільки в еко-

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 554 // ЗП України. - 1995. - № 10. - Ст. 252.

² Офіційний вісник України. - 2001. - № 7. - Ст. 268.

I

Загальна частина

логічному законодавстві, але й в інших нормативно-правових приписах держави'.

Категорія «екологічна безпека» з'явилась в українському законодавстві з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

У подальшому вона отримує конституційне закріплення, її забезпечення та захист віднесено до обов'язків і найважливіших функцій держави, а також є справою всього українського народу (статті 16, 17 Конституції України). Поряд з людиною, її життям і здоров'ям, честю й гідністю, недоторканністю безпека проголошується і визначається Основним Законом *найвищою соціальною цінністю* (ст. 3).

Зазначені положення Основного Закону становлять конституційну основу екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до них були розроблені: Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки²; Концепція (основи державної політики) національної безпеки України³; Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року⁴.

Чинне законодавство України не тільки визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. - № 30. — Ст. 141; Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 41. - Ст. 546 зі змінами; Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 року // Офіційний вісник України. - 2003. - № 29. - Ст. 1433; Закон України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" від 18 січня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 7. — Ст. 268; Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року "Про Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38—39. — Ст. 248; Закон України "Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218; Основи законодавства про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 4. - Ст. 19; тощо.

² Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 38-39. - Ст. 248.

³ Там само. - 1997. - № 10. - Ст. 85; 2001. - № 9. - Ст. 38. З набранням чинності Законом України " Про основи національної безпеки України" втрачає чинність вказана Концепція. Див.: Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — Ст. 1433.

⁴ Офіційний вісник України. - 2003. - № 29. - Ст. 1433.

Розділ VII. Правове забезпечення екологічної безпеки

зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, але й визнає *пріоритетні національні інтереси*: забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства; збереження навколишнього природного середовища; раціональне використання природних ресурсів (ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України»).

Загальні положення у сфері екологічної безпеки закріплені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Самостійного закріплення в ньому дістав принцип правового забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, який належить до основних принципів екологічного права (ст. 3). Його

сутність полягає в тому, що за допомогою правових та інших заходів забезпечується підтримка безпечного стану навколишнього природного середовища для життя та здоров'я громадян, докільля в цілому.

У поресурсовому законодавстві окремо вирізняються принципи, що забезпечують пріоритет екологічних вимог перед іншими. До них належать: пріоритетність вимог екологічної безпеки; обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів; гарантування екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей. Відмінною рисою цих принципів від інших є забезпечення підтримання екологічної рівноваги на території України.

Законодавче закріплення отримали заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при здійсненні різних видів господарської діяльності, які можуть негативно впливати на навколишнє природне середовище, життя і здоров'я людини. У зв'язку з цим в літературі іноді слушно зазначається, що еколого-правові норми неоднорідні і регулюють різні види правовідносин. Одні спрямовані на *охорону* навколишнього природного середовища, закріплюють вимоги екологічної безпеки і є обов'язковими для виконання, а інші — встановлюють *обов'язки* щодо дотримання екологічних вимог та здійснення різноманітних видів господарської діяльності¹.

Недотримання вимог екологічної безпеки створює екологічно небезпечну ситуацію, яка загрожує стану навколишнього природного середовища та здоров'ю людини, спричиняє різноманітні наслідки. Вимоги екологічної безпеки в законі сформульовані *за трьома напрямками: за господарськими суб'єктами, стадіями господарського процесу, видами господарської діяльності.*

¹ Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій в схемах. Загальна частина. - К.: Вентурі, 1996. - С. 93.

Загальна частина

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» окремо закріплює вимоги екологічної безпеки *за видами господарської діяльності* у: сільському господарстві, промисловості, транспорті, при розміщенні та розвитку населених пунктів. Згідно зі ст. 58 Закону вимоги екологічної безпеки поширюються повною мірою на військові і оборонні об'єкти, а також на об'єкти органів внутрішніх справ і державної безпеки. Цих вимог повинні також додержуватися при дислокації військових частин, проведенні військових навчань, маневрів, переміщень військ і військової техніки.

Забезпечення екологічної безпеки знаходить своє правове закріплення в нормативних актах, які регулюють окремі види господарської діяльності або використання та охорону природних ресурсів. Зокрема, Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 року¹ регулює правові відносини, пов'язані з державною реєстрацією, виробництвом, закупівлею, транспортуванням, зберіганням, реалізацією та безпечним для здоров'я людини і навколишнього природного середовища застосуванням пестицидів і агрохімікатів (статті 3, 6—9, 13, 18—20 та ін.). Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995

року² (статті 3, 8, 13, 17 та ін.) спрямований на попередження настання екологічної небезпеки у процесі поводження з радіоактивними матеріалами і відходами, у процесі використання ядерної енергії, на радіаційний захист населення. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року³ (статті 1,3,4), регламентує забезпечення вимог екологічної безпеки у надзвичайних ситуаціях. Закон України «Про правовий режим території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 року зі змінами⁴ встановлює вимоги щодо екологічної безпеки в межах територій і зон, на яких запроваджено режим надзвичайних екологічних ситуацій тощо.

Вимоги екологічної безпеки знаходять своє закріплення в обов'язкових нормах, правилах, стандартах щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів тощо. Так, у ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачена система екологічних нормативів. Вони встановлюють гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допу-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 14. — Ст. 91.

² Там само. - № 12. - Ст. 81.

³ Там само. - 2000. - № 23. - Ст. 176.

⁴ Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 16. - Ст. 198.

Розділ VII. Правове забезпечення екологічної безпеки

стимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Законодавством України можуть встановлюватися також нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

Це дає змогу стверджувати, що в сучасних умовах забезпечення екологічної безпеки стало розвивається як самостійний напрямок діяльності держави і суспільства. Тому систему правових приписів у галузі забезпечення екологічної безпеки можна розглядати як самостійний складний правовий інститут в галузі екологічного права.

Нині триває процес удосконалення зазначеного правового інституту. Так, в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки передбачається удосконалення законодавства в галузі забезпечення екологічної безпеки шляхом прийняття закону «Про екологічну (природно-техногенну) безпеку».

§ 2. Види екологічної безпеки

Класифікацію екологічної безпеки можна провадити за різними критеріями: за джерелами небезпеки, територіальним принципом, масштабами шкідливого впливу, за способами і заходами забезпечення (які будуть розглянуті в § 4 цього розділу). Деякі з видів екологічної безпеки мають внутрішню диференціацію.

За територіальним принципом розрізняють: глобальну (міжнародну), національну (державну), регіональну, місцеву, об'єктову екологічну безпеку.

За способами забезпечення виокремлюють — техногенно-екологічну, радіоекологічну, соціально-екологічну, природну, еко-номіко-екологічну безпеку та ін.

За об'єктами охорони можна вирізнити: загальну екологічну безпеку

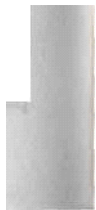
довкілля, яка включає: а) глобальну; б) національну; в) локальну; г) особисту екологічну безпеку громадян.

Залежно від причин порушення екологічної безпеки розрізняють таку, що виникла: внаслідок впливу на природний об'єкт людської діяльності (соціально-політичного, військового, техногенного характеру); під впливом самих природних процесів (землетрус, виверження вулкану, повінь тощо).

Екобезпека диференціюється залежно від екологічно небезпечних видів діяльності, об'єктів на: технічну, хімічну, токсичну, біологічну, радіаційну, ядерну, гідротехнічних споруд, транспортних засобів тощо.

142

143



Загальна частина

У поресурсовому законодавстві на суб'єктів екологічного права покладений обов'язок при здійсненні діяльності вживати необхідних заходів щодо запобігання та недопущення підвищення встановлених рівнів акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного впливу на природне середовище, життя та здоров'я людини в населених пунктах, рекреаційних та заповідних зонах. Наприклад, під час розроблення та встановлення нормативів екологічної безпеки (гранично допустимої концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимого вмісту забруднюючих речовин у кормах, гранично допустимих рівнів акустичного, електромагнітного, радіаційного та інших шкідливих фізичних і біологічних факторів, гранично допустимих викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин тощо) повинні враховуватися щодо охорони тваринного світу та середовища існування тварин (ст. 52 Закону України «Про тваринний світ»).

Радіаційна безпека є дотриманням допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановленого нормами, правилами та стандартами з безпеки¹, а *ядерна безпека* — дотримання норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів, що забезпечують радіаційну безпеку².

Норми, правила та стандарти щодо ядерної та радіаційної безпеки — це критерії, вимоги та умови забезпечення безпеки при використанні ядерної енергії. Їх дотримання є обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері використання ядерної енергії.

*Екологічна безпека при поводженні з виробничими, побутовими та іншими відходами** — додержання встановлених нормативів, лімітів, стандартів, правил та умов використання при додержанні вимог екобезпеки, санітарних норм, які забезпечують можливість подальшого господарського використання цих територій.

Радіаційна безпека під час поводження з радіоактивними відходами — це неперевищення допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встанов-

¹Закон України від 8 лютого 1995 року "Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку" // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 12. - Ст. 81.

²Там само.

³Закон України від 5 березня 1998 року "Про відходи" // Офіційний вісник України. - 1998. - № 13. - Ст. 483.

144

Розділ VII. Правове забезпечення екологічної безпеки

лених нормами, правилами, стандартами безпеки, а також обмеження міграції радіонуклідів у навколишнє природне середовище¹.

Екологічна безпека транспортних засобів — додержання правил, лімітів, нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин, які забезпечують екобезпеку всіх видів транспорту (автомобільного, повітряного, трубопровідного тощо).

Виходячи з *масштабів шкідливого впливу* і наслідків аварій і катастроф в конкретній місцевості, можна виокремити зовнішню і внутрішню екологічну безпеку. Під *внутрішньою* розуміють діяльність працівників підприємств, установ, організацій, які виконують роботи, пов'язані з джерелом підвищеної небезпеки, та завідомо йдуть на екологічний ризик, ставлять себе в залежність від негативного екологічного впливу. Для населення територій, на яких розташовуються об'єкти підвищеної небезпеки, останні є джерелом *зовнішньої екологічної небезпеки*.

= § 3. Правові заходи забезпечення екологічної безпеки

Екологічна безпека на території України забезпечується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. За своїм змістом державно-правові заходи не однорідні. їх можна розподілити на кілька видів залежно від спрямованості дій: *організаційно-превентивні, регулятивно-стимулюючі, розпорядчо-виконавчі, охоронно-відновлювальні та забезпечувальні*. Вони утворюють своєрідний правовий механізм, який слід розуміти як систему державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем, локалізацію проявів екологічної небезпеки².

Організаційно-превентивні заходи. Вони спрямовані на виявлення екологічно небезпечних для навколишнього природного середовища та здоров'я людини територій, зон, об'єктів і видів діяльності, а також здійснення певних заходів для попередження виникнення екологічної небезпеки. До них належать: 1) обліково-установчі;

¹Закон України від 30 червня 1995 року "Про поводження з радіоактивними відходами" // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 27. — Ст. 198.

²Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій в схемах. Загальна частина. - К.: Вентурі, 1996. - С. 94.

Загальна частина

2) реєстраційні; 3) експертно-оцінювальні; 4) інформаційно-прогностичні. Крім цього, в Україні розвиваються екологічний аудит, екологічне страхування.

Обліково-установчі заходи передбачають виявлення, інвентаризацію, класифікацію небезпечних зон, об'єктів, територій і джерел.

Реєстраційні заходи включають паспортизацію екологічно небезпечних об'єктів¹, сертифікацію, підтвердження відповідності, ліцензування, реєстрацію екологічно небезпечних джерел. У разі випуску екологічно небезпечної продукції вона підлягає сертифікації². У процесі сертифікації видається сертифікат відповідності, що підтверджує відповідність продукції українським стандартом. На такій продукції ставлять знак відповідності встановленому зразку. Обов'язковість сертифікації продукції передбачена безпосередньо Законом України від 15 грудня 1993 року «Про захист прав споживачів»³. Закон України від 17 травня 2001 року «Про підтвердження відповідності»⁴ визначає правові та організаційні засади підтвердження відповідності продукції, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу та спрямованого на забезпечення єдиної державної технічної політики у сфері підтвердження відповідності.

Об'єкти, які підлягають приватизації, повинні відповідати вимогам екологічної безпеки згідно з наказом Фонду державного майна та Мінекобезпеки від 19 серпня 1999 року «Про порядок визначення відповідності діяльності об'єктів, які підлягають приватизації, вимогам екологічної безпеки»⁵.

Послідовна реєстрація екологічно небезпечних джерел здійснюється відповідно до чинного законодавства. Екологічно небезпечні види діяльності підлягають ліцензуванню, яке включає заходи, спрямовані на регулювання і обмеження екологічно небезпечних видів діяльності шляхом впровадження системи дозволів та встановлення ліцензійних умов здійснення такої діяльності. Екологічне ліцензування регламентується Законом України від 1 червня 2000 року «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»⁶, по-

¹Наказ МНС від 18 грудня 2000 року "Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів" // Офіційний вісник України. - 2001.-№ 4. - Ст. 164.

²Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року № 2408-3 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 31. — Ст. 145.

³Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 1. - Ст. 1.

⁴Офіційний вісник України. - 2001. - № 24. - Ст. 1055.

⁵Там само. - 1999. - № 38. - Ст. 1921.

⁶Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 36. - Ст. 299.

становою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 «Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів»¹ та іншими нормативно-правовими актами.

Третю групу організаційно-превентивних заходів забезпечення екологічної безпеки становлять *експертно-оцінювальні*. До них входять проведення екологічної експертизи об'єктів і комплексів, у тому числі військових та оборонних, що являють екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища, життя та здоров'я

населення, запровадження попередньої оцінки екологічного впливу цих об'єктів, проведення відкритих громадських слухань, обговорення населенням проектів екологічно небезпечної діяльності, що їх передбачають реалізувати. Проведення екологічної експертизи таких об'єктів регламентується законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 27), «Про екологічну експертизу»² (ст. 7) тощо.

Порядок проведення громадських (публічних) слухань з питань використання ядерної енергії встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки»³.

Найбільш детально проведення громадських слухань регламентується ратифікованою Україною в 1999 році Орхуською конвенцією. Висновки та пропозиції, висловлені в процесі цих слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо.

Остання група — *інформаційно-прогностичні заходи*. До них належать прогнозування, планування, моніторинг, інформування та інші заходи, що розглядаються як функції управління в галузі екології.

Слід звернути увагу на екологічне страхування. Відповідно до ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснюється добровільне і обов'язкове державне та інші види страхування громадян та їх майна, майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Однак досі ще не сформу-

¹ЗП України. - 1992. - № 9. - Ст. 217.

²Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — Ст. 54.

³Офіційний вісник України. - 1998. - № 29. - Ст. 1096.

лї

Загальна частина

вали спеціальну нормативно-правову базу, що регламентує екологічне страхування. Тому при застосуванні страхових заходів забезпечення екологічної безпеки слід керуватися загальними положеннями Закону України «Про страхування»¹ від 4 жовтня 2001 року.

Регулятивно-стимулюючі закот. Вони являють собою систему юридичних норм і правил, спрямованих на регулювання відносин, забезпечення дотримання пріоритетів, нормативів, стандартів, лімітів та інших вимог у галузі екологічної безпеки. Згідно з приписами чинного законодавства розробляються: екологічні стандарти (ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»); екологічні нормативи (ст. 33); екологічні ліміти²; правила проектування та експлуатації небезпечних об'єктів, поводження з екологічно небезпечними речовинами та джерелами тощо.

Забезпечення виконання вимог у галузі екологічної безпеки га-

рантується певними стимулюючими заходами, які є складовою частиною економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища, Так, підприємства, установи, організації та громадяни мають право на отримання податкових, кредитних та інших пільг при здійсненні ефективних заходів та виконанні вимог екологічної безпеки.

Розпорядчо-виконавчі заходи. Вони полягають у реалізації певних функцій у сфері забезпечення екологічної безпеки з боку спеціально уповноважених органів. Найбільш важливі положення в цій сфері закріплені в Конституції України, згідно з якою на виконавчі органи, включаючи Президента України, покладений обов'язок у здійсненні політики в галузі екологічної безпеки. Президент України зобов'язаний вживати заходів до забезпечення національної безпеки, в тому числі й екологічної, оскільки вона є її складовою частиною. Однією з основних у цій галузі є контрольна-наглядова функція державних органів, яка спрямована на догляд і перевірку дотримання підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог екологічного законодавства і застосування заходів попередження екологічних правопорушень.

Охоронно-відновлювальні заходи. Ці заходи спрямовані на локалізацію проявів екологічної небезпеки, здійснення ліквідаційних робіт, визначення правового режиму територій відповідно до рівня екологічного ризику, встановлення статусу осіб, які потерпіли від

¹ Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 7. - Ст. 50.

² Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 "Положення про установа лімітів використання природних ресурсів за гальнодержавного значення" // ЗП України. — 1992. — № 9. — Ст. 217.

наслідків екологічної небезпеки¹. Вони передбачають встановлення, наприклад, правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації. Ліквідація надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру передбачає проведення комплексу заходів, які містять аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються в разі виникнення надзвичайної ситуації і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, локалізацію зон Надзвичайної ситуації.

Забезпечувальні заходи. Вони спрямовані на попередження екологічних правопорушень в галузі забезпечення екологічної безпеки, захист права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та пов'язані з ним інші екологічні права, а також застосування до винних осіб *засобів державно-правового примусу в разі порушення вимог і норм екологічної безпеки.*

Екологічне законодавство закріплює можливість *судового захисту* порушених прав громадян внаслідок недотримання вимог екологічної безпеки. Не виключається і *самозахист*, при якому дії повинні бути правомірними, відповідати змісту та характеру правопорушення, не суперечити вимогам закону. Зокрема, в судових органах розглядаються справи щодо захисту права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, справи про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог і правил екологічної безпеки, а також справи про відмову від надання своєчасної, повної та

достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікацію відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення.

= § 4. Юридична відповідальність за правопорушення в галузі екологічної безпеки

Підставою юридичної відповідальності в галузі екологічної безпеки є вчинення екологічного правопорушення. Чинне екологічне законодавство закріплює перелік правопорушень у галузі екологічної

¹ Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13 липня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 42. — Ст. 348; Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2002 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 28. — Ст. 1155; Закон України від 14 грудня 1999 року "Про аварійно-рятувальні служби" // Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 1.

149

Загальна частина

безпеки. Зокрема, у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виокремлені такі види правопорушень: порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; порушення норм екологічної безпеки; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних, залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; невжиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; порушення природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших видів відходів тощо.

Найбільш поширеним правопорушенням у галузі екологічної безпеки є недотримання відповідних екологічних нормативів, вимог та правил. Під екологічними нормативами слід розуміти єдині та обов'язково нормовані межі, обсяги, регламенти, що містять кількісні та якісні показники, забезпечують охорону навколишнього природного середовища, екологічну безпеку суспільства та здоров'я людини, визначають допустиме навантаження антропогенної діяльності на довкілля. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає кілька видів нормативів екологічної безпеки. Порушення нормативів екологічної безпеки створює умови для проявлення екологічного ризику та в кінцевому підсумку призводить до виникнення реальної екологічної небезпеки для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища. Правопорушення у сфері екологічної безпеки є різновидом екологічних правопорушень. Правопорушення можливі як при порушенні вимог екологічної безпеки у процесі здійснення різних видів господарської

діяльності, так і в разі невиконання заходів у процесі ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій або їх попередження. З урахуванням ступеня суспільної небезпеки вони поділяються на проступки та злочини. Згідно з видами екологічних правопорушень у галузі забезпечення екологічної безпеки винні особи можуть бути притягнені до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності.

Адміністративна відповідальність є самостійним різновидом юридичної відповідальності. У Кодексі про адміністративні право-
150

Розділ VII. Правове забезпечення екологічної безпеки

порушення України закріплені кілька складів правопорушень, що передбачають відповідальність громадян та посадових осіб за порушення екологічної безпеки. Так, адміністративна відповідальність наступає за: порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення (ст. 46); порушення порядку здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78); порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ (ст. 78¹); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82); приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації на запити посадових осіб та звернення громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та провадження з ними (ст. 82³); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82⁴); невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 91¹); приховування перевищення встановлених лімітів на обсягу утворення та розміщення відходів (ст. 91³); порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт у галузях промисловості (ст. 93); порушення правил і норм ядерної та радіаційної безпеки (ст. 95); недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва (ст. 96); невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (ст. 188¹⁸) тощо.

Кримінальна відповідальність за злочини проти довкілля передбачена за: порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (253); порушення правил безпеки під час використання робіт з підвищеною небезпекою (ст. 272); порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (ст. 274); порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель (ст. 275); заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції (ст. 327) тощо.

Незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності вони повинні нести цивільно-пра-

Загальна частина

вову відповідальність у разі заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу або здоров'ю громадян.

Цивільно-правова відповідальність передбачає обов'язок юридичних та фізичних осіб відшкодування шкоди, заподіяної ними внаслідок порушення нормативів, вимог та норм екологічної безпеки, тобто покладає на винних осіб майнові або інші зобов'язання.

Чинне екологічне законодавство (ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») передбачає відшкодування заподіяної шкоди, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від плати за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Згідно із затвердженим переліком багато видів діяльності та об'єктів становлять підвищену екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища. Законодавство відносить такі види діяльності та об'єкти до джерел підвищеної екологічної небезпеки. Особи, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих.

Шкода може бути заподіяна як навколишньому природному середовищу, так і здоров'ю та майну громадян або майну юридичних осіб. Відшкодування шкоди, спричиненої навколишньому природному середовищу, передбачається двома способами: в натурі або грошовому вираженні згідно із затвердженими у встановленому порядку таксами, а також методиками обчислення розміру шкоди, а за їх відсутності — за фактичними витратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища. Шкода, заподіяна здоров'ю та майну громадян, компенсується згідно із цивільним законодавством. Для відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю громадян, у першу чергу необхідно довести причинний зв'язок між діяльністю винної особи та забрудненням навколишнього природного середовища, а також впливом цього середовища та спричиненою шкодою. Вказана категорія спорів є найбільш складною, бо забруднення навколишнього середовища, як правило, викликається сукупною дією декількох джерел забруднення і дуже важко довести причинний зв'язок.

Розділ VIII

Економіко-правовий механізм природокористування і охорони навколишнього природного середовища

= § 1. Загальна характеристика економіко-правового механізму

Розвиток науково-технічного прогресу та перехід економіки країни

до ринку зумовлює зростання техногенного навантаження на природу, що спричиняє у сучасних умовах негативні наслідки для довкілля. Погіршення стану навколишнього природного середовища в результаті, наприклад, забруднення його відходами виробництва знижує продуктивність сільського, лісового, рибного і мисливського господарства. Щорічні витрати економіки України від забруднення довкілля і нераціонального природокористування, за оцінками вчених, становлять від 15 до 20% її національного доходу¹.

Нинішній стан довкілля, як підкреслюється в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки можна характеризувати як кризовий. Він формувався протягом тривалого періоду і причиною його було зневаження законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України².

Екологічна ситуація, що склалася в Україні в останній час, є результатом того, що раніше економічний розвиток країни планувався і здійснювався без належного врахування екологічних вимог і екологічних інтересів суспільства. Природоохоронні заходи були не адекватними навантаженням на довкілля, які створювалися енергетикою, промисловістю, сільським господарством, транспортом і значною мірою ігнорувалися природокористувачами та управлінськими структурами.

Розвиток суспільства на сучасному етапі настійно вимагає вироблення збалансованого підходу до вирішення не лише еко-

¹ Див.: Трегобчук В. Екологія, науково-технічний прогрес // Економіка України. - 1993. - № 2. - С. 15.

² Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 38-39. - Ст. 248.

Загальна частина

бюджетних організацій збір за забруднення навколишнього природного середовища відноситься на видатки і передбачається в кошторисі доходів і видатків.

Сплата цього збору не звільняє юридичних і фізичних осіб від відшкодування збитків, завданих порушенням природоохоронного законодавства.

Самостійне значення в системі економіко-правового механізму природокористування має збір за погіршення якості природних ресурсів. Він передбачений у разі зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів, рибопродуктивності водойм тощо в результаті володіння і користування. Такий збір встановлюється на основі нормативів. Порядок встановлення нормативів зазначеного збору визначається Кабінетом Міністрів України.

Статтею 45 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено, що збори природокористувачів за погіршення якості природних ресурсів внаслідок володіння і користування ними здійснюються за рахунок прибутку, що залишається в їх розпорядженні.

Серед нових правових заходів економічного характеру окреме самостійне місце займає екологічне страхування. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 49) розрізняє добровільне і обов'язкове державне страхування, а також інші види

страхування громадян та їх майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Згідно з цим законом порядок екологічного страхування встановлюється законодавством України. Інститут екологічного страхування поки що в Україні не отримав достатнього розвитку.

Самостійного значення в системі економічного механізму набуває екологічний аудит, який проводиться з метою забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі господарської та іншої діяльності. Основні правові та організаційні засади здійснення екологічного аудиту визначаються Законом України від 24 червня 2004 року¹, положення якого поширюються на всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та видів діяльності. Цей закон спрямований на підвищення екологічної обґрунтованості та ефективності діяльності суб'єктів господарювання.

Офіційний вісник України. - 2004. - № 29. - Ст. 1948.

170

Розділ IX

Відповідальність за порушення екологічного законодавства (загальні положення)

= § 1. Поняття і функції відповідальності за порушення екологічного законодавства

Відповідальність за порушення екологічного законодавства — це різновид юридичної відповідальності, яка полягає в покладенні на винну особу специфічного обов'язку зазнавати відповідних обмежень особистого чи майнового характеру за вчинене правопорушення відповідно до санкції порушеної норми права.

Під юридичною відповідальністю за порушення екологічного законодавства, тобто за екологічні правопорушення, слід розуміти відносини між державою в особі уповноважених органів у галузі охорони навколишнього природного середовища, правоохоронних органів, інших уповноважених суб'єктів і особою (фізичною чи юридичною), яка вчинила екологічне правопорушення, по застосуванню до порушника відповідного покарання. Сутність такої відповідальності полягає в несприятливих для порушника екологічних вимог наслідках у межах, установлених екологічним законодавством за правопорушення в галузі екології. Так, згідно з Конституцією України (ст. 66) кожен зобов'язаний не завдавати шкоди природі. Невиконання цього конституційного обов'язку тягне за собою для винної особи несприятливі наслідки правового характеру.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства є важливою складовою правового забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування, відтворення екологічних

об'єктів та охорони навколишнього природного середовища. Шляхом її застосування реалізується державний примус до виконання екологічних вимог. При цьому слід зазначити, що вона не є єдиним інструментом в механізмі забезпечення раціонального природокористування і охорони довкілля. З урахуванням специфіки і характеру цього механізму аналогічну роль виконують також екологічний контроль, державна екологічна експертиза тощо. Відповідальність за порушення екологічного законодавства завжди пов'язана з не-

171



Загальна частина

гативними правовими наслідками як результатом неправомірних дій винної особи.

Утих випадках, коли, наприклад, при вилученні (випусти) об'єктів природи в користувачів чи власників для державних або громадських потреб цим суб'єктам завдано збитків, питання про відповідальність не виникає. Тут мають місце гарантії захисту порушених прав правомірними діями уповноважених державних органів, а не юридична відповідальність.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства треба відрізнити і від певних економічних форм впливу на поведінку носіїв екологічних прав, передбачених екологічним законодавством. У даному разі йдеться, наприклад, про плату за забруднення навколишнього середовища в межах встановлених нормативів. Безперечно, що тут теж виникають певні несприятливі економічні наслідки для суб'єкта, але такі дії закон не вважає правопорушенням. Якщо ж суб'єктом буде допущене понаднормативне забруднення в зазначеній сфері, він має бути притягнутий до юридичної відповідальності.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства полягає в застосуванні до порушників уповноваженими органами і посадовими особами заходів примусового впливу. Такі заходи застосовуються за порушення права власності на природні ресурси та права природокористування, суб'єктивних прав власників природних ресурсів і природокористувачів, недотримання власниками природних ресурсів і природокористувачами покладених на них обов'язків, порушення правил раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища тощо. Серед: негативних правових наслідків названих порушень розрізняють також примусове припинення права власності на природні ресурси або права природокористування. Крім того, законом передбачені дисциплінарні стягнення, адміністративні і кримінальні санкції, відшкодування збитків, заподіяних порушенням екологічного законодавства.

Юридична відповідальність у галузі екології має на меті покарання винних, припинення і попередження порушень законодавства в галузі

природокористування і охорони навколишнього природного середовища, а також поновлення порушених прав власників природних ресурсів і природокористувачів, відновлення якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

172

Розділ IX. Відповідальність за порушення екологічного законодавства...

Юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства виконує важливі функції:

- стимулюючу на дотримання норм екологічного законодавства та забезпечення екологічної безпеки;
- компенсаційну, спрямовану на відшкодування збитків та втрат у сфері екології;
- превентивну, що забезпечує попередження нових правопорушень;
- каральну, яка полягає в карі особи, винної у вчиненні екологічного правопорушення.

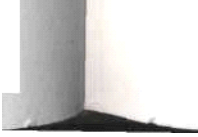
Відповідальність за порушення екологічного законодавства розглядають у трьох різних, але взаємопов'язаних значеннях: по-перше, як державний примус до виконання вимог, закріплених чинним законодавством; по-друге, як правовідношення, яке реалізується в межах правоохоронних правовідносин, що виникають між державою в особі її органів і правопорушником, по-третє, як правовий інститут, що включає сукупність правових норм, які закріплюють види, засоби і порядок застосування уповноваженими державними органами примусових заходів впливу на правопорушників.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства є міжгалузевим інститутом. Вона реалізується через застосування всіх традиційних видів відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової і дисциплінарної). Специфіка застосування відповідальності за порушення еколого-правових вимог при використанні кожного природного об'єкта викладається в Особливій частині цього підручника.

§ 2. Екологічні правопорушення як підстава відповідальності та їх класифікація

Підставою для застосування юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства є порушення, вчинені в галузі природокористування, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, тобто екологічні правопорушення. Вони законодавчо виокремлені як самостійні правопорушення. Так, у ст. 70 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» назване екологічне правопорушення і екологічний злочин. Проте в законодавстві поки що не розкривається поняття даного правопорушення. Гадаємо, що під екологічним правопорушенням слід розуміти винну, протиправну дію (бездіяльність), що порушує встановлений державою правопорядок, права і обов'яз-

173



Загальна частина

ки громадян і організацій у сфері раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення і охорони навколишнього природного середовища, за вчинення якої законом передбачена юридична відповідальність. Звісно, ця форма загального поняття екологічного правопорушення набуває специфічних рис при притягненні особи до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової чи дисциплінарної відповідальності.

Зміст екологічного правопорушення становлять дії або бездіяльність, які суперечать вимогам еколого-правових норм. Практично це винне, протиправне, екологічно небезпечне чи екологічно шкідливе діяння, яке зазіхає на встановлений порядок у сфері екологічної безпеки, природокористування, охорони навколишнього природного середовища.

Екологічне правопорушення характеризується в першу чергу такими рисами, як екологічна спрямованість, екологічна небезпека, екологічна протиправність.

Сутність екологічної спрямованості правопорушення полягає в тому, що поведінка конкретного правопорушника спрямована на негативну зміну стану навколишнього природного середовища, порушення відповідного правового режиму природних ресурсів.

Екологічна небезпека правопорушення в галузі екології включає не лише ймовірність, можливість порушення екологічних інтересів суспільства, але й підвищену небезпеку для існуючих екологічних зв'язків у самих екосистемах.

Будь-яке екологічне правопорушення за своїми об'єктивними властивостями становить протиправну дію особи (фізичної або юридичної), яка здійснюється шляхом дії або бездіяльності. Екологічна протиправність дії означає невідповідність її вимогам правових норм у галузі екології. Вона полягає в повному або частковому невиконанні вимог, ігноруванні правил, закріплених нормами екологічного законодавства. При цьому слід мати на увазі, що протиправність екологічного правопорушення означає як невиконання норм законів у галузі екології, так і невиконання чинних підзаконних актів. В останньому випадку йдеться також і про норми, прийняті на локальному рівні правової регламентації. Порушення нормативних актів у галузі екології можуть виявлятися у формі активних дій (самовільне використання природних ресурсів, порушення строків внесення платежів за використання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища тощо), так і у формі бездіяльності (скажімо, невжиття заходів по попередженню і ліквідації екологічних наслідків та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище тощо).

174

Розділ IX. Відповідальність за порушення екологічного законодавства...

Оскільки екологічне законодавство закріплює складну і багатогранну систему вимог щодо екологічної безпеки, раціонального

природокористування і охорони навколишнього природного середовища, то порушення вказаних вимог і правил характеризується видовою різноманітністю. Залежно від того, в якій сфері вчинене екологічне правопорушення, можна розрізняти земельні, лісові, гірничі, атмосферо-повітряні та інші екологічні правопорушення.

Екологічним правопорушенням властиві й інші спільні ознаки: об'єкт, суб'єкт, вина правопорушника, наявність причинного зв'язку між протиправною поведінкою суб'єкта та її наслідками. У ряді випадків обов'язковою ознакою є наявність завданих збитків.

Одним з основних елементів складу екологічного правопорушення є об'єкт протиправного посягання. Вирізняють загальний і спеціальний об'єкти. Загальний об'єкт екологічних правопорушень — це визначений і закріплений законом екологічний правопорядок. Його основу становить суспільне ставлення до екологічної безпеки, раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Будь-яке посягання на цей правопорядок є протиправним.

Загальний об'єкт екологічних правопорушень диференціюється на спеціальні об'єкти. Це обумовлено комплексним характером суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів і охороною навколишнього природного середовища. Як спеціальні об'єкти екологічних правопорушень можна виокремити групи однорідних суспільних відносин, наприклад щодо охорони і раціонального використання землі, вод, надр, тваринного і рослинного світу, атмосферного повітря тощо.

Важливим елементом складу екологічних правопорушень є їх суб'єкти. Ними можуть бути як окремі громадяни і посадові особи, так і підприємства, установи і організації — юридичні особи. Правопорушниками в галузі екології можуть бути і державні органи управління чи органи місцевого самоврядування, які, наприклад, незаконно розпоряджаються природними ресурсами, порушують встановлений порядок передачі природних ресурсів у власність або надання їх у користування. Суб'єкти екологічних правопорушень — фізичні і юридичні особи — не обов'язково повинні бути власниками природних ресурсів чи природокористувачами або взагалі носіями екологічних прав. Екологічні правопорушення можливі, наприклад, з боку проектних організацій, які розробляють проекти розташування і будівництва об'єктів, містобудівну Документацію тощо.

175

Загальна частина

У певних випадках юридичну відповідальність несуть як вітчизняні, так і іноземні фізичні і юридичні особи. До суб'єктів екологічних правопорушень належать і створені в Україні спільні підприємства, міжнародні об'єднання, організації, фірми тощо.

Громадянин як суб'єкт екологічного правопорушення повинен досягти, за загальним правилом, 16-річного віку і на момент вчинення неправомірних дій бути дієздатним.

Обов'язковою ознакою екологічних правопорушень є причинний зв'язок між протиправними діями (або бездіяльністю) і наслідками, що настали (наприклад, завданими збитками або реальною загрозою їх заподіяння). При відсутності такого зв'язку сам факт заподіяння збитків природному середовищу в цілому або окремим його компонентам не можна визнати правопорушенням, вчиненим

конкретною особою.

Із суб'єктивного боку екологічне правопорушення характеризується наявністю вини. Відповідальність суб'єкта без вини можлива лише в разі, коли шкода завдається джерелом підвищеної небезпеки, а також в інших випадках, прямо передбачених законодавством. Так, згідно зі ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» особи, які володіють джерелом підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що ця шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ або навмисних дій потерпілих.

Окремі екологічні правопорушення можуть вчинятися лише навмисно, наприклад незаконне полювання, нецільове використання природних ресурсів тощо. Деякі правопорушення в зазначеній галузі можуть бути вчинені як умисно, так і з необережності (наприклад, порушення вимог пожежної безпеки в лісах та ін.).

Необхідною ознакою екологічного правопорушення в ряді випадків є наявність шкоди, збитків або реальна загроза їх настання. Шкода, завдана в результаті екологічних правопорушень, полягає у знищенні або пошкодженні окремих природних ресурсів, комплексів, виснаженні природних об'єктів, а також у забрудненні або засмічуванні природного середовища або окремих його компонентів, які перебувають у власності чи користуванні суб'єкта або ж під охороною держави (скажімо, коли йдеться про природно-заповідні території).

Під зазначеною шкодою в правовому аспекті розуміють ті негативні наслідки дії або бездіяльності, яких за сучасних умов можна було б уникнути, не порушуючи екологічних зв'язків та існую-

Розділ IX. Відповідальність за порушення екологічного законодавства...

чого співвідношення економічних і екологічних інтересів суспільства.

Шкода має об'єктом свого посягання насамперед майнові права і інтереси суб'єкта (власника природних ресурсів або природокористувача), тобто їй притаманний майновий характер. Але вона може завдаватись і безпосередньо навколишньому природному середовищу. Така шкода пов'язана з погіршенням якісного стану навколишнього природного середовища. У тих випадках, коли має місце заподіяння шкоди об'єктам природи, що перебувають у власності держави, фактично поєднуються економічні, господарські збитки і екологічна шкода, які обумовлюють зниження природних якостей об'єкта та зниження його економічної, майнової цінності. Щоб виступати підставою юридичної відповідальності, екологічне правопорушення повинно бути належним чином виявлено і зафіксовано. Цю функцію здійснюють уповноважені державні органи і посадові особи.

Чинним законодавством екологічні правопорушення фактично розглядаються як посягання на права власників природних ресурсів, як порушення громадського правопорядку іт. ін. Проте всі вони об'єднуються однією суттєво важливою ознакою — негативним впливом на стан природного середовища, тобто мають екологічну спрямованість. Саме в цьому і полягає особливість екологічних правопорушень.

За своїм складом екологічні правопорушення є неоднорідними і

можуть бути класифіковані. Так, якщо в основу класифікації екологічних правопорушень буде покладено вид відповідальності, характер застосованих санкцій, то можна розрізняти кримінальні злочини, адміністративні проступки, дисциплінарні і цивільно-правові правопорушення. Наявність такої класифікації пов'язана з тим, що екологічне право як самостійна галузь права не містить усього комплексу правових санкцій, які застосовуються до суб'єктів екологічних правопорушень. Тому для боротьби з цими правопорушеннями воно використовує ті санкції, які містяться в інших галузях сучасного права, зокрема у кримінальному, цивільному, адміністративному, трудовому та ін. Проте для застосування зазначених санкцій необхідно, щоб порушення екологічного законодавства одночасно виступало і як порушення правових норм відповідних галузей права.

Перелік екологічних правопорушень досить широкий. В узагальненій формі екологічні правопорушення сформульовані і закріплені в ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також у галузевому поресурсовому за-

177

Загальна частина

конодавстві. Але цей перелік не вичерпує усієї різноманітності екологічних правопорушень, які трапляються на практиці або потенційно можливі.

Кожен вид екологічних правопорушень характеризується притаманними йому специфічними ознаками і властивостями. Так, з урахуванням суб'єктного складу можна виокремити три види екологічних правопорушень: 1) вчинені власниками природних ресурсів; 2) вчинені природокористувачами; 3) вчинені особами, які не є власниками природних ресурсів або природокористувачами.

Окреме місце належить екологічним правопорушенням, пов'язаним, наприклад, з порушенням суб'єктивних прав власників природних ресурсів (права володіння, права користування і права розпорядження) і із завданням шкоди, збитків самим об'єктам права власності. Найпоширенішим правопорушенням першого різновиду є незаконні угоди з природними ресурсами, а також самовільне їх використання. Серед другого різновиду екологічних правопорушень перше місце як критерій має поєднати стан об'єкта природи (його знищення, псування, погіршення).

Класифікувати екологічні правопорушення можна за об'єктом посягання на земельні, водні, гірничі, лісові та ін. Ця класифікація має практичну спрямованість і використовується, наприклад, для розробки збірників нормативних актів, характеристики напрямків правової охорони навколишнього середовища тощо.

У випадку ж виділення за об'єктом посягання групи однорідних екологічних правопорушень і конкретизації видів правової поведінки має місце подальша класифікація. Такий поділ, доповнений іншими ознаками, наприклад предметом посягання, дає змогу виокремити такі узагальнені екологічні правопорушення:

- 15) протиправне знищення і пошкодження природних ресурсів (наприклад, забруднення і засмічення вод, знищення або пошкодження лісу, лісових культур, пошкодження

- сільськогосподарських та інших земель);
- 16) погіршення об'єктів навколишнього природного середовища (наприклад, вибіркова розробка багатих родовищ корисних копалин, яка призводить до необґрунтованих втрат балансових запасів корисних копалин тощо);
- 17) порушення правил передачі у власність, надання в користування природних об'єктів, пов'язаних з можливим заподіянням шкоди довкіллю (наприклад, введення в експлуатацію підприємств та інших об'єктів без споруд, які запобігають забрудненню і зміщенню вод);
- 178

Розділ IX. Відповідальність за порушення екологічного законодавства...

- 18) бездіяльність, невиконання правил (скажімо, невиконання правил охорони надр);
- 19) використання природних ресурсів з корисливих мотивів (не законне збирання дикорослих рослин тощо).
- Можлива й інша класифікація екологічних правопорушень залежно від мети та критерію, який буде покладено в основу класифікації.

§ 3. Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення

Екологічні правопорушення тягнуть за собою юридичну відповідальність винних суб'єктів.

Вчинення екологічного правопорушення — фактично єдина підстава юридичної відповідальності. Але неодмінною умовою для притягнення до відповідальності повинна бути також наявність у законі прямої вказівки про застосування відповідних заходів впливу до правопорушника, тобто правовою підставою юридичної відповідальності є правові норми, які закріплюють у галузі екології санкції за недотримання або порушення цих обов'язків.

В основу класифікації юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства покладено характер конкретної санкції, яка застосовується за вчинення правопорушення. Згідно з цим критерієм вона поділяється на: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову і дисциплінарну.

Фізичні і юридичні особи, винні в порушенні екологічного законодавства, притягуються у встановлених законом порядку і випадках до відповідальності.

Стосовно кожного з названих вище видів юридичної відповідальності санкції за екологічні правопорушення і порядок їх застосування мають свою специфіку.

Певні особливості властиві насамперед цивільно-правовій відповідальності. На підприємства, установи, організації і громадян Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 68) і поресурсові кодекси покладають обов'язок відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушення

законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у порядку і розмірах, визначених законодавством України. При цьому в законодавстві підкреслюється, що застосування заходів дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, завданої забрудненням нав-

179

Загальна частина

колишнього природного середовища і погіршенням якості природних ресурсів. Це означає, що винні особи несуть цивільно-правову відповідальність незалежно від їх притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за порушення екологічного законодавства у встановлених законом випадках.

Сутність цивільно-правової відповідальності за порушення екологічного законодавства полягає в покладенні на особу, винну у вчиненні екологічного правопорушення, несприятливих майнових наслідків (санкцій).

Крім загальних умов настання юридичної відповідальності необхідною умовою цивільно-правової відповідальності в галузі екології виступає неправомірність дій громадянина або юридичної особи, наслідком яких є майнова шкода (здоров'ю людей, майну, природним ресурсам тощо). При відсутності такої шкоди питання про цивільно-правову відповідальність не виникає.

Застосування цивільно-правової відповідальності за екологічні правопорушення характеризується передусім тим, що, крім збитків, які виражені у грошовій формі, в результаті неправомірних дій можливе завдання екологічної шкоди. Поняття екологічної шкоди в науці поки що недостатньо розроблено. Але сутність її зводиться головним чином до певного погіршення якісного стану навколишнього середовища¹.

Закон « Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає, що шкода, завдана в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, за загальним правилом, у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення і незалежно від плати за забруднення навколишнього природного середовища і погіршення якості природних ресурсів.

Правовою основою юридичної відповідальності в зазначеній сфері є положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідні статті поресурсових кодексів, законів, а також норми спеціальних нормативних актів. Але зазначені закони і поресурсові кодекси безпосередньо не визначають засобів цивільно-правової відповідальності за порушення екологічного законодавства. У них містяться лише посилання на спеціальне законодавство.

Суттєвою особливістю, специфічною рисою цивільно-правової відповідальності є порядок визначення розміру шкоди, завданої по-

¹ Див.: Розовский Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. - К., 1981. - С. 3-45.

180

Розділ IX. Відповідальність за порушення екологічного законодавства...

рушенням екологічного законодавства, який встановлено спеціальними

нормативними актами.

Дотримання такого порядку теж не завжди забезпечує повне відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про охорону природи, тому застосовуються такси, спеціальні методики тощо.

У спеціальному законодавстві, яке стосується окремих видів природних ресурсів, питання про конкретні умови, розміри відшкодування збитків детально врегульовані, визначено також коло осіб, які можуть заявляти позовні вимоги.

Загальні ж принципи цивільно-правової відповідальності закріплені цивільним законодавством. Щодо відносин по використанню природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища норми цивільного законодавства застосовуються субсидіарно, якщо ці відносини не регулюються спеціальним законодавством (ст. 9 Цивільного кодексу України).

Коли ж порушенням екологічного законодавства шкоду завдано спільними діями декількох осіб, вона відшкодовується ними в солідарному порядку. В окремих випадках за рішенням суду можливе покладання на винних відшкодування збитків у натурі, якщо це буде відповідати інтересам позивача і забезпечить повне відшкодування завданих збитків.

Цивільним законодавством передбачена можливість відшкодування не тільки майнових збитків, але й моральних. Моральні збитки — це фізичні або моральні страждання, завдані неправомірними діями. Отже, не виключається відповідальність за завдання моральної шкоди і в галузі екології, але вона, як відомо, буде мати в цій галузі обмежене застосування.

Посадові особи та інші працівники, з вини яких організації й установи зазнали витрат, пов'язаних з їх відшкодуванням, несуть матеріальну відповідальність у встановленому законом порядку.

Із засобами цивільно-правової відповідальності за правопорушення в галузі екології пов'язані засоби адміністративної відповідальності. Остання має самостійний характер. Відповідно до ст. 70 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначення складу екологічних правопорушень і порядок притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення, який екологічним проступкам присвячує цілу главу.

Адміністративна відповідальність, як правило, буває пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами

181

Загальна частина

адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі екологічної безпеки, природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Ця відповідальність є оперативним засобом впливу на правопорушників, бо застосовується в адміністративному, інколи — в судовому порядку і для її застосування не потрібні підрахунки збитків. Вона покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством. Адміністративні заходи впливу на правопорушників стимулюють дотримання ними природоохоронних вимог і правил.

Відповідно до адміністративного законодавства за вчинення екологічного правопорушення застосовується одне з таких стягнень: штраф, попередження, конфіскація предметів, які були знаряддям правопорушення або безпосередніми об'єктами правопорушення, позбавлення права вести діяльність, пов'язану з деякими видами експлуатації природних ресурсів і охорони природи.

За порушення екологічного законодавства можлива кримінальна відповідальність. Вона передбачена чинним Кримінальним кодексом і застосовується тільки судами за вчинення суспільно небезпечних екологічних правопорушень, тобто злочинів. Відповідні статті, якими встановлена кримінальна відповідальність за конкретні порушення екологічного законодавства, зосереджені в розділі 9 «Злочини проти довкілля» Кримінального кодексу України. Серед цих злочинів розрізняються злочини проти екологічної безпеки, у сфері землевикористання, охорони надр, атмосферного повітря, у сфері охорони водних ресурсів, лісовикористання, захисту рослинного і тваринного світу та ін.

Порушення одних і тих же правил природокористування і охорони навколишнього середовища або вчинення аналогічних протиправних дій тягнуть за собою в одних випадках кримінальну, в інших — адміністративну відповідальність. Розмежувальним критерієм злочинів і адміністративних проступків виступає ступінь суспільної небезпеки. Крім того, враховуються також конкретні обставини правопорушень: вид і розмір завданої шкоди, конкретні наслідки тощо.

У тих випадках, коли за екологічні правопорушення не настає ні кримінальна, ні адміністративна відповідальність, можливе настання дисциплінарної відповідальності. Вона застосовується на п'єставі загальних норм трудового законодавства за дисциплінарні проступки екологічного характеру. Суб'єктами цієї відповідальності є працівники підприємств, установ і організацій, а також відповідні посадові особи.

182

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ X

Право землевикористання

—г § і. Загальна характеристика права землевикористання

Розглянуті в Загальній частині екологічного права питання, пов'язані з характеристикою права природокористування, дають певне уявлення про правову регламентацію відносин щодо забезпечення раціонального використання та охорони всіх природних ресурсів. Водночас кожен з них посідає своє відносно самостійне місце в межах довкілля.

З урахуванням того, що кожний окремо взятий об'єкт природи виконує специфічні функції при задоволенні потреб людини, виникає необхідність диференційного підходу до правового регулювання використання того чи іншого природного об'єкта та його охорони. Це пов'язано з особливостями, які впливають із фізичних та інших

специфічних ознак конкретних об'єктів природи.

Відомо, що основу взаємозв'язку між людиною і природним середовищем становить процес праці. Цей взаємозв'язок стає особливо важливим, коли йдеться про виробниче використання земель, наприклад для сільськогосподарських та несільськогосподарських цілей. Свій безпосередній зміст він реалізує в межах раціональності землевикористання.

Термін «землевикористання» слід відрізняти від традиційного терміна «землекористування». Останній вживається у двох аспектах: як один із елементів (правомочностей) права власності на землі і як самостійний правовий інститут — постійного користування земельною ділянкою.

Право землевикористання — один із найважливіших самостійних видів права природокористування. Домінуюче місце цього різновиду права природокористування серед суміжних різновидів (водокористування, лісокористування, надрокористування та ін.) обумовлене тим, що його об'єктом виступає земля, яка, будучи

183

Особлива частина

Розділ X. Право землевикористання

об'єктом природи, виконує різні функції: екологічні, політичні, соціальні, державно-правові та ін. Цінність цього об'єкта природи полягає в невичерпності його властивостей та характеристик для задоволення матеріальних, духовних, естетичних, пізнавальних, оздоровчо-лікувальних, рекреаційних, оздоровчо-культурних та інших потреб.

Земля є основою формування природних та природно-антропологічних ландшафтів, виступає матеріально-просторовою базою України, підвалиною її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки, основою реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави, здійснення державної влади та ін.

Еколого-правові норми регулюють суспільні земельні відносини, які формуються щодо землі як об'єкта природи. Саме в межах цих земельних відносин, які є різновидом екологічних, найбільш рельєфно проявляється екологічний фактор, яким характеризується земля.

Роль зазначеного фактора в сучасних умовах зростає. Так, Законом України від 21 вересня 2000 року затверджена Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі (еко-мережі) України на 2000—2015 роки¹, якою передбачаються зміни в структурі земельного фонду України, що стосуються віднесення на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів.

Закон України від 24 червня 2004 року «Про екологічну мережу України»² присвячений регулюванню відносин, пов'язаних з формуванням, збереженням та раціональним, невиснажливим використанням екологічної мережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних

та інших інтересів суспільства.

Згідно із законодавством екомережа являє собою єдину територіальну систему, яка утворюється шляхом поєднання територій і об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища. До її складових структурних елементів крім територій та об'єктів природно-заповідного фонду включаються землі водно-

¹Офіційний вісник України. - 2000. - № 43. - Ст. 1817.

²Там само. - 2004. - № 29. - Ст. 1950.

184

го та лісового фондів; оздоровчого та рекреаційного призначення; земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання (пасовища, сіножаті, луки тощо) та радіоактивно забруднені землі, що не використовуються і підлягають окремій охороні.

Використання об'єктів екомережі прямо чи опосередковано пов'язане із землевикористанням. У цьому разі формуються відносно самостійні земельні відносини, зміст яких характеризується екологічною спрямованістю.

Разом з тим, земельні відносини можуть виникати при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу та ін. Це друга група еколого-земельних відносин, виникнення яких пов'язане з використанням інших об'єктів природи, нерозривно пов'язаних із землею. Особливість цих відносин полягає в тому, що їх регламентація здійснюється не тільки Земельним кодексом, а й іншими поресурсовими нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний світ та ін. Єдиною умовою правової регламентації в цьому разі згідно зі ст. 3 Земельного кодексу є те, щоб відповідні нормативно-правові акти не суперечили нормам Земельного кодексу України.

Саме спеціальні нормативно-правові (поресурсові) акти відображають особливості правового регулювання земельних відносин, що виникають при використанні інших природних ресурсів.

Идеться передусім про забезпечення використання земель відповідно до принципів, закріплених у чинному земельному законодавстві.

Сутність сучасного права землевикористання в екологічному аспекті полягає в тому, що воно повинно бути екологічно збалансованим і здійснюватися на певних принципах. Одним з таких принципів є поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

Використання землі як територіального базису означає, що її експлуатація пов'язана із здійсненням будь-якої діяльності людини.

Принцип використання землі як основного засобу виробництва стосується насамперед земель сільськогосподарського призначення та земель лісового фонду. Відповідні правові приписи закріплені в гл. 5 Земельного кодексу України.

185

Нарешті, принцип використання землі як природного ресурсу знайшов своє закріплення у ряді статей Земельного кодексу. Так, ст. 19 Кодексу за основним цільовим призначенням виокремлює самотійні категорії земель. Земельний кодекс (гл. 7,8 і 9) закріплює правовий режим земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного призначення та деяких інших земель як об'єктів природи (наприклад, земель лісового та водного фондів тощо).

Самотійне значення для права землевикористання має принцип забезпечення раціонального використання та охорони земель як один з основних принципів земельного законодавства.

Сучасне землевикористання характеризується ще й тим, що при його здійсненні має бути реалізований принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. Це один з найголовніших принципів еколого-правового регулювання.

Екологічна безпека як юридична категорія в літературі розглядається як складова частина національної і транснаціональної безпеки. Вона являє собою такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за якою система правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантує захищеність права громадян на безпечне довкілля, життя і здоров'я, забезпечує регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності і попередження погіршення стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя і здоров'я особи, суспільства і держави, яка потребує чіткого закріплення в чинному законодавстві¹.

Право землевикористання в багатьох випадках виступає обов'язковою основою здійснення інших видів природокористування. Так, наявність у суб'єкта прав на конкретну земельну ділянку згідно зі ст. 95 Земельного кодексу створює можливість використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини (місцевого значення), торф, лісові угіддя, водні об'єкти, а також інші властивості землі. У цих випадках використання інших природних об'єктів здійснюється згідно з правовими приписами відповідних поресурсових кодексів і законів (наприклад, ст. 23 Кодексу України про надра, ст. 9 Лісового кодексу України, ст. 43 Водного кодексу України).

Право землевикористання — це юридично забезпечена можливість отримання чи видобування корисних властивостей землі або доходів з відповідних земельних ділянок у процесі їх безпосередньої експлуатації з дотриманням відповідних правил їх охорони.

¹ Див.: Екологічне право. Повний академічний курс / За ред. В.І. Андрейцева. -К.,2001.-С. 32.

= § 2. Правова класифікація видів права землевикористання

Право землевикористання — складна правова категорія, вона характеризується видовою різноманітністю. Класифікація цього права ґрунтується на суттєво важливих ознаках, які відбивають схожість або відмінність його окремих видів.

Для права землевикористання як права безпосередньої експлуатації землі такою ознакою передусім є конкретне цільове призначення земельної ділянки (виращування сільськогосподарських чи

інших культур, зведення будівель та споруд тощо).

Відомо, що використання землі базується на двох правових титулах: праві власності на земельну ділянку та праві землевикористання. Останнє полягає у правомочностях суб'єкта на володіння та користування земельною ділянкою. На відміну від користування землею, яке ґрунтується на праві власності і здійснюється безпосередньо самим власником земельної ділянки, використання землі землекористувачами на основі надання їм земельних ділянок має похідний і залежний характер. Але його сутність і в першому, і в другому випадках залишається незмінною і полягає у вилученні корисних властивостей суб'єктом із земельної ділянки.

Право землевикористання як сукупність правових норм підрозділяється на види не тільки відповідно до основного цільового призначення земельної ділянки, але й із врахуванням суб'єкта цього права. Саме єдністю цих двох моментів визначаються особливості головного змісту того чи іншого виду права землевикористання. У разі ж конкретизації основного цільового призначення та диференціації суб'єкта землевикористання як родового поняття має місце подальша класифікація, тобто розподілення видів землевикористання на підвиди.

У процесі здійснення земельної реформи важливого значення набувають законодавчо закріплені такі самостійні види права землевикористання, як постійне, орендне та концесійне.

Сутність права постійного користування земельною ділянкою полягає у здійсненні права володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без встановлення строку. Це право можуть здійснювати лише дві категорії суб'єктів: а) підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності; б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації.

187

Особлива частина

Розділ X. Право землевикористання

Право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності. Коло орендарів згідно із законом значно ширше порівняно із суб'єктами постійного користування землею. Відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються не тільки Земельним кодексом, а й спеціальним Законом України «Про оренду землі» (в редакції від 2 жовтня 2003 року).

Нарешті, концесійне землевикористання як новий і самостійний різновид користування землею — це строкове і платне володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, на підставі договору концесії. Слід зазначити, що земельно-правові приписи, які становлять інститут концесійного землевикористання, в сучасних умовах мають стимулювати розширення підприємницької діяльності, яка здійснюється на концесійних засадах.

Закон України «Про охорону навколишнього природного сере-

довища» розрізняє загальне та спеціальне право природокористування. Оскільки право землевикористання є самостійним різновидом права природокористування, можна допустити, що основні моменти, які характеризують зазначену класифікацію, повною мірою стосуються і права землевикористання. Разом з тим, слід зазначити, що тут є і певні особливості. Це передусім стосується загального землевикористання.

Чинний Земельний кодекс України прямо не виокремлює загального землевикористання. Але в окремих його нормах йдеться про «об'єкти загального користування» (ст. 38), землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо) (ст. 83) та ін.

Характерною ознакою загального землевикористання є те, що воно здійснюється необмеженим колом осіб безкоштовно і без спеціального на те дозволу. Наприклад, окремі землі в межах населених пунктів (вулиці, площі, дороги, парки, сквери, бульвари та ін.) використовуються як шляхи сполучення, для задоволення культурно-побутових, комунально-побутових потреб і доступні для використання всім без винятку особам. Ці особи не пов'язані між собою взаємними правами і обов'язками. Хоч виникнення загального землевикористання і не передбачає необхідності одержання спеціального дозволу, але межі і дозволені способи можливого здійснення такого права відомі, встановлені законом, а саме це право є досить визначеним.

188

На відміну від загального, відокремлене і спільне право землевикористання є спеціальним. Спеціальне право здійснюється, як правило, за плату за спеціальним дозволом.

Відокремленому праву властиве те, що відповідна земельна ділянка в установленому порядку закріплюється за певним землекористувачем. Таке землевикористання є переважним.

Характерною ж ознакою спільного землевикористання є те, що коло спільних користувачів встановлене в законодавстві чи в договорі. Ці землекористувачі стосовно один одного мають певні права і обов'язки, хоч водночас і залишаються автономними. Їх автономність полягає в тому, що права і обов'язки одного з них не є джерелом прав і обов'язків іншого. Використання землі спільними користувачами здійснюється без закріплення земельних ділянок за кожним з них. Таке користування виникає тоді, коли ділянка обслуговує єдиний об'єкт, який нерозривно пов'язаний із землею і належить кільком суб'єктам. Це користування породжує певні правові наслідки. Наприклад, Законом України «Про плату за землю» (ст. 14) передбачено, що за земельну ділянку, на якій розташована будівля, що перебуває в користуванні кількох юридичних осіб або громадян, земельний податок нараховується кожному з них пропорційно тій частині площі будівлі, що перебуває в його користуванні.

Спільне землевикористання обумовлено неподільністю об'єкта, розташованого на одній земельній ділянці. Суб'єкти, використовуючи таку ділянку, не виступають як групові, тому що між ними немає ні сімейного, ні трудового, ні будь-якого іншого організаційного зв'язку.

Можна розрізняти також право господарського (виробничого і заповідного) землевикористання.

== § 3. Правове забезпечення раціонального використання земель як об'єкта природи

Забезпечення раціонального використання та охорони земель — це не тільки самостійна мета правового регулювання земельних відносин (ст. 4 Земельного кодексу України), а й один з найважливіших принципів земельного законодавства (ст. 5 Земельного кодексу України).

Проблема раціонального використання земель, як і інших природних ресурсів, важлива і актуальна. Встановлення порядку раціонального використання земель — це прерогатива держави, її

189

Особлива частина

Розділ X. Право землевикористання

уповноважених органів. Організація раціонального використання земель як природного ресурсу, засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві і просторової основи, операційної бази для здійснення будь-якої діяльності неможливі без належної реалізації державою таких управлінських функцій щодо землі, як землеустрій, земельний кадастр, контроль за використанням земель та ін. Компетенція відповідних державних органів у зазначеній сфері закріплена нормами чинного Земельного кодексу України.

Раціональне використання земель — історична категорія, яка була відома і раніше діючому законодавству. Так, відповідно до Земельного кодексу УРСР (1970) забезпечення раціонального землекористування визнавалося обов'язком землекористувачів.

Проблема раціонального землевикористання в сучасних умовах збагачується елементами якісно нового змісту, зокрема екологічними факторами.

Поширене свого часу розуміння раціонального використання земель як «досягнення максимального ефекту (результату) в реалізації мети, для якої надана земля»¹, сьогодні вже певною мірою є недосконалим. У сучасних умовах раціональність землевикористання вже не можна пов'язувати лише з досягненням економічного ефекту. Швидке, за будь-яку екологічну ціну одержання власником економічного і фінансового ефекту не тільки не може бути нині показником раціонального землевикористання, а й у ряді випадків може створювати певну екологічну небезпеку. В сучасних умовах посилюються антропогенні фактори та активізується вплив людини на всі природні процеси. Це стосується і земельних ресурсів. За умов же, коли розширюється господарське використання земель, не заповідний режим, а їх охорона саме в процесі виробничого використання формують основний зміст проблеми раціонального землевикористання.

Введення в процесі реалізації земельної і аграрної реформ деякої частини земель в орбіту ринкових підприємницьких відносин створює певний конфлікт між економічними інтересами недержавного власника на ці землі та загальносуспільними екологічними інтересами. Він може бути вирішений лише за умов належної екологічної правосвідомості таких власників землі.

У літературі слушно зазначається, що саме вимога раціональності використання землі становить головну сутність земельного

¹ Див.: *Краснов Н. И.* Правовые проблемы рационального использования

земли в СССР // Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. — Алма-Ата, 1984. — С. 8.

190

права. Ця обставина відрізняє його від цивільного права, за яким користування майном (навіть нерухомим) покладається на автономну волю суб'єкта права¹. Що ж до використання земель, наприклад сільськогосподарського призначення, то воно означає не що інше, як трудову діяльність, яка є екологічно обґрунтованою і найбільш доцільною².

Конкретним змістом раціонального землевикористання є науково обґрунтований процес діяльності людини по використанню природних властивостей земель за цільовим призначенням при дотриманні всіх правил їх охорони.

Згідно з чинним законодавством усі суб'єкти мають право саме на раціональне використання відповідних земель. Водночас — це предмет загальнодержавного та загальносупільного інтересу.

Раціональність землевикористання передусім означає те, що воно здійснюється суто за цільовим призначенням. Серед обов'язків землекористувачів та власників земельних ділянок головне місце посідає обов'язок забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням (статті 91,94 ЗКУ України). Нецільове використання землі є не тільки нераціональне, але й незаконне. Використання земельної ділянки не за цільовим призначенням — це одна з підстав припинення права користування земельною ділянкою (ст. 140 ЗК України). При цьому таке примусове припинення здійснюється відповідно до ст. 143 ЗК України в судовому порядку.

Невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням є одним з порушень земельного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність (ст. 54 Кодексу про адміністративне правопорушення України).

Кожний власник земельної ділянки та землекористувач зобов'язаний як найповніше використовувати всю закріплену за ним земельну ділянку.

Раціональне використання землі передбачає також ефективну її експлуатацію. Це означає, що земельна ділянка має використовуватися найбільш доцільно і з найбільшою віддачею.

При раціональному використанні землі її якість не повинна погіршуватися, а, навпаки, має поліпшуватися, тобто обов'язково повинен враховуватися екологічний фактор. На власників земельних ділянок та землекористувачів закон покладає обов'язок підви-

¹ Див.: *Краснов Н. И.* Правовне проблеми рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель // Государство и право. -1998. - № 4. - С. 43.

² Див.: *Титова Н. И.* Продовольственная проблема: земля, труд (правовые аспекты). - Львов: Вища школа, 1989. - С. 95-110.

191

Особлива частина

Розділ X. Право землевикористання

щувати родючість ґрунтів та зберігати корисні властивості землі (статті 91; 94 ЗК України). Експлуатація землі, яка не передбачає відтворення її корисних властивостей або сприяє розвитку процесів, що погіршують стан земельної ділянки, є хижацьким використанням землі. Таке

використання землі веде до її псування та тягне за собою негативні правові наслідки у вигляді відповідальності (наприклад, ст. 239 Кримінального кодексу України).

= § 4. Правові заходи охорони земель та інших природних ресурсів у процесі землевикористання

Від стану природних якостей земель безпосередньо залежить і стан інших об'єктів природи, всього довкілля, нарешті здоров'я людей.

Забезпечення належного стану земель пов'язане в першу чергу з їх охороною, яка здійснюється в тому числі і шляхом реалізації правових заходів. Охорона земель є не локальною, а загальносуспільною справою*, оскільки вона забезпечує інтереси не лише безпосередньо тих суб'єктів, які використовують землі, а всього суспільства. У зв'язку з цим у Конституції України (ст. 14) знайшло своє закріплення положення про те, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави.

Землі можуть охоронятися як у комплексі з іншими природними ресурсами (наприклад, в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду), так і як окремий складовий елемент довкілля. У другому випадку питання охорони цього об'єкта природи врегульовано земельним законодавством. Зокрема, чинний Земельний кодекс України присвячує охороні земель спеціальний розділ, правові приписи якого знайшли свій розвиток та реалізацію в Законі України від 19 червня 2003 року «Про охорону земель».

Правова охорона земель являє собою систему врегульованих нормами права організаційних, економічних та інших спеціальних відносин щодо забезпечення раціонального використання земельного фонду країни, запобігання необгрунтованому вилученню земель із сільськогосподарського обороту, захисту земель від шкідливих антропогенних виливів, а також відтворення та підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого правового режиму земель природоохо-

192

ронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення¹.

У тому випадку, коли йдеться про охорону земель у комплексі з іншими природними ресурсами, мають на увазі особливості охорони земель у сукупності з іншими природними ресурсами.

У зв'язку з тим, що всі природні ресурси фактично є різною формою цільового використання земель, питання охорони та збереження окремих природних ресурсів так чи інакше пов'язане з охороною і використанням земель. Таке положення фактично обумовлене комплексним підходом до природокористування. Він базується на органічній єдності самої природи. Взаємозв'язок природних ресурсів у їх природному стані означає перш за все взаємозалежність якості і стану одного їх виду від стану інших видів.

З точки зору комплексного підходу природні ресурси не можна розглядати ізольовано один від одного і планувати їх охорону та використання, оскільки невідомо, які наслідки для майбутнього стану останніх спричиняє сучасна експлуатація кожного із них. Це в свою

чергу висуває на порядок денний проблему розробки тенденцій розвитку сучасного законодавства про охорону як окремих, так і всіх разом взятих природних ресурсів. При цьому слід мати на увазі, що серед умов ефективності і дієвості законодавства про охорону природних ресурсів важливим є закріплення в ньому не тільки соціально-економічних, але й екологічних вимог, тобто вимог законів розвитку природи. При регулюванні земельних відносин необхідно враховувати екологічний зв'язок землі з іншими елементами природного комплексу і вплив землевикористання на навколишнє природне середовище.

Забезпечення охорони суміжних природних ресурсів при використанні земель із врахуванням органічного взаємозв'язку всіх природних об'єктів в єдиному біогеоценозі пов'язане з тим, що однією з правових форм реалізації цієї екологічної вимоги є право землевикористання. Саме цей інститут здатний забезпечити раціональне використання земель, їх охорону, а також охорону інших природних ресурсів. При цьому треба виходити із нерозривного взаємозв'язку і єдності використання і охорони земель у процесі їх безпосередньої експлуатації та включати в цю єдність і третій елемент — охорону суміжних природних ресурсів або охорону довкілля в цілому.

Землевикористання, з одного боку, повинно максимально задовольняти потреби людей, а з другого — забезпечувати охорону землі

¹ При вивченні земельного права програмою курсу передбачена спеціальна тема, присвячена правовій охороні земель.

193

7 Екологічне право України

Особлива частина

Розділ X. Право землевикористання

як джерело задоволення цих потреб. В основу такого підходу покладений нерозривний зв'язок і єдність використання і охорони земель у процесі їх безпосередньої експлуатації. В цьому в зазначену єдність треба включати і третій елемент — охорону суміжних природних ресурсів.

Землевикористання як одна із форм взаємодії суспільства і природи повинна включати вимоги об'єктивно необхідного раціонального використання даного об'єкта природи, вимоги збереження якості цього об'єкта і вимоги враховувати екологічну взаємодію всіх об'єктів природи.

В літературі цілком справедливо зазначалося, що охорону природи неможливо забезпечити за межами відносин по використанню природних ресурсів, оскільки саме в цій сфері відбувається найбільш значний вплив на навколишнє середовище¹. В той же час слід зазначити, що право землевикористання не є тією універсальною формою, яка забезпечує охорону земель у цілому. Коли антропогенний вплив на землю відбувається в результаті господарської діяльності, не пов'язаної безпосередньо із землевикористанням, охорона земель здійснюється в інших правових формах.

Охороні земель та суміжних природних ресурсів повинна сприяти екологізація земельно-правових приписів. Як слушно зазначав В.В.Петров, екологізація законодавства — це впровадження правил екологічного захисту до змісту норм, що регулюють господарську, рекреаційну та іншу діяльність, пов'язану тією чи іншою мірою із

впливом на навколишнє середовище². Будь-яка господарська діяльність, пов'язана із впливом на довкілля, в першу чергу передбачає користування землею чи іншими об'єктами природи у визначених законом цілях. У зв'язку з цим екологізація земельного законодавства полягає, по-перше, в існуванні і в подальшому розвитку норм про охорону земель, які використовуються, по-друге, в існуванні і розвитку норм про охорону суміжних природних об'єктів у процесі використання земель.

Закріплення і розвиток у праві землевикористання вимог охорони суміжних природних ресурсів має отримати свій конкретний прояв у формуванні відповідних конкретних обов'язків кожного землекористувача чи власника земельної ділянки.

Одним із аспектів екологізації права землевикористання є створення моделі поведінки суб'єкта, яка б одночасно включала раціо-

¹ Див., напр.: *Колбасов О. С. Охрана природы // Советское государство и право. -1972. - № 2. - С. 16 та ін.*

Див.: *Петров В. В. Правовые проблемы экологии. - М. -1980. - С.126.* нальне використання земельної ділянки у встановлених в законі цілях і охорону цієї земельної ділянки. При цьому охорона може здійснюватися як у формі регулювання способу використання цього об'єкта природи, так і у формі покладення на суб'єкта додаткових обов'язків, обмежень чи заборон.

Вплив землевикористання на сучасну екологічну ситуацію в першу чергу обумовлений природними і економічними характеристиками землі як об'єкта природи. Відомо, що всі природні ресурси в єдиному біогеоценозі пов'язані між собою, але центральною, цементуючою ланкою є земля, яка виступає перш за все як територіальна база. Саме завдяки цьому фактору вона має безпосередній зв'язок з усіма іншими природними ресурсами: надрами, рослинним світом, водами та ін.

Природні якості землі, її економічна і соціальна роль визначають і основні функції земельного права. Серед них особливу роль виконує охоронна функція. Ця функція має своїм завданням охорону землі як об'єкта природи, об'єкта права власності, а також підвищення її якості і продуктивного використання в інтересах людини і суспільства.

Щодо взаємодії землі з іншими природними ресурсами охоронну функцію землі можна було б розширити, включивши до її складу не тільки завдання охорони землі, але й охорону всього довкілля у процесі організації і здійснення використання цих природних ресурсів.

В умовах науково-технічного прогресу вплив землевикористання на навколишнє середовище диктує необхідність визначення оптимального співвідношення між раціональними використанням землі і охороною навколишнього середовища в цілому.

Правове регулювання земельних відносин значною мірою передбачає і організацію господарської експлуатацію інших природних ресурсів.

Підсилення екологічної спрямованості інституту права землевикористання передбачає перш за все необхідність врахування при конструюванні прав і обов'язків землекористувачів тих негативних наслідків, які можуть мати місце при безпосередньому використанні землі, до інших природних ресурсів.

Розділ XI

Правове регулювання використання та охорони вод

= § 1. Поняття права водокористування. Загальна характеристика

Право водокористування являє собою право конкретного суб'єкта користуватися, володіти, а в певних випадках і розпоряджатися наданим йому у визначеному порядку відповідним водним об'єктом у межах, передбачених водним законодавством. Отже, кожен водокористувач повинен здійснювати свої права і обов'язки в межах, встановлених правовими приписами. Держава як власник водних ресурсів зацікавлена в раціональному використанні всіх водних об'єктів, розташованих на території України. Правове регулювання водокористування обумовлено об'єктивними екологічними факторами.

Так, річний стік України становить у середньому 83,5 млрд. куб. метрів, а в маловодні роки він зменшується до 48,8 млрд. куб. метрів. Нині в Україні в багатьох районах півдня відчувається дефіцит води, тому необхідно будівництво каналів і водосховищ. Основними джерелами води в Україні є Дніпро, а також Дністер, Тиса, Прут та ін. Велику роль у стані води і повноводдя великих річок відіграють їх притоки і малі річки. Наукові дослідження свідчать, що в Україні запаси води на душу населення менше в 15 разів, ніж у Росії, у 3,5 раза менше, ніж у Білорусії.

Право водокористування можна розглядати у вузькому і широкому розумінні. Воно може виступати як суб'єктивне право, яке включає ряд правомочностей, і як правовий інститут, що охоплює принципи водокористування та права і обов'язки водокористувачів. У процесі фактичної реалізації суб'єктивного права виникає водне правовідношення. Право водокористування посідає одне з центральних місць, враховуючи, що води надаються державою тільки в користування (ст. 6 Водного кодексу України; далі — ВК України)¹. Тому будь-яка господарська та інша діяльність суб'єктів повинна здійснюватися в межах норм права, встановлених державою.

Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.

Право водокористування має відповідні об'єкти, під якими розуміють сформовані природою або створені штучно елементи навколишнього середовища, де зосереджуються води (ст. 1 ВК України).

Об'єктом права виступає найчастіше відокремлена ділянка водного об'єкта, надана конкретному водокористувачу в користування для певної мети. Його індивідуалізуючими ознаками є місцероз-ташування і розміри водного об'єкта. Особливістю водних об'єктів є те, що їх розміри не нормуються в правовому порядку. Розміри визначаються в кожному конкретному випадку з урахуванням мети водокористування

та інших факторів. До об'єктів права водокористування не належать води, які знаходяться в атмосфері, ґрунті, вода у живих тканинах, а також вода, відокремлена від природного середовища, наприклад, вода, яка потрапила з водоймища до водопроводів, резервуарів та інших ємностей, перетворюється на звичайну товарно-матеріальну цінність.

Конкретний перелік водних об'єктів наведено у ст. 3 ВК України, а саме: поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море. При цьому такий водний об'єкт, як річка, у свою чергу, підрозділяється на великі, середні і малі (ст. 79 ВК України).

Залежно від правового режиму водні об'єкти поділяються на водні об'єкти загальнодержавного і місцевого значення (ст. 5 ВК України). До водних об'єктів загальнодержавного значення належать: внутрішні морські води та територіальне море; підземні води, які є джерелами централізованого водопостачання; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що знаходяться і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків; водні об'єкти в межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних. До водних об'єктів місцевого значення належать поверхневі води, що знаходяться і використовуються в межах однієї області і які не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення; підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. Цей поділ зумовлює особливості правового регулювання їх використання.

За своїми природними характеристиками водні об'єкти класифікуються на поверхневі і підземні; на штучні і природні. З урахуванням державно-правового статусу водні об'єкти поділяються на внутрішні та територіальні. Перші розташовані в межах державних

197

Особлива частина

кордонів, другі — це прибережні морські води завширшки 12 морських миль від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, що з'єднують відповідні точки.

Суб'єктами права водокористування можуть бути підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземні юридичні і фізичні особи та особи без громадянства (ст. 42 ВК України). Ці особи здатні мати і здійснювати права і нести юридичні обов'язки. Класифікація суб'єктів права водокористування проводиться за різними ознаками, включаючи і види права водокористування. Згідно зі ст. 42 Водного кодексу усі водокористувачі поділяються на: первинних — тих, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води, та вторинних — таких, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними.

У сучасних умовах для права водокористування характерна платність. Умови платності за використання водних об'єктів (їх частин) визначаються насамперед Водним кодексом України та

конкретизуються у відповідних нормативних актах.

Так, визначено, що збір за спеціальне водокористування справляється з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин. Розмір збору за використання води водних об'єктів визначається на основі нормативів збору, фактичних обсягів використаної води та встановлених лімітів на використання води. Розмір же збору за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти визначається на основі нормативів збору, фактичного обсягу скидів забруднюючих речовин та встановлених лімітів скиду.

Усі зазначені збори спрямовуються на здійснення заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів і підтримання водних об'єктів у належному стані, а також на виконання робіт, пов'язаних з попередженням шкідливої дії вод і ліквідацією її наслідків.

§ 2. Види права водокористування

Класифікація права водокористування за видами здійснюється на підставі різних ознак: цільового призначення; суб'єктного складу; строків здійснення права; умов надання водних об'єктів у користування та ін. Головною класифікаційною ознакою поділу права водокористування на види є їх цільове використання. Згідно з Водним кодексом

198

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

України (розділ 3) розрізняють такі види користування водами: для задоволення питних і господарсько-побутових, лікувальних, курортних, оздоровчих та інших потреб населення, сільськогосподарських, промислових, гідроенергетичних, транспортних, рибогосподарських, скидання зворотних вод та інших державних і громадських потреб.

В основу цільового використання вод покладено принцип раціонального, економного водокористування з врахуванням екологічних вимог.

Пріоритетним з них є користування водними об'єктами для питних і побутових потреб населення та для інших господарсько-побутових потреб. Якість води повинна відповідати встановленим державним стандартам, нормативам екологічної безпеки водокористування та санітарним нормам (глава 8 ВК України). Це водокористування здійснюється в порядку централізованого і нецентралізованого водопостачання. У першому випадку підприємства, установи та організації, у віданні яких перебувають водопроводи, здійснюють забір води безпосередньо з водних об'єктів для виготовлення води питної якості, подачі її споживачам тільки в порядку спеціального водокористування. У другому — і громадяни, і організації мають право забирати воду безпосередньо з підземних або поверхневих водних джерел у порядку загального або спеціального водокористування.

Особливе місце належить підземним водам питної якості. Ці води використовуються насамперед для задоволення потреб питного і побутового водопостачання, а також харчової промисловості та тваринництва (ст. 61 ВК України). Використання їх в інших цілях, як правило, не допускається.

Самостійним видом є використання водних об'єктів, які віднесені у

встановленому порядку до категорії лікувальних і які включені до спеціального переліку¹. Дані водні об'єкти використовуються виключно в оздоровчих і лікувальних цілях. У них заборонено скидати зворотні води, і на ці водні об'єкти встановлено особливий охоронний порядок.

Користування водними об'єктами для відпочинку і спорту здійснюється у порядку як загального, так і спеціального водокористування. Води для цих цілей використовуються в місцях, визначених відповідними радами у порядку, встановленому законодавством. За наявності підстав це право водокористування може бути заборонено або обмежено (ст. 45 ВК України).

¹ ЗП України. - 1996. - № 21. - Ст. 584.

Особлива частина

Користування водними об'єктами для потреб сільського і лісового господарства здійснюється в порядку загального і спеціального водокористування (ст. 65 ВК України). Зрошення сільськогосподарських земель стічними водами може бути дозволено державними органами охорони навколишнього природного середовища за погодженням з органами санітарного і ветеринарного нагляду. Метою цього водокористування є забезпечення водою аграрних та інших організацій, громадян, які займаються сільськогосподарським виробництвом. При цьому зрошення сільськогосподарських угідь, скидання дренажних вод у водні об'єкти здійснюється в порядку спеціального водокористування на підставі відповідних дозволів. Водокористувачі зобов'язані вживати заходів щодо попередження підтоплення, заболочення та забруднення земель. Аналогічний порядок поширюється і на лісогосподарське водокористування.

Одним з цільових видів є спеціальне водокористування для потреб промисловості і гідроенергетики. Водокористувачі зобов'язані додержуватися встановлених умов цього водокористування, екологічних вимог, а також вживати заходів до скорочення витрат води, до припинення скидання стічних вод шляхом вдосконалення технологій виробництва і схем водопостачання (застосування безводних технологічних процесів, повітряного охолодження, зворотнього водопостачання та інші).

При цьому водокористуванні допускається витрачання питної води в межах лімітів, встановлених місцевими радами за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища. Для гідроенергетики лімітування води не передбачено.

У передбачених законодавством випадках (стихійні лиха, аварії та інші обставини, при перевитраті підприємством встановленого ліміту споживання води з водопроводів) місцеві ради мають право зменшувати або забороняти споживання для промислових цілей питної води в інтересах першочергового задоволення питних та побутових потреб населення. Основним завданням водокористування для потреб гідроенергетики є забезпечення спеціальних установок для одержання механічної або електричної енергії. Користування водними об'єктами для цих цілей повинно здійснюватися з урахуванням інтересів інших галузей народного господарства при додержанні комплексного використання вод.

Специфічним видом є користування водними об'єктами для потреб

водного транспорту, яке здійснюється на судноплавних водних об'єктах, внутрішніх (морських), територіальних водах, що є водними шляхами загального користування, за винятком випадків,

200

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод .

коли є повна або часткова заборона. Порядок віднесення внутрішніх водних шляхів до категорії судноплавних затверджується Кабінетом Міністрів України¹ (ст. 67 ВК України). Користування водними об'єктами для плавання на маломірних судах (веслових, моторних човнах) дозволяється з дотриманням правил, що встановлюються відповідними радами за погодженням з державною інспекцією Регістру і безпеки судноплавства.

До своєрідного виду належать використання водних об'єктів для потреб рибного та мисливського господарства, що має певні особливості. Так, на водних об'єктах, які використовуються для ведення рибного господарства, права водокористувачів можуть бути обмежені в інтересах водного промислу, якщо цей водний об'єкт має значення для відтворення запасів риби та в інших випадках. Окрім того, Кабінетом Міністрів України затверджено спеціальний Перелік промислових ділянок рибогосподарських водних об'єктів або їх частин². Водокористувачі зобов'язані також вживати заходів, які забезпечують поліпшення екологічного стану об'єктів та умов відтворення рибних запасів.

Проведення гідромеліоративних робіт там, де є хутрові звірі, а також промисловий вилов риби в тих місцях, де розводять бобрів та хохуль, здійснюється за погодженням з державними органами мисливського і рибного господарства.

Інші питання користування водами для потреб рибного та мисливського господарства регулюються Законом України від 13 грудня 2001 року «Про тваринний світ» та іншими нормативними актами.

Залежно від технічних умов водокористування поділяється на загальне і спеціальне. У порядку загального водокористування громадяни, наприклад, мають право користуватися водними об'єктами (купатися, плавати на човнах, здійснювати забір води без застосування споруд або технічних пристроїв та інше) безкоштовно, без дозволів та без закріплення водних об'єктів за конкретними особами. Юридичні особи в певних випадках також використовують водні об'єкти в порядку загального водокористування. У випадках, передбачених законодавством, загальне водокористування може бути обмежене (ст. 47 ВК України) і органи місцевого самоврядування зобов'язані сповістити населення про встановлені ними правила.

¹Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 року № 640 // ЗП України. - 1996. - №13. - Ст. 364; Офіційний вісник України. - 2002. - № 27. - Ст. 1259; Офіційний вісник України. - 2003. - № 44. - Ст. 2310.

²Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 року // ЗП України. - 1996. - № 12. - Ст. 343.

201

Особлива частина

Законодавством передбачається спеціальне водокористування — забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних

пристроїв, використання води та скид забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скид забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. Суб'єктами цього водокористування виступають як фізичні, так і юридичні особи. Це водокористування здійснюється на підставі дозволів, які видаються державними органами охорони навколишнього природного середовища (для загальнодержавних об'єктів) або відповідними радами (для об'єктів місцевого значення, після попереднього узгодження). Спеціальне водокористування є платним.

Разом із тим, водне законодавство передбачає окремі різновиди використання, які не належать до спеціального: пропуск води через гідровузли (крім гідроенергетичних), подача (перекачка) води водокористувачам у маловодні регіони; використання підземних вод для вилучення корисних компонентів; проведення бурових, геологорозвідувальних робіт, якщо вони виконуються без забору води та скидання стічних вод, та інше (ч. 3 ст. 48 ВК України).

За строками здійснення право користування водами поділяється на безстрокове та строкове. При безстроковому (постійному) строк користування водами не встановлюється. При строковому встановлюється строк, а саме: короткостроковий (до 3 років) і довгостроковий (від 3 до 25 років). Законодавством за необхідності передбачається подовження строку водокористування на період відповідного строку короткострокового або довгострокового користування.

Використання водних об'єктів можливе і на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Передача орендарем права на оренду водного об'єкта або його частини іншим суб'єктам ведення господарства забороняється. Право водокористування на умовах оренди оформлюється договором. Водокористувачі (орендарі) можуть дозволити іншим водокористувачам здійснювати спеціальне водокористування в порядку, встановленому для цього водокористування.

Первинне та вторинне водокористування є також видами права водокористування. Первинне водокористування здійснюється водокористувачами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинне ж водокористування здійснюється водокористувачами, які не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними.

202

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

Серед видів користування водами слід виокремити платні та безплатні. Безплатними видами є загальне водокористування (ст. 47 ВК України), користування водними об'єктами для потреб повітряного транспорту (ст. 53 ВК України). Платним є передусім спеціальне водокористування. Слід зазначити, що здійснюється вказаний вид збору з метою стимулювання забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин.

== § 3. Підстави виникнення права водокористування

Право водокористування виникає за наявності певних юридичних фактів (дій, подій), які здійснюються суб'єктами даного права або відповідними органами в межах своєї компетенції або виникають через природні умови. Підставою для виникнення права загального водокористування є правомірні дії суб'єкта, передбачені водним законодавством. Це право реалізується як на об'єктах загального користування, так і на водних об'єктах, наданих у відокремлене користування. Як зазначено в ст. 47 ВК України, на водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, які встановлені водокористувачем за погодженням з органом, що надав водний об'єкт в оренду, а за необхідності водокористування може бути заборонено. В обов'язки первинного водокористувача, який користується водним об'єктом на умовах оренди, входить повідомлення населення про умови або про заборону загального водокористування на даному водному об'єкті. Якщо ж такі умови первинним водокористувачем або відповідною радою не встановлені, то загальне водокористування визнається дозволим без обмежень. Можливе обмеження права загального водокористування з подання державних органів охорони навколишнього природного середовища, санітарного нагляду, охорони тваринного світу тощо. Органи місцевого самоврядування з метою охорони життя та здоров'я громадян, охорони природи та з інших підстав можуть встановлювати місця, де забороняється купання, плавання на човнах, водопій тварин, а також інші умови загального водокористування на водних об'єктах, які розташовані на території цих рад.

Підставою виникнення права спеціального водокористування є дозвіл, який видається відповідними державними органами. Зо-

203

Особлива частина

крема, при використанні води водних об'єктів загальнодержавного значення дозвіл видається державними органами охорони навколишнього природного середовища. У разі використання води водних об'єктів місцевого значення дозвіл видається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київським і Севастопольськими міськими радами за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища.

Видача дозволів на спеціальне водокористування пов'язується з обов'язковим їх погодженням з компетентними державними органами залежно від виду водних об'єктів. Наприклад, видача дозволів на спеціальне водокористування здійснюється на підставі клопотання (заяви) водокористувача з обґрунтуванням потреби у воді, погодженого з державними органами водного господарства, — при використанні поверхневих вод; державними органами геології — у разі використання підземних вод; державними органами охорони здоров'я — при використанні водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних. Порядок погодження і видачі дозволів на спеціальне водокористування затверджується Кабінетом Міністрів України¹. Виданий дозвіл на спеціальне водокористування розглядається як офіційний документ, що дає право підприємствам, установам, організаціям та громадянам на користування конкретними водними

об'єктами в межах встановлених лімітів. Рішення про погодження клопотання (заяви) про видачу дозволу на спеціальне водокористування, а також про видачу цього дозволу повинно бути прийнято відповідним державним органом у місячний термін.

При видачі дозволів встановлюються строки водокористування в порядку, передбаченому ст. 50 ВК України.

Існують деякі особливості виникнення права водокористування на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Водні об'єкти (їх частини) місцевого значення та ставки, які знаходяться в басейнах рік загальнодержавного значення, можуть надаватися водокористувачам на умовах оренди тільки в таких випадках: для риборозведення; для виробництва сільськогосподарської і промислової продукції; у лікувальних та оздоровчих цілях. Слід зазначити, що водні об'єкти загальнодержавного значення також можуть надаватися в оренду.

Орендодавцями в таких правовідносинах є: при наданні водних об'єктів місцевого значення — Верховна Рада Республіки Крим і обласні ради; водних об'єктів загальнодержавного значення — Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Орен-

¹ Офіційний вісник України. - 2002. - № 12. - Ст. 590.

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

дарями зазначених правовідносин виступають підприємства, установи, організації і громадяни України та іноземні юридичні і фізичні особи. Підставою виникнення права водокористування на умовах оренди є договір між орендодавцем і орендарем, погоджений з відповідними державними органами охорони навколишнього природного середовища і органами водного господарства.

Слід також наголосити, що передача орендарем права на оренду водного об'єкта (його частини) іншим суб'єктам ведення господарства забороняється (ч. 2 ст. 51 ВК України).

Первинне водокористування (тобто користування суб'єктами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води), якщо воно є спеціальним, також здійснюється на підставі дозволу, виданого відповідним компетентним органом. Вторинне водокористування здійснюється на умовах, встановлених угодою між вторинним і первинним водокористувачами.

Скид вторинним водокористувачем вод у водні об'єкти здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування.

§ 4. Права та обов'язки водокористувачів

Оскільки право водокористування розглядається і як правовий інститут, водокористувачі володіють певними правами і обов'язками. Перелік прав і обов'язків закріплено як у Водному кодексі України, так і в інших нормативних актах.

Розрізняють загальні права та обов'язки, які поширюються на усіх або на велику групу водокористувачів, та особливі, які стосуються тільки суб'єктів, котрі здійснюють конкретний вид водокористування. Загальні права та обов'язки містяться переважно в кодексах, а специфічні, особливі права та обов'язки (у першу чергу обов'язки) зосереджені і в кодексах, і в підзаконних нормативних актах — інструкціях, правилах, положеннях¹.¹ оскільки нині широко використовується договірна форма

водокористування, то права і обов'язки можуть бути передбачені і в договорах на водокористування.

Права та обов'язки водокористувачів різноманітні. Основним правом водокористування виступає право користування водними об'єктами за цільовим призначенням (це право є одночасно і обов'язком водокористувачів). Згідно з Водним кодексом України (ст. 43) встановлені такі права водокористувачів: здійснювати загальне, спеціальне водокористування; користуватися водними

¹ Див.: Право природопользования в СССР. - М., 1990. - С. 53.

204

205

Особлива частина

об'єктами на умовах оренди; вимагати від власника водного об'єкта або водопровідної системи підтримання належної якості води за умовами водокористування; споруджувати гідротехнічні та інші водогосподарські об'єкти, здійснювати їх реконструкцію і ремонт; передавати в користування воду іншим водокористувачам та на визначених умовах; здійснювати й інші функції щодо водокористування в порядку, встановленому законодавством. Це приблизний перелік прав водокористувачів.

Водокористувачі мають право на відшкодування завданих їм збитків, за винятком випадків, передбачених законодавством (ст. 57 ВК України). Вони також мають право вимагати усунення перешкод при здійсненні водокористування.

Права водокористувачів у передбачених законодавством випадках можуть бути обмежені. Так, у разі маловоддя, загрози виникнення епідемій та епізоотій та в інших випадках права водокористувачів можуть бути обмежені або змінені умови водокористування з метою забезпечення охорони здоров'я людей та в інших державних інтересах. Обмеження може виникнути під час аварій або за умови, що призвели чи призведуть до забруднення вод, або в інших випадках (ст. 45 ВК України).

Права водокористувачів охороняються законом. Так, у ст. 43 ВК України зазначено, що порушені права водокористувачів підлягають поновленню в порядку, встановленому законодавством.

Водним кодексом України встановлені загальні для всіх водокористувачів обов'язки, тому що разом з наданими водокористувачам правами їм необхідно виконувати і певні обов'язки. Так, ст. 44 ВК України закріплює перелік обов'язків водокористувачів: економно використовувати водні ресурси, дбати про їх відновлення і поліпшення якості вод; використовувати води (водні об'єкти) відповідно до цілей і умов їх надання; дотримуватися встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та встановлених лімітів забору води, лімітів використання води та лімітів скиду забруднюючих речовин, а також санітарних та інших вимог щодо впорядкування своєї території; використовувати ефективні сучасні технічні засоби і технології для утримання своєї території в належному стані, а також здійснювати заходи щодо запобігання забрудненню водних об'єктів стічними (дощовими, сніговими) водами, що виводяться з неї; не допускати порушення прав, наданих іншим водокористувачам, а також заподіяння шкоди господарським об'єктам та об'єктам навколишнього

природного середовища; утримувати в належному стані зони санітарної охоро-

206

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

ни джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів, очисні та інші водогосподарські споруди і технічні пристрої тощо. Законодавством передбачаються також й інші обов'язки водокористувачів.

Залежно від виду водокористування водокористувачі володіють також особливими правами та обов'язками. Так, при здійсненні водокористування для потреб сільського господарства водокористувачі зобов'язуються здійснювати заходи з попередження підтоплення, заболочення, забруднення земель сільськогосподарського призначення. Вода, яка використовується для цих цілей, повинна відповідати встановленим нормативам. Зрошення даної категорії земель здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування, який видається власнику зрошуваних угідь у встановленому порядку.

Усі водокористувачі повинні здійснювати свої права згідно з правовими приписами і не виходити за їх межі; обов'язки повинні виконуватися належним чином.

= § 5. Підстави припинення права спеціального водокористування

Право водокористування може бути припинено повністю або частково у випадках, передбачених чинним законодавством. Підстави припинення права водокористування можна поділити на безумовні і умовні. До безумовних належать ті юридичні факти, з якими закон пов'язує обов'язкове припинення права водокористування (ст. 55 ВК України). При умовних підставах припинення права водокористування передбачається можливість припинення права водокористування залежно від обставин, які потребують з'ясування. Так, здійснення права водокористування підприємствами, організаціями, установами і громадянами не відповідно до цільового призначення належить до умовних підстав припинення права водокористування.

Слід наголосити, що водне законодавство не передбачає підстав припинення права водокористування окремо для громадян і для підприємств, організацій і установ. Серед підстав припинення права водокористування слід розрізняти правомірні і противоправні юридичні факти. До правомірних належать: закінчення строку водокористування; якщо відпала потреба у водокористуванні; ліквідація

207

Особлива частина

підприємств, установ чи організацій. До протиправних належать: порушення правил спеціального водокористування і охорони вод; систематичне невнесення збору в строки, визначені законодавством, за користування водними об'єктами тощо.

Водним законодавством встановлені спеціальні підстави припинення права користування водами. До цього переліку підстав належать: закінчення строку спеціального водокористування; якщо відпала потреба в спеціальному водокористуванні; ліквідація підприємств, установ чи організацій; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; визнання водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; порушення умов спеціального водокористування та охорони вод; виникнення необхідності першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення; систематичного невнесення збору в строки, визначені законодавством. Цей перелік не є вичерпним, оскільки законодавством України можуть бути передбачені й інші підстави припинення права спеціального водокористування. Так, відповідно до Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів від 10 серпня 1992 року¹ дозвіл на спеціальне використання водних ресурсів може бути анульовано органом, який його видав, також у випадках: різкого погіршення стану навколишнього природного середовища у процесі водокористування; якщо користувач не приступив протягом трьох років до користування водними ресурсами; використання водного ресурсу не за цільовим призначенням; надходження вимоги від органів державного санітарного нагляду та інших спеціально уповноважених органів державного нагляду.

Водним законодавством передбачена також заборона користування водними об'єктами, яка є однією з форм припинення права водокористування. Причому заборона користування водним об'єктом може бути як повною, так і частковою. Так, встановлено, що користування водними об'єктами, які мають особливе державне значення, наукову або культурну цінність, а також тими, що входять до складу систем оборотного водопостачання теплових та атомних електростанцій, може бути частково чи повністю заборонено у встановленому порядку.

Існує специфічний порядок припинення права спеціального водокористування. Зокрема, припинення здійснюється: за клопотанням водокористувача, якщо відпала потреба у спеціальному во-

¹ ЗП України. - 1992. - Ст. 217 (зі змінами та доповненнями).

докористуванні; за рішенням органу, що видав дозвіл на спеціальне водокористування, у разі закінчення строку спеціального водокористування або ліквідації підприємства, установи чи організації; при передачі водогосподарських споруд іншим водокористувачам. За рішенням Кабінету Міністрів України, відповідних рад — при визнанні водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність, а також у разі виникнення необхідності першочергового задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення. На вимогу органу, який видав дозвіл на спеціальне водокористування, при порушенні правил спеціального водокористування та охорони вод; при систематичному невнесенні збору в строки, визначені законодавством. Однак припинення права на спеціальне водокористування в усіх випадках здійснюється

органом, що видав дозвіл на це водокористування. Припинення права водокористування тягне за собою і припинення усіх прав і обов'язків по використанню вод та їх охороні.

У процесі припинення права водокористування настають певні наслідки. Так, водокористувачам відшкодовуються збитки, завдані припиненням права або зміною умов водокористування, за винятком випадків, коли припинення права або зміна його умов були здійснені з вини водокористувача або за його клопотанням. Порядок відшкодування збитків встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 року був затверджений Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування¹. Згідно з цим Порядком збитки відшкодовуються юридичними та фізичними особами, дії яких призвели до припинення права або погіршення умов спеціального водокористування. До таких дій, зокрема, належать: порушення ними правил спеціального водокористування та охорони вод, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; порушення правил охорони і користування водами для потреб гідроенергетики, водного та повітряного транспорту, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; визначення водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; дії, що спричинили погіршення умов першо-

¹ ЗП України. - 1996. - № 16. - Ст. 453; Офіційний вісник України. - 2002. - № 4. - Ст. 136.

Особлива частина

чергового задоволення питних та господарсько-побутових потреб, та інші. Слід зазначити, що цей перелік не є вичерпним. Ці збитки не відшкодовуються у випадках, коли таке припинення (зміна умов) було здійснено з вини самого водокористувача чи за його клопотанням.

Визначення розміру збитків, завданих водокористувачам, чії права на спеціальне водокористування були припинені, а також збитків, завданих водокористувачам внаслідок зміни умов спеціального водокористування, здійснюється згідно з Методикою розрахунку збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування.

§ 6. Правові заходи охорони вод

Під правовою охороною вод розуміють закріплену в законодавстві систему державних та суспільних заходів, спрямовану на запобігання забрудненню, засміченню, вичерпанню вод та організацію раціонального використання водних ресурсів для задоволення потреб народного господарства і забезпечення матеріальних, екологічних і культурно-оздоровчих інтересів населення¹, а також на

ліквідацію негативних явищ і поліпшення стану вод².

Перелік основних водоохоронних заходів міститься у Водному кодексі України (розділ IV), який містить усі основні заходи, що виправдали себе на практиці. Деякі охоронні заходи є і в інших правових приписах ВК України. До основних водоохоронних заходів віднесені: утворення водоохоронних зон (ст. 87 ВК України), прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів тощо (так, водоохоронні зони утворюються для найбільш сприятливого режиму водних об'єктів, а також зменшення коливань стоку вздовж рік, морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм³); обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах навколо водойом та на островах. На охорону водних ресурсів спрямовані і деякі заборонні

¹ Див.: Гусев Р. К., Петров В. А. Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие для вузов. — С.64.

² Див.: Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. Петрова В. В. - М., 1988. - С. 257-258.

³ Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 року // ЗП України. - 1996. - № 10. - Ст. 318.

210

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

приписи — заборона введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан води; заборона скидання у водні об'єкти відходів і сміття; заборона підприємствам і громадянам забруднювати, засмічувати поверхні водозаборів, льодового покриву водойм, а також морів, їх заток, лиманів виробничими, побутовими та іншими відходами, сміттям, нафтовими, хімічними та іншими забруднюючими речовинами та ін.

Слід зазначити, що Водний кодекс України передбачає чимало заходів запобіжного характеру. Це, зокрема, охорона підземних вод, водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних; запобігання забрудненню вод добривами і хімічними засобами захисту рослин; розробка умов розміщення, проектування, будівництва, реконструкції підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод та на стан рибогосподарських водних об'єктів; охорона внутрішніх морських вод та територіального моря. Так, охорона внутрішніх морських вод і територіального моря встановлена ст. 102 ВК України, а також Правилами охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 269^і. Ці Правила встановлюють вимоги щодо запобігання забрудненню та засміченню внутрішніх морських вод і територіального моря України підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, а також іноземними юридичними і фізичними особами та особами без громадянства, українськими та іноземними судами, які перебувають у цих водах.

У законодавстві також встановлено комплекс заходів, спрямованих на запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідацію їх наслідків; залуження та створення лісонасаджень на прибережних захисних смугах, схилах; будівництво протиерозійних

гідротехнічних споруд, земляних валів, водоскидів, захисних дамб; спорудження дренажу тощо.

У Водному кодексі України передбачені невідкладні заходи по запобіганню стихійним лихам, спричиненим шкідливою дією вод, і аваріям на водних об'єктах та ліквідації їх наслідків. Зокрема, в разі загрози стихійного лиха, пов'язаного зі шкідливою дією вод, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування разом з підприємствами і організаціями зобов'язані вжити невідклад-

¹ ЗП України. - 1996. - № 8. - Ст. 241; Офіційний вісник України. - 2002. - № 14. - Ст. 741.

211

Особлива частина

них заходів до запобіганню цьому лиху а в разі його настання — до негайної ліквідації його наслідків. У разі аварії на водних об'єктах, пов'язаних із забрудненням вод, що може шкідливо вплинути на здоров'я людей і стан водних екосистем, підприємство або організація, з вини яких сталася аварія або які виявили її, зобов'язані негайно почати ліквідацію її наслідків і повідомити державні органи охорони навколишнього природного середовища, санітарного нагляду, водного господарства, геології та відповідну раду.

Державні органи водного господарства зобов'язані забезпечити безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозувати поширення спричинених ними наслідків, а також спільно з відповідними радами народних депутатів здійснювати заходи щодо забезпечення безперебійного водопостачання населення і галузей економіки.

Особливої уваги заслуговують правові заходи, що забезпечують охорону вод від забруднення, засмічення і вичерпання. Забрудненими визнаються водні об'єкти, якщо склад і властивості води змінилися в результаті впливу або виробничої діяльності чи побутового використання населенням до такого ступеня, коли водні об'єкти стають частково або повністю непридатними для одного з видів водокористування. Джерела забруднення можуть бути різними — це і неочищені стічні води, і неправильне захоронення радіоактивних відходів, і скиди з суден нафти. Факт забруднення вод встановлюється або інспекторами Державної екологічної інспекції Мінприроди України, або посадовими особами спеціально уповноважених органів інших міністерств та відомств відповідно до їх компетенції.

Під засміченням розуміють привнесення у водні об'єкти сторонніх предметів і матеріалів, що шкідливо впливають на стан вод. Це може бути деревина, кора, будівельне сміття, металобрухт, інші виробничі або побутові відходи. У цьому разі якість вод змінюється поступово, але не до такого ступеня, що водні об'єкти не можуть бути використані за призначенням. Засмічення в першу чергу впливає на русло річок і перешкоджає судноплавству.

Саме тому водним законодавством встановлено заборону на скид у водні об'єкти виробничих, побутових, радіоактивних та інших видів відходів і сміття.

Вичерпання характеризується кількісним зменшенням природних запасів води у водоймах і джерелах внаслідок неправомірних дій або

ж природних стихійних явищ чи значними якісними змінами в результаті хімічного, радіаційного забруднення до такого сту-212

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

пеня, що вода не може бути використана для водокористування. В цьому випадку вичерпання є вищою формою забруднення водоймищ. Для охорони вод від вичерпання встановлюються водоохоронні зони, а також здійснюються лісомеліоративні, протиерозійні, гідротехнічні та інші заходи відповідно до планів.

■ § 7. Відповідальність за порушення водного законодавства

За порушення водного законодавства застосовуються традиційні види відповідальності: майнова, адміністративна, дисциплінарна, кримінальна. У цьому параграфі буде проаналізована тільки майнова відповідальність, оскільки інші види відповідальності вивчаються у відповідних навчальних дисциплінах.

Майнова відповідальність являє собою покладення на винну особу несприятливих для неї майнових наслідків за правопорушення в розмірах, визначених законодавством. Основною формою майнової відповідальності є відшкодування збитків (ст. 111 ВК України).

За загальним правилом збитки відшкодовуються в повному обсязі. Однак можливі випадки, коли розмір збитків може бути зменшено за наявності певних поважних обставин, що безпосередньо впливає із ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Збитки відшкодовуються, якщо вони завдані здоров'ю людини, її майну, якості навколишнього природного середовища. Збитки, заподіяні здоров'ю людини, визначаються за правилами норм цивільного законодавства. Якщо ж збитки спричинені природним ресурсам, тоді застосовуються відповідно норми екологічного законодавства (водного, лісового та ін.).

При цьому збитки, завдані водним ресурсам, визначаються відповідно до розроблених методик. В Україні розроблено Методику розрахунку відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону і раціональне використання водних ресурсів, яка затверджена Міністерством екології і природних ресурсів України від 18 травня 1995 року¹. Слід зазначити, що при відшкодуванні збитків необхідно керуватися водним і іншим екологічним законодавством, а за необхідності, коли відсутні норми для підрахунку збитків у водному законодавстві, слід у суб-сидіарному порядку залучати норми цивільного законодавства.

Бизнес. - 1995. - № 25-27.

213

Особлива частина

Названа методика передбачає настання відповідальності у випадках: самовільного скиду зворотних вод з підприємств, суден та інших об'єктів; перевищення затверджених нормативів і норм скидів забруднюючих речовин; перевищення затверджених нормативів і норм витрати зворотних вод; скидів забруднюючих речовин, не вказаних у дозволах на

специфічних норм; самовільних скидів зворотних вод або сировини з морських або річкових суден, плавза-собів, надводних або підводних споруд; надходження зворотних вод або забруднюючих речовин в поверхневі, підземні і морські води внаслідок аварій на насосних станціях, колекторах і інших спорудах, витоку таких вод або речовин через порушення технології, техніки безпеки, скиду сировини внаслідок аварій на нафтопродуктових терміналах; вимушених санкціонованих аварійних скидах, які не передбачені проектом, але здійснюються з метою попередження аварійних ситуацій; скидів шкідливих речовин, які призвели до забруднення підземних вод як безпосередньо, так і внаслідок забруднення поверхні землі і зони аерації ґрунтів.

Здійснення платежів за забруднення навколишнього природного середовища не звільняє від відшкодування збитків, заподіяних порушенням екологічного законодавства. Слід розрізняти відшкодування збитків, як форму майнової відповідальності, від відшкодування платежів за забруднення водних ресурсів. Збитки у всіх випадках відшкодовуються на користь потерпілої особи, а платежі за забруднення відшкодовуються в місцеві бюджети за викиди забруднюючих водні ресурси речовин як у межах встановлених нормативів, так і понад ці межі. У цьому разі платежі не можна розглядати як різновид майнової відповідальності, оскільки цей захід встановлений державою як форма економічного впливу і при правопорушенні, і при відсутності його (при забрудненні в межах нормативів).

Факти скидів зворотних вод і забруднюючих речовин, а також погіршення якості води водного об'єкта встановлюються інспекторами екологічної інспекції Мінприроди України, посадовими особами спеціально уповноважених органів інших міністерств і відомств, яким надані права держінспекторів з охорони навколишнього природного середовища, або громадськими інспекторами на підставі спеціальних досліджень, результатів лабораторного контролю або візуально, з оформленням актів і протоколів встановленої органами Мінприроди України форми. Позовні заяви про відшкодування збитків мають право пред'являти органи Мінприроди України, органи прокуратури, громадські організації, громадяни та ін.

214

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

Слід також зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 року були затверджені Такси для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних підприємствами, установами, організаціями і громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх вод України¹. Розмір відшкодування збитків обчислюється посадовими особами органів Мінприроди України. Уразі відмови від добровільного відшкодування збитків стягнення проводиться в судовому порядку за позовами відповідних державних органів.

¹ЗП України. - 1995. - № 9. - Ст. 235; Офіційний вісник України. - 2002. - № 14. - Ст. 743.

Розділ ХІІ

Право користування надрами

== § 1. Поняття, об'єкти і суб'єкти права користування надрами

Право користування надрами є різновидом права природокористування і має свої особливості. Його слід розглядати як об'єктивне та суб'єктивне право. Як об'єктивне право — це один із центральних інститутів гірничного права, тому що надра становлять виключну власність народу України і надаються тільки в користування (ст. 4 Кодексу про надра і далі — КпН України). Цей інститут включає сукупність правових норм, що регулюють правовий режим використання надр, підстави і порядок виникнення та припинення права користування надрами, основні права та обов'язки надрокористувачів.

Суб'єктивне право користування надрами становить належні конкретній особі правомочності щодо експлуатації надр.

Надра — це частина земної кори, що знаходиться під поверхнею суші та дном водоймищ і сягає глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння (ст. 1 КпН України). Це самостійний елемент природи, частина природного середовища. До надр відносять суцільні породи і породи, що знаходяться в рідкому або газоподібному стані, та ін. Вказана обставина визначає специфіку їх правового режиму. Правовий статус підземних споруд і виробіток визначається гірничим законодавством, оскільки вони становлять частину підземного простору. Інші аспекти їх правового режиму регулюються іншими галузями законодавства.

Всі надра включені до Державного фонду надр. Державний фонд надр включає ділянки надр, що використовуються, й ті, що не використовуються, у тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони. Складовою частиною державного фонду надр є родовища корисних копалин, у тому числі техногенні родовища корисних копалин.

Природні родовища корисних копалин — це сукупність мінеральних речовин у надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання. До техно-

генних родовищ корисних копалин належать місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовища можуть виникнути також внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини.

Усі родовища корисних копалин, у тому числі техногенні, з запасами, оціненими як промислові, становлять державний фонд родовищ корисних копалин, а всі попередньо оцінені родовища — резерв цього фонду. Державний фонд родовищ корисних копалин є частиною державного фонду надр (ст. 5 КпН України).

Єдиний правовий режим користування діє стосовно всіх складових частин державного фонду надр, що дозволяє зробити висновок: у законі поняття «надра» і «державний фонд надр» тотожні, тож фактично відносини щодо користування надрами складаються з приводу користування державним фондом надр.

Об'єктом надрокористування може бути якась одна, індивідуалізована на місцевості, в натурі частина (ділянка) державного фонду надр, що надається в користування для певної мети, — гірничий відвід. До індивідуалізуючих ознак даного об'єкта належать: розмір, межі та місцезнаходження. Відокремлена частина державного фонду надр (гірничий відвід) розглядається як юридично самостійний об'єкт права користування. Особливість об'єктів права користування надрами полягає в тому, що їх розміри не нормуються законом. Розмір гірничого відводу, що надається, визначається в кожному випадку державними компетентними органами з урахуванням мети надрокористування, виробничих потужностей гірничовидобувних підприємств, строків їх діяльності та інших факторів.

Користувачами надр є спеціалізовані підприємства, установи та організації, а також громадяни України, що мають відповідну кваліфікацію, матеріально технічні та економічні можливості для користування надрами (ст. 16 КпН України). Відповідно до чинного законодавства під спеціалізованими слід розуміти такі підприємства, установи та організації, у статуті яких використання надр визначено як основний вид підприємницької діяльності. Громадянам України, що бажають отримати у користування надра для здійснення підприємницької діяльності, наприклад для видобування корисних копалин, потрібно зареєструватися як суб'єкту підприємницької діяльності.

У встановлених законодавством випадках надра можуть передаватися в користування іноземним юридичним особам і громадя-

217

Особлива частина

Розділ XII. Право користування надрами

нам (ст. 13 КпН України). З метою задоволення своїх господарських і побутових потреб право користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод тощо здійснюють власники землі та землекористувачі, але тільки в межах наданих їм земельних ділянок (ст. 23 КпН України).

Користування надрами на території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони є платним. Плата

справляється у вигляді платежів за користування надрами; відрахувань за геологорозвідувальні роботи за рахунок державного бюджету; збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій) та акцизного збору. Платежі можуть справлятися як разові внески або регулярні платежі, що визначаються згідно з відповідними еколого-економічними розрахунками залежно від економіко-географічних умов і розміру ділянки надр, виду корисних копалин, тривалості робіт, від стану геологічного вивчення території та ступеня ризику. Нормативи плати за користування надрами та порядок її справляння встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Плата за користування надрами може вноситися як у вигляді грошових платежів, так і в натуральному вигляді (частина видобутої мінеральної сировини або іншої виробленої продукції, виконання робіт чи надання інших послуг), крім радіоактивної сировини та продуктів її переробки, благородних металів, алмазів та коштовних каменів, матеріалів та послуг оборонно-військового характеру, а також інформації, що віднесена до державної таємниці (ст. 32 КпН України)¹.

Для деяких категорій користувачів надрами законодавством визначаються пільги і знижки при справлянні плати. Так, користувачам, які здійснюють видобування дефіцитних корисних копалин при низькій економічній ефективності розробки родовищ або видобування корисних копалин із залишкових запасів зниженої якості, надається знижка при платі за користування надрами за вичерпання надр (ст. 36 КпН України).

Від плати звільняються користувачі надр при проведенні робіт по геологічному вивченню надр і розвідуванні родовищ корисних копалин, якщо вони виконуються за рахунок державного бюджету, і при організації геологічних об'єктів природно-заповідного

¹ Про затвердження переліку матеріалів, продуктів та послуг, що не можуть бути використані як плата за користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 року № 825 // ЗП України. - 1995. - № 2. - Ст. 41.

218

фонду. Звільнені від плати за користування надрами землевласники і землекористувачі, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуються надрами для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках (ст. 29 КпН України).

Платежі за користування надрами направляються в Державний бюджет, бюджети Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Так, наприклад, за видобування корисних копалин загальнодержавного значення у державний бюджет відраховується 40% платежів, решта надходить до місцевого бюджету. За видобування корисних копалин місцевого значення всі платежі направляються в місцевий бюджет, а за користування надрами континентального шельфу — в Державний бюджет (ст. 31 КпН України).

§ 2. Види права користування надрами

Класифікація права користування надрами здійснюється на основі цільового призначення та термінів користування.

За термінами право користування надрами може бути постійним або тимчасовим. Постійним визнається користування надрами без заздалегідь установленого терміну. Тимчасове користування поділяється на короткострокове — до п'яти років і довгострокове — до двадцяти років. У разі необхідності термін тимчасового користування може бути подовжено на той самий строк. Перебіг строку користування надрами починається з дня одержання спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, коли в ньому не передбачається інше (ст. 15 КпН України).

Головною класифікаційною ознакою поділу права користування надрами на види є мета їх використання. Від неї залежить зміст прав та обов'язків надрокористувачів, суб'єктний склад та інші питання правового регулювання відповідних відносин. Згідно зі ст. 14 КпН України розрізняють такі види користування: геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; видобування корисних копалин; будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва,

219

Особлива частина

Розділ XII. Право користування надрами

скидання стічних вод; створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.); задоволення інших потреб.

Для геологічного вивчення, в тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, надра надаються в користування без надання гірничого відводу на підставі спеціального дозволу (ліцензії) на геологічне вивчення надр.

Геологічне вивчення здійснюється з метою одержання даних про геологічну будову надр, процеси, які відбуваються в них, виявлення та оцінки корисних копалин, вивчення закономірностей їх формування і розміщення, з'ясування гірничо-технічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Проведення робіт по геологічному вивченню надр організує та координує Державний комітет природних ресурсів України на основі державних комплексних або цільових програм, міжгалузевих планів, проектів, відповідних норм і правил.

Геологічне вивчення надр, передбачене державними програмами, здійснюється, як правило, за рахунок коштів, що відраховуються видобувними підприємствами в Державний бюджет за виконанні раніше геолого-розвідувальні роботи. В окремих випадках геологічне вивчення може виконуватися за рахунок прямих видатків

державного та місцевих бюджетів.

Місцеві ради та місцеві державні адміністрації сприяють проведенню робіт по геологічному вивченню надр, що виконуються згідно з державними програмами, розробляють та реалізують відповідні територіальні програми.

При геологічному вивченні надр повинні забезпечуватися: раціональне і ефективне проведення робіт; екологічно безпечний для життя і здоров'я людей стан навколишнього природного середовища; повнота вивчення геологічної будови надр, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов розробки розвіданих родовищ; будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; достовірність визначення кількості та якості запасів усіх корисних копалин та їх наявних компонентів; геолого-економічна оцінка родовищ корисних копалин; ведення робіт методами і способами, які б виключали невиправдані втрати корисних копалин; зниження їх якості, надмірне руйнування ґрун-

220

тового покриву та забруднення навколишнього природного середовища; розміщення видобутих гірських порід і корисних копалин, яке б виключало їх шкідливий вплив на навколишнє природне середовище і здоров'я населення; збереження розвідувальних гірничих виробок і свердловин, що не підлягають подальшому використанню; збереження геологічної і виконавчо-технічної документації, зразків гірських порід і руд, дублікатів проб корисних копалин, які можуть бути використані при подальшому вивченні надр, розвідці та розробці родовищ корисних копалин, а також при користуванні надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Роботи по геологічному вивченню надр підлягають обов'язковій державній реєстрації та обліку з метою узагальнення і максимального використання результатів вивчення надр, а також запобігання дублюванню зазначених робіт. Дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення здійснюється з метою уточнення їх окремих гірничо-геологічних та інших параметрів, вибору раціональних методів видобування мінеральної сировини на підставі проекту цих робіт, погодженого з Державним комітетом України по нагляду за охороною праці. Видобуті під час дослідно-промислової розробки корисні копалини підлягають реалізації в загальному порядку.

Особи, які відкрили невідоме раніше родовище, що має промислову цінність, або виявили додаткові запаси корисних копалин чи нову мінеральну сировину в раніше відомому родовищі, що істотно підвищують його промислову цінність, визначаються першовідкривачами.

Першовідкривачі мають право на винагороду. Положення про першовідкривачів родовищ корисних копалин затверджено Кабінетом Міністрів України 1 лютого 1995 року¹.

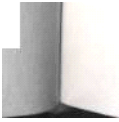
Найбільш поширений вид права користування надрами — добування корисних копалин. Особливістю зазначеного виду користування надрами є залежність від того, які корисні копалини видобуваються — загальнодержавного чи місцевого значення. Поділ корисних копалин на загальнодержавні та місцеві здійснює Кабінет Міністрів України. Так, до корисних копалин загальнодержавного значення належить природний газ, вугілля, метали, нафта та ін., а до корисних копалин місцевого значення —

гіпс, гравій, пісок, че-репашник, супісок тощо².

¹ЗП України. - 1995. - № 4. - Ст. 102.

²Про затвердження класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 1997 року
№ 432 // Офіційний вісник України. - 1997. - № 19. - Ст. 104.

221



Особлива частина

Родовища, в тому числі техногенні, запаси і прояви корисних копалин підлягають обліку в Державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин¹.

Розробка родовищ твердих, рідких і газоподібних корисних копалин та переробка мінеральної сировини провадяться згідно з затвердженими проектами та планами робіт, правилами технічної експлуатації та охорони надр, які погоджуються користувачами надр з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України стосовно дотримання вимог законодавства про надра.

З метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин устанолюються квоти на видобуток окремих видів корисних копалин².

При розробці родовищ корисних копалин повинні забезпечуватися:

1) застосування раціональних, екологічно безпечних технологій, видобування корисних копалин і вилучення наявних у них компонентів, що мають промислове значення, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також вибіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ, що призводить до втрат запасів корисних копалин;

2) здійснення дорозвідки родовищ корисних копалин та інших геологічних робіт, проведення маркшейдерських робіт, ведення технічної документації;

21) облік стану і руху запасів, втрат і погіршення якості корисних копалин, а також подання до статистичних та інших державних органів установленої законодавством звітності;

22) недопущення псування розроблюваних і сусідніх з ними родовищ корисних копалин внаслідок проведення гірничих робіт, а також збереження запасів корисних копалин родовищ, що консервуються;

23) складування, збереження та облік корисних копалин, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються;

24) раціональне використання розкритих порід і відходів виробництва;

¹Про затвердження Порядку державного обліку родовищ запасів і проявів корисних копалин: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 року № 75 // ЗП України. - 1995. - № 4. - Ст. 99.

²Положення про порядок установа квот на видобуток окремих видів корисних копалин від 22 грудня 1994 року // ЗП України. — 1995. — № 3. — Ст. 54.

Розділ XII. Право користування надрами

7) безпечно для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт.

При переробці мінеральної сировини повинні забезпечуватися:

25) дотримання технологічних схем, що забезпечують раціональне і комплексне вилучення корисних компонентів;

26) облік і контроль за розподілом корисних компонентів на різних стадіях переробки та ступенем їх вилучення з мінеральної сировини;

27) вивчення технологічних властивостей і складу мінеральної сировини, проведення дослідно-технологічних випробувань з метою удосконалення технології переробки мінеральної сировини;

28) раціональне використання відходів переробки (шламу, пилу, стічних вод тощо);

29) складування, облік і зберігання відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються.

При розробці родовищ корисних копалин та переробці мінеральної сировини має забезпечуватися також дотримання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

Певні особливості має видобування місцевих корисних копалин землевласниками і землекористувачами. Землевласники та землекористувачі мають право без спеціальних дозволів (ліцензій) та гірничого відводу видобувати корисні копалини місцевого значення в межах наданих їм земельних ділянок. Видобуток таких корисних копалин здійснюється відкритим способом, без застосування спеціальних технічних засобів, загальною глибиною розробки до двох метрів і дозволяється тільки для задоволення сврк^ласних та побутових потреб, без права продажу іншим особамі^За відсутності зазначених обставин право на видобуток корисних копалин зазначеними особами здійснюється в загальному порядку (ст. 23 КпН України).

Порядок користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, регулюється ст. 55 Кодексу України про надра. Користування надрами для будівництва та експлуатації підземних споруд і для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, здійснюється за відповідними проектами. У них повинні передбачатися заходи, що забезпечують знешкодження стічних вод, шкідливих речовин і відходів виробництва або локалізацію їх у визначених межах, а також запобігають їх проникненню в гірничі виробки, земну поверхню та у водні об'єкти.

Рідкісні геологічні відшарування, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу

Особлива частина

Розділ XII. Право користування надрами

наукову або культурну цінність, можуть бути оголошені в установленому законодавством порядку об'єктами природно-заповідного фонду¹. У разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, пале-

онтологічних, археологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки і культури, користувачі надр зобов'язані зупинити роботи на відповідній ділянці і повідомити зацікавлені державні органи.

= § 3. Підстави та порядок виникнення права користування надрами

Надра надаються в користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності в них спеціального дозволу (ліцензії) на користування ділянкою надр. Спеціальні дозволи в межах конкретних ділянок надаються спеціалізованим підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами. Ліцензія видається за заявою суб'єкта підприємницької діяльності. Надання таких дозволів здійснюється після попереднього погодження з відповідною місцевою радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли в наданні земельної ділянки немає потреби. Ліцензії на користування надрами надає Державний комітет природних ресурсів України за погодженням з відповідними міністерствами та відомствами, як правило, на конкурсних засадах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України². Рішення про видачу ліцензії або відмова в ній надається протягом не більше 30 днів від дня подання заяви та необхідних документів.

У ліцензії зазначається назва органу, що видав її, прізвище, ім'я, по батькові, адреса проживання громадянина або назва і місцезнаходження юридичної особи, вид діяльності, на яку видається ліцензія, місце її здійснення, особливі умови та правила здійснення даного виду діяльності, реєстраційний номер ліцензії, дата ви-

¹Про природно-заповідний фонд України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 43. - Ст. 502.

²Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1540// Офіційний вісник України. - 2003. - № 40. - Ст. 2100; Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами//Офіційний вісник України. — 2004. — № 21. —Ст. 1441.

224

дачі, термін дії. Подовження ліцензії здійснюється у встановленому порядку. Після припинення діяльності суб'єктом підприємства надана ліцензія втрачає силу.

Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу. Гірничі відводи можуть надаватися підприємствам і громадянам лише за наявності у них спеціального дозволу (ліцензії) на користування ділянкою надр, а також затвердженого в установленому порядку проекту розробки родовища корисних копалин або будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин.

Надання додаткових гірничих відводів до існуючого оформлюється як новий відвід.

Надра в межах гірничого відводу повинні використовуватися відповідно до цілей, для яких його було надано. Передача гірничого відводу повністю або частково іншому підприємству або громадянину

забороняється.

На розробку родовищ корисних копалин гірничий відвід, як правило, надається для всього родовища. На розробку великих родовищ корисних копалин, крім нафтових і газових, гірничі відводи можуть бути надані двом або кільком підприємствам чи громадянам. Гірничі відводи надаються окремо для розробки кожного родовища, коли різні види корисних копалин залягають на одній території.

Проекти гірничих відводів розробляються спеціалізованими організаціями, які спроможні виконувати роботи з маркшейдерської справи. Забороняється надання гірничого відводу, якщо залишаються за його межами ділянки родовища, рудних тіл, жил і покладів корисних копалин, не придатних для самостійної розробки.

Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва й експлуатації підземних споруд та для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, надаються Державним комітетом України по нагляду за охороною праці. Для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення гірничі відводи надаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською радою.

Підприємства чи громадяни для одержання гірничого відводу залежно від виду родовища подають заяву місцевому органу державного гірничого нагляду або Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській раді. У заяві зазначаються назва підприємства чи відомості про гро-

мадянина, що мають намір одержати гірничий відвід, місцезнаходження гірничого відводу та мета, з якою він одержується, подається також проект гірничого відводу у двох примірниках. Проект гірничого відводу складається з пояснювальної записки та графічних матеріалів. У пояснювальній записці повинні бути викладені: мета, з якою подається заява про надання гірничого відводу; обґрунтування необхідності одержання гірничого відводу; назва організації, що виконала проектування гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, і організації, яке підготувало проект гірничого відводу; загальні відомості про територію, на якій знаходиться гірничий відвід, у тому числі про її географічне та адміністративне положення, площу, характеристики сільськогосподарських та інших угідь, річок, озер та інших водних об'єктів, окремі будівлі і споруди, а також вказуються категорії, до яких належать землі відповідно до земельного законодавства; коротка геологічна характеристика ділянки надр у межах гірничого відводу та прилеглої до неї території, у тому числі дані про геологічну будову, гірничотехнічні та гідрогеологічні умови і ступінь їх вивченості; коротка геологічна характеристика наявного родовища корисних копалин (розміри та елементи залягання рудних тіл, жил тощо), гірничотехнічні та гідрогеологічні умови його розробки; обґрунтування та розрахунок меж і розмірів гірничого відводу.

Рішення, стосовно заяви на одержання гірничого відводу приймається протягом не більше 30 днів.

Перед прийняттям рішення розглядається і перевіряється: пра-

вильність і обґрунтованість меж гірничого відводу з урахуванням вимог чинного законодавства про надра; відповідність проекту гірничого відводу вимогам Положення про надання гірничого відводу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 59¹, наявність документів, що додаються до проекту; проект гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, для яких надається гірничий відвід, стосовно повноти та обґрунтованості проектних рішень щодо раціонального і комплексного використання надр, а також забезпечення безпеки людей, майна, будівель, споруд і навколишнього природного середовища.

Надані відводи реєструються в книзі обліку гірничих відводів, наданих для використання ділянок надр. Крім того, надані відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення підлягають реєстрації в органах державного гірничого нагляду, а

¹ ЗП України. - 1995. - № 4. - Ст. 94.

226

реєстрація здійснюється в книзі реєстрації гірничих відводів, які надані для розробки родовищ місцевого значення, про що підприємству чи громадянину видається довідка.

У деяких випадках користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу. Так, відповідно до статей 20-21 КпН України користування надрами без надання гірничого відводу здійснюється при геологічному вивченні надр, у тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу.

Без спеціальних дозволів та надання гірничого відводу мають право видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф, а також підземні прісні води землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок, якщо загальна глибина розробки не буде перевищувати двох метрів; а в разі видобування прісних підземних вод — 20 метрів.

Видобування корисних копалин місцевого значення і торфу з застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, погоджується з місцевими радами та органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України на місцях (ст. 23 КпН України).

Іноземним юридичним особам і громадянам надра в користування та право на переробку мінеральної сировини надаються на конкурсній основі на підставі угод (контрактів) на умовах оренди. Порядок укладення контрактів визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог Кодексу України про надра та інших законодавчих актів.

Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, проводиться в порядку, встановленому земельним законодавством України. Земельні ділянки для користування надрами надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами або гірничих відводів (крім випадків, коли це не потрібно). Місцеві ради при наданні земельної ділянки для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення одночасно надають у користування і надра.

§ 4. Права та обов'язки користувачів надр

і нагляд за їх здійсненням

Надрокористувачі володіють широким колом прав і обов'язків, закріплених у Кодексі про надра та інших нормативних актах. Необхідно розрізнити загальні права і обов'язки, які поширюються на

8*

227

Особлива частина

всіх без винятку або на велику частину надрокористувачів, і специфічні, які поширюються тільки на окремих осіб, що здійснюють конкретний вид надрокористування. Слід мати на увазі, що право користування земельною ділянкою для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, в зміст права надрокористування не входить. Надрокористувачам, що здійснюють головні види надрокористування, належать такі права: проводити на наданій їм ділянці геологічне вивчення, комплексну розробку родовищ корисних копалин та інші роботи відповідно до умов спеціального дозволу (ліцензії); розпоряджатися видобутими корисними копалинами, коли інше не передбачено законодавством або умовами спеціального дозволу (ліцензії); здійснювати на умовах спеціального дозволу (ліцензії) консервацію наданого в користування родовища корисних копалин або його частини.

Надрокористувачі мають право на першочергове подовження терміну тимчасового користування надрами. Вони також мають право на будівництво підземних і наземних споруд і об'єктів із дотриманням установлених правил. Права користувачів надр охороняються законом і можуть обмежуватися лише у випадках, передбачених чинним законодавством. Збитки, завдані порушенням прав надрокористувачів, підлягають відшкодуванню в повному обсязі.

На надрокористувачів покладаються і відповідні обов'язки, а саме: використовувати надра за цільовим призначенням, для якого їх було надано; забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища, не допускати шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами, збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд.

Надрокористувачі зобов'язані охороняти рідкісні геологічні відшарування, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу наукову або культурну цінність і оголошені в установленому порядку об'єктами природно-заповідного фонду.

Після закінчення робіт, пов'язаних із користуванням надрами, надрокористувачі зобов'язані приводити земельні ділянки, порушені при користуванні, в стан, придатний для подальшого їх використання в суспільному виробництві.

Користувачі надр зобов'язані виконувати й інші вимоги щодо користування надрами, встановлені гірничим законодавством України.

Законодавством установлена спеціальна система державного нагляду за здійсненням надрокористувачами своїх прав та обов'яз-228

Розділ XII. Право користування надрами

ків. Державний нагляд за використанням та охороною надр здійснюється спеціальними державними органами у формі державного

геологічного контролю та державного геологічного нагляду. Мета державного контролю і нагляду — забезпечення дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр.

Державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) здійснюється Державним комітетом природних ресурсів України та його органами на місцях.

Державний нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороною, а також використанню і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється Державним комітетом України по нагляду за охороною праці та його органами на місцях. Державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснюють місцеві ради, органи державної влади на місцях, а також Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях.

Органи державного контролю і нагляду в межах своєї компетенції мають право давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час геологічного вивчення надр, їх використання та охорони; у порядку, встановленому законодавством, припиняти роботи, пов'язані з користуванням надрами, у разі порушень відповідних норм і правил або без спеціальних дозволів. Порядок здійснення державного контролю і нагляду визначається Положенням про порядок здійснення державного (гірничого) нагляду, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 1995 року № 134¹ та Положенням про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 1994 року № 801².

== § 5. Підстави і порядок припинення права користування надрами

Право користування надрами може бути припинено (повністю чи частково), зупинено на деякий час через підстави, передбачені чинним законодавством.

¹ЗП України. - 1995. - № 5. - Ст. 126.

²Там само. - № 2. - Ст. 34.

Особлива частина

Повне припинення права надрокористування настає, коли користувач позбавляється цього права на весь наданий йому гірничий відвід або спеціального дозволу (ліцензії). Частковим припиненням називається вилучення у надрокористувача лише частини гірничого відводу із збереженням за ним права користування частиною, що залишилася.

Підстави припинення права користування надрами передбачені у ст. 26 КпН України. Однак наведений перелік не є вичерпним. Існують також підстави, за наявності яких припинення права надрокористування завжди обов'язкове, і підстави (вони віддаються на розсуд компетентних органів), які можуть спричинити, а можуть і не

спричинити припинення цього права. Ці підстави можна поділити на безумовні (обов'язкові) та умовні.

До безумовних (обов'язкових) можна віднести: закінчення встановленого терміну користування надрами, коли відповідає потреба в користуванні; припинення діяльності користувачів надр; позбавлення надрокористувача спеціального дозволу (ліцензії). Право користування надрами може бути припинено в безумовному порядку, коли надра вилучаються для державних або громадських потреб у встановленому законодавством порядку. Надрокористувачам у такому разі зобов'язані відшкодувати збитки, завдані внаслідок вилучення надр, у розмірах і порядку, встановлених законодавством.

Інші підстави тягнуть за собою припинення права надрокористування лише за наявності певних умов. До таких підстав належать: користування надрами з застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення; використання надр не за цільовим призначенням; порушення інших вимог, передбачених ліцензією на користування ділянкою надр, а також тоді, коли користувач без поважних причин протягом двох років не приступив до користування.

Деякі підстави припинення права надрокористування прямо законодавством не передбачені, хоча й мають місце. Так, смерть громадянина як підстава припинення права надрокористування законом не передбачена, хоча зрозуміло, що право користування будь-яким об'єктом природи не може зберігатися за померлим.

Однією з підстав припинення права надрокористування може бути несплата або несвоєчасна сплата обов'язкових платежів за користування надрами.

Право надрокористування припиняється й у випадках вилучення земельної ділянки у землевласників і землекористувачів на

230

Розділ XII. Право користування надрами

підставах і в порядку, передбачених чинним земельним законодавством.

Підставою припинення права надрокористування іноземних юридичних осіб і громадян є також і дострокове розірвання угоди (контракту) на право користування надрами або переробку мінеральної сировини. Це є умовною підставою припинення права користування надрами, бо для дострокового розриву необхідна наявність порушень умов контракту з боку іноземної юридичної особи або громадянина. Коли ж порушень договору не було, то він не може бути достроково розірваним за вимогою однієї із сторін, за винятком необхідності вилучення надр для державних або громадських потреб. Закінчення ж строків дії таких угод є безумовною підставою для припинення права користування надрами.

Екологічне законодавство передбачає також випадки зупинення (тимчасової заборони) і обмеження права надрокористування. Це означає тимчасову заборону надрокористування до виконання необхідних природоохоронних заходів, тобто зупиняється користування надрами.

Обмеженням права надрокористування є випадки, коли на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів)

встановлюються зменшені обсяги викидів і скидів забруднюючих речовин як у цілому по підприємству, так і на окремих його виробничих підрозділах.

Надрокористування обмежується або тимчасово забороняється (зупиняється) в разі перевищення надрокористувачами лімітів використання надр, порушення екологічних нормативів і стандартів, а також вимог екологічної безпеки у спеціально передбачених випадках¹.

Право користування надрами припиняється, обмежується або зупиняється Державним комітетом України по нагляду за охороною праці або місцевими радами, які надали надра в користування шляхом анулювання наданого гірновідводного акта і вилучення гірничого відводу в натурі, а також Державним комітетом природних ресурсів України шляхом анулювання наданої ліцензії.

У разі незгоди користувачів з припиненням права надрокористування у випадках використання надр не за цільовим призначен-

¹ Про затвердження порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій у разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища: Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. - № 46. - Ст. 637.

Особлива частина

ням; із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення довкілля; невикористання надр без поважних причин протягом двох років або позбавлення спеціального дозволу це питання вирішується в судовому порядку, а в інших випадках — адміністративному.

Спори з питань користування надрами розглядаються органами державного геологічного контролю, державного гірничого нагляду, охорони навколишнього природного середовища, місцевими радами, судом, господарським судом або третейським судом у межах їх компетенції в порядку, встановленому чинним законодавством України. Так, наприклад, місцеві ради вирішують спори з питань користування надрами, пов'язані з розробкою родовищ корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод.

Судам підвідомчі справи про стягнення коштів та відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушень законодавства про надра. Надрокористувачі також мають право оскаржити в судовому порядку рішення відповідних органів державної влади і управління в разі відмови надання надр у користування або припинення права користування надрами. Судам підвідомчі й інші майнові спори, пов'язані з користуванням надрами.

Позивачі — Державний комітет природних ресурсів України, Державний комітет по нагляду за охороною праці, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та їх органи на місцях — звільняються від сплати державного мита у справах про стягнення коштів та відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушень законодавства про надра.

Спори з питань користування надрами, які виникають з іншими державами, а також між іноземними юридичними особами і громадянами та власником надр, розглядаються відповідно до вимог міжнародного законодавства, міжнародних договорів, укладених контрактів. За згодою сторін такий спір може бути направлено на

розгляд третейського суду або міжнародного арбітражного суду.

§ 6. Правові заходи, що забезпечують охорону надр

У широкому розумінні правові приписи, спрямовані на охорону надр, містяться в багатьох розділах Кодексу про надра, але спеціальний розділ (статті 56—59) виокремлює ті заходи, які забезпечують охорону надр. Вирізнення вказаних правових норм у спеціальний розділ виправдано тим, що в ньому відображені основні вимоги в галузі охорони надр. Надра, на відміну від інших природних об'єктів,

232

Розділ XII. Право користування надрами

практично не можна поновити. У зв'язку з цим виникає необхідність у запровадженні особливих вимог, що сприяють раціональному використанню корисних копалин і належній їх охороні.

Реалізація норм і розпоряджень у галузі охорони надр здійснюється в процесі обліку та планування використання надр, на стадіях геологічного вивчення, проектування і будівництва підприємств та споруд, розробки родовищ корисних копалин та ін. Основними вимогами у галузі охорони надр є: —забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр;

- дотримання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами;
- раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;
- недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд;
- охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку;
- запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і дотримання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей;
- запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод.

Ці вимоги охорони надр становлять складову частину прав та обов'язків користувачів надрами і конкретизуються у законодавстві щодо різних видів та стадій користування надрами.

У разі порушення перелічених вимог користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено або припинено органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, державного гірничого нагляду, державного геологічного контролю або іншими спеціально уповноваженими на те державними органами в порядку, встановленому законодавством України.

Також передбачено зупинення роботи на ділянці і повідомлення про це зацікавлених державних органів у разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінера-

логічних утворень, метеоритів, палеонтологічних та інших об'єктів, Що становлять інтерес для науки і культури.

233

Особлива частина

Розділ XIII

Законодавство про надра встановлює правовий пріоритет охорони і користування корисними копалинами як основного багатства надр, що не відтворюється. Тому не випадково, що основні вимоги охорони надр пов'язані перш за все з порядком користування корисними копалинами, їх охороною від нераціонального використання, вичерпання і забруднення. З метою охорони визначені основні умови забудови площ залягання корисних копалин.

Так, забороняється проектування і будівництво населених пунктів, промислових комплексів та інших об'єктів без попереднього геологічного вивчення ділянок надр, що підлягають забудові.

Забудова площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються у виняткових випадках лише за погодженням з відповідними територіальними геологічними підприємствами та органами державного гірничого нагляду. При цьому повинні здійснюватися заходи, які б забезпечували можливість видобування з надр корисних копалин.

Порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення встановлюється Кабінетом Міністрів України¹.

Забудова площ залягання корисних копалин місцевого значення, а також розміщення на ділянках їх залягання підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються за погодженням з відповідними місцевими радами народних депутатів.

Важливим заходом охорони надр з метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин є установлення квоти на видобуток окремих видів корисних копалин².

Забороняється також вибіркова розробка родовищ корисних копалин. При проектуванні, будівництві і введенні в експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, повинні забезпечуватися раціональне використання видобутих гірських порід.

¹ Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 1995 року № 44 // ЗП України. - 1995. - № 3. - Ст. 80.

² Про затвердження положення про порядок установлення квот на видобуток окремих видів корисних копалин: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 1994 року № 862 // ЗП України. - 1995. - № 3. - Ст. 51.

i.

Правове регулювання використання та охорона рослинного світу

= § 1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання

Рослинний світ, як зазначено в ст. 3 Закону України від 9 квітня 1999 року «Про рослинний світ»¹ являє собою сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території.

Вперше в юридичній літературі наукове визначення поняття «рослинний світ» було сформульовано в дисертаційному дослідженні А. Б. Іскоян «Проблеми вдосконалення правового регулювання охорони і використання рослинного світу (диких рослин поза лісами)». Рослинний світ визначався як «сукупність диких рослин (наземних і водних), що зростають у стані природної волі на території Радянського Союзу, а також в межах континентального шельфу СРСР»². Але в подальшому, це поняття не знайшло свого розвитку і в законодавстві колишнього СРСР не було закріплено.

Рослини як складова та найбільш вагома частина рослинного світу налічують близько 350 тис. видів. До середини ХХ століття всі рослини традиційно ділилися на нижчі рослини (бактерії, водорості, гриби та лишайники) та вищі рослини (мохові, хвощові, папоротникові, голонасінні і квіткові або покритонасінні).

Зараз бактерії та гриби виокремлюють у самостійну групу, у зв'язку з цим штучна група — нижчі рослини — зберегла переважно історичний інтерес. У сучасному розумінні царство рослин

¹Офіційний вісник України. - 1999. - № 18. - Ст. 775.

²Див.: *Искоян А. Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Ереван, 1985. — С. 16.*

Особлива частина

поділяється на три групи: червоні водорості; справжні (достеменні) водорості; зв'язкові або вищі рослини'. Зазначені групи охоплюють всю різноманітність рослинного світу, який з біологічної точки зору можливо класифікувати на: деревинний, трав'янистий, чагарниковий та водний.

До основних видів природного рослинного світу з позиції його правового регулювання слід віднести: природні лісові ресурси; природну рослинність, що не належить до лісових ресурсів; рослинність сільськогосподарського призначення.

Найбільш повно з усіх названих видів урегульовані відносини, що виникають у процесі використання, відтворення та охорони лісових ресурсів. І це є цілком виправданим, оскільки велике соціальне значення цього виду рослинного світу.

Що стосується природної рослинності, яка не належить до лісових ресурсів, то її правова основа протягом багатьох років була відсутня. Саме ця прогалина в регулюванні правовідносин у сфері охорони,

використання та відтворення рослинного світу була заповнена Законом України від 9 квітня 1999 року «Про рослинний світ». Тепер з впевненістю можна стверджувати, що стосовно зазначеної групи екологічних відносин створена належна правова основа, хоча й не з усіх питань вона є оптимальною.

Що стосується суспільних відносин, які виникають у сфері охорони, використання та відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, то відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про рослинний світ» вони регулюються відповідним законодавством України. Таким чином, ця група суспільних відносин не підпадає під дію правових норм цього закону.

Безпосередніми об'єктами рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням для потреб, є природні рослинні ресурси. За своєю екологічною, господарською, науковою, оздоровчою, рекреаційною цінністю та іншими ознаками вони поділяються на природні рослинні ресурси загальнодержавного та місцевого значення.

До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення належать: а) об'єкти рослинного світу у межах: внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані і використовуються на території більш ніж однієї області, а також їх приток усіх

¹ Биологический энциклопедический словарь. — М., 1986. — С. 529—530.

порядків; природних та біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення; б) лісові ресурси державного зазначення; в) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України; г) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України. Крім того, до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення законодавством України можуть бути віднесені й інші об'єкти рослинного світу.

До природних рослинних ресурсів місцевого значення належать дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, які не віднесені законодавством України до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Таким чином, об'єктами рослинного світу є різноманітна сукупність усіх видів дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин біологічного походження, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів і їх угруповань.

Складовою частиною таких об'єктів, як це зазначено в Законі України «Про рослинний світ», є лісові ресурси державного значення, що є цілком обґрунтованим. Ще в 1985 році А. Б. Іскоян у своєму дисертаційному дослідженні писала: «Законодавець вважає, що

поняття «ліс» охоплюється поняттям «рослинний світ». Правової охорони і регулювання використання потребує не лише ліс, якому приділялася значна увага в попередні роки, але й весь рослинний світ як елемент навколишнього природного середовища»¹.

У зв'язку з наведеним слід звернутися до питання про співвідношення лісової та нелісової рослинності як близьких за своєю зовнішньо-біологічною формою вираження для сприйняття людиною. Це питання протягом багатьох років було предметом уваги як законодавця, так і вчених різних галузей науки. Так, автор «Вчення про ліс» професор Г. Ф. Морозов писав: «Будь-яка алея чи дорога, обсажена по узбіччю деревами, може тягнутися сотні кілометрів, так що насаджені уздовж неї дерева можуть становити велику

¹ Див.: *Искоян А. Б.* Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов). -С. 6.

Особлива частина

кількість окремих деревних рослин без того, щоб із них був сформований ліс. Існують і такі штучні, а також природні форми ландшафту, в яких дерева розкинуті в одиночному стоянні на значній площі землі і, незважаючи на свою велику кількість, лісом все ж не можуть вважатися»¹.

На думку Г. М. Полянської, критерієм розмежування лісової та нелісової рослинності слід вважати різний характер використання лісів та спосіб ведення господарства, які безпосередньо визначаються природними властивостями лісів та нелісової рослинності. Якщо ліси виконують функцію, необхідну для отримання лісової продукції, а також слугують як забезпечення водоохоронних та захисних кліматологічних факторів, то нелісова рослинність забезпечує інші потреби людини².

Вперше на теренах СРСР про нелісову рослинність згадується в декреті ВЦВК від 27 травня 1918 року «Про ліси»³, де була передбачена можливість вилучення зі складу лісів чагарникової та деревинної рослинності місцевого сільськогосподарського призначення, що знаходилася на земельних ділянках селян.

Основи лісового законодавства Союзу РСР та союзних республік, що були прийняті 17 червня 1977 року⁴, не залишили поза увагою питання співвідношення лісової та нелісової рослинності. Відповідно до ст. 5 зазначеного нормативно-правового акта до державного лісового фонду не належали: дерева і групи дерев, а також інша деревинно-чагарникова рослинність на землях сільськогосподарського призначення; захисні насадження в смугах відводу залізничних, автомобільних доріг та каналів; дерева та групи дерев, а також зелені насадження в містах та інших населених пунктах, на землях поза міськими лісами; дерева на садових ділянках.

Лісовий кодекс УРСР, який було затверджено 13 грудня 1979 року⁵, повністю відтворив положення Основ лісового законодавства в цій частині.

Лісовий кодекс України, затверджений Верховною Радою України 21 січня 1994 року⁶, теж вирізняє з лісового фонду окремі рослинні насадження, які не належали до лісів а саме: усі види зелених

¹ Див.: Морозов Г. Ф. Учение о лесе. - М., 1949. - С. 17.

² Див.: Полянская Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. - М., 1959. - С. 208.

³ СУ РСФСР. - 1918. - № 42. - Ст. 522.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. - 1977. - № 25. - Ст. 388.

⁵ Відомості Верховної Ради УРСР. - 1979. - № 52. - Ст. 99.

⁶ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 17. — Ст. 99.

238

Розділ XIII. Право користування рослинним світом та його охорона

насаджень у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, садибах, дачних і садових ділянках.

Таким чином, лісове законодавство на відповідних етапах свого розвитку (за відсутності законодавства про рослинний світ) по-різному співвідносило лісову і нелісову рослинність. Це можна пояснити таким чином: відсутністю у лісовому законодавстві (аж до прийняття Лісового кодексу України від 21 січня 1994 року) поняття «ліс»; недостатньою науковою розробкою зазначеного питання в юридичній літературі.

Визначення Лісовим кодексом України терміна «ліс» (ст. 3 Лісового кодексу України, далі ЛК України) та прийняття Закону України «Про рослинний світ» є важливим підґрунтям для остаточного вирішення питання про співвідношення лісової і нелісової рослинності як об'єктів рослинного світу України, що підлягають охороні та використанню.

Законом України «Про рослинний світ» передбачена необхідність збереження природної просторової, видової, популяційної та ценотичної різноманітності об'єктів рослинного світу; збереження умов місцезростання дикорослих рослин і природних рослинних угруповань; науково обґрунтованого, невиснажливого використання природних рослинних ресурсів; здійснення заходів щодо запобігання негативного впливу господарської діяльності на рослинний світ; охорони об'єктів рослинного світу від пожеж, захист від шкідників і хвороб; здійснення заходів щодо відтворення об'єктів рослинного світу; регулювання поширення та чисельності дикорослих рослин і використання їх запасів з урахуванням інтересів охорони здоров'я населення.

= § 2. Правове забезпечення використання рослинного світу

Рослинний світ як сукупність рослинних угруповань укриває більшу частину поверхні суші та знаходиться у водоймищах і є важливим компонентом біосфери Землі. Він безпосередньо пов'язаний із особливостями клімату, водного режиму, ґрунту, рельєфу, а також тваринним світом, разом із яким створює різні біогеоценози. Правове регулювання його використання та охорони має надзвичайно важливе значення для підтримання екологічної рівноваги, забезпечення екологічного збалансованого процесу експлуатації всіх природних ресурсів.

239

Особлива частина

Відповідно до Закону «Про рослинний світ», використання природних

рослинних ресурсів здійснюється в порядку загального або спеціального використання.

У порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. Загальне використання здійснюється громадянами з додержанням правил, що затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, без надання їм відповідних дозволів та безоплатно.

Збирання в порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо, забороняється. Торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів, забороняється.

Загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності може бути обмежене Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, іншими спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Таким чином, особливостями загального використання природних рослинних ресурсів є те, що воно здійснюється: фізичними особами за відсутності дозволів на використання природних рослинних ресурсів та безоплатно.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки.

Видами спеціального використання природних рослинних ресурсів, що передбачені діючим законодавством «Про рослинний світ», є: збирання лікарських рослин; заготівля деревини під час рубок головного користування; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; заготівля сіна; випасання худоби.

240

Розділ XIII. Право користування рослинним світом та його охорона

Законодавством України можуть передбачатися й інші види спеціального використання природних рослинних ресурсів.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України, а природних рослинних ресурсів місцевого значення — за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Заготівля деревини під час рубок головного користування, живиці на земельних ділянках лісового фонду здійснюється в порядку, що

встановлюється Лісовим кодексом України. Інші види спеціального використання рослинних ресурсів на земельних ділянках лісового фонду здійснюються в порядку, що встановлюється Законом України «Про рослинний світ», Лісовим кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів є платним.

Розмір збору за спеціальне використання природних рослинних ресурсів визначається з урахуванням природних запасів, поширення, цінності, можливості відтворення, продуктивності цих ресурсів.

Від збору за спеціальне використання природних рослинних ресурсів звільняються:

- науково-дослідні установи, навчальні та освітні заклади, що проводять наукові дослідження об'єктів рослинного світу з метою їх охорони, невиснажливого використання та відтворення, за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України;
- власники земельних ділянок;
- користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок, за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України, для задоволення природними рослинними ресурсами власних потреб без права їх реалізації.

Порядок визначення збору та нормативи плати за спеціальне використання природних рослинних ресурсів встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, особливостями спеціального використання природних рослинних ресурсів є те, що воно здійснюється фізичними або

241

Особлива частина

юридичними особами за наявності спеціальних дозволів та плати.

Разом з тим, Закон України «Про рослинний світ» робить певні винятки із встановленого ним обов'язкового порядку наявності дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів. Так, не потребують дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів:

- власники земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, крім тих, що занесені до Червоної книги України;
- користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок, які їм надано для цільового призначення (ведення особистого селянського господарства, фермерського господарства, колективного садівництва, городництва, сінокосіння, випасання худоби), за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України.

Видача дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється в межах лімітів їх використання. Відповідно до Положення про порядок встановлення лімітів вико-

ристання природних ресурсів загальнодержавного значення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року¹, ліміти визначають обсяги природних ресурсів, на основі яких видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів.

Ліміти спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення встановлюються на підставі науково обґрунтованих нормативів спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Порядок встановлення лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення затверджується Кабінетом Міністрів України, а використання природних рослинних ресурсів місцевого значення визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування за поданням спеціально уповноважених місцевих органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Природні рослинні ресурси використовуються з метою: а) здійснення природоохоронної, рекреаційної, оздоровчої, культурно-освітньої, виховної, науково-дослідної та господарської діяльності; б) для забезпе-

¹ ЗП України. - 1992. - № 14. - Ст. 387.

242

Розділ XIII. Право користування рослинним світом та його охорона

чення потреб населення у технічній, лікарській, пряно-ароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин; в) для випасання худоби, для забезпечення інших потреб тваринництва; г) для потреб бджільництва; г) для потреб мисливського та рибного господарства. Природні рослинні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

Використання природних рослинних ресурсів з природоохоронною, рекреаційною, оздоровчою, культурно-освітньою метою здійснюється в порядку загального використання.

Для проведення науково-дослідних робіт, пов'язаних з використанням природних рослинних ресурсів, у встановленому земельним законодавством порядку можуть визначатися спеціальні земельні ділянки, на яких зростають об'єкти рослинного світу. Правила використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. У разі виявлення порушення законодавства про рослинний світ та використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою у встановленому законодавством порядку може бути прийняте рішення про обмеження або заборону використання природних рослинних ресурсів.

Промислове збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин провадиться з урахуванням принципів невиснаження природних рослинних ресурсів, збереження сприятливих умов для життя диких тварин та охорони довкілля.

Закупівля лікарської та технічної сировини з дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб здійснюється за умови наявності у них дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів.

Збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин здійснюється відповідно до правил, що

затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва здійснюється на земельних ділянках, що визначаються в установленому земельним законодавством порядку. Цей порядок передбачено в ст. 34 Земельного кодексу України, відповідно до якої громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мо-

243

Особлива частина

жуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва забороняється, якщо це може призвести до деградації земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, або перешкоджає їх своєчасному природному відтворенню.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб бджільництва здійснюється безоплатно і без отримання дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів шляхом розміщення пасік на відповідних земельних ділянках за погодженням з власником, користувачем (в тому числі орендарем) такої ділянки.

Розміщення пасік на земельних ділянках лісового фонду здійснюється без права рубок дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок лісового фонду і спорудження на них будівель капітального типу. Місця розміщення пасік визначаються з урахуванням умов ведення лісового господарства і спеціального використання лісових ресурсів.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб мисливського та рибного господарства здійснюється з урахуванням вимог Закону «Про рослинний світ», а також земельного, водного законодавства та законодавства про тваринний світ.

Юридичні або фізичні особи, які здійснюють ведення мисливського і рибного господарства, зобов'язані вживати заходів щодо охорони природних рослинних угруповань на території закріплених за ними мисливських та рибогосподарських водойм. При цьому слід зазначити, що Законом України «Про тваринний світ» передбачена необхідність охорони середовища перебування, умов розмноження та шляхів міграції тварин. Так, відповідно до ст. 39 Закону України «Про тваринний світ» підприємства, установи, організації і громадяни при здійсненні будь-якої діяльності, що впливає або може впливати на стан тваринного світу, зобов'язані забезпечувати охорону середовища існування, умов розмноження і шляхів міграції тварин.

§ 3. Правова охорона рослинного світу

У широкому розумінні правові приписи, що регулюють охорону природних рослинних ресурсів, містяться в багатьох розділах Закону «Про рослинний світ». Разом з тим, у спеціальному розділі Закону (розділ IV) виокремлені ті норми, які забезпечують охорону рослинного світу. Вміщення зазначених правових норм у спе-

ціальному розділі є виправданим, оскільки в них відбиті головні приписи щодо охорони природних рослинних ресурсів.

Охорона рослинного світу передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження просторової, видової та ценотичної різноманітності і цілісності об'єктів рослинного світу, охорону умов їх місцезростання, збереження від знищення, пошкодження, захист від шкідників і хвороб, а також невиснажливе використання.

Охорона рослинного світу здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, власниками та користувачами (у тому числі орендарями) земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, а також користувачами природних рослинних ресурсів.

Як встановлено в Законі «Про рослинний світ», охорона рослинного світу забезпечується: встановленням правил і норм охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу; проведенням екологічної експертизи та інших заходів з метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності; захистом земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, від ерозії, підтоплення, заболочення, засолення, висихання, ущільнення, засмічення, забруднення промисловими і побутовими відходами і стоками, хімічними й радіоактивними речовинами та від іншого несприятливого впливу; створенням та оголошенням територій та об'єктів природно-заповідного фонду; організацією наукових досліджень, спрямованих на забезпечення здійснення заходів щодо охорони та відтворення об'єктів рослинного світу; розвитком системи інформування про об'єкти рослинного світу та вихованням у громадян дбайливого ставлення до них; створенням системи державного обліку та здійсненням державного контролю за охороною, використанням та відтворенням рослинного світу; занесенням рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин до Червоної книги України та рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань — до Зеленої книги України; встановленням юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використання природних рослинних ресурсів; здійсненням інших заходів і встановленням законодавством інших вимог щодо охорони рослинного світу.