

1. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: Навчальний посібник / Н.Р.Кобецька; Мін-во освіти і науки України. – Київ: Юрінком Інтер, 2007. – 352с.
2. Сучасні проблеми аграрного та природоресурсного права: між нар. наук.-практ. конф. (Київ, 30 - 31 жовтня 2009 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М. Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДУМ, 2009. – 336с.
3. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 г. № 20-8 «О модельном Кодексе о недрах и гедропользовании для государств – участников СНГ».
4. Марьин Е. В. Организационно-правовой механизм экологического аудита : монография / Е. В. Марьин; [предисл. Т. В. Млотниковой] . - М. : Волтерс Клувер, 2010. – 192 с.
5. Федунік У. П. Об'єктивна необхідність впровадження екологічного аудиту в Україні / У. П. Федунік // Науковий вісник Українського державного лісотехнічного університету. – 2003. – Вип. 13.1. – С. 231 – 235.
6. Орлов Н. А. Правовые основы экологического аудита в Украине / Н. А. Орлов. – Симферополь : Крымское учебно-педагогическое государственное изд-во, 2005. – 160 с.
7. Закон України «Про екологічний аудит»//Відомості Верховної Ради України. – 2004. -№ 45. - Ст.500.Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>

УДК 911+349.6

Анісімова Г. В. , канд.юрид.наук, доцент, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», м. Харків, Україна

СУЧАСНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Анотація: У статті проведено комплексне дослідження правових категорій і проблем, пов'язаних з забезпеченням права загального природокористування, розглянуті особливості співвідношення екологічних прав та обов'язків, робиться спроба проаналізувати специфіку й особливості впливу природного права на оновлення екологічного законодавства з урахуванням

накопиченого світового досвіду й існуючих міжнародних стандартів

Ключові слова: природні екологічні права й обов'язки, екологічні права й обов'язки, екологічні відносини, екологічне правотворення, екологічне законодавство, державна екологічна політика, природне екологічне право.

Summary: In the article the complex research of legal categories was done, related to problems of ensuring the rights of common natural resources management, the features of correlations between environmental rights and responsibilities are reviewed. The attempt is done to analyze specifics and particularities of natural rights influence towards update of environmental legislation, considering world experience and existing international standards.

Key words: natural environmental rights and duties, environmental relations, the environment law, environmental legislation, the state ecological policy, Natural Environmental Law.

Життєдіяльність людини постійно пов'язана з навколишнім природним середовищем, використанням природних ресурсів. Однак органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, передаючи природні об'єкти в оренду та приватну власність, фактично не створюють умов для забезпечення гарантованої Конституцією України права користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ч. 2 ст. 13). Неодноразово зверталася увага правниками на необхідність удосконалення законодавчого врегулювання зазначеного питання, а також підвищення рівня екологічної правосвідомості та обізнаності громадян.

Основною метою Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р, є підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, безумовно це тісно пов'язано зі знанням громадянами своїх екологічних прав та обов'язків, можливостей їх реалізації та захисту. Серед передбачених заходів є: проведення комплексно-рекламно-інформаційної, просвітницької кампанії з метою формування в суспільстві розуміння цінності сприятливого для життєдіяльності людини навколишнього природного середовища.

розроблення та затвердження методичних рекомендацій щодо включення до секторальних і регіональних програм розвитку питань формування екологічної культури та освіти тощо.

Відповідно до законодавчої конструкції право використання природних ресурсів здійснюється в порядку загального та спеціального. Законодавством України громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, здоровочих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України (ч.2 ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Тобто словами право загального природокористування характеризується загальнодоступністю, не потребує будь-якого спеціального дозволу та безоплатно, без закріплення цих ресурсів, для задоволення життєво необхідних потреб. Хоча згідно з конституційними приписами (ч. 2 ст. 13) зазначене гарантування права громадян користуватися природними об'єктами права власності Українського народу повинно здійснюватися тільки відповідно до закону. Що надає можливості звузити необґрунтовані спроби обмеження екологічних прав громадян, в тому числі й природних, власниками та орендарями природних ресурсів. Як неодноразово зазначали Даківці, саме в галузевих нормативних актах спостерігається тенденція до поступового, але неухильного звуження об'єму права загального природокористування [3, с. 68], хоча формально, за сутністю та змістом воно залишається стабільним, незмінним. Поряд з цим все більше розповсюджуються договірні засади в екологічному законодавстві. При наданні природних ресурсів на договірних засадах у власність або користування доречним стане закріплення в поресурсовому законодавстві (а при подальшій кодифікації – Екологічному Кодексі) істотних умов таких договорів. До істотних умов слід віднести: гарантування власниками та користувачами природних ресурсів права загального користування ними з урахуванням природних властивостей кожного об'єкта довкілля; нормативів допустимого вилучення природних ресурсів при здійсненні загального користування тощо.

Юридичній науці та практиці відомі різноманітні способи й методи правообмеження, що можуть установлюватися державою або походити з норм моралі, звичаїв тощо з метою дотримання правопорядку. Обов'язки – один з провідних важелів окреслення меж реалізації прав, в сучасних умовах обов'язки власників та

орендарів природних об'єктів щодо гарантування права загального природокористування громадян, повинні стати запорукою забезпечення екологічних права громадян. Їх відносять до елементів обмежувальних функцій права, що розглядаються як відносно самостійний напрямок юридичного впливу на свідомість, волю й поведінку людей, скеровані на забезпечення вимог екологічної безпеки, підтримку екологічної рівноваги тощо, а також відіграють суттєву роль у становленні гарантуючої, виховної функції права та сприяють розвитку особистості, її екологічної правосвідомості.

Проблема співвідношення екологічних прав та обов'язків не може застаріти або вичерпати себе, тому що кожен черговий етап розвитку соціуму ставить її по-іншому, що істотно впливає на правовий статус особи в екологічних правовідносинах. Однією із сфер життя суспільства, де потреба розроблення нових концептуальних підходів до статусу особистості й опрацювання дійового механізму реалізації її прав та обов'язків, є екологічні відносини. Інститут екологічних прав та обов'язків людини, закріплений у Конституції, законах України та інших нормативно-правових актах, ґрунтується на поєднанні природно-правових і позитивістських підходів. Природне право, як основа норм і принципів загальноновизнаних прав людини, містить у собі ідеали волі, справедливості, рівності всіх перед законом. Природно-правова доктрина в царині екологічного права сприймає як постулат існування невід'ємних, невідчужуваних прав та обов'язків людини властивих їй за фактом народження. Природні екологічні права й обов'язки формують об'єктивно необхідні умови життєдіяльності індивіда і служать підставою для виникнення й подальшого розвитку інших численних прав та обов'язків. За сучасних умов існують усі підстави, щоб вести мову про їх усталену систему, фундаментальним складником якої, безсумнівно, виступають саме природні екологічні права й обов'язки.

Звернемо увагу на публічні екологічні інтереси в царині природокористування, які забезпечують доступність загального користування об'єктами навколишнього природного середовища. Але залучення природних ресурсів до цивільного обігу зумовлює проблему вільного доступу громадян до природних об'єктів, що обмежує майнові права інших суб'єктів. Необхідно враховувати, що при обмеженні прав приватних власників на природні ресурси відповідно виникає потреба в їх захисті. Екологічні правовідносини при яких реалізуються публічні інтереси щодо загального користування як основи забезпечення життєдіяльності обтяжують право власності будь якої форми. Власник стає зобов'язаним

користуватися та розпоряджатися об'єктами права власності дотримуючись публічних екологічних інтересів.

Проаналізувавши поресурсове законодавство, можемо зробити висновок, що останнім часом в процесі нормотворчості внесені відповідні зміни в екологічні нормативно-правові акти в царині регламентації права загального користування. Вимоги щодо його здійснення містяться не тільки в екологічному законодавстві, а й в цивільному, господарському тощо. Зазначене право в умовах сьогодення має міжгалузеву інституціональну структуру. Розглянемо деякі з них.

Неодноразово зверталася увага правниками на необхідність законодавчого врегулювання питань щодо надання в оренду земель водного фонду й користування водними об'єктами на умовах оренди, а також визначеного Земельним кодексом України (далі – ЗК) права приватної власності на водні об'єкти. Зокрема, наголошувалося, що право приватної власності на водні об'єкти не передбачено ВК, а ЗК, втрутившись у водні відносини, надав право приватної власності на замкнені природні водойми, тобто безстічний або зі сповільненим стоком поверхневий водний об'єкт (загальною площею до 3 га). А замкнений водний об'єкт за Законом України від 18 вересня 2012 р. № 5293-VI «Про аквакультуру» визначається, як природна або штучно створена водойма, не зв'язана з іншими водними об'єктами (крім водоносних горизонтів). Іншими словами, у приватній власності можуть перебувати поверхневі водні об'єкти безстічні або зі сповільненим стоком, не зв'язані з іншими водними об'єктами, крім водоносних горизонтів. Ситуація з так званими «приватними ставками» і «приватними берегами» з кожним роком погіршується, обмеження вільного доступу до водних об'єктів громадян для задоволення їх потреб порушують права людини.

З набранням чинності вказаного Закону, відповідно до якого з 01.07.2013 р. ст. 51 ВК набуває нової редакції, становище, безумовно поліпшиться. У цій статті не застосовується поділ водних об'єктів на об'єкти загальнодержавного й місцевого значення, завдяки чому визначався їх правовий режим, процедура надання й узгодження питань щодо їх надання в користування. Розширено перелік потреб і вимог для придбання в орендне користування водних об'єктів. Зберігається заборона на передачу орендарем права на оренду їх іншим суб'єктам господарювання тощо. Законодавець зближує, так би мовити, «юридичну долю» водних об'єктів і земель водного фонду, а саме: водні об'єкти надаються у користування за договором оренди земель водного

фонду на земельних торгах у комплексі із земельною ділянкою. Водні об'єкти надаються у користування на умовах оренди органами, на яких покладено функцію розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором) згідно з повноваженнями, визначеними ЗК, відповідно до договору оренди, погодженого з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері водного господарства. При цьому надання водних об'єктів у користування на умовах оренди здійснюється за наявності паспорта на конкретний водний об'єкт.

Найбільш позитивним моментом у зазначеному Законі слід назвати нові концептуальні підходи до права користування водними об'єктами на умовах оренди, що ґрунтуються на природно-правовій доктрині в царині екологічного права. Невід'ємні, невідчужувані права людини – природні екологічні права, – які не вправі відбирати або обмежувати жодна влада і які формують об'єктивні умови життєдіяльності людини, слугують вагомим підґрунтям для існування інших прав, набувають правового механізму їх реалізації (хоча його ще зарано назвати дійовим), стають більше захищеними завдяки закріпленню в чинному законодавстві низки гарантій їх забезпечення.

У новій редакції ст. 51 ВК передбачено: (а) водні об'єкти надаються в користування на умовах оренди без обмеження права загального водокористування, крім випадків, визначених законом; (б) орендарі водного об'єкта зобов'язані передбачити місця для безоплатного забезпечення права громадян на загальне водокористування (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство тощо), а при їх визначенні перевага надається традиційно розташованим місцям масового відпочинку; (в) у межах населених пунктів забороняється обмеження будь-яких видів загального водокористування, крім випадків, окреслених законом; (г) заборона загального водокористування водними об'єктами, наданими в користування на умовах оренди, та їх нецільове використання є підставою для розірвання договору оренди. Зазначені, безумовно, норми потребують офіційного тлумачення. Важливим є розроблення низки нормативно-правових актів для забезпечення виконання законодавчих приписів, але це перший крок для створення механізму реалізації, захисту й охорони права загального водокористування в поресурсовому законодавстві. Необхідно внести зміни до деяких законодавчих актів України, що стосуються врегулювання відносин, пов'язаних з питаннями власності на водні об'єкти, та узгодження положень ЗК й ВК між собою, а також зі сферами їх регламентації. При цьому

слід розмежувавши сфери дії цих кодексів щодо земельних і водних відносини, упорядкувати справляння орендної плати за водні об'єкти (їх частини) та її зарахування до певних місцевих бюджетів тощо.

За ст. 47 ВК право загального водокористування визнається за громадянами для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць), безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів. Як бачимо, перелік потреб є вичерпним. А ось у ч. 2 ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» теж гарантується право загального використання природних ресурсів, але життєво необхідних потреби – естетичні, оздоровчі, рекреаційні, матеріальні тощо, – як бачимо зовсім інші. Вважаємо, при подальшій кодифікації законодавства, треба чіткіше визначитися з переліком потреб та інтересів, що сприяють реалізації права загального користування водними об'єктами (так званого суб'єктивного права) і природного екологічного права, а також не вивжувати його.

Концепцію поділу права природокористування на загальне й спеціальне не сприйняв Кодекс України про надра (далі – КУпН), а також Земельний кодекс України й Закон України «Про охорону атмосферного повітря». Зупинимось тільки на розгляді положень КУпН. Ще в XIX ст. В. А. Удінцев зазначив, що «недра не представляють собою какой-либо определённый предмет, который можно видеть, осязать или хотя бы мыслить. Мы знаем, что под землей залегают ископаемые богатства, что они могут оказаться в том или ином месте, иметь то или иное положение, но и только. Но если так, то немыслимо и какое-либо обладание столь неопределённым предметом. Установление прав собственности на объект, не имеющий физической возможности по своей неопределённости и безграничности фигурировать в гражданском обороте, невозможно» [2, с. 32]. В юридичній літературі існує декілька провідних точок зору щодо до змісту права надрокористування, його класифікацій. При дослідженні даної правової категорії точки зору фахівців можна поділити на три основні напрямки. Прибічники першого вважають, що взагалі не слід ставити питання щодо поділу надрокористування на загальне та спеціальне; другого наголошують на виключно спеціальному характері надрокористування; а третього припускають користування надрами на праві загального природокористування.

Відповідно до ч. 3 ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в 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 України, – на пільгових умовах. У КУпН положення щодо видів користування надрами (ст. 14), надання спеціальних дозволів на користування ними (ст. 16) та справляння плати за користування надрами (ст. 28). Відповідно до ч. 1 ст. 17 КУпН надра надаються у користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності у них спеціального дозволу на користування ділянкою надр; право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу. При укладенні угод про розподіл продукції надра надаються у користування на підставі угоди про розподіл продукції і оформленням спеціального дозволу на користування надрами та акта про надання гірничого відводу. Виходячи із аналізу складу ознак спеціального природокористування ми можемо погодитися з тим, що воно має місце в КУпН та притаманне надрокористуванню та підтримати точку зору В. М. Комарницького. Який провів ретельне дослідження права надрокористування у монографії «Право спеціального природокористування», дійшов висновку, що аналіз правової природи надрокористування однозначно вказує на його виключно спеціальний характер. Це підтверджується тим, що тут функціонують лише спеціальні суб'єкти та застосовуються спеціальні процедури вирішення питання про надання надр у користування певним особам. Право надрокористування не передбачає вільного користування корисним копалинами та простором надрами, не є загальнодоступним [1, с. 160]

Щодо права загального користування. Автор вважає, що воно не трансформується на гірничі правовідносини. Безумовно у КУпН є норма, відповідно до якої користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу у випадках, передбачених цим Кодексом (ч. 3 ст. 9), але вона не відноситься до правового регулювання зазначеного права. Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» суб'єктом права загального використання природних ресурсів є громадяни, але в науці екологічного права зазначене питання досі залишається дискусійним. Відповідно до ч. 1 ст. 23 КУпН землевласники і землекористувачі в межах наданих

земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та технічного відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, підземні води для власних господарсько-побутових потреб, нецентралізованого та централізованого (крім виробництва фасованої питної води) господарсько-питного водопостачання, за умови що продуктивність відозаборів підземних вод не перевищує 300 кубічних метрів на добу та використовувати надра для господарських і побутових потреб. Можливо використання надр без отримання спеціального дозволу, а це лише одна із ознак права загального природокористування.

Вимоги ст. 23 КУпН трансформуються, по-перше, лише на земельних власників та землекористувачів, тобто право надрокористування виступає похідним від права власності та користування земельною ділянкою, і не є доступним для інших суб'єктів. По-друге, обмежується своїми господарськими та побутовими потребами. Безумовно потребують офіційного підтвердження відповідно до умов сьогодення визначені в зазначеній статті так звані «господарські і побутові потреби», які задовольняють землевласники та землекористувачі. По-третє, зазначене право реалізується тільки в межах наданої у користування або власності земельної ділянки. По-четверте, відповідно до ч. 1 ст. 28 КУпН користування надрами є платним, крім випадків, передбачених статтею 29 цього Кодексу, але проблемою є те, що ст. 29 виключено на підставі Закону України № 2756-VI від 02.12.2010 року. Саме вона передбачала умови та випадки звільнення від плати за користування надрами. По-п'яте, 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, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Але дефініція «небажаних змін навколишнього природного середовища» не визначена та й зможуть чи ні зазначені суб'єкти їх установити, передбачити їх наслідки, екологічний ризик – питання дискусійне.

Доречно буде звернути увагу також на правила добросусідства які визначені для власників та користувачів земельних ділянок (ст. ст. 103-109 ЗК). Наприклад, вони повинні обирати такі способи використання земельних ділянок, при яких власникам, землекористувачам сусідніх земельних ділянок

завдається *найменше незручностей* (затінення, задимлення, неприємні запахи, шумове забруднення тощо). Знову вводиться правовий об'єкт, що немає законодавчого визначення та відсилає до вимог поресурсового законодавства, в тому числі гірничого. Це ще раз звертає увагу фахівців на послідовне, узгоджене вдосконалення екологічного законодавства, особливо щодо застосування термінів та їх законодавчого тлумачення.

Однією з умов щодо видобування підземних вод згідно з статтею 23 Кодексу про надра є умова щодо продуктивності водозаборів підземних вод, яка не перевищуватиме 300 кубічних метрів на добу. Згідно з абзацом 18 статті 1 Водного кодексу України водозабір – споруда або пристрій для забору води з водного об'єкта. Пунктом 1.5.4. Інструкції із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовища питних і технічних підземних вод, затвердженої наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин від 04.02.2000 року № 23 (зареєстрований в Мінюсті 29.02.2000 за № 109/4330), визначено, що водозабір підземних вод може складатися з однієї або групи компактно розміщених водозабірних споруд (свердловин, колодязів, каптажів).

З урахуванням положень пункту 2 Закону України «Про внесення зміни до статті 23 Кодексу України про надра щодо видобування підземних вод» від 22.12.2010 року № 2849-VI, згідно з яким Кабінету Міністрів України доручено у шестимісячний строк розробити та затвердити порядок державного обліку артезіанських свердловин, забезпечення їх засобами виміру видобутих підземних вод та забезпечення державного контролю за дотриманням водокористувачами цього Закону, законодавець під продуктивністю водозабору на добу має на увазі фактичне видобування підземних вод згідно з показами засобів виміру, якими обладнаний відповідний водозабір (водозабірні споруди). Оскільки видобування підземних вод як корисних копалин загальнодержавного значення (постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 року № 827) здійснюється з ділянок надр, межі яких визначаються координатами родовища або його ділянки, то продуктивність водозабору до 300 кубічних метрів на добу стосується фактичного видобування підземних вод з однієї ділянки надр незалежно від кількості земельних ділянок, на яких розташований єдиний водозабір, а також кількості свердловин єдиного водозабору.

Таким чином, в діючому екологічному законодавстві ще існує багато неузгоджених питань, суперечливих положень, прогалин, які потребують усунення та узгодження з метою створення дієвого

правового механізму реалізації та захисту екологічних прав громадян. При цьому особливу увагу слід приділити забезпеченню права громадян на загальне використання природних ресурсів як основоположного природного права.

Використана література:

1. Комарницький, В. М. Право спеціального природокористування [Текст] : монографія / В. М. Комарницький ; відп. ред. Н. Р. Малишева ; МВС України, Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. - Луганськ : РВВ ЦДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. - 424 с.
2. Удинцев, В. А. История обособления торгового права [Текст] / В. А. Удинцев. - К. : Тип. Император. Ун-та Св. Владимира, 1900. - 216 с.
3. Шахов, В. С. Стан та перспективи розвитку інституту права загального природокористування в сучасному екологічному законодавстві [Текст] / В. С. Шахов // Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України : Зб. тез наук. доп. учасн. "круглого столу" (9 лист. 2012 р.) / Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого", Нац. акад. прав. наук України, Всеукр. еколог. ліга. - Х. : Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2012. - С. 67-69.

УДК 349.6

Кубрак О.С., - аспірантка кафедри екологічного права
Національного університету «Юридична академія України імені
Ярослава Мудрого», м.Харків, Україна

СПІВВІДНОШЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПОТРЕБ ТА ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ

У статті розглянута дискусійна проблема співвідношення правових категорій «екологічна потреба» та «екологічний публічний інтерес». Особливу увагу приділено, зокрема розгляду поняття «потреба» та поняттю «публічний екологічний інтерес».

The article deals with the problem of correlation between legal categories of "ecological needs" and "environmental public interest."