

ПРИРОДООХОРОННІ ПРАВОВІДНОСИНИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Ярослав Скорик,

аспірант Національної академії Служби безпеки України

У статті порушуються проблеми співвідношення в Україні природоохоронних правовідносин та правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: екологічні правовідносини, природоохоронні правовідносини, правовідносини і забезпечення екологічної безпеки.

Починаючи з другої половини ХХ ст. виникає значний інтерес світового співтовариства до проблем довкілля (як реакція на негативні наслідки двох світових воєн, науково-технічної революції та ряду значних техногенних катастроф). Ця ситуація зумовила необхідність виділити особливу групу правовідносин, пов'язаних із навколишнім природним середовищем (екологічні правовідносини). Питання екологічних правовідносин порушували у своїх працях такі вітчизняні дослідники, як В. Андрейцев, І. Дмитренко, І. Каракаш, Г. Тищенко, Ю. Шемшученко, П. Біленчук [1–6] та ін.

Чільне місце в системі згаданої вище групи суспільних відносин займають природоохоронні правовідносини, а також правовідносини із забезпечення екологічної безпеки, які через нетривалість періоду їх історичного розвитку, близькість (з першого погляду) предметів і методів правового регулювання часто розглядаються як єдиний природничо-правовий феномен. На жаль, такий підхід, існуючи практично на всіх рівнях правозастосування, зумовлює виникнення різноманітних колізій і помилок.

Метою цієї статті є визначення цілей, змісту, спільних і відмінних ознак природоохоронних правовідносин, а також правовідносин із забезпечення екологічної безпеки.

Основою наукового дослідження й опису будь-яких явищ, у тому числі природничих і правових, є їх аналіз та виділення основних ознак. На нашу думку, найбільш чітко і лаконічно детермінувати правовідносини можна на основі їх суб'єктного, об'єктного складу, мети та змісту.

Стаття 1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. (далі – Закон) визначає, що завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є, серед іншого, регулювання відносин у галузі охоро-

ни, використання, відтворення природних ресурсів, а також забезпечення екологічної безпеки. Крім того, закріплено положення про те, що відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також розроблюваними відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону та використання рослинного й тваринного світу, іншим спеціальним законодавством.

Оскільки в Законі визначені загальні принципи та (частково) структура фактично всіх видів екологічних правовідносин, можемо дійти висновку, що охорона природи в ньому розглядається як одна з цілей фактично всіх видів нормативно врегульованої екологічної діяльності. Підтвердженням цього стало визначення Ю. Шемшученка, який вважає, що охорона навколишнього природного середовища – це система політичних, економічних, організаційних, технічних, санітарних та інших державних і громадських заходів, спрямованих на забезпечення безпечного для життя і здоров'я людини довкілля та раціональне використання природних ресурсів [7, с. 389]. Хоча Ю. Шемшученко не згадує про відтворення довкілля, можемо впевнено припустити, що цей аспект включається до змісту забезпечення безпечного для життя та здоров'я людини довкілля.

З огляду на відсутність законодавчо закріпленого визначення поняття «природоохорона» чи «охорона навколишнього природного середовища» висловимо власну позицію з приводу того, що цей термін застосовується в широкому та вузькому розуміннях. *Природоохорона в широкому її розумінні*, на нашу думку, може бути визначена як *діяльність із встановлення та підтримання такого режиму співіснування суспільства і довкілля, за якого гарантується їх стабільність і розвиток*. Така діяльність знаходить свій формальний вияв у виникненні, реалізації, зміні

та припиненні правовідносин з природоохороною (природоохоронних правовідносин). Беручи до уваги запропоновану точку зору, доходимо висновку, що правовідносини з природоохороною органічно поєднуються з природоресурсними правовідносинами, а також правовідносинами з відтворення навколишнього природного середовища.

Виходячи з викладеного можемо стверджувати, що природоохоронні правовідносини фактично не обмежені в своєму суб'єктному складі. Об'єктами природоохоронних правовідносин є навколишнє природне середовище в цілому як сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, а також окремі його складові – природні ресурси, залучені до господарського обігу, і ті що не використовуються в народному господарстві (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс, інша рослинність, тваринний світ), ландшафти й інші природні комплекси; крім того, об'єктами державної охорони від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки є життя та здоров'я людей. Що стосується змісту природоохоронних правовідносин, то слід зазначити, що він має своєю основою право громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля й обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати заподіяні збитки, закріплений відповідно у статтях 50 і 66 Конституції України. Крім того, закріплене у ст. 16 Конституції України положення передбачає відповідні обов'язки з природоохороною і для держави.

У вузькому розумінні феномен природоохоронних правовідносин ми розглядаємо як основу для діяльності з встановлення та забезпечення такого режиму взаємодії суспільства і довкілля, за якого останнє залишається максимально незмінним. Очевидно, що сучасні можливості суспільства із зміни довкілля є настільки потужними, що, як зазначають деякі науковці, «немає жодного місця на землі, де б людина тією чи іншою мірою не впливала на природу» [2, с. 65]. Для реалізації мети, поставленої в наведеному визначенні, на думку Я. Лазаренка, необхідно є особлива охорона певних об'єктів, що мають важливе наукове, історичне, оздоровче, виховне, економічне, екологічне, естетичне значення для суспільства [8, с. 15]. Стаття 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює положення про те, що особливій державній охороні підлягають території й об'єкти природно-заповідного фонду України, інші території й об'єкти, визначені відповідно до законодавства України. На нашу думку, саме правовідносини у сфері такої «особливої охорони» й є природоохоронними правовідносинами у вузькому їх розумінні.

Перелік об'єктів, що підлягають особливій державній охороні (об'єктів, природоохо-

ронних правовідносин у вузькому їх розумінні), закріплений у Законі України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р. Так, ст. 3 цього Закону передбачає, що до природно-заповідного фонду України належать: *природні території та об'єкти* – природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища; *штучно створені об'єкти* – ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. За змістом таких правовідносин їх можна розділити на підвиди:

- правовідносини із створення й оголошення територій і об'єктів природно-заповідного фонду;
- правовідносини з управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду;
- правовідносини з економічного забезпечення організації та функціонування природно-заповідного фонду;
- правовідносини, пов'язані з науководослідними роботами на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду;
- правовідносини з ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- правовідносини, пов'язані з охороною територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також контролем за дотриманням їх режиму;
- правовідносини у сфері відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд;
- правовідносини з міжнародного співробітництва в галузі охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Детальніша класифікація кожного з цих підвидів природоохоронних правовідносин розкривається в розділах II, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Типовий склад учасників природоохоронних правовідносин у вузькому їх розумінні представлений, здебільшого, такими суб'єктами, як: центральний орган виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища й органи цього центрального органу на місцях (нині Міністерство охорони навколишнього природного середовища України); Президент України – у правовідносинах із створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; органи місцевого самоврядування (зокрема, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради – у правовідносинах із створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення); громадяни України;

іноземці; особи без громадянства; юридичні особи – резиденти та нерезиденти України. Новим видом суб'єктів, що характерний тільки для даного виду правовідносин, є Служба державної охорони природно-заповідного фонду України, що створена та функціонує на підставі Закону України «Про природно-заповідний фонд України», а також постанови Кабінету Міністрів України «Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України» від 14.07.2000 р. № 1127. В окремих випадках до суб'єктного складу таких правовідносин входить Національна академія наук України, окремі її підрозділи, інші науково-дослідні установи, а також правоохоронні органи України.

Підставами для виникнення зазначених правовідносин є, здебільшого, існування відповідних норм права в Законі України «Про природно-заповідний фонд України», підзаконних нормативно-правових актах чи міжнародно-правових актах, що були ратифіковані Україною. Окремі види природоохоронних відносин у вузькому їх розумінні виникають як наслідок створення об'єкта чи території природно-заповідного фонду України чи порушення законодавства про природно-заповідний фонд.

Слід також зазначити, що на реалізацію завдань із мінімізації антропогенного впливу на елементи навколишнього природного середовища спрямовані правовідносини, пов'язані із формуванням і функціонуванням екомережі відповідно до положень законів України «Про екологічну мережу України» від 24.06.2004 р. та «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21.09.2000 р.

Аналіз правовідносин із забезпечення екологічної безпеки слід почати з об'єкта. Об'єктом правовідносин із забезпечення екологічної безпеки є екологічна безпека. Особливості дефініції цього феномена вивчали такі дослідники, як В. Андрейцев (вважає, що екологічна безпека є певним станом розвитку суспільних відносин і відповідних їм правових зв'язків, за яких здійснюється захист прав громадян, насамперед права на безпечне для життя та здоров'я довкілля) [9, с. 36], М. Малишко (розглядає екологічну безпеку як одну з частин державної політики) [10, с. 56], А. Качинський (описав феномен екологічної безпеки, звернувши увагу на сукупність певних властивостей навколишнього середовища та створюваних цілеспрямовано діяльністю людини умов, за яких антропогенний вплив на навколишнє середовище утримується на мінімально можливому рівні) [11, с. 54], В. Ліпкан (визначив екологічну безпеку як складову національної безпеки та різновид соціальної діяльності) [12, с. 50] та ін. Крім того, у Законі України «Про охорону навколишньо-

го природного середовища» поняття «екологічна безпека» визначено як «такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей». У Додатку А ДСТУ 2156-93, введеного в дію 27 грудня 1993 р., закріплено, що екологічна безпека – це відсутність дій, станів і процесів, які прямо чи непрямо призводять до суттєвих збитків для навколишнього природного середовища, населення та матеріальних об'єктів». Виходячи з аналізу наведених доктринальних джерел, а також нормативно-правових актів України вважаємо, що *екологічна безпека – це стан захищеності прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від шкідливих впливів навколишнього природного середовища, спричинених антропогенними, біотичними чи абіотичними факторами*. Звідси випливає, що правовідносини у сфері екологічної безпеки мають складний об'єкт, який первинно має форму екологічно-правового явища – екологічної безпеки, а при більш ретельному аналізі виявляється як права та свободи людини, інтереси суспільства і держави.

Змістом екологічних правовідносин є сукупність суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників. За особливостями розподілу прав та обов'язків між учасниками (іноді основу такого розподілу називають ще рівнем індивідуалізації учасників) правовідносин загалом і правовідносин із забезпечення екологічної безпеки, зокрема, виділяють такі види [13, с. 225–226]:

- абсолютні (в яких визначені права й обов'язки лише однієї уповноваженої сторони, а решта зобов'язані не перешкоджати реалізації нею своїх суб'єктивних прав);
- відносні (в яких точно визначені права та обов'язки всіх учасників).

Так, абсолютними, перш за все, є правовідносини, в основу змісту яких покладено право громадян на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище. Засобами для реалізації цього базового права можуть бути:

- право на участь у проведенні громадської екологічної експертизи;
- право на отримання повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища і його вплив на здоров'я людей;
- право на участь у проведенні громадської екологічної експертизи;
- право на участь у розробленні та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
- право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва та реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан

навколишнього природного середовища, та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ та організацій з цих питань;

- право на набуття екологічної освіти;
- право на об'єднання в громадські природоохоронні формування;
- право на подання до суду позовів на державні органи, підприємства, установи, організації та громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю і майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище. При цьому дослідники вважають, що чотири перші елементи реалізуються переважно на галузевому рівні (рівні екологічного права), а чотири останні – на міжгалузевому [1, с. 34].

Слід зазначити, що зміст конкретних правовідносин змінюється залежно від сфери забезпечення екологічної безпеки, тобто сфери, де існують діючі чи імовірні загрози. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» виділяє 9 таких сфер:

- розміщення, проектування, будівництво, реконструкція, введення в дію та експлуатація підприємств, споруд та інших об'єктів;
- застосування засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти та нафтопродуктів токсичних хімічних речовин, інших препаратів;
- виробництво, зберігання, транспортування, використання, знищення, знешкодження та захоронення мікроорганізмів, інших біологічно активних речовин і предметів біотехнології, а також інтродукція, акліматизація та реакліматизація тварин і рослин;
- проведення діяльності, пов'язаної з акустичним, електромагнітним, іонізуючим та іншим шкідливим впливом фізичних факторів і можливістю радіоактивного забруднення, тощо.

Учасник (учасники) – активний елемент правовідносин, індивіди чи соціальні формування, що в процесі правовідносин реалізують свої суб'єктивні права й обов'язки. Що стосується відносин із забезпечення екологічної безпеки, то в цілому їх учасниками можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи – резиденти і нерезиденти України, міжнародні державні та недержавні формування, органи державної влади України, органи місцевого самоврядування. Очевидно, що такий розширений перелік можливих учасників зазначених правовідносин може спричинити певні

дискусії. На підтвердження нашої думки звернемо увагу на те, що сукупність прав і повноважень усіх згаданих суб'єктів передбачає можливість прямо чи опосередковано впливати на стан екологічної безпеки, про що вже йшлося при розкритті особливостей змісту правовідносин.

Висновки

При розгляді природоохоронних правовідносин, а також правовідносин із забезпечення екологічної безпеки слід розрізнити їх: *правовідносини із забезпечення екологічної безпеки* своїм первинним об'єктом мають екологічну безпеку як стан захищеності прав, свобод і законних інтересів суб'єктів від певних загроз; *природоохоронні правовідносини* слід розглядати в їх вузькому розумінні як правовідносини, пов'язані із забезпеченням належного режиму функціонування особливо охоронюваних територій і природних об'єктів. Від широкого розуміння природоохоронних правовідносин, на нашу думку, слід поступово відмовлятися.

Література

1. *Андрейцев В. І.* Екологічне право. – К., 1996. – 208 с.
2. *Дмитренко І. А.* Екологічне право України. – К., 2001. – 352 с.
3. *Природоресурсове право України* / За ред. І. І. Каракаша. – К., 2005. – 376 с.
4. *Тищенко Г. В.* Екологічне право. – К., 2001. – 256 с.
5. *Шемшученко Ю. С.* Вибране. – К., 2005 – 592 с.
6. *Баб'як О. С., Біленчук П. Д., Чирва Ю. О.* Екологічне право України. – К., 2000. – 216 с.
7. *Шемшученко Ю. С.* Охорона навколишнього природного середовища (довкілля) // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К., 2002. – Т. 4. – 720 с.
8. *Лазаренко Я. І.* Природоохоронна діяльність міліції. – Херсон, 2000. – 226 с.
9. *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки. – К., 2002. – 332 с.
10. *Малишко М. І.* Екологічна безпека та охорона довкілля в Україні: правові основи виникнення і розвитку. – К., 1999. – 132 с.
11. *Качинський А. Б.* Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення. – К., 2001. – 312 с.
12. *Літкан В. А.* Теорія національної безпеки. – К., 2009. – 631 с.
13. *Теорія держави і права* / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К., 2003. – 368 с.

In this article author researches the problem of conservation legal relationship as well as the issue of natural security legal relationship in Ukraine.

В статті піднімаються проблеми соотношения в Украине природоохранных правоотношений и правоотношений в сфере обеспечения экологической безопасности.

