

**В.О. ДЖУГАН. ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Аналізуються окремі питання забезпечення правового регулювання раціонального природокористування в Україні. Досліджуються види та можливості реалізації права природокористування, принципи та обмеження у його здійсненні.

Ключові слова: природокористування, раціональне природокористування, принципи природокористування, обмеження природокористування.

Анализируются отдельные вопросы обеспечения правового регулирования рационального природопользования в Украине. Исследуются виды и возможности реализации права природопользования, принципы и ограничения в его осуществлении.

Ключевые слова: природопользование, рациональное природопользование, принципы природопользования, ограничение природопользования.

This article examines some issues of legal regulation of the environmental management in Ukraine. Species studied and the feasibility of environment, the principles and limitations in its implementation.

Key words: natural, rational nature, the principles of nature, natural limits.

В результаті взаємодії людини та довкілля відбувається вилучення з нього корисних властивостей з метою забезпечення людиною життєво необхідних потреб. Такий процес є природокористуванням у широкому розумінні, включаючи всі сфери суспільного життя, оскільки природні об'єкти та ресурси є підґрунтям розвитку господарства, матеріального та культурного рівня. Для економіки України має велике значення ресурсомістких та енергоємних технологій, які були впроваджені за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування без урахування вимог охорони довкілля. Такі чинники призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення вод, атмосферного повітря, земель, нагромадження шкідливих відходів виробництва¹.

Але екологічні права людини не можна вважати виключними, оскільки їх абсолютне використання буде обмежувати права інших осіб та суспільства. Отже, їх реалізацію слід пов'язувати з відповідальністю та обов'язками. Покращення стану довкілля в Україні неможливе без забезпечення раціонального природокористування, що має важливе значення для народногосподарського комплексу та галузі екологічного права України.

Основу правового регулювання інституту природокористування в Україні становлять: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»², Конституція України³, Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», Земельний кодекс України⁴, Лісовий кодекс України⁵, Водний кодекс України⁶, Кодекс України про надра⁷, Закон України «Про природно-заповідний фонд»⁸, Закон України «Про охорону атмосферного повітря»⁹, Закон України «Про тваринний світ»¹⁰, Закон України «Про екологічну експертизу»¹¹, Закон України «Про використання ядерної енергії та

© ДЖУГАН Вікторія Олегівна – кандидат юридичних наук, ст. викладач Навчально-консультаційного центру Одеської національної юридичної академії у м. Івано-Франківську

радіаційну безпеку»¹², Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами»¹³, Закон України «Про відходи»¹⁴, Закон України «Про рослинний світ»¹⁵, Закон України «Про мисливське господарство та полювання»¹⁶, Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»¹⁷, Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»¹⁸, Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»¹⁹ та інші нормативно-правові акти.

Право природокористування становить один з базових правових інститутів екологічного права, який забезпечує раціональне використання, відновлення та охорону природних ресурсів. Право природокористування виникає на підставі юридичних фактів і, як комплексний правовий інститут, поділяється на види за різними класифікаційними ознаками.

Суб'єктами права природокористування можуть бути: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи. Об'єктами права природокористування можуть бути: природні ресурси, природні об'єкти або їх частини.

Відповідно до положень ст. 13, 41 Конституції України громадяни та інші особи мають право для задоволення своїх потреб користуватися природними об'єктами, що належать на праві державної, а іноді приватної та комунальної власності, не погіршуючи їх екологічну ситуацію та природні якості²⁰.

У законодавстві України застосовується термін «використання» та «користування» природних ресурсів. Їх необхідно розрізняти, розуміючи, що термін «використання» ширше за своїм змістом і включає можливість використання природних ресурсів та об'єктів на праві власності та на основі інших речових прав (включаючи самостійне право користування, самостійне право володіння та, в окремих випадках, самостійне право розпорядження). У свою чергу, термін «користування» є вузьким і охоплює можливість використання природних об'єктів на основі усіх речових прав, крім права власності. Отже, порядок здійснення використання природних ресурсів становить загальний вираз титульних правових форм їх використання, а саме чинне екологічне законодавство визначає два юридичні режими їх приналежності – право власності та право природокористування.

Право власності на природні ресурси (об'єкти та їх частини) базується на цивільно-правовому інституті власності. У цьому розумінні право власності на природні ресурси (об'єкти та їх частини) являється системою юридичних норм та інших правових засобів, які регулюють відносини щодо окремих природних ресурсів та забезпечують реалізацію повноважень власників щодо володіння, користування та розпорядження цими ресурсами.

Сам термін «природокористування» був введений у науковий обіг у 1959 р. Ю.Н. Куражковським²¹. У широкому розумінні природокористування становить процес вилучення з довкілля всього необхідного для життєдіяльності людини, яка вживає, пристосовує, переробляє природні об'єкти з урахуванням своїх потреб²². У будь-якому випадку під природокористуванням слід розуміти сукупність усіх форм експлуатації природноресурсного потенціалу та заходів його збереження.

У теорії екологічного права поняття права природокористування розглядають як: об'єктивне право (правовий інститут) – це сукупність правових норм, які регулюють відносини з приводу експлуатації, використання корисних властивостей природних об'єктів, порядку, умов надання, експлуатації та припинення викорис-

тання природних об'єктів; суб'єктивне право – це можливість, що належить конкретному природокористувачу і спрямована на задоволення різноманітних інтересів і використання різних властивостей довкілля; правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини щодо використання корисних властивостей природних об'єктів, змістом яких є відповідні права та обов'язки природокористувачів²³.

Об'єктивне право природокористування впроваджується внаслідок наявності правового механізму природокористування; суб'єктивне – внаслідок існування сукупності прав та обов'язків суб'єктів права природокористування; як правовідносини – це право реалізовується на підставі юридичних фактів, з моменту настання яких вони виникають.

Як комплексний правовий інститут екологічного права право природокористування поділяється на види за різними критеріями, які характеризують їх головний зміст, але в кожному випадку поділ права природокористування буде визначати вид природного об'єкта чи об'єктів. Зокрема, за видами природних об'єктів, які використовуються, право природокористування поділяється на право: землекористування, лісокористування, водокористування, користування тваринним світом, користування рослинним світом, користування надрами, користування атмосферним повітрям, користування територіями та об'єктами природно-заповідного фонду. Кожен з вказаних видів природокористування поділяється на підвиди. Наприклад, право користування тваринним світом включає мисливство, рибальство.

Залежно від суб'єктного складу виділяють право природокористування, яке здійснюють фізичні особи та право природокористування, яке здійснюють юридичні особи.

Строк здійснення права природокористування дає можливість виділяти: постійне (безстрокове) природокористування (коли термін користування природним об'єктом не визначений) та тимчасове (строкове) природокористування. Тимчасове, у свою чергу, може бути: довгострокове (в залежності від виду природного об'єкта передбачаються різні максимальні строки довгострокового природокористування – до 25 років для водокористування, до 50 років для лісокористування, до 25 років для користування надрами); короткострокове (в залежності від виду природного об'єкта передбачаються різні максимальні строки короткострокового природокористування – до 3 років для водокористування, до 1 року для лісокористування, до 5 років для користування надрами). Видовою формою строкового природокористування є оренда природного об'єкта. Специфіка її полягає в тому, що оренда передбачена не для всіх природних об'єктів, вона містить певні особливості щодо оплати природокористування, більш чітко визначає права, обов'язки, відповідальність природокористувача, обмеження та інші умови природокористування. Зокрема, орендне природокористування передбачене Земельним кодексом України (ст. 93)²⁴, Водним кодексом України (ст. 51)²⁵, Лісовим кодексом України (ст. 18)²⁶.

За способом виникнення право природокористування поділяється на первинне (похідне від права власності на природні об'єкти) та вторинне (похідне від первинного).

За ознакою платності право природокористування може бути: безоплатне (ним є загальне природокористування) та платне (це, насамперед, спеціальне користування).

Залежно від значущості природного ресурсу, право природокористування поділяється на право користування природними ресурсами загальнодержавного значення та право користування природними ресурсами місцевого значення.

За режимом користування право користування поділяється на спільне (тобто користування визначеною частиною природного об'єкта чи окремим природним об'єктом одночасно кількома суб'єктами) та відособлене (користування одним об'єктом чи його частиною єдиним природокористувачем).

З позицій галузевої системи народного господарства можна виділити: природоспоживання (теплоенергетика, лісоексплуатація, металургія), саме природокористування (землеробство, транспорт, будівництво), природовідтворення (рекультивація та меліорація земель, створення заповідників). Узагальнивши ці поняття можна виділяти право виробничого та право невиробничого природокористування.

Функціональний (комплексний) підхід до класифікації природокористування дає можливість виділити такі напрями природокористування, як: ресурсоспоживання, конструктивне перетворення, відтворення природних ресурсів, управління природними ресурсами²⁷.

Залежно від мети природокористування, розрізняють наукове, естетичне, рекреаційне, промислове, сільськогосподарське та інші види природокористування.

Основний поділ природокористування, критерієм якого є підстава виникнення, визначений ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», є його поділ на: загальне та спеціальне природокористування. Частинами 2 та 3 ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначені ознаки загального та спеціального природокористування. Визначені також права, обов'язки та відповідальність природокористувачі²⁸, ці норми мають загальний характер, а особливості їх здійснення щодо окремого природного об'єкта містяться у спеціальних нормах поресурсового законодавства України. Водночас Закон не містить обмежень узагальнюючого характеру, оскільки екологічні права громадян, зокрема, при здійсненні загального та спеціального природокористування, завжди мають певні межі. Таким чином, обмеження екологічних прав також мають бути як спеціальними, так і загальними. Тому до ст. 38 Закону доцільно додати положення про обмеження: вказати, що здійснення права загального та спеціального природокористування може бути постійно або тимчасово обмежене законом, рішенням органів місцевого самоврядування або іншим уповноваженим органом з метою охорони навколишнього природного середовища, захисту життя та здоров'я населення, збереження біологічного різноманіття. Обмеження загального та спеціального природокористування можуть бути встановлені також щодо природних об'єктів, які перебувають у приватній власності, передані в оренду, а також мають інше спеціальне призначення.

Проте така класифікація не є вичерпною. У зв'язку зі зростанням обсягів природокористування та розвитком економіки держави урізноманітнюються і види природокористування, зокрема, можливе виникнення духовного та комерційного користування. Але незалежно від виду природокористування та запропонованого критерію класифікації теоретичною та практичною основою вирішення багатьох проблем у екологічних правовідносинах є впровадження раціонального, але повного та комплексного природокористування, впровадження нових технологічних процесів, які скоротять забруднення довкілля та забезпечать переробку

первинної сировини. Важливим залишається забезпечення принципу єдності охорони довкілля та її раціонального використання – основного принципу у взаємовідносинах людини з природою.

Раціональне природокористування та ресурсозбереження зобов'язує застосовувати комплексний підхід до їх використання. Природні ресурси та об'єкти знаходяться у постійній взаємодії та залежать один від одного. Забезпечення раціонального природокористування можливе в результаті реалізації основних принципів права природокористування (похідного характеру права природокористування від права власності; цільовий характер використання природних ресурсів; додержання економічних і санітарно-гігієнічних вимог при використанні природних ресурсів; збалансованості економічних, соціальних і екологічних чинників у процесі природокористування; комплексного використання природних ресурсів; не порушення в процесі природокористування прав та інтересів інших власників і користувачів природних ресурсів; безоплатності загального та платності спеціального природокористування) та принципів раціонального природокористування (облік природних ресурсів; планування використання природних ресурсів і їх відтворення; науково-обґрунтоване залучення природних ресурсів до господарського обороту; дотримання екологічних вимог під час використання природних ресурсів; зростання рівня свідомості і еколого-правової культури громадян), які становлять основоположні вимоги чинного екологічного законодавства України.

Раціональне природокористування забезпечує високу ефективність за низьких витрат у результаті науково обґрунтованого нормування використання природних ресурсів та збереження коштів на природоохоронні заходи. Раціональне природокористування обумовлює належні екологічні відносини у державі, однією з найважливіших функцій якої є екологічна функція, а складовою реалізації такої функції є впровадження державної екологічної політики. Її основи закладені у Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями державної екологічної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»²⁹. Одним з етапів впровадження раціонального природокористування є також формування екологічної правосвідомості та участі громадськості, яка спрямує суспільну активність у правовому пізнанні та правозастосуванні. У свою чергу, у правовому регулюванні раціонального природокористування більше буде проявлятися принцип верховенства закону, який є базовим принципом усієї правової системи держави. Досягнення громадянами нашої держави такого рівня розвитку, коли правова норма збігається з переконанням кожного, а додержання – звичкою можливе внаслідок проведення активної організаційної роботи.

Додержання вищеперелічених принципів можливе в результаті об'єднаних зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, що сприятиме впровадженню раціонального природокористування та стану законності у державі в цілому.

1. *Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки*: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст.248. 2. *Про охорону навколишнього природного середовища*: закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546. 3. *Земельний кодекс України* від 25 жовтня 2001 р. №

2768-III (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст.27. **4. Лісовий кодекс України** від 21 січня 1994 р. № 3852-XI (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99. **5. Водний кодекс України** від 6 червня 1995 р. № 214/95-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст.189. **6. Кодекс України про надра** від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 27. **7. Про природно-заповідний фонд**: закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502. **8. Про охорону атмосферного повітря**: закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678. **9. Про тваринний світ**: закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97. **10. Про екологічну експертизу**: закон України від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 8. – Ст. 54. **11. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку**: закон України від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81. **12. Про поводження з радіоактивними відходами**: закон України від 30 червня 1995 р. № 255/95-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198. **13. Про відходи**: закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242. **14. Про рослинний світ**: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-XI (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 198. **15. Про мисливське господарство та полювання**: закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-III (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – Ст. 132. **16. Про зону надзвичайної екологічної ситуації**: закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-III (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 2000. – № 42. – Ст. 348. **17. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру**: закон України від 8 червня 2000 р. № 1809-III (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337. **18. Про об'єкти підвищеної небезпеки**: закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73. **19. Білявський Г.О.** Основи екології: підручник / Г.О. Білявський, Р.С. Фурдуй, І.Ю. Костіков. – К.: Либідь, 2005. – 408 с. **20. Гетьман А.П.** Екологічне право України: підруч. [для студентів юрид. вищ. навч. закладів] / Гетьман А.П., Шульга М.В., Попов В.К. та ін.; за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Харків: Право, 2005. – 382 с. **21. Кобецька Н.Р.** Екологічне право України: навч. посібник / Н.Р. Кобецька – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с. **22. Лісовий кодекс України** від 21 січня 1994 р. № 3852-XI (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99. **23. Кодекс України про надра** від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 27. **24. Водний кодекс України** від 6 червня 1995 р. № 214/95-ВР (із змінами, внесеними згідно з Законами) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст.189. **25. Черевко Г.В.** Економіка природокористування / Г.В. Черевко, М.І. Яцків. – Львів: Світ, 1995. – 203 с. **26. Про охорону навколишнього природного середовища**: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546. **27. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки**: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.