

УДК 341.29:349.6(477/100)

В. М. Комарницький

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Досліджено питання реалізації Україною міжнародно-правових угод у галузі охорони та використання природних ресурсів, обґрунтовано пропозиції щодо гармонізації екологічного законодавства України з міжнародним екологічним правом.

Україна є учасником великої кількості міжнародних угод, які регулюють питання охорони та використання природних ресурсів. Згідно з Конституцією України чинні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

На організацію природокористування в Україні вплив міжнародно-правових актів має не завжди очевидний характер, а тому потребує окремого розгляду. Аналіз практики свідчить про різні аспекти цього впливу: територіальний (за масштабом поширення дії відповідних міжнародних угод), предметний (за колом природних ресурсів, що є предметом відповідних угод), організаційний (за складом вимог щодо впорядкування управління та контролю у сфері природокористування на певній території та стосовно певної сфери природокористування), законодавчий (у зв'язку з адаптацією національного законодавства до міжнародно-правових актів).

Територіальний аспект впливу міжнародно-правових актів на організацію спеціального природокористування виявляється в закріпленні відповідно до їх приписів на окремих територіях певного режиму природокористування, умов користування земельними ділянками. Найбільш типовим прикладом тут може бути Конвенція ООН з морського права (1982 р.), яка встановила сучасний загальний та екологічний правопорядок у Світовому океані, кодифікувала норми й принципи міжнародного морського права, зокрема, щодо використання природних ресурсів виключної економічної зони (*район, що знаходиться за межами територіального моря і прилягає до нього. Зовнішня межа виключної економічної зони знаходиться на відстані 200 морських миль, відрахованих від тих самих базисних ліній, що й територіальне море*). Керуючись цією Конвенцією, Україна, як і інші країни світу, визначила свою виключну економічну зону. Безпосередньо умови користування цією зоною, її природними ресурсами встановлено Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16.05.1995 р. [1]. Так, передбачено, що делімітація виключної (морської) економічної зони провадиться з урахуванням законодавства України шляхом укладення угод з державами, побережжя яких протилежні або суміжні побережжю України, на підставі

принципів і критеріїв, загально визнаних у міжнародному праві, з метою досягнення справедливого вирішення цього питання (ст. 3). Україна у своїй виключній (морській) економічній 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 з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності з економічної розвідки та розробки зазначеної зони, у тому числі виробництву енергії шляхом використання води, течій і вітру; юрисдикцію, передбачену відповідними положеннями цього Закону та нормами міжнародного права, щодо створення і використання штучних островів, установок і споруд, здійснення морських наукових досліджень, захисту та збереження морського середовища; інші права, передбачені законодавчими актами України та загально визнаними нормами міжнародного права. Метою правового режиму виключної (морської) економічної зони є захист економічних й екологічних інтересів України, взяття під контроль діяльності іноземних юридичних і фізичних осіб у її межах шляхом установлення умов та порядку отримання ними дозволів на спеціальне користування цими та іншими природними ресурсами, здійснення уповноваженими органами контролю за додержанням умов наданих дозволів та інших вимог законодавства щодо захисту суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, використання природних ресурсів у цій зоні та здійснення інших видів діяльності, що можуть вплинути на стан довкілля в ній. Зокрема, згідно з Порядком і умовами використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України іноземними юридичними і фізичними особами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 № 1490 [2], використання водних живих ресурсів може здійснюватися за умов гарантування безпечного екологічного середовища для існування водних живих ресурсів, недопущення його погіршення. Таке використання здійснюється за плату та за спеціальними дозволами, виданими уповноваженим органом у межах затверджених Мінприроди України лімітів на основі біологічних обґрунтувань.

Якщо режим природокористування в межах виключної (морської) економічної зони має забезпечувати насамперед контроль за діяльністю іноземних юридичних і фізичних осіб, захист національних екологічних та економічних інтересів, то вплив міжнародно-правових актів, пов'язаних з охороною тваринного та рослинного світу, у територіальному зрізі має завданням посилити охорону фауни та флори в місцях їх оселення та зростання. Територіям цих місць згідно з міжнародними угодами (Конвенцією про водноболотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.), Конвенцією про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ їх існування в Європі (1979 р.), Конвенцією про біологічне різноманіття

(1992 р.) тощо) може надаватися статус відповідних природоохоронних територій (біосферних заповідників, водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення, та ін.), а через це на них запроваджуються заборони або обмеження на використання природних ресурсів, у тому числі на засадах спеціального природоохористування. Формування природоохоронних територій регулюється законами України («Про екологічну мережу України», «Про природно-заповідний фонд України», «Про Генеральну схему планування території України» та ін.), підзаконними актами (постановами Кабінету Міністрів України від 12.05.1997 № 439 «Про затвердження Концепції збереження біологічного різноманіття України», від 23.11.1995 № 935 «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення» тощо), державними програмами (Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затвердженою Законом від 21.09.2000 № 1989-III [3], Концепцією Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2006 № 70-р).

Окремими міжнародними угодами визначаються умови природокористування на території України для іноземних юридичних та фізичних осіб, іноземних держав. Зокрема, за міжнародними угодами іноземні юридичні та фізичні особи здійснюють промисел рибних та інших живих ресурсів, а також дослідження, розвідку та інші операції, пов'язані з таким промислом, у виключній (морській) економічній зоні України (ст. 7 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»). Зазначені особи повинні дотримуватися вимог щодо збереження рибних та інших живих ресурсів, а також інших положень і умов, установлених актами законодавства України.

Договорами з іншими державами Україна також регулює надання земельних ділянок для певних цілей та визначає умови їх використання, вимоги щодо природокористування на прикордонній території. Так, за Консульською конвенцією між Україною і Республікою Польщею [4], яка набрала чинності в Україні 21.01.1994, акредитуюча держава має право на умовах, передбачених законами та іншими положеннями держави перебування: придбати у власність або орендувати, володіти і використовувати ділянки землі, будівлі або частини будівель, призначені для перебування консульської установи, для резиденції глави консульської установи або для житлових приміщень інших працівників консульської установи; будувати або пристосовувати для цих цілей будівлі на придбаних ділянках землі; передавати права власності на ділянки землі, будівлі або частини будівель, таким чином придбаних або побудованих.

Умови рибальства, полювання, лісгосподарства, експлуатації надр та охорони довкілля на державному кордоні визначено Договором між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну

допомогу з прикордонних питань [5], ратифікованим Україною 12.05.2004. Так, рибальство у прикордонних водах дозволяється до лінії державного кордону відповідно до внутрішнього законодавства кожної Договірної Сторони за умови заборони використання вибухових, отруйних та інших речовин, які могли б призвести до масового знищення та травмування риби. Також до лінії державного кордону дозволяється полювання відповідно до внутрішнього законодавства кожної Договірної Сторони. При цьому відстріл та переслідування об'єктів полювання через державний кордон заборонено. Якщо ж із причини природних явищ або під час вирубки лісів дерева падатимуть за лінію державного кордону, відповідні органи Договірних Сторін поінформують про це один одного та вживуть заходів для транспортування дерев на територію тієї Договірної Сторони, звідки вони походять. Дослідницькі та експлуатаційні роботи щодо надр можуть здійснюватися не ближче ніж за 20 метрів до лінії державного кордону, якщо Договірні Сторони не домовляться про інше.

Узагальнюючи розглянуте, можна констатувати, що практична реалізація міжнародних договорів, учасником яких є Україна, у багатьох випадках пов'язана з окремими місцевостями України. Це зумовлено екологічними та іншими чинниками, які властиві для окремих територій і викликають потребу застосовувати щодо них заходи, передбачені міжнародно-правовими актами. В одних випадках до таких заходів відноситься визначення спеціальних територій (зон, угідь, прикордонних територій, природних заповідників тощо), де запроваджується охоронний режим, складовою якого є заборона чи обмеження спеціального природокористування або ж встановлення спеціальних умов, що мають забезпечити додаткові гарантії додержання правового режиму на відповідних територіях у процесі природокористування. В інших випадках території, на які поширюється дія міжнародних угод, визначаються автоматично з огляду на знаходження на них об'єктів, що охороняються за міжнародними договорами. Акцент на збереженні, раціональному використанні природних ресурсів, захисті національних екологічних інтересів у міжнародних угодах має прояв у встановленні заборон чи обмежень щодо здійснення спеціального природокористування та встановлення спеціальних заходів організаційного характеру, котрі мають гарантувати захист екологічних інтересів України при вирішенні питань, що становлять загальний інтерес як для України, так і для інших країн.

Поділ міжнародних угод, укладених Україною, за колом природних ресурсів, що є предметом відповідних угод, висвітлює спрямованість міжнародної природоресурсної проблематики, з якою стикається Україна. Значення цих угод для природокористування полягає в тому, що вони орієнтують на підвищену увагу до охорони окремих природних ресурсів, ставлять вимоги, що мають гарантувати захист середовища перебування, збереження екологічних

умов існування, кількісного та якісного складу об'єктів тваринного та рослинного світу. Ці вимоги обмежують масштаби та інтенсивність природокористування у певних місцевостях та стосовно певних природних ресурсів, передбачають спеціальні заходи щодо контролю за використанням природних ресурсів. Наприклад, надання водно-болотному угіддю статусу міжнародного значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (відповідно до Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.) [6], учасницею якої є Україна, покладає на власників (користувачів) земельних ділянок та інших природних ресурсів у межах цих угідь обов'язок здійснювати свою господарську діяльність таким чином, щоби сприяти їх захисту та збереженню місць розмноження водоплавних птахів.

Статус водно-болотного угіддя міжнародного значення підтверджується міжнародним сертифікатом, копія якого надсилається власникам та користувачам земельних ділянок та інших природних ресурсів. Також на всі водно-болотні угіддя міжнародного значення в установленому порядку складаються паспорти. Мінприроди та його територіальні органи за узгодженням із користувачами (власниками) земельних ділянок та інших природних ресурсів забезпечують установлення спеціальних знаків на межах водно-болотних угідь міжнародного значення. Межі водно-болотних угідь міжнародного значення наносяться на плани та карти відповідних земельних ділянок.

Істотно обмежують сферу застосування спеціального використання морського середовища для потреб захоронення небезпечних відходів, скидів забруднюючих речовин, а також використання атмосферного повітря для викидів забруднюючих речовин Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та інших матеріалів (1972 р.), Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1994 р.), Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.), Конвенція про охорону озонового шару (1985 р.) та інші.

Обмеження щодо добування й іншого використання певних видів дикої фауни та флори передбачено Конвенцією про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (1973 р.), Конвенцією про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.).

Однією з важливих рис міжнародних угод у цій сфері є покладання на відповідні сторони обов'язку щодо здійснення різного роду організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням реалізації їх вимог. *Ідеться про організуючий вплив міжнародних правових актів на вирішення завдань охорони та раціонального використання природних ресурсів.* Цей вплив має конкретний характер, оскільки вимоги міжнародних правових актів прямо зобов'язують Україну як сторону відповідної угоди здійснити ті чи інші дії.

Наприклад, в Україні велику увагу було приділено виконанню вимоги Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів, яка стосувалася визначення кожною з договірних сторін придатних водно-болотних угідь на своїй території для внесення їх до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення. Значну роль у цьому відіграла Постанова Кабінету Міністрів від 29.08.2002 № 1287 «Про порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення», якою встановлено порядок визначення водно-болотних угідь, котрим може бути надано відповідний статус. Іншим прикладом такого роду може служити Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин, якою забороняється добування тварин, що віднесені до зникаючих видів. Виняток зроблено для добування з науковою метою, з метою сприяння відтворенню або виживанню виду, який перебуває під загрозою зникнення, або ж якщо цього потребують надзвичайні обставини. Цю заборону враховано в Законі України «Про Червону книгу України» від 07.02.2002 [7], за яким спеціальне використання (добування) об'єктів Червоної книги здійснюється у виняткових випадках лише у наукових і селекційних цілях відтворення популяцій (ст. 19).

У ширшому контексті сформульовано приписи Конвенції про біологічне різноманіття (1992 р.), які, зокрема, покладають на договірні сторони розроблення національної стратегії, планів чи програм збереження й сталого використання біологічного різноманіття. В Україні це питання вирішується шляхом прийняття відповідних програм, зокрема Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки та Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року.

Оцінюючи реалізацію міжнародно-правових договорів в Україні, слід звернути увагу, що її ефективність тим вища, чим краще гармонізовані з міжнародно-правовою термінологією положення вітчизняного законодавства. Велике значення має й точність перекладу українською мовою офіційних текстів міжнародних угод, урахування при цьому особливостей законодавчої термінології в Україні. З цієї точки зору, наявність в екологічному законодавстві України двох дублюючих один одного термінів «довкілля» та «навколишнє природне середовище» є невиправданою, бо це утворює неоднозначність у розумінні того, що є предметом регулювання. Адже акцент на природному середовищі штучно звужує предмет регулювання. Важливе й те, що природного середовища в чистому вигляді вже практично не існує. У спеціальній літературі підкреслюється, що під впливом науково-технічного прогресу в останні півстоліття утворилося нове антропогенно-природне середовище (понад 90 % екосистем у світі є штучними) [8, с. 11]. Тож більш правильно говорити про охорону довкілля як комплексного природно-

антропогенного явища. Цей момент ураховано в Конституції України, в якій замість терміна «природне середовище» використано термін «довкілля». Уживання терміна «природне середовище» в екологічному законодавстві сьогодні можна пояснити лише інертністю законодавця в його оновленні, приведенні у відповідність до Основного Закону України. Втім, незважаючи на зазначене, з часом термін «довкілля» повністю замінить термін «природне середовище». На тлі об'єктивно зрозумілої конкуренції наведених термінів є нелогічною спроба застосовувати термін «навколишнє середовище». Це, зокрема, зроблено в офіційному перекладі українською мовою Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [9]. У цьому випадку не враховано, що поняття «навколишнє середовище» в екологічному законодавстві України, у Конституції України розкривається через термін «довкілля». Останній має застосовуватися в усіх перекладах міжнародно-правових актів, у котрих ідеться про охорону середовища, що оточує людину (довкілля).

Міжнародний аспект охорони довкілля варто було б ширше відтворити серед правових принципів, що визначають політику України у сфері взаємодії людини та природи. Крім фокусування уваги на участі в міжнародному співробітництві в цій сфері, у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [10] треба було б зафіксувати обов'язки України у співпраці зі своїми сусідами з питань охорони довкілля, екологічної безпеки, запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та їх ліквідації, використання своїх територій з урахуванням екологічних інтересів інших держав.

Список літератури: 1. Про виключну (морську) економічну зону України : закон України від 16.05.1995 № 162/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-вр>. 2. Про затвердження Порядку і умов використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 № 1490 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 145. 3. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : закон України від 21.09.2000 № 1989-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>. 4. Консультська конвенція між Україною і Республікою Польщею : від 08.09.1991, ратиф. постановою Верховної Ради України від 14.07.1993 № 3380-XII, набр. чинності в Україні 21.01.1994 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – Ст. 2782. 5. Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань : від 17.06.2003, ратиф. законом України від 12.05.2004 № 1714-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 417. 6. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів : від 02.02.1971, із поправ. згідно з Париз. протоком від 03.12.1982 і Ріджин. поправ. від 28.05.1987 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

995_031. – Україна стала учасницею згідно із законом України від 29.10.1996 № 437/96-ВР. 7. Про Червону книгу України : закон України від 07.02.2002 № 3055-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>. 8. Екологічне право України. Академічний курс : підручник. – 2-ге вид. / [Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, М. І. Єрофеев та ін.] ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка ; Київ. ун-т права. – К. : Юрид. думка, 2008. – 720 с. 9. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : закон України від 19.03.1999 № 534-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 153. 10. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25.06.1991 № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

Надійшла до редколегії 28.08.2012

Исследованы вопросы реализации Украиной международно-правовых соглашений в области охраны и использования природных ресурсов, обоснованы предложения по гармонизации экологического законодательства Украины с международным экологическим правом.

The issues of realization by Ukraine of international legal agreements on the protection and usage of natural resources are investigational, the proposals on the harmonization of Ukraine's environmental legislation with international environmental law are justified.

УДК [349.22:331.108.642](477)

Р. Т. Сардінов

ДИСЦИПЛІНАРНІ СТЯГНЕННЯ ЯК ЗАСІБ СТИМУЛЮВАННЯ ПРАЦІ

Досліджено стимулюючу роль дисциплінарних стягнень. Визначено поняття «дисциплінарне стягнення». Подано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує дисциплінарні стягнення.

Як відомо, роботодавець володіє дисциплінарною владою відносно працівника, яка проявляється у можливості для першого застосувати до другого заохочення та дисциплінарні стягнення за певні дії чи бездіяльність. Так, ще Ю. П. Орловський відзначав, що вступивши у трудові правовідносини, громадянин зобов'язаний виконати певну трудову функцію з підпорядкуванням внутрішньому трудовому розпорядку. Цьому обов'язку кореспондує дисциплінарна правомочність, що, безперечно, входить до змісту трудової правосуб'єктності підприємства [1, с. 266].

Управління найманою працею ґрунтується на можливості роботодавця застосовувати санкції несприятливого характеру до порушників установленого порядку. Як справедливо відзначається в літературі, роботодавець має право притягати порушників трудової дисципліни до відповідальності, але може скористатися цим правом на свій розсуд: вибрати з можливих до застосування