

## **Розділ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО ПРАВА**

---

**В.М. Комарницький**

### **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

Важливу складову змістової характеристики управлінської діяльності становлять функції, що виконують органи державного управління. Функції (від латинського *function* – "відправлення, діяльність") відображають суть діяльності, її основні напрямки та зміст<sup>1</sup>. У сфері природокористування державному управлінню притаманні всі функції, що є в галузі охорони навколишнього природного середовища в цілому. З урахуванням цього Ю.С. Шемшученко, А.П. Гетьман, Н.Р. Малишева, В.В. Костицький, О.М. Пашенко та інші науковці досліджують особливості зазначених функцій (їх призначення, зміст, склад суб'єктів, що здійснюють відповідні функції тощо)<sup>2</sup>. У контексті цих досліджень інтерес викликає й спеціальний розгляд правових аспектів організації та виконання окремих функцій державного управління у сфері природокористування, якій присвячено пропонувану статтю. Адже недоліки в правовому регулюванні від-

---

<sup>1</sup> Див.: Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 101; Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права і процесу. – М.: 1998. – С. 47; Коваль Л.В. Адміністративне право. – К., 1998. – С. 26 – 27.

<sup>2</sup> Див. зокрема: Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка"", 2008. – 720 с.; Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.: За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 180 – 200; Природноресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 131 – 134; Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К., 2001. – С. 177 – 260.

повідних суспільних відносин породжують проблеми в реалізації органами виконавчої влади покладених на них функцій.

У юридичній літературі використовуються різні підходи до класифікації функцій державного управління. Виділяються, зокрема, функції глобального рівня, тобто такі, що мають основоположне значення для життя суспільства (зокрема регулятивно-управлінська функція), та допоміжного (інструментального) рівня (характеру) – нормотворча, оперативно-виконавча функції та інші<sup>1</sup>.

Функції управління можуть також групуватися за його предметною спрямованістю. Прикладом такого підходу є поділ функцій управління у сфері природокористування й охорони довкілля на організаційні (облік, планування тощо), попереджувально-охоронні (контроль) та інші (екологічне інформування тощо)<sup>2</sup>.

Поширеним також є поділ функцій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища на *загальні*, що властиві державному управлінню в цілому (прогнозування, планування), і *спеціальні*, що характерні для цієї сфери управління (облік природних ресурсів, лімітування та нормування тощо)<sup>3</sup>.

Для цілей нашого дослідження буде використано запропонований в еколого-правовій літературі лінійний спосіб поділу визначення функцій органів управління, котрий дозволяє послідовно розглянути весь ряд функцій, які є визначальними для цього виду управління. До таких функцій, як правило, відносять:

- *розподіл природних ресурсів* (здійснюється у формі надання природних ресурсів у власність чи користування, визначення лімітів їх використання) та *природоресурсне впорядкування* (землепорядкування, лісовпорядкування та впорядкування інших природних ресурсів). Під таким розподілом розуміється сукупність заходів з просторової організації природокористування, визначення параметрів користування конкретними видами природних ресурсів, розроблення землепорядкових та інших документів, що мають сприяти еколого-економічній оптимізації природокористування тощо;

- *облік природних ресурсів* (хронологічне, систематичне накопичення та узагальнення інформації про стан природних ресурсів, природокористувачів, іншої природоресурсної інформації, отриманої з первинних документів, що прийняті до обліку) та *екологічне (природоресурсне) плану-*

<sup>1</sup> Див.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 15 – 20.

<sup>2</sup> Див.: Екологічне право України: Підручник / За ред. професорів А.П. Гетьмана і М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С. 52 – 64.

<sup>3</sup> Див.: Екологічне управління: Підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – С. 157 – 158.

вання (розроблення заходів з раціонального використання природних ресурсів, їх охорони на поточний рік та перспективу з урахуванням даних моніторингу довкілля, обліку природних ресурсів, екологічних прогнозів, які фіксуються в планах природокористувачів і державних програмах економічного та соціального розвитку (у їх певних розділах), спеціалізованих екологічних програмах);

- *надання спеціальних дозволів на користування природними ресурсами* (документів, що засвідчують право юридичних і фізичних осіб на використання конкретних природних ресурсів з відповідною метою і в межах затверджених лімітів) та *екологічне інформаційне забезпечення* (збирання, опрацювання й надання в установленому порядку інформації про якісні та кількісні характеристики природних ресурсів, заходи з їх охорони та раціонального використання тощо);

- *організація справляння плати за спеціальне природокористування, забруднення навколишнього природного середовища* (надання інструктивної, методичної допомоги зі справляння зборів та інших платежів за використання природних ресурсів, контроль за додержанням вимог щодо процедури справляння плати за природокористування) та інші функції державного управління в цій сфері.

Усі наведені функції реалізуються відповідними органами державного управління в порядку, що визначається законодавством. Загальна схема законодавчого забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування включає: визначення на рівні Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" основних складів відповідних функцій, принципів положень з організації їх здійснення; конкретизацію відповідних положень Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" у базових природоресурсних кодексах (законах) щодо застосування у певній сфері природокористування; деталізацію порядку здійснення окремих функцій управління в галузі природокористування на рівні підзаконних актів. Ця схема правового регулювання хоч і дозволяє ретельно опрацювати всі аспекти реалізації функцій державного управління в цій сфері, але має певні вади. Вона є досить громіздкою, складається з численних нормативно-правових актів, що само по собі утруднює їх сприйняття та застосування на практиці. Крім того, ускладнюється узгодження цих актів між собою та, що не-маловажно, з актами інших галузей законодавства (адміністративного, фінансового та ін.), котрі здійснюють загальний вплив на ті чи інші напрями діяльності органів державного управління у сфері природокористування. Останній чинник, як свідчить практика, суттєво впливає на розвиток правової регламентації відповідних функцій.

Візьмемо, наприклад, таку функцію, як надання спеціального дозволу на використання природних ресурсів. Аналіз її законодавчого забезпечення свідчить про те, що існує потреба в узгодженні Закону Украї-

ни "Про охорону навколишнього природного середовища" (у ньому не враховується, що, крім спеціальних дозволів, у сфері природокористування застосовуються й інші дозвільні документи) з Законом України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 06.09.2005 р., який установлює склад документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності й не передбачає обмежень щодо його поширення на відносини у сфері використання природних ресурсів. Зокрема, узявши останній за взірць, доцільно в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" передбачити включення до системи дозвільних документів не тільки всі види спеціальних дозволів, а й інші документи дозвільного характеру: висновок, погодження, свідоцтво тощо, які дають суб'єктові господарювання право на провадження певних дій у сфері природокористування<sup>1</sup>.

Більш системного законодавчого врегулювання потребує й плата за спеціальне природокористування, організація справляння якої є важливою функцією державного управління. Ідеться про те, щоб Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 43) визначав реальні види плати за спеціальне природокористування, не обмежуючись лише встановленням засад справляння зборів у цій сфері, що не має поширення на всі види природокористування (наприклад на землекористування). До системи платежів (зборів) у цій сфері закон має віднести: збори (платежі) за використання природних ресурсів, плату за землю (земельний податок, а також орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної власності), рентні платежі за окремі природні ресурси, акцизний збір, що встановлюється (у разі одержання користувачем надр наднормативного прибутку) за окремими видами мінеральної сировини.

Відсутнє на законодавчому рівні й чітке врегулювання екологічного планування, зокрема визначення системи планово-прогнозних (програмно-прогнозних) документів, що забезпечують проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності з організації раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорони довкілля. До таких документів стаття 6 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" відносить державні цільові та інші екологічні програми (міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми). Цей перелік не відтворює всієї різноманітності програмно-прогнозних документів, що мають відношення до природокористування. Серед них, зокрема, Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки,

<sup>1</sup> Див.: Комарницький В.М. Правова природа спеціальних дозволів на природокористування // Південноукраїнський правничий часопис. - 2008. - № 3. - С. 145 - 149.

затверджені постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р.<sup>1</sup>; концепції (зокрема Концепція розвитку водного господарства України, схвалена постановою Верховної Ради України від 14.01.2000 р.<sup>2</sup>, метою якою є поліпшення водозабезпечення населення з дотриманням оптимальних умов водокористування, збереження водних систем як унікальних складових навколишнього природного середовища тощо); доктрини (наприклад Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена указом Президента України від 08.06.2009 р. № 514/2009<sup>3</sup>, що, у числі інших, передбачає заходи з комплексного аналізу екологічного стану територій та їх виробничого потенціалу з метою вироблення інформаційної політики щодо впровадження концепції сталого розвитку); стратегії (зокрема Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001, що визначає пріоритети регіональної політики, у тому числі з питань використання природноресурсового потенціалу регіонів)<sup>4</sup>; плани заходів (наприклад План першочергових заходів щодо запобігання неконтрольованій вирубці лісів у Карпатському регіоні та штучного відтворення лісових насаджень, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.08.2008 р. № 1083-р); загальнодержавні та інші державні цільові програми (наприклад Державна цільова програма "Ліси України" на 2010 - 2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 977<sup>5</sup>).

Отже, стаття 6 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" потребує коригування. У її формулюванні має безпосередньо йтися про екологічне планування. Слід урахувати в цій статті й те, що, крім цільових екологічних програм, заходи з раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища передбачаються також у програмних та інших планових документах, що стосуються економічного й соціального розвитку держави, її регіонів загалом чи його (розвитку) окремого аспекту. Ці документи теж мають бути включені до системи екологічного планування.

Останніми роками дедалі більшу увагу привертають такі функції державного управління, як екологічна сертифікація та екологічна стандартизація. Вони відіграють важливу роль у забезпеченні додержання суб'єктами спеціального природокористування вимог щодо раціонального, економічного використання природних ресурсів.

За законодавчим визначенням *стандартизація* - це діяльність, яка полягає в установленні положень для загального й багаторазового засто-

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 38 - 39. - Ст. 248.

<sup>2</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 8. - Ст. 54.

<sup>3</sup> Див.: Офіційний вісник Президента України. - 2009. - № 20. - С. 18.

<sup>4</sup> Див.: Офіційний вісник України. - 2006. - № 30. - С. 36.

<sup>5</sup> Див.: Урядовий кур'єр. - 2009. - № 179. - 30 вересня.

сування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі та сприянню науково-технічному співробітництву. Метою стандартизації в Україні є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, відповідності об'єктів стандартизації їх функціональному призначенню, інформування споживачів про якість продукції, процесів і послуг, підтримка розвитку і міжнародної конкурентоспроможності продукції та торгівлі товарами і послугами (статті 1 та 5 Закону України "Про стандартизацію" від 17.05.2001 р.<sup>1</sup>). Більш конкретизовано стосовно охорони навколишнього природного середовища цю мету визначено в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 32). Установлено, що державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими для виконання і визначають поняття й терміни, режим використання та охорони природних ресурсів.

Стандарти застосовуються безпосередньо чи шляхом посилання на них в інших документах. Установлено, що стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли їх застосування вимагають технічні регламенти. Це правило суттєво впливає на сучасний розвиток стандартизації. Її законодавче забезпечення, у тому числі з питань природокористування, охорони навколишнього природного середовища. Адже на сьогодні чинними є більшість державних та інших стандартів, прийнятих відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію і сертифікацію" від 10.05.1993 р.<sup>2</sup> (з наступними змінами) або ж тих, що залишились у спадок від колишнього СРСР (ідеться про ГОСТи - колишні державні стандарти СРСР, які визнано чинними на території України як міждержавні стандарти зі збереженням аббревіатури "ГОСТ"<sup>3</sup>). Їх вимоги обов'язкові до виконання до прийняття відповідних технічних регламентів та інших нормативно-правових актів, які регулюють ці питання (розділ VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про стандартизацію"). Проте саме технічних регламентів сьогодні бракує. Тому складається ситуація, коли в Україні прийнято нове законодавство про стандартизацію, але діють старі стандарти. Це стосується й стандартів екологічної спрямованості. Зокрема, з питань використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища діють ГОСТи класу 17 "Система стандартів у галузі охорони навколишнього природного середовища та поліпшення використання природних ресурсів".

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 31. - Ст. 145.

<sup>2</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 27. - Ст. 289.

<sup>3</sup> Див.: Екологічне право України. Академічний курс Підручник. - Друге видання / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. - К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. - С. 214.

Потребують узгодження з чинним законодавством про стандартизацію положення Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", присвячені екологічній стандартизації. Вони мають відбивати сучасну систему нормативних документів зі стандартизації (стандарти, технічні умови, правила тощо), а також врегульовувати питання відповідності вітчизняної практики з екологічної стандартизації до міжнародних стандартів у розгляданій сфері. Це необхідно, по-перше, тому, що відповідні приписи передбачено законодавством України. Зокрема, статтю 5 Закону України "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності" від 01.12.2005 р.<sup>1</sup> встановлено, що національні стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності мають розроблятися на основі міжнародних стандартів, якщо вони вже прийняті або перебувають на завершальній стадії розроблення, за винятком випадків, якщо вони є неефективними або невідповідними з огляду на недостатній рівень захисту або базові кліматичні, географічні умови, особливості держави, умови та суттєві технологічні проблеми тощо. По-друге, з огляду на достатньо активний розвиток вітчизняної практики з питань адаптації міжнародних стандартів екологічного характеру. Сьогодні в Україні чинною є група міжнародних стандартів, що регулюють питання екологічного менеджменту, екологічного аудиту й екологічного маркування. Це, зокрема: ДСТУ ISO 14004:2006. Системи екологічного управління. Загальні настанови щодо принципів, систем та засобів забезпечення (ISO 14004:2004, IDT); ДСТУ ISO 14020:2003. Екологічні маркування та декларації. Загальні принципи (ISO 14020:2000, IDT); ДСТУ ISO - 19011:2003. Настанови щодо здійснення аудитів систем управління якістю і (або) екологічного управління та інші.

*Екологічна сертифікація.* Вона є різновидом сертифікації продукції, робіт і послуг, тобто це спеціалізована діяльність з підтвердження відповідності готової продукції чи іншого об'єкта, що сертифікується, вимогам, установленим для нього технічними регламентами, положеннями стандартів чи умовами договорів, у тому числі з охорони навколишнього природного середовища. Екологічна сертифікація може стосуватися продукції (підтверджує її відповідність вимогам екологічної безпеки), окремих природних ресурсів (підтверджує їх відповідність певним якісним екологічним характеристикам, які свідчать про можливість використання природних ресурсів у певних цілях) та організації діяльності з охорони та раціонального використання природних ресурсів. Законодавством передбачається обов'язкова та добровільна екологічна сертифікація залежно від особливостей й призначення об'єктів, що підлягають сертифікації. Наприклад, обов'язкової сертифікації, зокрема, підлягають лісома-

---

<sup>1</sup> Див.: Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 12. - Ст. 101.

теріали та виготовлені з них пиломатеріали<sup>1</sup>, а добровільній – землі (грунти) сільськогосподарського призначення (відповідно до наказу Мінагрополітики України від 09.04.2008 р. № 235).

Слід відзначити активне формування в Україні лісової сертифікації. Сьогодні її об'єктами є не тільки лісові матеріали та продукція з них, а й ведення лісового господарства загалом. Відповідна норма з'явилась у новій редакції Лісового кодексу України (в ред. Закону від 08.02.2006 р.). За її визначенням лісова сертифікація – це оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Метою лісової сертифікації є забезпечення економічно, екологічно і соціально збалансованого ведення лісового господарства (ст. 56 Лісового кодексу України).

У світовій практиці найпоширенішими є дві схеми лісової сертифікації, а саме: FSC (*Forest Stewardship Council*) – сертифікація за системою незалежної міжнародної Лісової опікунської ради, заснованої 1993 року в Мексиці за ініціативою впливових неурядових організацій "Грінпіс", "Друзі Землі", WWT. Ця система сертифікації охоплює головним чином ліси, що перебувають у суспільній власності або у власності підприємств лісового комплексу, і є найбільш використовуваною в Європі та Північній Америці; PEFC (*Пан-європейська сертифікація лісів*) – за цією схемою здійснюється сертифікація непромислових лісів (екологічного й соціального призначення)<sup>2</sup>. Як і в деяких інших країнах (Великій Британії, Іспанії, Бельгії, Данії, Фінляндії та ін.), в Україні доцільно застосовувати поєднану схему сертифікації (FSC+ PEFC), оскільки в ній є регіони, у яких більшість становлять ліси, що мають промислове значення, і регіони з лісами, що виконують переважно екологічні й соціальні функції.

Урахування світового досвіду в практиці ведення лісового господарства України є важливою гарантією того, що Україна буде сприйматись як рівноправний учасник відносин на ринку лісової продукції, як суб'єкт, що дотримується міжнародних стандартів у здійсненні заходів з відновлення лісів, їх раціонального використання. Роблячи наголос на зазначеному моменті, разом із тим, не можна не зауважити, що у вітчизняному лісовому законодавстві враховуються (мають ураховуватися) не тільки

<sup>1</sup> Див.: Тимчасовий порядок видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 р. № 1260 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 13. – 24 січня.

<sup>2</sup> Див.: Дубін В.Г. Сертифікація лісу як захід попередження природних і техногенних катастроф // Просторовий аналіз природних і техногенних ризиків в Україні: 36. наук. праць. – К., 2009. – С. 137.



міжнародно-правові приписи, а й особливості організації в Україні державного управління і стандартизації та сертифікації в цілому. З огляду на це у визначенні лісової сертифікації (ст. 56 Лісового кодексу України) слід було б акцентувати увагу на її відповідності не тільки міжнародним вимогам щодо управління лісами, але й приписам вітчизняного законодавства з ведення лісового господарства, проведення сертифікації системи управління якістю і системи екологічного управління.

Проведений аналіз не охопив усіх функцій державного управління в цій сфері, однак і він достатньою мірою свідчить про те, що вдосконаленню правового забезпечення цих функцій слід приділяти постійну увагу, урахувавши як світові тенденції, міжнародну правову практику в удосконаленні управління природокористуванням, так і потреби вітчизняної практики в оновленні засобів, методів управління в цій сфері. На сьогодні очевидно є необхідність у посиленні ролі Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" у забезпеченні системного підходу до визначення основних функцій державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування, узгодженні з ним у цих питаннях актів природоресурсного законодавства.

*Стаття надійшла до редакції 04.02.2010 р.*

**І.В. Хохлова**  
**О.П. Шем'яков**

### **ВИНИКНЕННЯ ПРАВА НАДРОКОРИСТУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН СНД**

В Україні та інших пострадянських країнах суспільні відносини, які виникають в процесі використання і охорони надр традиційно більш врегульовані в частині забезпечення видобування мінеральних ресурсів, і таке явище історично обумовлено: гірниче законодавство було і є найбільш розвинутою галуззю законодавства про надра, а соціалістичне законодавство про надра стало загальним джерелом права користування надрами, що й визначає схожість нормативного забезпечення надрокористування в країнах СНД наприкінці ХХ століття. Однак за останні десять років спостерігається тенденція до різного за напрямками розвитку законодавства про надра в окремих країнах, що має зацікавити юристів-науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій сучасних авторів (Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, А.П. Гетьмана, С.В. Разметаєва та ін. [1 - 4]), присвячених проблемам надрокористування, показує, що порівняльному аналізу сучасного законодавства про надра в країнах СНД не приділялося достатньої уваги.