

УДК 349.6

О.П. Шем'яков

**ДЕРЖАВНА ОХОРОНА ПРАВ
ПРИРОДОКОРИСТУВАЧІВ**

В статті досліджуються теоретичні питання визначення державної охорони прав природокористувачів, визначені сучасні проблеми та класифікація, запропоновані пріоритетні механізми законодавчого регулювання. Робота є частиною комплексного дослідження правових питань регулювання суспільних відносин в галузі використання і охорони природних ресурсів.

Ключові слова: *право природокористування; надкористування; правове регулювання; посилення відповідальності; державна охорона.*

В статье исследуются теоретические вопросы определения государственной охраны прав природопользователей, определены современные проблемы и классификация, предложены приоритетные механизмы законодательного регулирования. Работа является частью комплексного исследования правового регулирования общественных отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов.

Ключевые слова: *право природопользования; недрапользование; правовое регулирование; усиление ответственности, государственная охрана.*

In article explore theoretical questions of state users of natural resources, rights guard, are definite the contemporary problems and classification, are offered the priority mechanisms of legislative adjustment. Work is by part of complex research of legal use adjustment and rights guard of natural resources.

Key words: *subsoil assets, mineral wealth, the right of property to subsoil assets, the right of nature use, the legal capacity of nature using, legal regulation, license agreement, legal protection.*

Кожна країна не тільки закріплює за своїми громадянами певні права та обов'язки з приводу охорони навколишнього природного середовища взагалі та окремих природних об'єктів, а й намагається створити найсприятливіші умови для їх реалізації. Тому одним з найголовніших завдань держави є охорона законних прав громадян як природокористувачів. Відповідні правові механізми мають бути чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти врегулюванню відносин у галузі екології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми Г.І. Балюк, А.П. Гетьманом, Н.С. Малєїним, О. Плотниковою, С.В. Разметаєвим, З.В. Ромовською, Г.М. Стоякіним, М.Й. Штефаном, Я.Н. Шевченко, М.В. Шульгою, та ін. показує,

що науковці при вивченні суспільних відносин з приводу охорони прав природокористувачів не дійшли спільної думки щодо поняття, класифікації та законодавчого забезпечення цих відносин в Україні. *Подана робота має на меті* дослідження саме цих аспектів для характеристики сучасного стану державної охорони прав надрокористувачів і визначення пріоритетних механізмів їхнього законодавчого регулювання в подальшому.

Встановлено п.2 ст.13 Конституції України, що "кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно закону" [1]. Тобто, виступаючи гарантом реалізації законних прав, держава тим самим забезпечує виконання громадянами обов'язків, покладених на них державою. При цьому, як вказано в ст. 66 Конституції України "кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі... , відшкодовувати завдані ним збитки" [1], що визначає рівні умови всіх природокористувачів для виконання своїх обов'язків та для державної охорони їх законних прав та інтересів.

В екологічному законодавстві України, зокрема в КУпН, хоча і не міститься визначення поняття охорони прав природокористувачів, але у статтях закріплюються деякі положення з цього приводу. Так, у ст. 25 КУпН [2] "Захист прав користувачів надр" вказано, що права користувачів надр охороняються законом і можуть бути обмежені лише у випадках, передбачених законодавством, а збитки, які завдані порушенням прав користувачів надр, підлягають відшкодуванню в повному обсязі відповідно до законодавчих актів України [3]. До того ж п. 2 ст. 26 КУпН ще й вказує на можливість судового захисту права користування надрами в разі незгоди користувачів з рішенням державного органу, що припиняє право користування надрами [2].

Визначає КУпН у ст.65-67 Глави 6 [2] і види відповідальності осіб за порушення законодавства про надра: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова і кримінальна, тобто на захист права користування надрами, як й іншими природними ресурсами, спрямовані норми багатьох галузей права. Вважаючи на те, що кожному з видів правового захисту притаманні свої специфічні методи і засоби, які істотно різняться один від одного, юридичною наукою поки що не сформульовано чітких критеріїв щодо змісту захисту прав природокористувачів та його розмежування з правовою охороною цих прав.

Аналіз вищезгаданих правових норм, спрямованих на охорону прав природокористувачів показує, що законодавець використовує поняття "правовий захист" та "правова охорона" як синоніми, що є неправильним.

Науковці мають різне ставлення до визначення понять "правовий захист" та "правова охорона". Досить поширеною у юридичній літературі є позиція, згідно з якою правовий захист охоплює всю систему правових засобів, спрямованих на забезпечення та здійснення відповідних суб'єктивних прав. Так, Г.М. Стоякін, який в своїй роботі [4, с. 34] підтримав вказану позицію зазначив, що правовий захист включає в себе: видання норм, які встановлюють права і обов'язки, визначають порядок їх здійснення та захисту і загрожують застосуванням санкцій; діяльність суб'єктів зі здійснення своїх прав та захисту суб'єктивних прав; попереджувальну діяльність державних та громадських організацій та діяльність з реалізації правових санкцій.

Представники іншої точки зору пропонують розглядати правовий захист як систему юридичних норм, спрямованих на попередження правопорушень та усунення їх наслідків [5, с. 222]. За такого підходу правовий захист фактично ототожнюється з правовим інститутом, норми якого забезпечують реалізацію захисних функцій щодо існування та здійснення відповідних прав. Представники цивільного процесуального права обмежують правовий захист діяльністю суду чи інших юрисдикційних органів із попередження та відновлення порушеного права [6, с. 7].

Вирішуючи проблему змісту правового захисту деякі юристи дійшли висновку про необхідність розмежовувати поняття "правовий захист" і "правова охорона", вкладаючи в них різний зміст [7-10]. На їх думку правовий захист є лише складовою частиною правової охорони, до якої мають включатися лише засоби, пов'язані з реалізацією особою права на захист. Так, З.В. Ромовська вважає, що призначенням правової охорони є регулювання суспільних відносин на першому етапі їх реалізації та визначення заходів з охорони конкретного суб'єктивного права на другому етапі, а сама можливість захисту цього права і конкретне його здійснення є одним з чинників правової охорони, а правовий захист - лише результат реалізації особою права на захист [9, с. 6-48]. Цей підхід до визначення правової охорони та правового захисту, безперечно заслуговує на підтримку, хоч і має певні вразливі місця: автор дещо протиставляє правовий захист правовій охороні та не включає до правового захисту самі засоби (способи) відновлення порушеного права, без яких особа взагалі не може реалізувати своє право на захист.

Такого протиставлення прагне уникнути Я.М. Шевченко, яка вважає, що "поняття охорони включає в себе поряд із заходами еконо-

мічного, політичного, ідеологічного характеру, що забезпечують нормальне регулювання суспільних відносин, попередження правопорушень, усунення причин, що їх породжують (регуляторні норми), а також і заходи, спрямовані на поновлення чи визнання прав у разі порушення чи оспорювання їх, а саме – захист (охоронні норми)" [10, с. 130]. Отже, автор прямо визнала правовий захист складовою частиною правової охорони.

Екологічне право забезпечує насамперед правове регулювання і захист відносин права користування навколишнім середовищем як природним об'єктом. В.О.Чуйков вказує, що норми екологічного права "передбачають порядок здійснення права природокористування, прав і обов'язків природокористувачів, а також визначають гарантії і захист законних прав і інтересів природокористувачів" [11, с. 140]. В.О.Чуйков не відокремлює поняття "охорона" і "захист" прав природокористувачів, але розділяє охорону прав на "захист права в широкому розумінні" і "захист права у вузькому розумінні" [11, с. 140]. Так, у вказаній роботі визначено, що "захист права природокористування в широкому розумінні здійснюється усіма нормами екологічного законодавства, що забезпечують нормальний розвиток еколого-економічних відносин в умовах ринку з використання природних об'єктів. Поряд з ним данне поняття у вузькому розумінні визначається як сукупність тільки правових засобів або форм, що застосовуються у разі порушень відносин природокористування, тобто суб'єктивних прав і інтересів надкористувачів... Поняття "захист" у данному разі означає здійснення активних дій уповноважених на це суб'єктів (юридичних чи фізичних осіб) по запобіганню посяганням або припиненню посягань на суб'єктивні права та інтереси, що охороняються законом" [11, 12].

На мою думку, заслуговує уваги запропонований В.О. Чуйковим критерій розподілу правозахисних норм на дві групи, але визначати їх як "захист в широкому та вузькому розумінні" є зайвим, тому що вже склалися в правотворчій діяльності поняття "правова охорона" і "правовий захист", при чому перше виступає більш широким по відношенню до другого.

Завершуючи огляд юридичної дискусії з приводу цього питання, слід відзначити чітку тенденцію до визнання правової охорони більш широким поняттям порівняно з правовим захистом. В основі правової охорони визначальним є принципи забезпечення непорушності та здійснення суб'єктивних прав, у тому числі прав користувачів надр, та заходи, спрямовані на попередження порушень цих прав. У той же

час захисні норми спрямовані насамперед на відновлення порушеного права та усунення перешкод у його здійсненні шляхом вчинення відповідних дій.

У нормотворчій діяльності досить часто використовуються поняття "охорона" і "захист" без чіткого розмежування і без додержання певних критеріїв при їх застосуванні у законодавчих актах.

Правозахисні норми відносно права користування, наприклад, надрами закладені в ст.25, 26 КупН [2]. Ці статті стосуються безпосередньо захисту порушеного права надрокористувача і містять положення як про охорону, так і про захист прав суб'єктів надрокористування. Так, у п.1 ст.25 КупН "Захист прав користувачів надр" [2], у якій, зокрема, записано, що "права користувачів надр охороняються законом", встановлюється загальноохоронний принцип, який гарантується усією правовою системою, а тому назва цієї статті має бути "Державна охорона прав користувачів надр".

Водночас, у п. 2 ст. 25 "Захист прав користувачів надр" та п. 2 ст. 26 "Припинення права користування надрами" КупН [2] визначається та частина правоохоронного механізму, що вступає в дію у разі порушення суб'єктивного права надрокористувача. Інші статті (наприклад, ст. 23 "Право землевласників і землекористувачів на видобування корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод та користування надрами для інших цілей", ст. 24 "Права та обов'язки користувачів надр" КупН [2]) мають загальнорегулятивний характер, тобто регулюють відносини у їх позитивному стані (закріплюють правові гарантії існування права користування надрами, умови його здійснення тощо).

З метою захисту прав надрокористувачів законодавством (ч. 2 ст. 26 "Припинення права користування надрами" КупН [2]; ч. 3 ст. 14 "Порядок надання спеціальних дозволів на користування нафтогазонаосними надрами", ч. 3 ст. 27 "Анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазонаосними надрами" Закону України "Про нафту і газ" [13]) передбачається, що порушені права та інтереси законних надрокористувачів мають бути поновлені, а дії, що їх порушують - припинені. З цієї ж метою законодавець серед інших вимог до промислової розробки родовищ нафти і газу у ст. 37 ЗУ "Про нафту і газ" [13] встановив і обов'язок користувачів нафтогазонаосними надрами у разі виявлення фактів вилучення нафти і газу на родовищах, розташованих на прикордонних зонах, з території сусідніх держав, негайно повідомляти про це відповідні органи державної влади.

Доцільним було б введення до ст. 24 "Права та обов'язки користувачів надр" КУпН [2] аналогічної правової норми, яка б зобов'язувала надрокористувачів у разі виявлення фактів вилучення рідинних та газоподібних корисних копалин на родовищах, розташованих на зонах відмежування гірничих відводів, з надрових ділянок сусідніх користувачів, негайно повідомляти про це спеціально уповноважений орган виконавчої влади з геологічного вивчення і використання надр. Таке доповнення сприятиме посиленню державної охорони прав надрокористувачів і служитиме запобіганню правопорушень.

Поновлення порушених або оспорюваних прав надрокористувачів здійснюється радами відповідно до їх компетенції (ст. 7-10, ч. 2 ст. 64 КУпН [2], ст. 9 Закону України "Про нафту і газ" [13]), органами державного геологічного контролю, державного гірничого нагляду, охорони навколишнього природного середовища, а також судом, господарським судом або третейським судом (ч. 1 ст. 64 "Порядок розгляду спорів з питань користування надрами" КУпН [2], ч. 2 ст. 23 "Спільне використання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами" Закону України "Про нафту і газ" [13]). Необхідно вказати ще конституційні загальноправозахисні норми (це ст. 55 та ст. 56 Конституції України [1]), які встановлюють відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб за порушення при здійсненні ними своїх повноважень прав громадян, що повною мірою стосується і прав природокористувачів.

КУпН не містить положень, які б забороняли втручання в діяльність надрокористувачів з боку державних, господарських та інших органів і організацій (за умови непорушення користувачами надр екологічного законодавства). Закон України "Про нафту і газ" у ч. 2 ст. 9 [13] захищає права на самостійну господарську діяльність суб'єктів, що здійснюють геологічне вивчення нафтогазоносності надр, розробку родовищ нафти і газу, переробку нафти і газу, зберігання, транспортування та реалізацію нафти, газу та продуктів їх переробки, шляхом заборони втручання в таку діяльність органам місцевого врядування, крім випадків, передбачених чинним законодавством. Припинення та зупинення права природокористування може бути здійснене лише у випадках, передбачених законодавством (наприклад, ст. 26, 27, 57 КУпН [2], ст. 26, 27 ЗУ "Про нафту і газ" [13]).

Законодавство України [2, 13-16] передбачає ще й такі цивільно-правові засоби захисту прав та інтересів надрокористувачів як: а) стяг-

нення з особи, що порушила законні права та інтереси надрокористувача, відшкодування заподіяної шкоди (ст. 67 КупН [2]; ст. 20, ч. 5 ст. 27 Закону України "Про нафту і газ" [13], ст. 40 Кодексу України про адміністративні правопорушення [14] та ст. 6 Цивільного кодексу України [15]); б) страхування (ст. 39 ЗУ "Про нафту і газ" [13], п. 34 ст. 6 Закону України "Про страхування" [16]). Особливості застосування цивільно-правової відповідальності при заподіянні шкоди внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища визначені в ст. 69 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" [3].

Ці особливості полягають в тому, що компенсація визначається, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від плати за забруднення довкілля та погіршення якості природних ресурсів. Особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування неодержаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням. Особи, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи ненавмисних дій потерпілих.

Страхування майнових ризиків при промисловій розробці родовищ нафти і газу є обов'язковим для власників спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами [13, 16]. Згідно вказаних законів страхові угоди укладаються на випадок: а) завдання екологічної шкоди внаслідок аварій чи технічних неполадок при розробці нафтогазового родовища; б) пошкодження державного майна протягом строку розробки нафтогазового родовища, наданого в користування. Крім вказаних випадків, власник спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами також має право укладати угоди про добровільне страхування (ч. 2 ст. 39 "Страхування при промисловій розробці родовищ нафти і газу" Закону України "Про нафту і газ" [13]). Положення вказаної статті заслуговують поширення на всіх суб'єктів, що здійснюють спеціальне природокористування, наприклад, надрокористування з метою розробки родовищ корисних копалин, для чого необхідно доповнення Глави 3 "Права та обов'язки користувачів надр" КупН окремою статтею "Страхування при користуванні надрами для розробки родовищ корисних копалин".

Розвиток законодавства, пов'язаний із розширенням відносин природокористування, зокрема надрокористування, потребує і доповнень нормами стосовно державної охорони прав природокористувачів. Так, наприклад, існування в сучасних правовідносинах як підстави виникнення права надрокористування результату проведення тендерів, потребує законодавчого встановлення порядку визнання неправомочними дій органів державної влади і управління, а також інших суб'єктів - користувачів надр, спрямованих на:

- обмеження всупереч умовам даного тендеру доступу до участі в ньому юридичних осіб або громадян, які бажають набути право на користування надрами відповідно законодавству;
- ухилення від видачі ліцензій переможцям тендеру або заміну тендерів прямими угодами;
- дискримінацію користувачів надр, що утворюють структури, які конкурують з суб'єктами господарювання із домінуючим положенням в надрокористуванні;
- дискримінацію користувачів надр в наданні доступу до об'єктів транспорту та інфраструктури.

Підсумовуючи вищевикладене, під правовою охороною прав природокористувачів необхідно вважати сукупність норм законодавства (екологічного, цивільного, адміністративного та ін.), що забезпечують реалізацію і захист суб'єктивних прав і інтересів користувачів при здійсненні еколого-економічних відносин у галузі користування природними ресурсами. Правовий захист прав природокористувачів є складовою частиною правової охорони і включає ті норми і заходи, які спрямовані на відновлення порушених (або визнання оспорюваних) прав суб'єктів природокористування та відшкодування шкоди (матеріальної та моральної), що заподіяна протиправною діяльністю державних органів, їх посадових та службових осіб, інших природокористувачів або третіх осіб.

Всі розглянуті правоохоронні норми щодо права природокористування можна класифікувати на такі групи: а) норми позитивного регулювання відносин природокористування; б) норми, що визначають механізм захисту та поновлення у разі порушення права природокористування; в) норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових і службових осіб, інших природокористувачів або третіх осіб за порушення прав природокористувачів.

Використана література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Голос України від 13 липня 1996 р. - № 128 (1378). - (Зі змін. та допов.).

2. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. №132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 36. - Ст. 340. - (Зі змін. та допов.).
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. в редакції від 21 червня 2001 р. № 2556-III) // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991. - № 41. - Ст. 546. - (Зі змін. та допов.).
4. Стоякин Г.М. Понятие защиты гражданских прав // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав. - Свердловск: Юрид.лит., 1973. - С. 31-53.
5. Малейн Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР. - М.: Юрид.лит., 1983. - 225 с.
6. Штефан М.Й. Цивільний процес. - К.: Ін Юре. - 1997. - 608 с.
7. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. - Свердловск, 1972. - 210 с.
8. Шевченко Я.Н. Совершенствование законодательства о семье. - К.: Наукова думка, 1986. - 166 с.
9. Ромовская З.В. Защита в советском семейном праве. - Львов: Вища школа, 1985. - 180 с.
10. Шевченко Я.М. Власник і право власності. - К., 1996. - 320 с.
11. Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / В.К.Попов, А.П.Гетьман, С.В.Разметаєв та ін. / За ред. В.К.Попова та А.П.Гетьмана. - Харків: Право, 2001. - 479 с.
12. Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення // Зібрання постанов Уряду України, 1995. - № 3. - Ст. 80. - (Зі змін. та допов.).
13. Про нафту і газ: Закон України // Урядовий кур'єр від 19 вересня 2001 року. - № 169. - (Зі змін. та допов.).
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Офіційний Вісник України, 2002. - № 10. - (Зі змін. та допов.).
15. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 40-44. - Ст. 356 // Офіційний Вісник України. - 2007. - № 44. - Ст. 512. - (Зі змін. та допов.).
16. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 2002 р. - № 16. - Ст. 534.

УДК 347.472(477)

С.О. Почтарьов

ПРИРОДА ДАРУВАННЯ ТА ЙОГО ПРОЯВИ

В статті йдеться про правову природу дарування взагалі та договору дарування зокрема. Піддано сумніву чисто матеріальне його спрямування регулювання лише на передачу майна у власність і обґрунтовано позицію, що він є лише засобом встановлення людських стосунків між людьми.