

падках неустойка стягується у повному розмірі понад відшкодування збитків (штрафна неустойка), якщо інше співвідношення між збитками і неустойкою не передбачено договором.

Нарешті, у главі, присвяченій загальним положенням про надання послуг, вміщена норма про розірвання договору. Згідно з нею договір про надання послуг може бути розірваний перш за все за погодженням сторін. Крім того, розірвання договору може мати місце на підставах, визначених у ЦК або у інших законах.

Підкреслимо ще раз, що у цій статті йдеться тільки про загальні положення регулювання відносин у сфері надання послуг. Характеристика окремих договорів про надання послуг, передбачених як проектом нового ЦК України, так і іншими законами, розглядатиметься в наступних номерах «Вісника».

Надійшла до редколегії 10.08.96

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В. К. ПОПОВ, чл.-кор. АПрН України

ПРО УЗГОДЖЕНІСТЬ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Кодифікація екологічного законодавства України в цілому закінчена. Вона проведена диференційовано: правові акти видані на рівні закону та підзаконних нормативних актів, регулюючих суспільні відносини, які виникають з приводу належності, використання, відтворення природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища відповідних екологічних об'єктів (землі, лісів, вод, надр, тваринного світу, атмосферного повітря та ін.). Прийнято десятки законів і ще більше підзаконних нормативних актів з питань екології різних напрямків. Причому прийняті вони в різний час і готувались різноманітними робочими групами за завданням Верховної Ради України, Кабінету Міністрів республіки. Диференційована кодифікація нічого неординарного не містить, тому що екологічне законодавство регулює різноманітні суспільні відносини в галузі екології, які входять до єдиних екологічних суспільних відносин. Усе було б якнайкраще, якби в Україні був єдиний основний комплексний нормативний акт, який би регулював основні і принципові питання, що виникають в сфері екології, виступав правовою базою видання

відповідних нормативних актів. Однак такого нормативного акту в Україні поки що немає. Щодо Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), то він розрахований головним чином на регулювання природоохоронних відносин, хоч в ньому порушуються мимохідь також питання використання, відтворення природних ресурсів. Між тим цей закон не може претендувати на роль основного нормативного акту в галузі екології. Сказане об'єктивно обумовлює необхідність дотримання принципу узгодженості при виданні нормативних актів різного рівня за своєю юридичною значимістю. На жаль, цей принцип при кодифікації екологічного законодавства України дотримано не повністю, що викликає на практиці різночитання і недостатньо обгрунтовані тлумачення.

Аналіз кодифікаційних нормативних актів в галузі екології, прийнятих компетентними державними органами, дає підстави для висновку про те, що в узгодженості деяких правових розпоряджень, розміщених в різних нормативних актах, виявляються значні погрішності. Зрозуміло, в цій статті не переслідуються мета повного аналізу неузгоджених правових розпоряджень. Головним чином тут мається на меті звернути увагу правотворчих органів на необхідність дотримуватися принципу узгодженості правових розпоряджень, розміщених в одному або в різних нормативних актах. Відомо, наприклад, що закони приймаються єдиним органом — Верховною Радою України, однак вони приймаються в різний час, і це цілком обгрунтовано. Разом з тим в закон треба укладати єдине і науково обгрунтоване, а також перевірене багаторічною практикою визначене питання з тим, щоб воно в усіх нормативних актах визначалось ідентично. Тут виникає важливе питання: чи треба в законі давати розгорнуте формулювання відповідного питання або обмежитися тільки загальною формулою, не даючи повну дефініцію поняття? Щодо цього питання у свій час була висказана думка, що в законодавстві недоцільно давати розгорнуті визначення юридичних понять, оскільки можливі невдачні формулювання, що приведе до затримки подальшого розвитку в житті правових норм, тому в законодавстві слід обмежитися встановленням більш або менш загальних правил поведінки¹. За своєю основою — це висловлювання допустимо. Однак цю думку доцільно уточнити. Зокрема, якщо відповідне поняття має наукову основу, перевірено життєвою дійсністю, то у цьому випадку необхідно закріплювати в зако-

¹ Див.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Казань, 1902. С. 11.

нодавстві розгорнуту дефініцію (визначення) відповідного юридичного поняття. Це забезпечує єдину основу в розумінні юридичного поняття. Якщо закріплене в законодавстві за обліком наукових досягнень поняття застаріло, не відповідає реальному життю, то необхідно своєчасно вносити зміни.

Питання про поняття права власності на природні ресурси набуває тепер особливого значення. Однак в екологічному законодавстві не завжди послідовно і узгоджено закріплюється поняття права власності. Взяти, наприклад, поняття державної власності на природні ресурси. В Законі «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 р. встановлено, що території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси є власністю народу України (ст. 4). У Водному кодексі від 6 червня 1995 р. закріплено, що води (водні об'єкти) є виключною власністю народу (ст. 6). Аналогічне положення міститься в ст. 4 Кодексу про надра від 27 липня 1994 р. В Лісному кодексі України від 21 січня 1994 р. (ст. 6) записано, що усі ліси в Україні є власністю держави. В Законі про тваринний світ від 3 березня 1993 р. встановлено, що значна частина дикого тваринного світу є власністю держави (ст. ст. 4—5). В ст. 4 Земельного кодексу зазначено, що в державній власності знаходяться усі землі України, за винятком земель, переданих в колективну та приватну власність. Як бачимо, в одних законах стверджується, що відповідні природні ресурси є власністю народу, в інших власністю держави. Важко пояснити, чому той же самий орган, який прийняв усі названі закони, по-різному вказує на належність відповідних природних ресурсів до певних об'єктів. Якщо припустити, що Верховна Рада України вважає, що держава і народ України — поняття тотожні, то з цим важко погодитися. З правової точки зору більш правильним слід визнавати, що власником відповідних природних ресурсів є держава, а не народ. З соціально-політичної і правової точок зору народ і держава — поняття нетотожні, хоч і взаємопов'язані.

Кожне суб'єктивне право має свого суб'єкта, не є винятком із цього загального правила і право державної власності на природні ресурси. Кожний суб'єкт права має і правомочності, і обов'язки. Важко практично уявити народ як суб'єкт права державної власності, оскільки кожний суб'єкт права у певних випадках і при наявності відповідних умов повинен нести відповідальність за встановлені правопорушення. Тут виникає питання: чи можна притягнути як позивача або відповідача по судовій суперечці народ України? Ніде і ніколи на практиці такого не було. Тому в законодавстві слід

одностайно закріпити правило, за яким відповідні природні ресурси належать державі (а не народу) на праві власності. В цьому випадку суб'єктом права власності виступає держава, яка виражає інтереси народу. Належність природних ресурсів народу можна і треба використати в соціально-політичному, але не в правовому аспекті. В соціально-політичному аспекті належність природних ресурсів народу може виступати в формі політичних і соціальних декларацій, принципів, які ураховуються в праві, але під іншим кутом зору, тому що юридичні категорії не завжди збігаються з політичними і соціальними поняттями. В суспільстві можуть бути, і вони є, визначені політичні партії, соціальні групи, за думкою яких в державі повинно бути законодавчо закріплено різноманіття форм власності на природні ресурси, або на частину цих ресурсів, або взагалі усі природні ресурси передати у власність держави. В цьому немає нічого непорядного, оскільки політичні партії виражають думку певних верств населення. Правотворчі органи ураховують різні думки і приймають відповідні нормативні акти, в яких закріплюються конкретні форми власності на природні ресурси. Однак немає підстав для твердження про те, що правотворчий орган в усіх випадках ураховує думки всіх соціальних груп.

Різноманітність в розумінні державної власності обумовили неоднаковий підхід у визначенні суб'єктного складу права державної власності на природні ресурси. В одних законах суб'єктом права державної власності виступає народ України, який здійснює правомочності власника через відповідні органи державної влади: Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, місцеві Ради народних депутатів (ст. 6 Водного кодексу, ст. 4 Земельного кодексу та ін.). В інших законах, де суб'єктом власності деяких природних ресурсів виступає держава, встановлено, що від імені держави природними ресурсами розпоряджаються відповідні органи влади (ст. 6 Лісного кодексу, ст. 5 Закону «Про тваринний світ»). Правильним є те положення, згідно з яким держава є власником відповідних природних ресурсів і свої правомочності власника передає відповідним органам влади для практичного їх здійснення. Відомо, що народ виступає соціальною передумовою формування форми держави, яка є своєрідною формою власності народу всіх природних ресурсів або їх певної визначеної частини. Наприклад, держава виступає власником всіх водних, лісних, гірничих ресурсів і власником відповідної частини земельних ресурсів, дикого тваринного світу. В силу специфіки атмосферного повітря

воно не є об'єктом права власності держави, оскільки воно як суміш відповідних газів знаходиться в постійному русі незалежно від міждержавних кордонів, тому здійснити правомочності розпорядження цим природним ресурсом практично неможливо. Тому в Законі «Про охорону атмосферного повітря» цілком обгрунтовано нічого не сказано про власність на даний природний ресурс. Не слід змішувати правове становище атмосферного повітря і атмосферного простору. У Повітряному кодексі України від 4 травня 1993 р. встановлено, що Україні належить повний та виключний суверенітет над повітряним простором України, який є частиною території України. Повітряним простором є частина повітряної сфери, яка розташована понад суходолом та водною територією України, у тому числі понад її територіальними водами (ст. 1 Повітряного кодексу). З цього виникає, що повітряний простір України належить на праві власності державі, хоча прямо про це й не сказано. Викладене дозволяє зробити висновок про те, що деяка неузгодженість у визначенні поняття суб'єктів державної власності на природні ресурси цілком не усунена, зокрема, Верховній Раді України слід було б прийняти єдине формулювання про державну власність на природні ресурси та відобразити це в діючому законодавстві. Це забезпечить єдиний підхід до розуміння права державної власності на природні ресурси.

В екологічному законодавстві використовуються такі поняття, як користування природними ресурсами та їх використання. Тут виникає питання: чи можливо розглядати користування природними ресурсами та їх використання тотожними поняттями або вони усе ж відрізняються одне від одного? У законодавстві про відповідні природні ресурси вказані поняття у широкому аспекті не розкриваються. Правда, у Водному кодексі (ст. 1) водокористування розглядається як використання вод (водних об'єктів) для задоволення потреб населення та галузей економіки. Аналіз змісту ст. 1, у якій визначаються основні терміни, дає основу для висновку про те, що характеристика термінів відображує головним чином істотно-біологічні, екологічні, економічні аспекти. Що стосується правового аспекту, то в термінах він не міститься. Однак даний аспект слід виводити зі змісту відповідних правових приписів кожного нормативного акту про природні ресурси (кодексів, законів). Всебічний аналіз правових приписів про користування природними ресурсами, та їх використання у різних цілях та їх осмислення приводить до висновку, що ці поняття не є тотожними, хоч вони й тісно взаємопов'язані.

Відомо, змістом права власності є правомочності користування, володіння та розпорядження відповідними матеріальними, природними, духовними об'єктами в установленому законодавством порядку. Тут не згадується поняття використання об'єкту, який знаходиться у власності фізичної або юридичної особи. Названі правомочності відображують правовий аспект власності. Однак не всі майнові та природні об'єкти знаходяться у власності певних осіб. Значна частина природних ресурсів України передається у користування без титулу власника. Якщо зміст права власності легально закріплений в законодавстві (три правомочності), то зміст права природокористування в законодавстві чітко не визначений. Виникає питання: якими ж правомочностями володіє природокористувач, зокрема такими як і власник або іншими? Для того щоб здійснити право власності на природні ресурси та право користування ними, необхідно ними фактично володіти. З того виходить, що правомочність володіння характерна як для власника, так і для природокористувача. Що стосується правомочності розпорядження, то вона у повній мірі виявляється у власника, якщо в законодавстві не містяться які-небудь обмеження. Розпорядчі дії природокористувача обмежені законодавством. Зокрема, він не має права здійснювати відчуження в різних правових формах наданого йому в користування природного ресурсу. Поряд з тим він має право в установленому порядку передати у короткотермінове користування іншій особі повністю або частину природного ресурсу. Таким чином, правомочність розпорядження, хоча і в обмеженому вигляді, присутня і в праві природокористування. Трохи складніше визначити співвідношення користування природними ресурсами та їх використання. Використання будь-якого об'єкта представляє собою експлуатацію природного та іншого об'єкта для задоволення інтересів відповідних суб'єктів. Використання природних об'єктів з додержанням встановлених правил здійснюють як власники, так і користувачі природних ресурсів. Уявляється, що право користування виступає юридичною формою використання природних ресурсів. Можна вивести, що право власності та право користування природними ресурсами відносяться до числа складних суб'єктивних прав, зміст яких складають правомочності користування, володіння та розпорядження певними природними ресурсами з деякими особливостями кожного з названих прав. Тому в екологічному законодавстві слід було б чітко та визначено сказати, що право природокористування являє собою право певного суб'єкта користуватися, володіти та розпоряджатися природним ресурсом у межах, встановле-

них законодавством, з метою реалізації своїх екологічних та інших інтересів. Право користування природним об'єктом слід розглядати як юридичну форму використання (експлуатації) даного об'єкта. В законодавстві доцільно закріпити правовий та експлуатаційні аспекти використання природних ресурсів з тим, щоб не ототожнювалися поняття права на користування природним ресурсом та сама експлуатація даного ресурсу.

Закони про природні об'єкти припускають прийняття відповідними компетентними державними органами підзаконних нормативних актів з окремих питань. Само по собі дане положення заперечень не викликає, оскільки у теперішній час закони в змозі умістити усі правові приписи, що стосуються регулювання певних процедурних та інших приватних питань. Однак тут можна висловити одне істотне зауваження, зокрема, дуже багато приймається підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оскільки продовжується тенденція до надмірної диференціації екологічного законодавства, то основним нормативним актом повинен стати кодекс, закон, і лише з окремих питань повинні прийматися підзаконні нормативні акти. Відомо, що чим більше приймається нормативних актів, тим більше виявляється неузгодженість в правових приписах, розташованих у різних нормативних актах. При виданні підзаконних нормативних актів необхідно додержуватися правила, згідно з яким нормативні акти, які приймаються на рівні підзаконних, не можуть доповнювати закони новими правовими приписами, оскільки верховенство закону повинно неухильно забезпечуватися. Тому підзаконні нормативні акти повинні розвивати основні положення закону, конкретизувати (деталізувати) деякі норми первинного акту (закону).

Слід було б зробити повнокрювними закони, кодекси про природні ресурси, що значно доліпшило б прийняття підзаконних нормативних актів та забезпечило їх оптимальну, узгодженість. Деякі важливі поняття необхідно закріплювати в законі, а не в підзаконному нормативному акті. Так, розд. 5 Земельного кодексу присвячено контролю за використанням і охороною земель та їх моніторингу (всього три невеликі статті), при цьому норми в цих статтях носять декларативний характер. А можливо було б зробити інакше: в цьому розділі спеціальну главу присвятити контролю за використанням і охороною земель, а самостійну главу — моніторингу земель, де слід було б викласти усі основні та принципові положення, в результаті не було б необхідності у прийнятті спеціальних положень про державний контроль та про моніторинг земель. Краще було б зробити Земельний кодекс

більш містким, не плодити багаточисленні підзаконні нормативні акти. Якщо зараз у Земельному кодексі 118 статей, то можна було б збільшити його до 250 статей, що значно скоротило б прийняття підзаконних нормативних актів. Такий підхід доцільно здійснити по всім законам та кодексам про природні ресурси. Причому деякі підзаконні нормативні акти за обсягом складають 1—2 сторінки. Прийняття повнокровних законів сприяло б кращій узгодженості правових приписів, оскільки закони приймаються єдиним органом, який у стані забезпечити оптимальну узгодженість екологічного законодавства. Зараз при Верховній Раді України працює Інститут законодавства, який має можливість здійснювати правому експертизу всіх законів, які приймаються, включаючи й питання узгодженості правових приписів. Елементи неузгодженості обумовлені у певному ступені тим, що зараз немає комплексного нормативного акту з основних питань екології. Диференціація екологічного законодавства має свої межі, вона була б гарна, якщо б був солідний єдиний нормативний акт у сфері екології. Однак такого нормативного акту поки що немає. Між тим потреба у такому нормативному акті є. Автор цих рядків доводить необхідність розробки та прийняття Екологічного кодексу України.

Надійшла до редколегії 15.07.96

А. П. ГЕТЬМАН, д-р юрид. наук, проф. НЮА України

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ

Питання про класифікацію процесуальних норм екологічного права має важливе значення в теоретичному і практичному аспектах. Його теоретичний аспект обумовлений можливістю дослідження проблеми як про саму класифікацію еколого-процесуальних норм, так і про її класифікаційні критерії. Наукова теорія про класифікацію процесуальних норм права розвивається за рахунок уточнення, конкретизації та деякого вдосконалення існуючих знань, переважно в рамках традиційних процесуальних галузей права — цивільно-процесуального, кримінально-процесуального, арбітражно-процесуального. Разом з тим не можна не бачити й того, що розвиток теорії про класифікацію відбувається без аналізу даного питання в сфері непроцесуальних галузей права. Тому розробка класифікації еколого-процесуальних норм являє собою один з важливих етапів на шляху розвитку теорії