

Надія Кобецька, к. ю. н.

КОМПЛЕКСНИЙ ХАРАКТЕР ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

The article gives the reasonable grounds of reasons and necessity of complexity in regulation the relations of natural resources use. The author analyzes the objective factors that determine the necessity of ensuring an integrated approach; levels and character of reflection of comprehensive regulation. In particular, the complexity is expressed in a legal rules subject affiliation, in governance of natural resources use, in the methods of legal regulation, in specific legal means and instruments of regulation. At the article the complexity of ostents of regulation the legal ownership title of natural resources use, transmission into ownership and lease, signing nature resource contracts, in the direct use and protection of natural resources has been described.

Об'єктивні особливості сучасних умов функціонування суспільних відносин зумовлюють необхідність системного і комплексного підходу до їх правового регулювання. Як зазначається в літературі, наявність комплексних інститутів суттєво впливає на характер розвитку екологічного законодавства. Залежність екологічного права від процесів, що відбуваються в інших галузях права настільки відчутна, що приводить до радикальних змін у характері правового регулювання тих чи інших питань охорони навколишнього природного середовища¹. Підґрунтям необхідності комплексного підходу виступають об'єктивні чинники функціонування і розвитку суспільства в цілому, відображені в пріоритетах екологічної, соціальної та економічної політики держави. Абсолютно вірним у цьому відношенні є висновок М. І. Васильєвої: ««Корпоративний», галузевий підхід до дослідження проблем екології ефективний лише в певній мірі і успішно може вирішувати проблеми інституційного порядку, коли ж право закликається до вирішення комплексних завдань, аналіз розвитку екологічного законодавства повинен іти не тільки зсередини, а й «зі сторони», слід виходити не стільки із пріоритетності власних внутрігалузевих тенденцій, скільки із необхідності використання власних специфічних правових засобів для досягнення заявлених цілей загального характеру»². При цьому, загальним

¹ Гвоздик, П. (2012). Механізм узгодження норм екологічного законодавства з нормами інших галузей законодавства. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Юридичні науки*, 92, 14.

² Васильєва, М.И. (2007). Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды. *Экологическое право*, 2, 8.

завданням сучасного правового регулювання є забезпечення максимальної ефективності дії юридичних механізмів у відносинах використання природних ресурсів.

Теоретичні підвалини інституту природокористування були закладені в 70-80 роках минулого століття В. Л. Мунтяном, Б. Г. Розовським, Ю. О. Вовком. Фундаментальною базою для дослідження цього інституту в сучасний період є праці українських вчених-екологів Ю. С. Шемшученка, А. П. Гетьмана, Н. Р. Малишевої, М. В. Краснової, В. І. Андрейцева, І. І. Каракаша та інших. В 2012 році В. М. Комарницьким захищена докторська дисертація присвячена питанням права спеціального природокористування. Однак, динамічні зміни, які в останні роки відбуваються в механізмі правового регулювання відносин використання природних ресурсів (класичному інституті природокористування), зумовлюють необхідність обґрунтування принципових засад регулювання в цій сфері, які ґрунтуються на сучасних нормативних та програмних положеннях держано-правового життя. Серед них найважливіше місце посідає принцип комплексного підходу.

Метою даної публікації є обґрунтування підстав, необхідності та проявів комплексності в регулюванні відносин використання природних ресурсів, зокрема, характеристика елементів механізму правового регулювання природокористування, в межах яких знаходить вираз комплексний характер регулювання, аналіз його відображення на рівні конкретних правових приписів.

Потреба комплексного підходу, в першу чергу, впливає з необхідності правового оформлення оптимального поєднання економічних, споживацьких інтересів людини в задоволенні ресурсних потреб економіки та екологічних інтересів, спрямованих на забезпечення життєво необхідної потреби існування в безпечному, ресурсно та екологічно збалансованому довіллі. Співіснування та правове оформлення економічних та екологічних інтересів суспільства у відносинах «суспільство» – «природа» традиційно лежить в основі теоретичних досліджень та правових конструкцій в цій сфері. Разом з тим, система інтересів, які проявляються у відносинах використання природних ресурсів не обмежується лише названими, а включає переплетення різного характеру та суб'єктного складу інтересів, зокрема, публічних (в розумінні загальносуспільного екологічного інтересу) і приватних екологічних та не екологічних інтересів окремих суб'єктів. Так, для відносин використання природних ресурсів характерна суперечність, а точніше, подвійність інтересів: в господарській експлуатації, використанні природних ресурсів як

сировинної бази економіки і необхідності збереження та раціонального використання природних ресурсів (економічний (публічний чи приватний) та екологічний (публічний чи приватний) інтерес); корпоративних господарських інтересів ресурсодобувних компаній в максимальній експлуатації природних благ та суспільних інтересів населення відповідної території в збереженні нормальних умов свого існування (приватний економічний та суспільний (публічний) екологічний інтерес), а також не так яскраво виражена подвійність в інтересах окремо взятого природокористувача, який, з одного боку, напряму зацікавлений в експлуатації природного об'єкта, вилученні з нього корисних властивостей та отриманні прибутків, а з іншого, – принаймні повинен бути зацікавлений, в збереженні природного об'єкту.

Основою необхідності комплексного підходу до регулювання природноресурсових відносин є також об'єктивно існуючий зв'язок між природними об'єктами. На нерозривний фізичний і екологічний зв'язок природних об'єктів, який зумовлює взаємозв'язок і комплексність нормативних приписів, що визначають правовий режим використання природних ресурсів, наголошували відомі представники еколого-правової науки ще «на зорі» формування системи природноресурсових (природоохоронних, екологічних) норм¹.

Необхідність забезпечення комплексного підходу базується на загальносприйнятій як на міжнародному, так і на національному рівні концепції сталого розвитку. Як зазначає Н. Р. Малишева, «сама ця концепція має бути покладена в основу еколого-правового регулювання в наступному столітті як теорія, що не абсолютизує жоден з аспектів розвитку, однаково дбаючи про економічну, соціальну та екологічну його складові, намагаючись врівноважити їх»². Комплексне використання природних ресурсів відіграє регулюючу роль у функціонуванні соціо-еколого-економічної системи та виступає одним з елементів досягнення сталого розвитку.

Якщо вдатися до загального аналізу механізму правового регулювання відносин використання природних ресурсів, то тут принцип комплексності виражений в різних аспектах.

¹ Вовк, Ю. А. (1986) *Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды*. Харьков, Вища школа. Гетьман, А.П., Шульга, М.В. (2013). *Вовк Ю. О. Вибрані праці*. Харків, Юрайт, 464; Шемшученко, Ю.С. (1978). *Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР*. Киев, Наукова думка, 200.

² Малишева, Н. (2011). Екологічне право: вектори розвитку в ХХ сторіччі. *Право України*, 2, 116.

Комплексність яскраво проявляється в предметній приналежності правових норм, які регулюють відносини використання природних ресурсів. Не вдаючись в детальний аналіз широко представленої в науковій літературі дискусії щодо галузевої приналежності норм, які регулюють відносини використання природних ресурсів, сьогодні треба констатувати об'єктивну потребу в залученні до регулювання даної групи відносин цивільних, господарських, фінансових форм регулювання, які закріплені в законодавчих положеннях. При цьому норми екологічного, природоохоронного характеру не повинні «розчинитись» в «горизонтальному» переліку галузевих елементів, оскільки в такому випадку буде вихолощена суть інституту використання природних ресурсів та не враховуватимуться особливості природних ресурсів як унікальних об'єктів правового регулювання. Правові норми інших галузей повинні бути органічно введені в еколого-правовий режим природних ресурсів при пріоритетності норм природоохоронного характеру.

В регулюванні екологічних, зокрема, і природноресурсових відносин застосовується поєднання різних способів, методів правового регулювання. В юридичній літературі наголошується, що «змішаність методів правового регулювання – особливість екологічного права України, яка пов'язана з його змістом, предметом і різноманітністю. В зв'язку з зазначеним, екологічне право України однозначно не можна відносити ні до приватного, ні до публічного права, хоча в тих чи інших його розділах можуть переважати приватноправові чи публічно-правові елементи»¹. Інститут використання природних ресурсів також послуговується змішаним комплексним методом регулювання, який передбачає поєднання імперативних та диспозитивних засад, способів встановлення поведінки суб'єктів. При цьому, важливо забезпечити такий спосіб регулювання, при якому суб'єктам будуть надані можливості самостійного визначення та вибору своєї поведінки в імперативно встановлених межах. Реалізація змішаного методу правового регулювання та особливість комплексного характеру інституту використання природних ресурсів передбачає оптимальне поєднання загальних юридичних способів, інструментів правового регулювання – дозволів, заборон та позитивних зобов'язань в механізмі правового регулювання використання природних ресурсів. Ще у 80-их роках минулого століття В. В. Петров виокремлював природноресурсові імперативи, які базують-

¹ Балюк, Г.І., Кохановська, О.В. (2009). Екологічне право України: передумови і особливості його подальшого розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Юридичні науки*, 81, 182.

ся на узгодженому поєднанні вимог охорони природи з інтересами господарської експлуатації ресурсів природи¹.

Названі вище загальні особливості предметної приналежності та змішаного методу правового регулювання відносин використання природних ресурсів конкретизуються на рівні окремих правових норм, правових режимів та статусів.

В сучасних умовах значні зміни відбуваються при встановленні правового статусу держави як суб'єкта природноресурсових відносин. Привілейований статус держави як виключного власника всіх природних ресурсів трансформується і набуває різних проявів, а відповідно і обсягів повноважень, методів і форм їх реалізації. Держава, зберігаючи за собою статус владного суверена-управлінця, одночасно, саме у відносинах природокористування і приналежності природних ресурсів, стає рівноправним з іншими учасниками суб'єктом, яка використовує публічні прерогативи і владний потенціал з одночасним забезпеченням певної автономії інших власників і користувачів. Виведення частини природних ресурсів з-під власності держави веде до позбавлення її можливості займати місце власника у всіх природноресурсових відносинах. Разом з тим держава і далі залишається (і об'єктивно повинна залишатися) основним суб'єктом власності на природні ресурси, наділяючись конкретними правами власника та відповідними правовими засобами їх реалізації, що забезпечують ефективне здійснення її повноважень. Як зазначає В.В. Носік, «у Конституційній концепції права власності на землю Українського народу суттєво змінюється правове становище держави як рівноправного суб'єкта права власності на землю серед фізичних і юридичних осіб...., держава в особі центральних і місцевих органів як суб'єкт права власності на землю може набувати й реалізовувати суб'єктивні права на землю і виконувати обов'язки, підпорядковуючись тим самим конституційним принципам охорони довкілля, прав і свобод громадян, соціальної спрямованості економіки, якими мають керуватись фізичні і юридичні особи»².

Комплексний підхід сьогодні є необхідним при встановленні правових форм приналежності та титулів законного володіння природними ресурсами, оскільки, до регулювання цієї сфери крім традиційних публічно-правових, адміністративних форм залучаються класичні цивільно– та господарсько-правові.

¹ Петров, В.В. (1981). *Екология и право*. Москва, Изд-во «Юридическая литература», 69.

² Носік, В.В. (2006). *Право власності на землю Українського народу*, Київ, Юрінком Інтер, 132.

Це, зокрема, конструкція речових прав, які представлені сьогодні в земельному та лісовому законодавстві: права власності, права користування, сервітутні права. Одночасно, при поширенні на природні ресурси інституту речових прав, які спрямовані на забезпечення інтересів уповноваженої особи, слід обов'язково враховувати особливий режим природних ресурсів, які, як не одноразово наголошувалося в еколого-правовій літературі, не є речами, майном в класичному розумінні, а відповідно поширення на них загального цивільно-правового режиму речових прав є неприйнятним і може потягнути суттєві негативні екологічні і соціальні наслідки.

В системі юридичних фактів, які є підставами виникнення відносин використання природних ресурсів, сьогодні органічно поєднуються дозвільні документи, як інструменти адміністративно-правового режиму та договори, які є класичною приватно-правовою формою регулювання. При цьому, обидва ці інструменти у відносинах природокористування набувають специфічних рис. Основною особливістю природноресурсових дозволів є, те, що вони, в першу чергу, виступають правовими формами передачі державою та іншими суб'єктами, зокрема, власниками природних ресурсів, права користування визначеною частиною природного об'єкта. Природноресурсові договори, в свою чергу, виступають формою регулювання відносин використання природних ресурсів, в яких поєднані приватні і публічні елементи, зумовлені необхідністю захисту публічних екологічних інтересів.

Конкретні прояви комплексного регулювання на пряму пов'язані з вказаними вище нерозривним зв'язком природних об'єктів між собою і представлені сьогодні в правових нормах.

Традиційно це відображено при закріпленні прав і обов'язків користувачів природних ресурсів, зокрема, екологічних вимог до їх поведінки, які стосуються не лише того виду природного об'єкту, який переданий в безпосереднє користування, а й природоохоронних зобов'язань щодо впливу на інші природні об'єкти і ресурси. Так до обов'язків водокористувачів віднесений обов'язок утримувати в належному стані зони санітарної охорони джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів, очисні та інші водогосподарські споруди та технічні пристрої (п. 6 ст. 44 Водного

кодексу України¹); в Законі України «Про тваринний світ»² містяться вимоги охорони не лише безпосередньо об'єктів тваринного світу, а й середовища їх перебування, шляхів міграції (ст. ст. 3 (ч. 2), 34, 39); до обов'язків тимчасових лісокористувачів Лісовий кодекс України³ відносить обов'язок вести роботи способами, які забезпечують охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу (ст. 21 (п.2 ч.2)).

Автори однієї з перших фундаментальних монографій, присвяченій праву природокористування, серед трьох аспектів характеристики права природокористування зазначали, що «здійснення конкретних видів користування природним об'єктом не повинно приносити шкоду іншим частинам цього природного об'єкту, який використовуються з іншою метою, тобто реалізація конкретного виду права користування відповідним об'єктом природи не повинна спричиняти шкоду іншим його видам. Наприклад, право користування водами для потреб енергетики не може здійснюватися на шкоду праву сільськогосподарського водокористування...»⁴ Такий підхід втілений зараз, наприклад, у нормах Водного кодексу України при реалізації принципу пріоритетності використання водних об'єктів для забезпечення питних та господарсько-побутових потреб населення (ст. ст. 36, 45, 48 (ч. 2), 55 (п. 7), 61).

Слід зазначити, що комплексність правового регулювання права природокористування є проявом принципу раціонального природокористування. В ряді випадків використання одного природного ресурсу увазі неможливе без використання іншого природного ресурсу або прямого впливу на нього, у зв'язку з чим актуальним є становлення інституту комплексного природокористування, що забезпечує можливість використання різних природних ресурсів з урахуванням їх екологічних взаємозв'язків. Нова редакція ст. 51 Водного кодексу України від 18.09.2012 р. суттєво змінила порядок

¹ *Водний кодекс 1995* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>> (2014, листопад, 30).

² *Закон про тваринний світ 2001* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2894-14/para022#o22>> (2014, листопад, 30).

³ *Лісовий кодекс 1994* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/para131#n131>> (2014, листопад, 30).

⁴ Краснов, Н.И., Аксененок, Г.А., Башмаков, Г.С., Булгакова, Л.И., Крассов, О.И., Иконичкая, Н.И. (1990). *Право природопользования в СССР*. Москва, Наука, 94.

і умови надання водних об'єктів в оренду. Основною новацією ст. 51 стало положення про те, що водні об'єкти надаються в оренду у комплексі із земельною ділянкою. Питання оренди водного об'єкту (який буквально включає тільки воду) і земельної ділянки під ним та навколо нього, що було чи не найпроблемнішим для практики, неодноразово ставало предметом наукових дискусій. Варто відзначити і те, що орендодавцями водних об'єктів виступають органами, які здійснюють розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором) згідно з повноваженнями, визначеними Земельним кодексом України (ч. 6 ст. 51 Водного кодексу України), а це усунуло колізію в питанні компетенції органів, уповноважених на передачу водних об'єктів і земельних ділянок. В майбутньому доцільно такого характеру договори комплексного природокористування¹ поширити і на інші види природокористування.

Саме комплексний підхід, заснований на системних науково обґрунтованих висновках і дослідженнях та втілений в нормах права може забезпечити врахування і відображення всіх аспектів, проявів та сторін природноресурсових відносин і, в кінцевому рахунку, максимальне досягнення цілей правового регулювання та високу ефективність правозастосовчої практики. В цьому контексті абсолютно доцільним вбачається висловлена В. І. Андрейцевим ідея про доцільність за сучасних умов кодифікації природноресурсового законодавства шляхом підготовки інтегрованого нормативно-правового акта у формі Природноресурсового кодексу України, який би на єдиних правових принципах відкорелював різні ресурсові кодекси та закони². В такому акті найповніше можна було б забезпечити комплексний та системний підхід до регулювання інституту використання природних ресурсів.

¹ Макарова, Т.И. Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь). *Электронная библиотека law.bsu.by*. <http://www.law.bsu.by/pub/25/Makarova_11.doc> (2014, листопад, 30).

² Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права. *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 4.* (2008). Харків, Право, 168.