

УДК 349.6

**О.Г. КОТЕНЬОВ**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## **РОЛЬ ПРИНЦИПІВ ПРАВА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В ПРАКТИЦІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

*Ключові слова:* право природокористування, принципи права природокористування, правозастосування, право реалізація

Характерною ознакою сьогодення є усвідомлення світовою громадськістю небезпеки поглиблення екологічної кризи. Охорона навколишнього природного середовища та забезпечення сталого природокористування стають одними з головних функцій держави.

В той же час для переважної більшості країн світу природні ресурси їх територій є основною, а інколи – єдиною, базою економічного розвитку. Україна не є виключенням. Природокористування стає одним з основних видів діяльності в країні, забезпечує значну частку надходжень до Державного бюджету. Фактично досить важко знайти вид господарської діяльності, який в тій чи іншій мірі не був би пов'язаний з природокористуванням. Слід відмітити, що не тільки економіка та господарська система країни завдячують своїм розвитком природокористуванню. Саме існування людини, забезпеченні її основних потреб (природних, рекреаційних, культурних, духовних та інших), цілком залежить від можливості здійснення природокористування та його якості.

Всі ці питання в комплексі породжують іншу багатоаспектну проблему – забезпечення співвідношення економічних, соціальних та екологічних потреб в процесі діяльності людини, особливо в контексті міжнародних та європейських екологічних процесів, що тривають. Вирішення цієї проблем значною мірою залежить від правової регламентації діяльності в сфері природокористування, зокрема, належного рівня теоретичного обґрун-

тування, правового закріплення та реалізації правових приписів.

Теоретичним засадам визначення суті «принципів права» в різний час були присвячені дослідження вчених теоретиків права, зокрема ці питання розглядалися у роботах таких авторів, як Т.Г. Андрусак, С.С. Алексєєв, О.І. Денісов, А.М. Колодій, В.О. Котюк, Є.В. Назаренко, А.Ю. Олійник, С.П. Погребняк, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун та інших. До розгляду проблем механізму дії принципів правового регулювання екологічного, земельного та аграрного права, комплексно або в межах самостійних досліджень з іншої проблематики, звертали свою увагу цілий ряд вітчизняних вчених: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.М. Беженарь, Є.С. Бердніков, А.І. Берлач, О.Г. Бондар, І.С. Будзилович, О.А. Вівчаренко, А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, О.І. Заєць, Л.П. Заставська, І.І. Каракаш, М.Г. Ковтун, В.В. Костицький, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.М. Пашенко, А.М. Статівка, Л.Л. Чаусова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші.

Зважаючи на суттєвий внесок науковців у розробку проблем визначення значення принципів права в правотворенні, дослідження ролі принципів права природокористування при розробці нових та удосконаленні чинних нормативних актів не проводилося. В окремих роботах вони висвітлювалися лише фрагментарно в застосуванні до того чи іншого предмету правового регулювання або в навчальних цілях для розкриття тематики права природокористування.

З огляду на вище вказане, метою даної статті є вивчення досвіду застосування принципів права природокористування в практиці правозастосування природоохоронного законодавства України, а завданням визначення ролі принципів права природокористування в досягненні стану законності в сфері охорони та використання природних ресурсів.

Основу правового регулювання будь-якої сфери людської діяльності складають принципи права – основні засади побудови самої

системи правового регулювання тієї чи іншої сфери. Розробка, юридичне закріплення та чітке виконання і дотримання принципів права природокористування є запорукою сталості, ефективності та раціональності природокористування. Зважаючи на те, що принципи правового регулювання зазвичай встановлюються задля досягнення певної мети (сталості та раціональності природокористування, забезпечення екологічної безпеки, гарантування прав громадян), запровадження в практику правозастосування і чітке виконання принципів права природокористування, має не аби як сприяти досягненню мети всього правового регулювання природокористування – гарантування безпечного для життя і здоров'я людини стану навколишнього природного середовища, забезпечення перманентного економічного розвитку в умовах максимального збереження та відтворення довкілля та його компонентів.

Роль принципів права природокористування необхідно розкривати через їх функції. Функціями принципів права в цілому є головні напрями їх впливу на суспільні відносини та процес правового регулювання, які визначено призначенням принципів права як ціннісного і системоутворюючого елемента права. Принципи права не тільки беруть участь у реалізації правом регулятивної та охоронної функцій, а й здійснюють внутрішній (інструментальний) вплив на саме право.

Функціональний аспект характеристики принципів права розкриває їх практичне призначення, у зв'язку з чим вчені проводять виділення двох функцій: внутрішньої і зовнішньої. Внутрішня полягає в дії на систему юридичних норм, що забезпечує її несуперечність і узгодженість. Усі нормативні приписи мають логічно витікати зі змісту принципів і точно їм відповідати. Це дає змогу здійснювати правове регулювання на єдиних началах і забезпечити його максимальну ефективність. Реалізуючи внутрішню функцію, провідні положення обслуговують нормативний масив, а їх дія на суспільні відносини відбувається опосередковано – через конкретні юридичні норми. Зовнішня функція принци-

пів права полягає в безпосередньому регулюванні поведінки суб'єктів суспільних відносин. Безпосередня регулятивна дія виявляється й тоді, коли в суб'єктів є можливість реалізувати вимоги принципів, не вдаючись до правозастосування [1, с.14–15].

Принципи права природокористування будучи принципами правового інституту вже максимально наближені до безпосереднього регулювання суспільних відносин. При цьому вони не втрачають обох названих функцій. Наприклад, принцип збалансованості природокористування виконуючи внутрішню функцію здійснює вплив на розвиток законодавства в сфері використання окремих природних об'єктів, зокрема передбачає необхідність прийняття підзаконних нормативних актів, які б регулювали спеціальне використання тваринного світу на засадах створення умов для відтворення. Зовнішня функція цього принципу полягає в запровадженні необхідності щорічного підрахунку чисельності мисливських тварин в угіддях, і в разі низької їх щільності, яка не дозволяє відтворення тварин, забороняється або обмежується здійснення полювання шляхом зменшення або ненадання лімітів добування цих тварин в окремих мисливських угіддях.

Слід зазначити, що у свою чергу функціональний підхід до побудови системи принципів права, дозволяє виділити дві взаємопов'язані групи принципів – принципи, зміст яких складають вимоги до механізму праворегулювання, і принципи, вимоги яких застосовуються безпосередньо до суспільних відносин, що є предметом такого регулювання [2, с.6]. Однак, такий поділ принципів права в застосуванні до системи принципів права природокористування, на думку автора, є дещо умовним. Адже, принципи права природокористування як встановлюють вимоги та спрямовують розвиток системи чинного законодавства, так і мають безпосередній правовий вплив.

Для досягнення мети цієї статті автор вважає за необхідне зосередити увагу на практичній стороні застосування принципів права

природокористування, зокрема на здійсненні зовнішньої функції принципів права – безпосереднього регулювання суспільних відносин.

Практика дотримання законодавства про охорону навколишнього природного середовища неодноразово вказувала на постійне, грубе та непоодинокі порушення принципів права природокористування. Так, для ілюстрації необхідно звернутися до такого прикладу. Пункт и) ч.1 ст.3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] закріплює принцип безоплатності загального та платності спеціального використання природних ресурсів. Таким чином, формально в Україні не може здійснюватися платного загального природокористування.

Відповідно до ст.47 Водного кодексу України [4]: «Загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць) безкоштовно, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів». Аналіз ст.51 того ж Водного кодексу України вказує на неможливість передачі і відповідно отримання в оренду ділянки водного простору морів.

Водночас, існує практика і це не заборонено чинним законодавством передачі в оренду частини ділянки прибережної захисної смуги або пляжної зони вздовж морів. Не добросовісні орендарі таких об'єктів (територій) встановлюють плату за вхід на орендовану територію незалежно від мети відвідування. Неодноразово в засобах масової інформації вказувалося на подібні конфліктні ситуації в м. Одеса та на узбережжі Автономної республіки Крим. Крім того, обмежують можливість доступу до пляжної зони адміністрації санаторіїв та пансіонатів, які були побудовані на берегах Чорного та Азовського морів, в тому числі зведені за часів СРСР. Досить часто, доступ до пляжної зони обмежувався навіть для місцевих жителів, які формально (в особі

органів місцевого самоврядування) були орендодавцями таких територій. Через це, Україна втрачала туристичну привабливість через обмеженість доступу до моря, особливо для внутрішнього туризму.

З метою подолання такої негативної тенденції, на прибережних територіях України тривалий час велася робота місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення доступу громадян до берегової лінії на безоплатній основі без спеціальних перепусток. Результатом стало забезпечення в значній мірі доступу до берегової лінії громадян. Однак, окремі санаторії та пансіонати залишили плату за вхід на свою територію, аргументуючи це тим, що на їх території кожному відвідувачу надається безперешкодний доступ до послуг закладу (тенісні корти, сауни, бані, ресторани тощо).

Таким чином, створюється ситуація, коли формально плата за купання та відпочинок не стягується, оплачуються послуги які є доступними на цій території і особа, яка відпочиває, не може відмовитися від таких послуг або вибрати їх перелік. Що без сумніву є порушенням самого принципу безоплатності права природокористування, адже опосередковано плата все одно стягується.

Таких прикладів можна привести значну кількість, і не тільки стосовно платності права природокористування. Адже, досить часто принцип права, зафіксований в законодавстві, залишається нормою-метою та немає в подальшому належного механізму реалізації. Тому, на думку автора, в практиці правозастосування при вирішенні питань пов'язаних з порушенням принципів права природокористування, застосовувати саме принцип права, а не посилатися на існування спеціальної норми.

Слід звернути увагу і на роль принципів права природокористування в здійсненні тлумачення норм права, як одній із стадій право реалізації. Так прикладом, впливу принципів права на тлумачення законодавства є Рішення Конституційного суду України. Автором не виявлено Рішень Конституційного

суду України, які прямо використовували б поняття «принципи права природокористування» в тлумаченні норм, але є приклади, коли саме застосування законодавства в сфері регулювання природокористування ставали безпосередньою причиною та умовою, яка викликала необхідність розгляду питання Конституційним судом. Прикладом такого є Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 [5]. Офіційно згідно згаданого рішення Харківська міська рада – звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з наступними змінами стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування. Необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Харківська міська рада обґрунтовує наявністю їх неоднозначного розуміння при застосуванні органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами і судовими органами, що перешкоджає нормальній діяльності Харківської міської ради та призвело до обмеження її конституційних повноважень.

Реальною підставою для звернення до Конституційного Суду України була проблема пов'язана з тим, чи може відмінити або змінювати орган місцевого самоврядування свої рішення щодо виділення земельних діля-

нок землекористувачам після того, як на підставі таких рішень право на отримання земельної ділянки уже реалізовано.

Дійсно законами України передбачено право органів місцевого самоврядування скасовувати та змінювати свої рішення. Так, у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [6] органу місцевого самоврядування надано право за його ж ініціативою переглянути, зупинити дію та скасувати власний регуляторний акт (частини перша, друга статті 11). Зі змісту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7] випливає, що органи місцевого самоврядування у місячний строк повинні усунути виявлені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини порушення прав і свобод людини і громадянина (пункт 11 статті 13, частина третя статті 15), тобто скасувати або змінити свої рішення. У Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [8] визначено право органів місцевого самоврядування привести у відповідність із законодавством прийняті ними рішення з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель (абзац другий пункту «б» статті 6), тобто змінити власні акти. Згідно із Законом України «Про основи містобудування» [9] сільські, селищні, міські ради уповноважені затверджувати місцеві правила забудови окремих частин населених пунктів та вносити в них зміни за поданням спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури (частина друга статті 12, частина п'ята статті 17).

Конституційний Суд України у своєму рішенні зазначає, що в Конституції України закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3). Органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами (стаття 74



Закону). Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення.

Таким чином, при здійсненні тлумачення норм права Конституційний Суд застосував саме принципи права на протигагу нормам спеціальних законів, що дозволило однозначно встановити пріоритет принципів над нормами права в одному конкретно взятому випадку.

В цілому слід відзначити, що принципи права природокористування як елементи системи принципів права, для особи яка здійснює правореалізацію, мають ставати своєрідним інструментом оцінки правильності застосування окремих норм права. Крім того принципи права мають стати для суб'єктів правовідносин критерієм визначення відповідності праву окремих положень нормативних актів. Адже, юридична наука не виключає можливості існування не правових нормативних актів. Для усунення негативної дії таких актів на практику регулювання суспільних відносин в державі і створюються такі механізми і інститути як Конституційний Суд України, система реєстрації підзаконних актів Міністерством юстиції України, механізм оскарження в судовому порядку протиправних актів тощо.

Особи які застосовують норми права початковим етапом оцінки діяльності мають мати саме дослідження відповідності поведінки суб'єктів або власної поведінки принципам права природокористування, а тільки потім шукати відповідні норми права, які підтверджували б дію відповідного принципу.

На цьому тлі зростає значення питань розробки та юридичного закріплення принципів права природокористування в системі чинного законодавства шляхом запровадження обов'язковості і пріоритету принципів права над нормами. На основі досліджень в цій сфері мають бути сформовані дієві механізми виконання і дотримання принципів права природокористування, досягнення мети запровадження тих чи інших принципів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Солоненко О. М. Функціональний аспект принципів права у правозастосовній діяльності / Солоненко О. М. // Юридичний часопис Нац. акад. внутр. справ. – 2011. – № 1. – С. 10–16.
2. Уварова О. О. Роль принципів права у процесі правозастосування : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. О. Уварова. – Харків, 2009. – 20 с.
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 25.06.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Водний кодекс України // ВВР України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
5. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : від 16.04.2009 р., № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32.
6. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» // ВВР України. – 2004. – № 9.
7. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // ВВР України. – 1998. – № 20.

8. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» // ВВР України. – 2003. – № 39.

9. Закон України «Про основи містобудування» // ВВР України. – 1992. – № 52.

*Котеньов О. Г. Роль принципів права природокористування в практиці правозастосування / О. Г. Котеньов // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 212–217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_2\\_38.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_38.pdf)*

Досліджена практика застосування принципів права природокористування в процесі регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу охорони та використання природних об'єктів.

\*\*\*

*Котенев А.Г. Роль принципов права природопользования в практике правоприменения*

Исследована практика применения принципов права природопользования в процессе регулирования общественных отношений, которые возникают по поводу охраны и использования естественных объектов.

\*\*\*

*Kotenev A.G. The Role of the Principles of Law of Nature in the Practice of Law Enforcement*

It was investigated the practice of the principles of law of nature in the process of regulation of social relations that arise concerning the protection and use of natural objects.

Форум права Форум ШД