

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ПРИПИНЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН ЩОДО ПРИРОДНИХ ОБ'ЄКТІВ

Розглянуто загальні недоліки сучасного етапу розвитку національного законодавства стосовно припинення прав громадян щодо природних об'єктів, початком якого запропоновано вважати прийняття у 1996 р. Основного Закону України. Зроблено висновок про те, що сучасний етап розвитку законодавства щодо припинення прав громадян на природні об'єкти повинен бути спрямований на реалізацію положень Основного Закону та вдосконалення нормативно-правового регулювання порядку припинення названих прав.

Законодавство, що регулює припинення прав громадян на природні об'єкти, починаючи з новітньої історії України, тобто з моменту проголошення незалежності і до сьогодні, має декілька етапів свого розвитку. Кожен із таких етапів є певним кроком до забезпечення сталого використання природних об'єктів шляхом посилення гарантування неможливості безпідставного припинення відповідних прав. Однак аналіз чинного законодавства, що регулює підстави припинення відповідних прав, надає змогу говорити про незавершеність сучасного етапу формування законодавства, яке регулює припинення прав громадян щодо природних об'єктів.

Проблема розвитку сучасного законодавства щодо припинення прав громадян на природні об'єкти досліджувалася багатьма вченими-юристами. Праці деяких вчених, зокрема О. В. Єлісеєвої [1] стосувалися лише окремих прав щодо природних об'єктів, зокрема права приватної власності на земельні ділянки. Достатньо досліджень присвячено вдосконаленню правових форм екологічного законодавства, серед яких роботи Г. В. Анісімової [2], І. А. Ігнатієвої [3], В. К. Попова [4], М. В. Шульги [5], М. М. Бринчук [6], Л. Г. Ключанової [7] тощо. Проте залишились актуальними питання дослідження етапів розвитку законодавства, що регулює припинення прав стосовно природних об'єктів, а також подальших перспектив його вдосконалення.

Метою даної статті є характеристика сучасного етапу розвитку законодавства, яке регулює припинення прав громадян щодо природних об'єктів, виокремлення його основного завдання, а також окреслення подальших перспектив оформлення реалізації цих завдань.

Перший етап розвитку національного законодавства України стосовно припинення прав громадян щодо природних об'єктів – з початку 1990-х рр. і до прийняття Конституції України (1996 р.) – характеризувався прийняттям основних поресурсних законів, що впроваджували право приватної власності на певні природні ресурси, зокрема земельні ділянки, та містили удосконалені переліки підстав припинення прав громадян щодо природних об'єктів порівняно з радянським періодом, запроваджували судовий порядок припинення цих прав. Прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України ознаменовує новий етап розвитку українського законодавства, у тому числі законодавства про припинення прав громадян на природні об'єкти незалежної України.

Запровадження Конституцією України права територіальних громад на землю та інші природні ресурси (ст. 142), а також інші положення, що стосуються прав громадян на природні об'єкти, зумовили необхідність прийняття нового Земельного кодексу України [7] 25 жовтня 2001 р. Норми нового Земельного кодексу України впроваджують право приватної власності на землі лісового та водного фонду, у зв'язку з чим виникла потреба у вдосконаленні й іншого природоресурсного законодавства, що стосувалося, зокрема, норм, які регулюють припинення прав на природні об'єкти. Законом України від 8 лютого 2006 р. була прийнята нова редакція Лісового кодексу, норми якого проголошують право приватної власності на ліси та визначають припинення права приватної власності на ліси (ст. 15), а також регулюють припинення права постійного користування лісами (ст. 22) та припинення права використання лісових ресурсів (ст. 78) [8].

Конституція України має вагомe значення для вдосконалення правових засад припинення прав громадян щодо природних об'єктів. Передусім визнання Основним Законом (ст. 3) утвердження й забезпечення прав і свобод людини головним обов'язком держави окреслило необхідність додержання цього напрямку, в тому числі й через забезпечення правовими методами гарантованості прав громадян щодо використання природних об'єктів, недопущення їх необґрунтованого припинення. Єдиним обґрунтуванням припинення прав громадян щодо використання природних об'єктів мають бути правові норми, які б не допускали свавілля під час припинення названих прав громадян.

Щодо цього варто зазначити, що нині правове регулювання припинення прав громадян на природні об'єкти здійснюється нормами як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. На сьогодні основним способом здійснення такого правового регулювання є встановлення, як правило, невичерпного переліку підстав припинення відповідних прав щодо природних об'єктів.

Узагальнені формулювання обставин, що визначають припинення права приватної власності на природні об'єкти (підстави припинення права приватної власності) як однієї з правових форм використання природних об'єктів, на відміну від припинення права використання природних об'єктів, визначаються лише законами України. Це можна вважати цілком обґрунтованим, оскільки відповідно до п. 5 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, а пунктом 7 цієї ж статті передбачено правовий режим власності, який також повинен визначатися виключно законами України.

Припинення права громадян на використання природних об'єктів, на відміну від права приватної власності на природні об'єкти, регулюється різними за своєю юридичною силою нормативно-правовими актами. Засади використання природних ресурсів – це вочевидь основні правові вимоги, що регламентують виникнення, здійснення та припинення використання природних ресурсів на певному праві. Суб'єктивні права громадян щодо природних об'єктів у процесі своєї реалізації проходять три основні етапи: виникнення, безпосередньо реалізація та припинення. Підстави припинення прав громадян щодо природних об'єктів можна вважати засадами останнього з трьох етапів реалізації цих прав. Таким чином, можна сказати, що підстави припинення прав гро-

мадян щодо природних об'єктів становлять елементи засад використання природних об'єктів. Отже, відповідно до ст. 92 Конституції України вони мають бути врегульовані виключно законами України.

Таким чином, можна говорити про новітній етап розвитку законодавства незалежної України щодо припинення прав громадян на природні об'єкти, сутність якого полягає у приведенні правового регулювання припинення цих прав у відповідність до норм Основного Закону України, тобто імплементації норм Конституції України в поресурсне законодавство.

Слід також враховувати можливі перспективи розвитку законодавства щодо припинення прав на природні об'єкти. В майбутньому уявляється доцільним закріпити сукупність правових норм, присвячених припиненню прав на природні об'єкти, в уніфікованому нормативно-правовому акті як самостійний підрозділ. У юридичній літературі уже обговорювалося питання можливості та доцільності прийняття єдиного нормативного акта, присвяченого комплексній охороні довкілля. Вчені висловлювали різноманітні пропозиції щодо назви та форми таких актів, зокрема: «Закон про охорону навколишнього середовища» [9, с. 382–386], «Основи законодавства про охорону навколишнього середовища», «Основи раціонального використання та охорони природних ресурсів» [10, с. 13], «Кодекс про охорону та раціональне використання природних ресурсів» [11].

На думку більшості вчених, за сучасних умов правового регулювання найбільш доцільним способом систематизації екологічного законодавства є прийняття Екологічного кодексу України. Як справедливо зазначає Г. В. Анісімова, хоча «у Конституції закріплені доктринальні положення щодо гарантування й забезпечення екологічних прав громадян, але доцільно прийняти базовий законодавчий акт прямої дії – Екологічний кодекс України» [2, с. 72].

Роботи зі створення Екологічного кодексу ведуться і в інших країнах. Так, Екологічний кодекс Республіки Казахстан має 9 розділів, 47 глав та 326 статей [12]. Названий кодекс об'єднав собою закони: «Про охорону навколишнього середовища», «Про екологічну експертизу», «Про охорону атмосферного повітря». Разом із тим продовжує діяти Закон «Про особливо охоронювані природні території», норми якого не були кодифіковані в Екологічний кодекс Республіки Казахстан [3, с. 30].

Прийняття Екологічного кодексу України усуне дублювання багатьох загальних поло-

жень, що стосуються усіх різновидів природних об'єктів; створить єдину уніфіковану правову основу регулювання екологічних відносин з їх різновидами; збереже диференціацію правових приписів у межах, які відобразатимуть специфіку правового регулювання використання кожного основного природного об'єкта, але в рамках даного Кодексу; ліквідує неузгодженість окремих природних приписів, розміщених нині у різних законах; створить зручності для практичних працівників та громадян у ході здійснення ними правозастосовчої та іншої діяльності [4, с. 18].

Про доцільність прийняття Екологічного кодексу зазначають і російські вчені; зокрема, А. К. Голіченков обґрунтовує необхідність прийняття Екологічного кодексу Російської Федерації [13, с. 129], такої ж думки дотримується А. І. Бобильов [14, с. 107–119]. На думку М. М. Бринчука, альтернативою пропонованому Екологічному кодексу може стати Закон «Про навколишнє середовище» [5, с. 64–75]. Прийняття такого нормативно-правового акта має за мету об'єднати та систематизувати правові норми, чітко викласти правові настанови, що максимально повно регулюватимуть суспільні відносини в галузі природокористування та охорони довкілля [6, с. 35].

Не зупиняючись на детальному дослідженні зазначених варіантів розвитку екологічного законодавства, слід підкреслити потенційну важливість єдиного уніфікованого нормативно-правового акта, який би серед інших загальних питань стосовно прав на природні об'єкти врегульовував би також питання, пов'язані з припиненням відповідних прав, – для усунення повторень, суперечностей і прогалів, допущених поресурсним законодавством у даній сфері.

Однак ще до прийняття Екологічного кодексу доцільно проаналізувати ефективність дії сучасного законодавства і передусім привести його у відповідність до Конституції України. Якщо виходити з того, що узагальнені формулювання обставин, з якими норми права пов'язують припинення суб'єктивного права спеціального використання природних об'єктів (підстави припинення цих прав), є елементами, які визначають засади використання природних ресурсів, то слід зазначити про невідповідність закріплення цих формулювань підзаконними нормативно-правовими актами.

Норми Основного Закону, які чітко зазначають, що виключно законами України встановлюються засади використання природних ресурсів (п. 5 ст. 92), приводять до висновку,

що окремі приписи підзаконних нормативно-правових актів не відповідають Конституції України. Зокрема маємо на увазі ті, які встановлюють засади припинення права спеціального використання природних об'єктів шляхом визначення узагальнених формулювань обставин, із якими норми підзаконних нормативно-правових актів пов'язують анулювання (скасування) виданих на здійснення відповідних прав спеціальних дозволів. Чітке формулювання таких обставин припинення прав громадян на природні об'єкти та встановлення адекватного цим підставам і сучасному економічному розвитку суспільства порядку припинення цих прав можна віднести до тих правових елементів, що забезпечують здійснення та гарантування названих прав громадян.

Для того, щоб запобігти включенню в майбутній Екологічний кодекс України недосконалих норм щодо підстав та порядку припинення прав громадян щодо природних об'єктів, доцільно було б внести певні зміни у сучасне регулювання вказаних відносин. По-перше, визнати на законодавчому рівні, що підстави припинення прав громадян щодо природних об'єктів як власності, так і природовикористання можуть бути визначені виключно законами України. Такий рівень нормативно-правового регулювання підстав припинення прав громадян щодо природних об'єктів цілком відповідає положенням Основного Закону України. По-друге, доцільно прийняти підзаконний нормативно-правовий акт, наприклад, на рівні постанови Кабінету Міністрів України «Порядок виникнення, реалізації та припинення прав щодо використання природних об'єктів», у якому слід зосередити загальні для видів використання природних об'єктів норми, що стосуються регулювання порядку припинення цих прав.

Таким чином, сучасний етап розвитку законодавства щодо припинення прав громадян на природні об'єкти повинен бути спрямований на реалізацію положень Основного Закону та вдосконалення нормативно-правового регулювання порядку припинення названих прав. Одним із найважливіших заходів підготовки до включення норм, що регулюють припинення прав громадян щодо природних об'єктів, у майбутній Екологічний кодекс України є визнання підстав припинення прав громадян щодо природних об'єктів елементами засад використання природних ресурсів, які відповідно до п. 5 ст. 92 Конституції України мають визначатися виключно законами України.

Пріоритетним напрямком наукових досліджень має стати аналіз ефективності механізму припинення прав громадян щодо природних об'єктів та окреслення шляхів його вдосконалення.

Список використаної літератури

1. Єлісеєва О. В. Припинення права приватної власності на земельну ділянку за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. В. Єлісеєва. – К., 2006. – 222 с.
2. Анісімова Г. В. Конституційно-правові аспекти гарантування й забезпечення екологічних прав громадян / Г. В. Анісімова // Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення : матеріали «круглого столу», організованого і проведеного Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України (м. Харків, 21 черв. 2006 р.) / [ред. кол.: Ю. П. Битяк, І. Я. Яковлюк, Г. В. Чапала]. – Х. : Право, 2006. – С. 70–73.
3. Игнатъева И. А. Опыт кодификации экологического законодательства в государствах – участниках СНГ / И. А. Игнатъева // Экологическое право. – 2007. – № 3. – С. 27–33.
4. Попов В. Нові підходи до кодифікації екологічного законодавства України / В. Попов, М. Шульга, В. Шахов, С. Разметаєв // Право України. – 1992. – № 9. – С. 17–20.
5. Бринчук М. М. О головном акте экологического законодательства / М. М. Бринчук // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 64–75.
6. Клюканова Л. Г. О концепции систематизации экологического законодательства / Л. Г. Клюканова // Экологическое право. – 2002. – № 5. – С. 35–38.
7. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
8. Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.
9. Социализм и охрана окружающей среды : Право и управление в странах СЭВ / [под ред. О. С. Колбасова]. – М. : Юрид. лит., 1989. – 390 с.
10. Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды. Общая часть / Ю. А. Вовк. – Харьков : Вища шк., 1986. – 160 с.
11. Чуйков В. О. Республіканський закон про охорону природи: яким йому бути? / В. О. Чуйков. – Радянське право. – 1985. – № 2. – С. 57–60.
12. Официальный сайт Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nature.kz/ru/strategy/ecologycode>.
13. Голиченков А. К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса РФ / А. К. Голиченков // Право и политика. – 2000. – № 10. – С. 123–131.
14. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях : материалы науч.-практ. конф. // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 107–119.

Надійшла до редколегії 10.11.2011

КИРЕЕВА И. В. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, КОТОРОЕ РЕГУЛИРУЕТ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

Рассмотрены основные недостатки современного этапа развития национального законодательства о прекращении прав граждан на природные объекты, началом которого предложено считать принятие в 1996 г. Основного Закона Украины. Сделан вывод о том, что современный этап развития законодательства о прекращении прав граждан на природные объекты должен быть направлен на реализацию положений Основного Закона и усовершенствование нормативно-правового регулирования порядка прекращения данных прав.

KYRIEYEVA I. FUTURE DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION, WHICH REGULATE THE TERMINATION OF RIGHTS OF CITIZENS TO NATURAL OBJECTS

The general shortcomings of contemporary development of national legislation on termination of rights to natural objects are reviewed, and was proposed that the beginning of it may be in 1996 of the Basic Law of Ukraine. It is concluded that the current stage of development of legislation to terminate the rights of citizens about natural objects should be directed on implementing the provisions of the Basic Law and the improvement of the regulatory order of termination of these rights.