

Компетенція органів державної влади

та місцевого самоврядування
Канади як елемент правового
механізму регулювання
використання природних ресурсів



О. М. Щербина

аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

Висвітлено механізм правового регулювання використання природних ресурсів у Канаді та в Україні.

Ключові слова: природні ресурси, регулювання, правовий механізм, концепція розвитку, компетенція органів державної влади.

Показан механізм правового регулювання використання природних ресурсів в Канаді та в Україні.

Ключевые слова: природные ресурсы, регулирование, правовой механизм, концепция развития, компетенция органов государственной власти.

Mechanism of legal regulations in using natural sources in Canada and in Ukraine are lighted up.

Keywords: natural resources, adjusting, legal mechanism, concept of development, competence of public authorities.

Важливим пріоритетом сучасного природоресурсного законодавства України є широке регулювання екологічних прав громадян, у тому числі конституційне визнання права кожного на сприятливе навколишнє середовище. Розвиваючи законодавство про природні ресурси та природокористування, надзвичайно важливо мати на увазі фактичний стан суспільних відносин, а також реальну екологічну обстановку в країні.

Сприятливі перспективи зміни ситуації в сфері взаємодії суспільства та природи можна пов'язати з реалізацією принципів сталого розвитку. В масштабах планети концепція сталого розвитку альтернативна панівному останніми роками в Україні споживчому ставленню до природи та її ресурсів. Поряд з соціально-економічними складовими концепції сталого розвитку значне місце в ній належить екологічному компоненту. По суті, йдеться про інтеграцію інтересів економічного та соціального розвитку, збереження та відновлення сприятливого стану навколишнього середовища. Сталлий розвиток – екологічно обґрунтований економічний та соціальний розвиток більшості сучасних країн, у тому числі, України та Канади.

Орієнтована на тривалу перспективу модель сталого розвитку заснована на ідеї рівності екологічних інтересів сучасних та майбутніх поколінь. Досягнення сучасним суспільством і державою цілей соціально-економічної та екологічної політики супроводжувалося деградацією природи на шкоду майбутніх поколінь. Закріплена в нормах права модель сталого розвитку є формою регулювання соціальної відповідальності сучасного суспільства та держави за створення умов для майбутніх поколінь задовольняти різні потреби: економічні, моральні та інші у процесі взаємодії з природою.

Україна живе в умовах економічних реформ вже друге десятиріччя. Створена та почала функціонувати нова ринкова інфраструктура, що залежить від стану інвестиційного клімату в державі. При цьому правове регулювання сфери природокористування залишилося на ранньому пострадянському рівні. Формування цивілізованих відносин, що відбивають баланс екологічних інтересів суспільства, з одного боку, та економічних інтересів природокористувачів – з другого, диктує необхідність формування якісно нового законодавства, а саме законодавства, що розширює договірні відносини природокористування [1].

У Канаді законодавство гарантує безпеку користувача природними ресурсами від посягань держави та бюрократичних механізмів і забезпечує ефективний екологічний контроль. Добре розвинене законодавство створює чіткі й стабільні правила гри для всіх суб'єктів. Українська дійсність далека від таких умов. Чинна дозвільна система ліцензування надро-, водо-, лісокористування не може цілковито виправдати себе, адже ліцензія, видана від імені уповноваженого державою органу, звужує підстави та гарантії захисту прав природокористувача, типових для світової договірної практики. Тому непродумане залучення дозвільної системи, вирване з історичного та міжнародного контексту, спроби прищепити її на українському ґрунті, здобреному правовим нігілізмом, нестабільністю економіко-фінансової системи, корупцією у всіх сферах державного життя, видаються нам приреченими на невдачу.

Проте держава в сфері регулювання природокористування повинна залишатися ключовим учасником відносин не лише через специфіку такого об'єкта, як природне середовище. Держава зобов'язана максимально враховувати публічні інтереси в раціональному вико-

ристанні природних ресурсів, збереженні суспільної безпеки, а також у стабільному надходженні податків до бюджету. Рішення такого комплексного завдання під силу державі, яка, будучи власником значної частки природних ресурсів, здатна знайти нові оптимальні важелі регулювання й управління та може збалансувати інтереси всіх учасників відносин в умовах ринкової економіки, яка сьогодні орієнтується на цивільно-правові механізми.

Виправданим може стати підхід до регулювання, який був би заснований на самостійному механізмі регулювання як єдиному комплексу цивільно-правових елементів регулювання, що відбиває екологічну специфіку відповідного природного об'єкта. Право користування чи власності на природні ресурси як частину природних об'єктів, що існують у певній екосистемі, не повинні спрощено прирівнюватися до інших об'єктів майнових прав.

Правовий механізм розмежування компетенції є сполученням таких елементів: регулятивних, інституціональних, функціональних, компетенційних.

Концепція закону суттєво відмінна в країнах англосаксонської системи права. Таке поняття має широкий та вузький зміст: в першому випадку йдеться про будь-яке описання норми чи про неписану норму, що підлягає захисту в судовому порядку, у другому – відповідно про акт законодавчого органу влади. Терміном «законодавство» охоплюються нормативні акти загальнодержавних органів, прийняті на основі делегування їм вищим законодавчим органом повноважень з того чи іншого питання, а також підзаконні акти місцевих органів влади.

Перша група актів включає акти, в яких проголошується, що законодавство про використання природних ресурсів ґрунтується на положеннях Конституції. Друга група актів встановлює, що право-

ве регулювання у цій сфері здійснюється Конституцією поряд із законодавчими та іншими нормативними актами. Третя група – це акти, що фіксують правове регулювання відносин з використання природних ресурсів на основі законодавчих та інших нормативних актів відповідно до Конституції.

Частина актів визначає компетенцію органів державної влади, посилаючись на Конституцію.

У Канаді основними законодавчими актами в цій галузі є Федеральний закон «Про ресурси та геологічне вивчення» (1985 р.), Федеральний закон «Про альтернативне використання та консервацію нафти» (1985 р.), Федеральний закон «Про використання нафти та газу» (1985 р.), Федеральний закон «Про нафту та газ на індійських територіях» (1985 р.), Положення про міністерство природних ресурсів (1994 р.) та ін. Відносини використання природних ресурсів також регулюються нормативно-правовими актами провінцій.

Особливістю текстів федерального та регіонального законодавства Канади є те, що вони не містять посилань на федеральну конституцію. Але жодне положення федерального чи регіонального законодавства не суперечить конституції, і правове регулювання відносин використання природних ресурсів як на федеральних землях, так і на території суб'єктів, здійснюється відповідно до конституції. Попри надзвичайно складну систему та ієрархію законодавства про використання природних ресурсів, можна прослідкувати послідовність застосування принципу верховенства федеральної конституції та федерального законодавства. Це свідчить про серйозну роботу законодавця з розробки та вдосконалення текстів законодавчих актів, що приймаються в Канаді.

Значення договорів та угод полягає в тому, що вони дають можливість регу-

лювати специфічні відносини, що складаються між федерацією та конкретними суб'єктами федерації в процесі використання природних ресурсів. Специфіка відносин використання природних ресурсів така, що між федерацією та її суб'єктами, а також між суб'єктами федерації, що межують, завжди буде виникати потреба у взаємодії. В таких відносинах нерідко складно узгодити інтереси федерації та її суб'єктів, а також водночас задовольнити вимоги суб'єктів, що видобувають та споживають природні ресурси. Необхідність укладення договорів чи угод виникає у сфері спільної компетенції, наприклад, з питань оподаткування, встановлення плати за використання природних ресурсів, розподілу прибутків від їх використання між бюджетами різних рівнів, екологічне регулювання.

Підтверджуючи цю точку зору, можна звернутися до досвіду Канади та США, де у т. зв. «міжнародних угодах» встановлюється розподіл компетенції органів державної влади та провінцій з певних питань використання природних ресурсів. Найбільш значимими угодами про розподіл компетенції в галузі використання природних ресурсів у Канаді є: Угода між урядами Канади, Альберти, Саскачевану, Британської Колумбії про ціни та податки на нафту та газ (березень 1985 р.), Атлантична угода між урядом Канади та урядом Ньюфаундленда та Лабрадору відносно управління ресурсами нафти та газу в прибережній зоні та розподілу прибутків (11 лютого 1985 р.), Угода між Канадою та Новою Шотландією про ресурси нафти та газу у прибережній зоні, Угода про оцінку стану природного середовища між Канадою та Альбертою (1993 р.), Західна угода про спільні дії з охорони навколишнього середовища, підписана Альбертою, Британською Колумбією, Саскачеваном (1991 р.) [2].

Наприклад, Атлантична угода між Канадою, урядом Ньюфаундленду та Лабрадору розмежує повноваження органів державної влади двох рівнів у прибережній зоні та розподілу прибутків. У цій угоді йдеться про першочергове право на прибутки від експлуатації ресурсів нафти в їх прибережній зоні, що відповідає цілям збереження єдності Канади. Пріоритетне значення закріплюється за федеральним законом, в якому встановлюються основні норми про розмежування компетенції, тому угодою передбачається законодавче закріплення його основних положень як на федеральному рівні, так і законодавчим зібранням між Ньюфаундлендом та Лабрадором.

У Канаді багато міжурядових угод передбачають також спільне фінансування певних проектів, а саме: фінансову допомогу провінціям, спільні дослідження та експертизу інформації про природні ресурси. Наприклад, Міністерство природних ресурсів Канади уклало з провінціями чисельні угоди про співробітництво у конкретних проектах, що вимагають капітальних вкладень в енергетичні комплекси [3]. Договори та угоди також можуть слугувати засобом врегулювання спірних питань, наприклад, при дотриманні інтересів корінних малочисельних народів у процесі використання природних ресурсів, здійснюваних на їхній території.

У Канаді, як державі федеративній, немає системи «спільного ведення» питань розпорядження надрами. Надра та їх ресурси віднесені на рівні конституції до власності провінцій, федерації, приватної земельної власності. Експлуатація родовищ часто приносить ресурсну ренту – прибуток, вищий, ніж необхідно для покриття матеріальних витрат виробництва, виплати «нормальних» прибутків на капітал, компенсації за збиток навколишньому середовищу.

Залежно від того, як ресурсна рента буде розподілятися між владами різних рівнів, регіональні відмінності можуть слугувати джерелами конфліктів. Конфлікти між штатами Канади, виробниками та споживачами нафти чи газу були особливо гострими в період високих цін на нафту в 70-х роках ХХ ст. На початку 80-х років минулого століття уряд Канади намагався запровадити спеціальне федеральне податкове законодавство, яке мало розподілити прибутки з ресурсовидобувних у ресурсоспоживчі регіони. Схожий перерозподіл ресурсної ренти здійснено в Україні після введення в дію змін до Податкового кодексу, при цьому без відповідних змін до Кодексу України «Про надра».

Реалізація Конституції здійснюється через механізм правового регулювання певних відносин, мета якого – послідовний перехід юридичної нормативності Конституції в практику за допомогою юридичних методів, способів, а також через механізм державного регулювання. Зазначений механізм є системою органів, в процесі правової діяльності яких застосовуються юридичні норми та правила, що регулюють різні сторони життя суспільства.

Головною метою будь-якої конституції є устрій державної влади, тобто створення певної системи органів державної влади, що дає змогу органам державної влади діяти не уособлено одна від одної та ефективно реалізовувати державні функції в певній сфері суспільних відносин. Крім того, конституція наділяє органи державної влади необхідними повноваженнями та юридичною відповідальністю для здійснення спеціально суворо визначеної законом функції та прийняття певних владних рішень. Компетенцію спеціально уповноважених у сфері використання природних ресурсів органів державної влади можна розглядати

як частину правового механізму регулювання відносин використання природних ресурсів. Відповідно, одним з елементів правового механізму розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктами і місцевим самоврядуванням є встановлення оптимального обсягу компетенції органів державної влади федерації, органів державної влади суб'єктів та органів місцевого самоврядування.

Можна виділити такі основні правові форми участі органів державної влади та місцевого самоврядування у використанні природних ресурсів: правотворчість, правозастосування та правоохорона. На практиці більшість правових дій органів державної влади водночас містить як два, так і всі три різновиди правової форми державної участі у відносинах з використання природних ресурсів, тому така градація має тільки теоретичну цінність. Органи державної влади мають право приймати нормативно-правові акти у сфері використання природних ресурсів, а також в межах своєї компетенції застосовувати їх на практиці. Правотворчість та правозастосування є різними сферами реалізації державної влади або двома напрямками, в яких від імені державної влади діють органи держави з метою реалізації своєї компетенції.

Особливу роль у реалізації конституційних та законодавчих норм у сфері використання природних ресурсів відіграють органи виконавчої влади. Вони відрізняються значними особливостями як за обсягом та характером виконуваних ними функцій, так і за організаційною будовою та формами діяльності. Основною особливістю діяльності, що здійснюється такими органами, є її практичний організуючий характер, спрямований на виконання Конституції, законів та інших нормативно-правових актів.

Пряма дія конституції вимагає законодавчої конкретизації основних предметів

ведення та повноважень органів державної влади в сфері використання природних ресурсів. Як свідчить канадський досвід, наявність сфери спільного ведення у галузі використання природних ресурсів видається виправданим, оскільки питання використання природних ресурсів часто вимагають спільних рішень органів влади федерації та суб'єктів.

У Канаді механізм федерально-провінційних зв'язків включає в себе конференції, наради, комітети, комісії, ради, робочі групи, що організуються органами державної влади різних рівнів. Федеральні органи влади зазвичай виступають ініціаторами таких заходів. Активно діючою федерально-провінційною конференцією є Канадська рада міністрів з ресурсів та навколишнього природного середовища. З багатьох питань на конференціях і форумах досягаються компроміси та угоди, що створюють організаційну та правову основу для здійснення спільних програм і заходів. Сьогодні механізм федерально-провінційних конференцій став одним із центральних ланок канадської державно-політичної системи, його можна розглядати як усталений політико-правовий інститут, що характеризує особливості канадського кооперативного федералізму [4].

Для підвищення ефективності регулювання використання природних ресурсів у провінціях засновані чисельні координаційно-нарадчі, консультативні, планові та експертно-аналітичні органи, що створюються як на постійній, так і на тимчасовій основі, охоплюючи практично всю ієрархію органів виконавчої влади. Їх основна функція – надання рекомендацій за загальними напрямками діяльності в галузі використання природних ресурсів з урахуванням інтересів різних державних органів та громадських організацій. Так, у окремих провінціях діють змішані комісії з «міжурядових від-

носин», що складаються з посадових осіб виконавчих та законодавчих органів влади провінцій, органів місцевого самоврядування та незалежних експертів; основною метою таких комісій є підготовка рекомендацій для органів влади провінцій з питань розвитку відносин між усіма трьома рівнями державної влади в конкретному суб'єкті федерації.

Ще однією формою співробітництва можна назвати добровільну передачу повноважень.

Визнано, що корінні малочисельні народи потребують особливого захисту своїх прав та свобод. Зокрема, вимагає правового регулювання механізм забезпечення прав корінних малочисельних народів при освоєнні ресурсів на території їхнього проживання та господарської діяльності.

Можна виділити три основні концепції побудови взаємовідносин держави з корінними малочисельними народами в процесі використання природних ресурсів на їхній території: компенсаційна політика, протекціонізм та політика збалансованого розвитку.

Компенсаційна політика здійснювалася в період індустріального освоєння територій проживання цих народів. В рамках цієї концепції плата за користування природними ресурсами надходить до бюджету суб'єктів федерації та повинна бути використана для соціально-економічного розвитку корінних та малочисельних народів і етнічних груп [5].

Протекціонізм є основною концепцією, що використовується в закордонних державах. Державний протекціонізм є основним положенням, відповідно до якого забезпечується правове регулювання відносин у сфері охорони прав та інтересів корінних і малочисленних народів. У Канаді, наприклад, особливий характер відносин держави з корінними народами відбитий в законодавстві закріпленням

принципу «патерналізму». Суть цього принципу полягає в яскраво вираженому патронажі, встановленні опіки над корінними народами, причому реалізація державної політики відносно корінних народів забезпечується не колегіальними органами державної влади, а посадовими особами, наділеними відповідною компетенцією. Так, згідно з Індіанським актом Канади 1951 р. роль опікуна грає міністр, який очолює Міністерство у справах Індіанців та Північного департаменту [6].

Концепція збалансованого розвитку визначає пріоритетний характер прав та інтересів корінного населення при промислового освоєнні територій. Проблематичним є термін «збалансований розвиток», який вживається в науці екологічного права, в міжнародних деклараціях, договорах, національному законодавстві, має низку визначень. Вперше принцип збалансованого розвитку корінних малочисельних народів був проголошений в Канаді та набув велику підтримку спільноти. В основі концепції збалансованого розвитку лежать три основні цілі: розвиток економіки, розвиток корінних спільнот; резервування ресурсів для майбутніх поколінь корінних малочисельних народів. У Канаді велика увага приділяється раціональному розвитку своїх північних територій, що знайшло своє відображення в широкому комплексному підході до вирішення проблеми.

Цей підхід ґрунтується на узгодженні інтересів держави та корінних малочисельних народів, а також узгодженні норм екологічного, економічного, земельного законодавства.

Конституційне регулювання відносин з корінними народами в Канаді здійснюється відповідно до п. 24 ст. 91 Конституції Канади та ст. 35 Хартії прав та свобод 1982 р. Основним законодавчим актом, що реалізує конституційні норми в галузі використання природних ресурсів,

є прийнятий парламентом Канади Закон «Про індіанців» 1876 р. [7].

Закони провінцій застосовуються в тому випадку, коли вони регулюють питання охорони здоров'я та соціального обслуговування населення в процесі використання природних ресурсів.

Законодавчі та виконавчі повноваження із забезпечення прав та інтересів корінних жителів країни, що зберігають свій традиційний спосіб життя, входять до компетенції федеральних органів державної влади. Вважається, що влада штатів націлена на економічний розвиток своїх територій і схильна менше рахуватися з інтересами та потребами аборигенів порівняно з федеральними органами.

Відповідно до Конституції Канади, всі питання, пов'язані з регулюванням діяльності на території проживання корінних малочисельних народів, відносяться до виняткової компетенції федеральних органів державної влади. Федерація є власником території на півночі Канади, на яких проживають корінні народи, та ресурсів, що на цих територіях розташовані. Тому основні повноваження у сфері використання природних ресурсів закріплені за компетенцією федеральних органів влади.

Звернення до зарубіжного досвіду дає змогу визначити й інші раціональні форми та методи вирішення суперечностей між корінним населенням і органами влади різних рівнів. Наприклад, йдеться про договірну форму узгодження інтересів, прав та обов'язків між сторонами.

Копіювання та тиражування зарубіжного досвіду неприпустиме, оскільки, поперше, досвід кожної із сторін індивідуальний, взаємовідносини корінних народів з державою склалися шляхом узгодження інтересів протягом століть при незмінній економічній системі, а чинні угоди та законодавчі акти – це, як правило, результат тривалих обговорень і

компромісів. Загальновідомо, що в США та Канаді вирішені далеко не всі питання взаємодії держави та корінних малочисельних народів.

Конституційний акт Канади здійснює правове регулювання багатьох сфер суспільного життя, в тому числі в сфері природокористування. Відповідно, саме за Конституцією закріплюється пріоритетна роль у розмежуванні компетенції між федерацією та її суб'єктами в цій сфері.

Конституція є звітом основних принципів, положень, норм, що визначають рамки для врегулювання відносин у сфері використання природних ресурсів.

Удосконалення механізму реалізації конституційно-правових норм на сьогодні уявляється надзвичайно актуальним у зв'язку з прийняттям нових федеральних законів про розмежування компетенції між органами державної влади, змінами структури федеральних органів виконавчої влади та змінами у природоохоронному законодавстві.

Важливим кроком є визначення понять змісту термінів «компетенція», «предмет ведення» та їх уніфікація в законодавчих актах України. Формально-юридичне забезпечення розмежування предметів ведення та повноважень повинно здійснюватися у такій ієрархічній послідовності: Конституція України як основа розмежування предметів ведення та повноважень; прийняття на її основі законів та підзаконних актів.

Роль договорів та угод полягає в уточненні, конкретизації та розвитку тих питань, які не врегульовані у федеральному законодавстві з урахуванням природних, економічних та інших особливостей використання природних ресурсів. При використанні договору чи угоди в якості правової форми важливо дотримуватися вимог, встановлених законодавством. Договори та угоди повинні місти-

ти лише положення, обумовлені специфікою суб'єкта, з яким угода підписується.

Винятково важливим аспектом федеративних відносин є не тільки розмежування компетенції, а й співробітництво між органами влади федерації, її суб'єктів та місцевого самоврядування. Важливо використовувати ефективні форми співробітництва з метою реалізації повноважень, покладених на органи влади.

Досвід Канади свідчить про можливість досягнення децентралізації відносин між органами центральної державної влади та влади на місцях, забезпечення самостійного регулювання суб'єктами відносин з використання природних ресурсів, приведення законодавчих та підзаконних актів у відповідність до Конституції, налагодження співробітництва між органами влади трьох рівнів для забезпечення ефективності рішень, які приймаються.

Література

1. Бринчук М. М. Проблемы природопользования и охраны окружающей среды в современной России (законодательные аспекты) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2005. – № 17 (269).
2. Материалы семинара Межправительственные соглашения в энергетическом секторе // Канадский институт природоресурсного права. – Ноябрьск, 1994. – С. 59.
3. Там само. – С. 8.
4. Моргачев В. Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М. : Наука. – С. 109-111.
5. Куриков В. М. Российский Север: проблемы, вопросы, решения. – СПб., 1996. – С. 75-79.
6. The Indian Act 1951. Canadian Indians and the Law : Selected Documents. 1663-1972. – Toronto, 1975. – P. 74.
7. Там само. – P. 89.