

*Анісімова Г. В.*, кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЗАГАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ГРОМАДЯН**

В умовах сьогодення все гостріше постає питання щодо можливості реалізації громадянами права на загальне використання природних ресурсів. Безумовно, воно встановлено на законодавчому рівні, але дійового правового механізму його забезпечення досі бракує. У Конституції України закріплено: (а) кожен громадянин вправі користуватися природними об'єктами права власності народу згідно із законом; (б) власність не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству; (в) від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування та ін. Однак указані органи, передаючи природні об'єкти у власність, користування або оренду, фактично не створюють умов для забезпечення гарантованого Основним Законом країни права користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ч. 2 ст. 13). Відповідні положення містить також і ст. 324 Цивільного кодексу України.

Доцільно звернути увагу на те, що правове підґрунтя здійснення загального природокористування визначено в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Саме ним гарантується право загального користування природними ресурсами для задоволення життєво необхідних потреб – естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо – безоплатно, без їх закріплення за окремими особами й надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України (ч. 2 ст. 38 зазначеного Закону). Інакше кажучи, право загального природокористування є безоплатним, характеризується загальнодоступністю, не потребує будь-якого спеціального дозволу, реалізується громадянами без застосування технічних пристроїв, без закріплення за ними природних ресурсів, для задоволення

життєво необхідних потреб. У його основі лежить постулат: що не заборонено, то дозволено. Безпосередньо в поресурсовому законодавстві міститься низка імперативних приписів, заборон, обмежень щодо здійснення права загального природокористування, які зумовлені природними властивостями об'єкта, санітарно-епідеміологічними характеристиками, рівнем екологічної небезпеки та іншими чинниками.

Система гарантій у механізмі правового регулювання загального природокористування повинна стати важливими фундаментом для реалізації екологічних прав громадян і засобів їх захисту. Звичайно, поряд з загальними (загальносоціальними) гарантіями, вагома роль відведена гарантіям спеціальним (юридичним). До загальних (загальносоціальних) належать економічні, політичні, духовні (ідеологічні) гарантії. Але, по-перше, чітко не визначено, яким же шляхом, якими засобами й заходами зазначене «гарантується законодавством»; по-друге, на відміну від Конституції, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» не визначається, якими саме об'єктами можна користуватись. Ще раз наголосимо, що в конституційно-правовій доктрині йдеться лише про природні об'єкти права власності народу й тільки згідно із законом можливо користування ними громадянами. Це дозволяє звузити необґрунтовані спроби обмеження власниками й орендарями природних ресурсів екологічних прав громадян, у тому числі і природних.

Концепцію поділу права природокористування на загальне і спеціальне не сприйняли ні Кодекс України про надра (далі – КУпН), ні Земельний кодекс України (далі – ЗК), ні Закон України «Про охорону атмосферного повітря». Правда, деякі науковці наполягають на тому, що в зазначених природноресурсових сферах все ж має місце право загального природокористування. Специфічний прояв цього права містить земельне законодавство, в якому закріплено правовий режим земель загального користування: ч. 4 ст. 35 ЗК України закріплює норму, в якій говориться, що до земель загального користування садівницького товариства належать земельні ділянки, зайняті захисними смугами, дорогами, проїздами, будівлями і спорудами загального користування. Землі загального користування садівницького товариства безоплатно передаються йому у власність за клопотанням вищого органу управління товариства до відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування на підставі технічної документації із землеу-

строю щодо складання документів, що посвідчує право на земельну ділянку. У ч. 4 ст. 83 ЗК встановлено, що до земель комунальної власності, які не передаються у приватну власність поряд з іншими, належать землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо). Навряд деякі із зазначених об'єктів можна вважати загальнодоступними, особливо місця знешкодження та утилізації відходів, на що не одноразово зверталась увага законодавців.

Що стосується права загального користування надрами, то (а) низка правознавців вважає, що взагалі не слід порушувати питання про поділ надрокористування на загальне та спеціальне, (б) деякі наголошують на виключно спеціальному характері надрокористування, а (в) інші припускають користування надрами на праві загального користування.

У законодавстві про охорону атмосферного повітря взагалі не регламентується інститут права користування ним. Як уже наголошувалося, Конституцією України передбачено, що атмосферне повітря є об'єктом права власності Українського народу, а кожен громадянин має право користуватися цим природним об'єктом права власності народу відповідно до закону (ст. 13). Пояснюється це тим, що екологічні суспільні відносини щодо використання атмосферного повітря громадянами не потребують узагальнюючого правового регулювання, бо вони є природними. Водночас виникаючі суспільні атмосферно-повітряні відносини все-таки вимагають правової регламентації, але лише тією мірою, в якій це необхідно для підтримання й забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливих умов для життєдіяльності, для запобігання шкідливому впливу його на здоров'я людей і на довкілля. Сфера правового регулювання за сучасних умов обмежується лише потребами охорони атмосферного повітря.

Як неодноразово зазначали фахівці, саме в галузевих нормативних актах спостерігається тенденція до поступового, але неухильного зуження обсягу права загального природокористування. Доцільно звернути увагу на співвідношення відповідних статей ЦК й Лісового кодексу України (далі – ЛК). У ст. 333 ЦК закріплено, що особа, яка збирала ягоди, лікарські рослини, зловила рибу або здобула іншу річ у лісі, вододіймі тощо, є їхнім власником, якщо вона діяла відповідно до закону, місцевого звичаю або загального дозволу власника відповідної земельної

ділянки. Статтею 66 ЛК передбачено, що громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно й без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених цим Кодексом і іншими законодавчими актами України.

Як відомо, на законодавчому рівні в еколого-правових нормативних актах взагалі не використовується місцевий звичай як підстава для виникнення права загального природокористування. А замість «загального дозволу власника» у лісовому законодавстві говориться про «згоду власника», але її форма взагалі не визначається. Лісовий кодекс, звичайно, є спеціальним нормативно-правовим актом, але зазначена норма все ж має декларативний характер. Як бачимо, загальний користувач має права на перебування в лісі, на збирання лісових ресурсів. Вбачається, слід виокремити два підходи щодо тлумачення зазначеної норми. По-перше, завжди презюмується згода власника на перебування в лісах і безоплатне, без видачі спеціального дозволу збирання лісових ресурсів, а от про свою незгоду йому (власнику) належить заявити конкретному користувачеві. По-друге, якщо презюмується незгода власника, користувач має отримати згоду на зазначені дії. В умовах сьогодення враховуючи світовий досвід, місцеві звичаї, умови добросусідства, сутність досліджуваних правовідносин, природно-правові аспекти загального природокористування зміст норми, передбаченої ст. 66 ЛК України, доречно визначати з урахуванням презумпції згоди власника (тобто першого підходу). Вважаємо за доцільне закріпити зазначений принцип на законодавчому рівні. Поряд із цим у ЛК необхідно визначити форми незгоди власника. Якщо це незгода адресована невизначеному колу осіб, вона має бути оприлюднена в публічній формі, тобто у формі, яка дозволяє будь-якій особі ознайомлення з її змістом. Це може бути опублікування повідомлення в засобах масової інформації, оприлюднення волі власника на інформаційних стендах, обмеження доступу до свого об'єкта власності шляхом огороження території тощо. Заборона адресована конкретному користувачеві лісових ресурсів, має бути персоніфікованою: наприклад, поштове повідомлення, персоніфіковане оприлюднення в офіційному друковану виданні та ін.

Привертають увагу науковців і нові концептуальні підходи, що використовувалися при вдосконаленні Водного кодексу України (далі – ВК). Загальновідомо, що право загального водокористування визнається ст. 47 ВК за 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. У новій редакції ст. 51 ВК передбачено: (а) водні об'єкти надаються в користування на умовах оренди без обмеження права загального водокористування, крім випадків, визначених законом; (б) орендарі водного об'єкта зобов'язані передбачити місця для безоплатного забезпечення права громадян на загальне водокористування (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство тощо), а при їх визначенні перевага надається традиційно розташованим місцям масового відпочинку; (в) у межах населених пунктів забороняється обмеження будь-яких видів загального водокористування, крім випадків, окреслених законом; (г) заборона загального водокористування водними об'єктами, наданими в користування на умовах оренди, та їх нецільове використання є підставою для розірвання договору оренди. Зазначені норми, безумовно, потребують офіційного тлумачення. Але додаткові обов'язки – це запорука вільного доступу громадян до водних об'єктів. Екологічні обов'язки виступають засобом забезпечення здійснення прав та інтересів загальних природокористувачів. Вони сприяють реалізації законних інтересів учасників екологічних правовідносин і встановлюють межі належної поведінки.

З огляду на зазначене можемо зробити висновки, що в умовах сьогодні належить: (а) створити систему державних заходів по забезпеченню права загального природокористування, саме вони зобов'язані сприяти громадянам у реалізації їх конституційного екологічного права на користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; (б) враховувати думку населення при наданні природних ресурсів і комплексів у власність або оренду, особливо якщо на них розташовані місця масового відпочинку населення, рекреації тощо; (в) при подальшій кодифікації екологічного законодавства закріпити виважену, наукового обґрунтовану систему гарантій забезпечення розглянутого права.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»



*«Круглий стіл»*

**СУЧАСНІ  
НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ  
ЕКОЛОГІЧНОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО  
ТА АГРАРНОГО ПРАВА**

(Харків, 6 грудня 2013 р.)

**ЗБІРНИК ТЕЗ НАУКОВИХ ДОПОВІДЕЙ**

*За загальною редакцією А. П. Гетьмана*

Харків  
«Право»  
2013

УДК 349.6+349.4+349.42  
ББК 67.307  
С91

*За зміст та якість матеріалів  
відповідальність несуть автори публікацій*

**С91** **Сучасні** науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права : матеріали «круглого столу» (Харків, 6 грудня 2013 р.) : зб. тез наук. доп. / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2013. – 336 с.

ISBN 978-966-458-572-6

Збірник містить тези наукових доповідей учасників «круглого столу», що відбувся у м. Харкові 6 грудня 2013 р.

Розраховане на науковців, фахівців у галузі права, студентів юридичних вищих навчальних закладів та всіх, хто цікавиться питаннями екологічного, земельного та аграрного права України.

**УДК 349.6+349.4+349.42**

**ББК 67.307**

ISBN 978-966-458-572-6

© Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2013  
© «Право», оформлення, 2013