



УДК [346.9:502](477)

ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

Анна АНИСИМОВА,

доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Статья посвящена научно-теоретическому анализу концептуальных основ права природопользования. Автором предпринята попытка изучить влияние эколого-правовой доктрины на формирование общетеоретических положений права природопользования, определить направления дальнейшей систематизации экологического законодательства. Аргументировано, что эколого-правовая доктрина должна стать базой модернизации экологического законодательства, обновления и гармонизации правоотношений в сфере использования природных ресурсов.

Ключевые слова: эколого-правовая доктрина, экологические правоотношения, экологическое законодательство, право природопользования, рациональное природопользование.

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT LAW IN THE ENVIRONMENTAL LAW DOCTRINE: THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS

Hanna ANISIMOVA,

Doctor of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Environmental Law Department of Yaroslav Mudryi National Law University

The article contains the scientific and theoretical analysis of the conceptual basis of environmental management law. The author made attempts to study the influence of environmental law doctrine on the formation of general theoretical provisions of environmental management law, to determine the directions for further environmental legislation systematization. It is argued that the environmental law doctrine should become the basis for the modernization of environmental legislation, updating and harmonizing legal relations in the use of natural resources.

Keywords: environmental law doctrine, environmental legal relations, environmental legislation, environmental management law, rational environmental management.

DREPTUL UTILIZĂRII RESURSELOR NATURALE ÎN DOCTRINA DREPTULUI ECOLOGIC: ASPECTELE TEORETICE ȘI PRACTICE

Articolul este consacrat analizei științifice și teoretice a bazelor conceptuale ale dreptului folosirii resurselor naturale. Autorul a încercat să studieze influența doctrinei dreptului ecologic asupra formării dispozițiilor teoretice generale ale dreptului folosirii resurselor naturale, să definească direcția sistematisării legislației ecologice. Este argumentat, că doctrina dreptului ecologic trebuie să devină baza modernizării legislației ecologice, pentru reînnoirea și formarea relațiilor juridice armonioase în domeniul folosirii resurselor naturale.

Cuvintele-cheie: doctrina dreptului ecologic, relații juridice ecologice, legislația ecologică, dreptul folosirii resurselor naturale, folosirea rațională a resurselor naturale.



Постановка проблемы. В нынешних условиях перед научным сообществом стоит задача устранения прямой зависимости между экономическим ростом и увеличением использования природных ресурсов и энергий, уровнем загрязнения окружающей среды. Сегодня устойчивое социально-экономическое развитие Украины, как никогда, тесно связано и зависит от эффективности функционирования ее хозяйственного комплекса. Однако при этом не менее важно то, что должны одновременно удовлетворяться растущие материальные и духовные потребности населения, обеспечиваться рациональное и экологически безопасное хозяйствование, сбалансированное использование природных ресурсов, создаваться благоприятные условия для сохранения как здоровья человека, так и окружающей природной среды, воспроизводство природно-ресурсного потенциала. В то же время необходимо учитывать, что укрепление экономического потенциала возможно лишь тогда, когда будут, во-первых, выполняться задания, поставленные в контексте евроинтеграционных процессов и устойчивого развития, во-вторых, происходить движение в приоритетных направлениях, определенных национальной государственной экологической политикой, в-третьих, рационально и эколого-сбалансированно использоваться природно-ресурсный потенциал Украины.

Актуальность темы исследования. В Законе Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2030 года» указано, что ведение нематериального природопользования происходит бессистемно и слишком медленно, а использование природных ресурсов Украины на современ-

ном этапе не соответствует требованиям рационального природопользования [10]. В связи с этим отметим, что основной ошибкой национальной политики нашего государства является попытка проводить реформы на базе старой парадигмы, без кардинальных изменений моделей экономического прогресса и государственного управления. Более того, до сих пор остается нерешенной проблема эколого-экономической диспропорции в становлении подавляющего большинства регионов. Учитывая это, а также то, что существует необходимость интеграции современной экологической политики в отраслевые, осознания комплексности и системности подходов к гармонизации социально-экономического и экологического развития, особенно актуальным становится исследование эколого-правовых аспектов природопользования. Сказанное подтверждается и тем, что среди всех экологических правоотношений именно отношения в сфере использования природных ресурсов занимают важное место, а институт права природопользования продолжает оставаться одним из ведущих институтов экологического права и законодательства.

Кроме того, анализ эколого-правовых актов дает основания констатировать, что законодательному регулированию отношений в сфере природопользования присущ ряд недостатков, пробелов и дефектов, исходя из этого концептуальные положения ключевых нормативных актов требуют дальнейшего согласования с постулатами доктрины экологического права, с последующей их институционализацией.

Состояние исследования. Прежде всего отметим, что с обретением Украиной независимости национальной доктрине

экологического права был дан посыл к развитию, что сопровождалось проведением многочисленных комплексных эколого-правовых исследований. Правовые аспекты использования природных ресурсов и комплексов нашли отражение в трудах украинских ученых-юристов в области экологического, земельного и аграрного права, среди которых В. И. Андрейцев, Г. И. Балюк, Ю. А. Вовк, А. П. Гетьман, И. И. Каракаш, Р. С. Кирич, Н. Р. Кобецкая, В. В. Костицкий, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малышева, В. Л. Мунтян, В. В. Носик, В. К. Попов, С. В. Разметаев, А. Н. Стативка, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга и др. Однако до сих пор не достигнут научный компромисс, отсутствует единство взглядов в данной сфере, как следствие, механизм правового регулирования исследуемых отношений на законодательном уровне остается несовершенным, а это, в свою очередь, усложняет правоприменительную деятельность.

Целью статьи является всестороннее, комплексное изучение и анализ норм экологического законодательства, а также систематизация последнего с учетом положений доктрины экологического права. Отметим, что для модернизации институтов экологического права и законодательства, прежде всего, следует переосмыслить и предложить новые подходы к решению теоретико-методологических вопросов обновления содержания и конкретизации сущности правоотношений в сфере природопользования.

Изложение основного материала. Теоретическим стержнем и концептуальной основой деятельности государства в сфере правотворчества, правоприменения и толкования положений экологического законодательства служит эколого-правовая



доктрина. Безусловно, она, как и другие отраслевые доктрины, представляет собой целостную и гармоничную систему принципов, взглядов, модельных норм о праве и его развитии. Общеизвестно, что в большинстве современных правовых систем правовая доктрина воспринимается как источник права и используется, прежде всего, в качестве дополнительного средства обоснования юридически значимых решений.

Длительное время институт права природопользования был доминирующим в советской доктрине природоресурсного права, а нормы, которыми он регулировался, являлись правовой базой, закрепляющей единственную правовую возможность легального использования природных ресурсов в условиях исключительной собственности государства на природные объекты. По мнению Н. Р. Кобецкой, базовым институтом экологического права есть институт права природопользования, который в своем традиционном виде сформировался еще в 70–80-е гг. прошлого века. Учитывая исключительный характер государственной собственности на природные ресурсы, эксплуатация полезных свойств последних, их хозяйственное освоение в советское время осуществлялись только в режиме пользования, что и легло в основу соответствующего института [2, с. 5].

Однако следует отметить, что в современных условиях наблюдаются определенное разветвление (межотраслевое, междисциплинарное) и разновекторность развития этого института, что является следствием внедрения новаций в экологическое законодательство. В частности, в структуре института права природопользования появились новые составляющие, а это свидетельствует о том, что по-

тенциал и правовые возможности такой формы использования природных ресурсов не их собственниками еще не исчерпаны полностью, то есть право природопользования (как правовой институт и субъективное право) нуждается в дальнейшем усовершенствовании правовой регламентации и научном исследовании.

Ключевым постулатом экологического законодательства и правовой доктрины является рациональное использование природных ресурсов и комплексов. Анализ норм основополагающего Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» позволяет констатировать, что рациональное использование природных ресурсов – это: 1) неотъемлемое условие устойчивого экономического и социального развития, цель государственной экологической политики (преамбула Закона); 2) задание законодательства по охране окружающей природной среды (ст. 2); 3) главный принцип и основа формирования принципов права и законодательства (ст. 3); цель проведения эффективной и целенаправленной деятельности Украины по организации и координации мероприятий, которые проводятся для разработки и принятия государственных целевых, межгосударственных, местных программ (ст. 6), и экономических мероприятий по обеспечению охраны окружающей природной среды (ст. 41); субъективное экологическое право (ст. 9); обязанность граждан (ст. 12); экологический императив, соблюдение которого является неукоснительным при использовании природных ресурсов (ст. 40); требование, которое нужно обязательно учитывать при проведении фундаментальных и прикладных научных, научно-исследовательских и исследовательско-конструк-

торских работ (ст. 57), а также при планировке, размещении, застройке и развитии населенных пунктов (ст. 59); основание для юридической ответственности за нарушения законодательства об охране окружающей природной среды (ст. 68) и т. д. Кроме того, с целью его обеспечения создается система стимулирования охраны окружающей природной среды (ст. 48), закреплены экологические требования по размещению, проектированию, строительству, реконструкции, введению в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов (ст. 51).

В связи с тем, что мы ограничены объемом исследования, остановимся на общепризнанных концептах. Право природопользования в теории экологического права принято рассматривать в трех аспектах, а именно как: 1) субъективное право – юридически закрепленная и гарантированная возможность физического или юридического лица получать полезные свойства природного объекта, предоставленного в пользование; 2) правоотношение – установленная нормами права система прав и обязанностей, которыми наделяются или которые возлагаются на субъектов природопользования в конкретных общественных отношениях, возникающих по поводу использования природных ресурсов, природных объектов и природных условий; 3) правовой институт экологического права – совокупность правовых норм, которыми регулируются общественные отношения в сфере эффективного и рационального использования природных ресурсов, природных объектов и природных условий, определяются основания, условия и порядок предоставления, изменения и прекращения такого использования [1, с. 619]. К сказанному считаем целесообразным добавить, что право при-



родопользования необходимо рассматривать и как (а) институт законодательства; и как (б) ведущее направление государственной экологической политики. В частности, при толковании его как института законодательства следует исходить из того, что он представляет собой совокупность нормативно-правовых предписаний, опираясь на которые регулируется обособленная (четко определенная) группа общественных экологических отношений, элементы которой, в свою очередь, тесно связаны между собой. Кроме того, право природопользования как институт законодательства имеет свойственные только ему признаки, поскольку он: а) входит в состав отрасли экологического законодательства (как системы); б) регулирует определенную группу качественно однородных общественных экологических отношений; в) относительно самостоятельно функционирует в пределах экологического законодательства; г) определяется единством содержания, которое закреплено в общих положениях правовых норм по экологическому праву относительно правового режима использования природных ресурсов и комплексов, природных условий и т. д.

Полагаем, что этот институт законодательства уместно рассматривать также как комплексный, то есть как совокупность нормативно-правовых предписаний, взаимосвязанных норм, которые являются общими для нескольких отраслей, а именно экологического, конституционного, гражданского, хозяйственного, земельного и тому подобное. Кроме того, данный институт можно подвергать анализу и как регуляторный, поскольку он представляет собой свод законодательных правил, на основании которых устанавливаются определенные правовые режи-

мы, регулируются отношения в сфере природопользования благодаря наделению субъектов (участников) этих отношений соответствующими правами и возложению на них коррелятивных обязанностей. Учитывая сказанное, можно констатировать, что данный институт имеет важное интегрирующее значение для всей системы экологического законодательства и эффективности ее функционирования.

Считаем целесообразным пересмотреть систему приоритетов и принципов реализации права природопользования. Правда, это должно происходить таким образом и такими темпами, которые в долгосрочной перспективе не приведут к их истощению и тем самым позволят сохранить их способность удовлетворять экономические, эстетические, рекреационные и иные потребности нынешнего и грядущих поколений. Кстати, принцип обеспечения устойчивого, экологически сбалансированного, рационального природопользования уже сейчас является важнейшим элементом системы украинского экологического законодательства, необходимым условием как гарантирования и обеспечения права на безопасную окружающую среду, так и экологической безопасности – составляющей национальной безопасности. Учитывая это, уже существующие государственные целевые, отраслевые, региональные и местные программы, связанные с устойчивым и сбалансированным использованием природных ресурсов, система органов государственного управления и контроля за ними требуют ревизии и обновления.

На пути обеспечения экологической безопасности при проведении плановой хозяйственной деятельности шагом вперед становятся введение процедуры оценки воздействия на окружа-

ющую среду, а также участие общественности в принятии управленческих решений в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования. В этом контексте уместно говорить о том, что использование стратегической экологической оценки документов государственного планирования позволит усовершенствовать механизмы стратегического планирования развития социально-экономической политики на региональном и местном уровнях и станет важным инструментом оценки воздействия на окружающую среду.

Предполагаем, что, когда речь идет о праве природопользования как о виде правоотношений, целесообразно к их структурным элементам отнести: 1) субъектов правоотношений, одним из которых является правообладателем, а другим – обязанный субъект; 2) объект; 3) предмет; 4) результат правоотношений, содержание – права и обязанности, а также (5) интересы. Поскольку правоотношения в сфере использования природных ресурсов почти всегда связаны с взаимодействием двух участников, которые имеют определенные права и обязанности и выступают стороной данных отношений, то, естественно, между ними возникает взаимодействие в ходе реализации указанных прав и выполнения обязанностей, а также удовлетворения соответствующих интересов, в том числе и экологических. В то же время специфика отношений в сфере права природопользования требует комплексного применения публично-правовых и частноправовых принципов и инструментов при их правовом регулировании. Первоочередным заданием сегодня становится уже не решение проблемы соотношения, а именно достижение конструктивного сочетания (баланса), взаимосвязи публичных и частных интересов в государ-



ственном регулировании права природопользования.

Отметим, что в современных условиях в эколого-правовой и земельно-правовой доктрине, а также в судебной практике отсутствует единство в понимании и, как следствие, однозначное толкование момента совершения (заключения) договора аренды земли, то есть нет единства в том, с какого именно момента договор аренды земли приобретает юридическую силу – с дня его заключения, когда стороны письменно определили его существенные условия (ст. 15 Закона Украины «Об аренде земли») и подписали договор, или с дня государственной регистрации права аренды земли в Государственном реестре вещных прав. Кассационный гражданский суд в составе Верховного Суда, согласно постановлению от 5 июня 2019 года [11], решил передать дело № 322/1178/17 по иску физического лица к крестьянскому (фермерскому) хозяйству об истребовании земельного участка в связи с окончанием срока действия договора аренды земли на рассмотрение Большой Палаты Верховного Суда, поскольку нашел отступления от выводов Верховного Суда Украины (в постановлениях от 19 февраля 2014 года по делу № 6-162цс13 [7], от 13 июня 2016 года по делу № 6-643цс16 [5], от 18 января 2017 года по делу № 6-2777цс16 [6], от 07 июня 2017 года по делу № 6-872цс17 [4]) в том, что договор считается заключенным с момента его государственной регистрации, если такой договор ей подлежит. Большая Палата Верховного Суда сделала вывод, что стороны в договоре аренды земли имели право указывать момент начала и прекращения действия договора, поскольку это прямо предусмотрено принципами и закреплено общими нормами гражданского законо-

дательства. Вместе с тем, если стороны не указали время (срок, календарную дату, событие) начала и окончания действия договора, применяются общие правила, предусмотренные специальным Законом № 161-XIV, в котором зафиксировано, что договор аренды земельного участка вступает в силу после его государственной регистрации. Следовательно, для определения момента начала и окончания срока действия именно этого договора имеет значение не дата его подписания, а день регистрации, то есть внесения в Государственный реестр вещных прав на недвижимое имущество и их отягощений как единой государственной информационной системы, содержащей сведения о вещных правах на недвижимое имущество, их отягощении, субъектах права, технические характеристики объектов недвижимого имущества (зданий, сооружений и т.п.), кадастровый план земельного участка, сведения о сделках, совершенных в отношении таких объектов недвижимого имущества, с которыми закон связывает вступление в силу договора, а именно возможность реализации сторонами своих субъективных прав и обязанностей.

В гражданском деле, находящемся на рассмотрении Большой Палатой Верховного Суда, суды первой и второй инстанций установили, что первый владелец земельного участка ЛИЦО_2 как арендодатель и ФГ «Волна» как арендатор 1 ноября 2007 года подписали договор аренды земельного участка. При этом в пункте 3 договора стороны согласовали срок его действия – 10 лет, а в пункте 9.4 предусмотрели обязанность арендатора приступить к использованию земельного участка в срок, установленный договором аренды земли, зарегистрированным в установленном законом поряд-

ке, в пункте 14.1 закрепили, что этот договор вступает в силу после подписания его сторонами и его государственной регистрации. Итак, момент заключения договора, а значит, и начала его действия стороны определили и связали с моментом его государственной регистрации. Других сроков начала или окончания действия договора текст не содержит [3].

Отметим, что Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно противодействия рейдерству» от 5 декабря 2019 года № 340-IX [8] в Закон Украины «Об аренде земли» [9] добавлено новое положение, касающееся такого существенного условия, как «дата заключения и срок действия договора аренды». В этом же Законе закреплен новый законодательный подход к расчету срока действия договора аренды, а именно: «дата окончания действия договора аренды исчисляется с даты его заключения. Право аренды земельного участка возникает с момента государственной регистрации такого права» (ч. 1 ст. 19 Закона Украины «Об аренде земли»). Приведенное выше следует рассматривать как попытку законодателей должным образом урегулировать арендные отношения, учесть и нивелировать существовавшие недостатки. Кроме того, введен новый порядок возобновления договоров аренды земли, реализации преимущественного права на аренду земель на новый срок (ст. 33) и др.

Выводы. Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать следующие обобщения и выводы. Прежде всего, можно констатировать, что национальная доктрина экологического права – это целостная и логично согласованная совокупность признанных академи-



ческим экологическим сообществом юристов идей и научных взглядов на экологическое право как самостоятельную отрасль права, которая является основой профессионального правосознания и концептуальной базой нормотворческой, правоприменительной деятельности, а также деятельности по толкованию права в нашей стране. Положения эколого-правовой доктрины должны стать основой согласования государственных, региональных и частных интересов в сфере права природопользования для обеспечения взаимодействия в рамках единого правового поля целого ряда фундаментальных эколого-правовых институтов. Качественное обновление, реформирование экологического законодательства следует проводить, безусловно, опираясь на положения современной эколого-правовой доктрины.

По нашему мнению, следует более четко выписать и закрепить нормы законодательства, в которых определяются юридические основания возникновения как общего, так и специального права природопользования. Кроме того, реалии рыночной экономики требуют модернизации научного подхода к институту права природопользования, создания новых механизмов правового регулирования современных отношений в сфере использования природных ресурсов, особенно на условиях аренды. Институционализация указанных предложений в действующих нормативных актах будет способствовать повышению уровня их законодательной урегулированности, надлежащей реализации субъектами права природопользования своих прав и обязанностей, упорядочению судебной практики по защите экологических прав и законных интересов участников этих правоотношений.

Список использованной литературы

1. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 14 : Екологічне право / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова), А. П. Гетьман (заст. голови) [та ін.] ; Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2018. 776 с.

2. Кобецька Н. Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2016. 271 с.

3. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 15 січня 2020 р., справа № 322/1178/17, провадження № 14-338цс19. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87857824> (дата звернення: 18.03.2020).

4. Постанова Верховного Суду України від 07 червня 2017 р., судова справа № 6-872цс17. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS170336.html (дата звернення: 18.03.2020).

5. Постанова Верховного Суду України від 13 червня 2016 р., судова справа № 6-643цс16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58434343> (дата звернення: 18.03.2020).

6. Постанова Верховного Суду України від 18 січня 2017 р., судова справа № 6-2777цс16. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS170002.html (дата звернення: 18.03.2020).

7. Постанова Верховного Суду України від 19 лютого 2014 р., судова справа № 6-162цс13. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS140047.html (дата звернення: 18.03.2020).

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству : Закон України від 05.12.2019 р. № 340-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-20#n16> (дата звернення: 18.03.2020).

9. Про оренду землі : Закон України від 06 жовтня 1998 р. №

161-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14> (дата звернення: 18.03.2020).

10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> (дата звернення: 16.03.2020).

11. Ухвала Верховного Суду від 05 червня 2019 р., судова справа № 322/1178/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82541036> (дата звернення: 18.03.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Анисимова Анна Валерьевна

– доктор юридических наук,
доцент, доцент кафедры

экологического права
Национального юридического
университета имени Ярослава

Мудрого;
INFORMATION ABOUT THE
AUTHOR

Anisimova Hanna Valeriivna –
Doctor of Law Sciences, Associate
Professor, Associate Professor of
Environmental Law Department
Yaroslav Mudryi National Law
University;
anisimova.anna28@gmail.com