

## **ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЇ**

УДК 349.6(477)

**І.В. Кирєєва, асистентка**  
*Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### **ЕТАПИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ПРИПИНЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН ЩОДО ПРИРОДНИХ ОБ'ЄКТІВ**

Законодавство, що регулює припинення прав громадян щодо природних об'єктів, пройшло тривалий шлях розвитку. Починаючи з 1917 р. й до сьогодні, можна виокремити декілька етапів, протягом яких удосконалювалися норми, що стосуються припинення названих прав громадян. Ці етапи в деякій мірі співпадають з періодами розвитку законодавства про використання природних об'єктів, однак існують і певні розбіжності, зумовлені різним станом правового забезпечення окремих правових явищ, зокрема, виникнення і припинення прав на природні об'єкти в межах таких складних інститутів, як право власності на природні ресурси і право природокористування.

Зазначеній проблемі були присвячені окремі дослідження А.П. Гетьмана, О.В. Єлісєєвої, П.Ф. Кулиничча [Див.: 5; 7; 10] та ін. Однак поки що етапи розвитку законодавства щодо припинення названих прав громадян не здобули чіткого окреслення в науковій літературі.

Метою цієї статті є обґрунтування пропозиції стосовно виділення основних періодів розвитку законодавства щодо цього питання, а також установлення пріоритетних шляхів удосконалення правових приписів з припинення названих прав в умовах сьогодення.

Розглянемо їх. Перший етап їх становлення й розвитку (1917-1991 рр.) характеризувався відсутністю інших форм власності на природні об'єкти, окрім єдиної державної. Аналіз основних актів природоресурсного законодавства тієї доби дозволяє зробити висновок, що існуючі на той час підстави й порядок припинення прав громадян на природні об'єкти стосувалися єдиного можливого правового титулу, на підставі якого здійснювалося використання природних об'єктів, – праву їх використання. Однак цей період не можна назвати однорідним, тому є сенс поділити його на підетапи. Перший з них – розвиток законодавства за радянських часів про припинення прав громадян щодо природних об'єктів – розпочинається з 1917 р. Тогочасне поресурсне законодавство вже закріплювало деякі права громадян щодо користування природними об'єктами. Так, Декрет РСФСР „Про ліси” [11] у ст. 12 надавав кожному громадянину право: а) отримувати паливо; б) отримувати будівельну деревину; в) набувати з лісу пробочну деревину; г) брати участь у побічних користуваннях лісом; д) входити в ліси. Причому відповідно до ст. 32 правила входу в ліс (час, платність чи безоплатність, реєстрація тощо) встановлювалися органами місцевої влади, з чого можна зробити висновок про відсутність прямого нормативного закріплення цим актом безоплатності загального лісокористування. Невизначеними також були підстави й порядок припинення лісокористування грома-

дян.

Гірничий кодекс УРСР 1928 р. допускав здійснення гірничого промислу всіма громадянами та юридичними особами УРСР та союзних республік (ч. 1 ст. 6), а також іноземцями й іноземними юридичними особами в кожному окремому випадку з дозволу Ради народних комісарів (ч. 2 ст. 6), проте, на жаль, не виділяв норму, що встановлювала підстави й порядок припинення гірничого промислу допущених до нього громадян [6].

Якщо в названих природоресурсних нормативних актах початку радянської доби норми, які стосувалися припинення прав природокористування, не були названі в окремих статтях, то Земельний кодекс УРСР 1922 р. вже містив спеціальну ст. 17, що визначала припинення права на землю, надану трудовому землекористувачеві. Позитивним можна вважати закріплення роз'яснення деяких понять і порядку припинення права землекористування і в інших статтях цього Кодексу. Наприклад, ст. 19 розкривала поняття припинення господарства, яке у ст. 17 цього Кодексу було закріплено серед підстав припинення права землекористування [8].

Для першого радянського етапу становлення норм щодо припинення прав громадян на використання природних об'єктів є характерним: 1) обмежений доступ громадян до природних об'єктів; 2) відсутність у більшості поресурсних нормативно-правових актах вирішення норм, присвячених припиненню цих прав; виняток з якого становить земельне законодавство; 3) відсутність гарантування прав громадян щодо використання природних об'єктів при їх припиненні, у тому числі й забезпечення судового порядку припинення цих прав.

Прийняття наприкінці 60-х – у першій половині 70-х років таких фундаментальних правових актів, як „Основи земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік” від 13 грудня 1968р. [2; 1968. – № 51. – Ст. 486], „Основи водного законодавства Союзу РСР та союзних республік” від 10 грудня 1970р. [2; 1970. – № 50. – Ст. 566], „Основи лісового законодавства Союзу РСР та союзних республік” від 12 серпня 1971р. [2; 1971. – № 33. – Ст. 333], „Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік про надра” від 26 листопада 1975р. [2; 1975. – № 49. – Ст. 774], створило засади нормативного регулювання припинення прав громадян на відповідні природні об'єкти, які, до речі, згодом фактично в цілому були успадковані й законодавством незалежної України.

У більш сучасний період радянської доби поресурсне законодавство вже досить визначено встановлювало підстави припинення окремих видів права використання природних об'єктів. Так, Водний кодекс УРСР від 9 червня 1972 р. [3; 1972. – №24. – Ст.200] містив главу 11, присвячену підставам і порядку припинення права водокористування. Цей же Кодекс містив і визначення загального водокористування (ст. 29). Разом із тим права громадян щодо використання природних об'єктів залишалися недостатньо гарантовані. Так, бракувало встановлення судового порядку припинення прав громадян щодо використання природних об'єктів. Нормативне регулювання права громадян на користування природними об'єктами цього періоду характеризувалося відсутністю чіткого формулювання підстав припинення цих прав (особливо тих, які стосуються неправомірної поведінки природокористувачів), а також обмеженістю правових приписів цього порядку припинення названих прав відповідних підстав.

Початок другого етапу розвитку законодавства стосовно припинення досліджу-

ваного права ознаменовує завершення радянської доби й початок розбудови в Україні незалежності. Із прийняттям 18 грудня 1990 р. Верховною Радою УРСР Постанови „Про земельну реформу” [4; 1991. – № 10. – Ст. 100], 7 лютого 1991р. – Закону УРСР „Про власність” [4; 1991, – № 20. – Ст.249] почали створюватися передумови для розвитку підприємницької та іншої діяльності громадян, задля здійснення якої намітилася тенденція законодавчого розширення форм участі громадян у використанні природних об’єктів. Це викликало прийняття низки нормативно-правових актів, що закріплювали нові правові форми використання громадянами природних об’єктів, зокрема, право приватної власності на землю. Серед них можна назвати Земельний кодекс УРСР [4; 1991. – № 10. – Ст. 98] від 18 грудня 1990 р. і Закон України „Про форми власності на землю” [4; 1992. – № 18. – Ст.225] від 30 січня 1992 р. А 26 червня 1991 р. набрав чинності Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” [4; 1991. – № 41. – Ст.546], який у числі інших екологічних прав громадян передбачав право здійснення загального і спеціального використання природних об’єктів. Відповідно, це призводило до необхідності вирішення питань, пов’язаних з виникненням, реалізацією і припиненням певних прав. Також виникла необхідність удосконалення законодавства про оренду. Так, ще в 1991р. у першій редакції було схвалено проект Закону УРСР „Про оренду” [4; 1991. – № 17. – Ст.202], що було нововведенням у правове регулювання припинення прав землекористування.

Період 1993-1996 рр. пов'язано з прийняттям основних поресурсних законів незалежної України: Водного кодексу України [4; 1995. – № 24. – Ст.189], Кодексу України про надра [4; 1994. – № 36. – Ст.340], Лісового кодексу України [4; 1994. – № 17. – Ст.99], Закону України „Про тваринний світ” [4; 1993. – № 18. – Ст.192]. Нормативне регулювання припинення прав громадян щодо природних об’єктів, окрім актів вищої юридичної сили, у цей час було доповнено й низкою підзаконних нормативно-правових актів.

Постановою Кабміну України від 17 березня 1993 р. „Про форму договору на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди)” [10] було затверджено нову форму договору оренди землі. Беззаперечно, позитивним було запровадження судового порядку припинення права землекористування за підставами, що відображають неправомірну поведінку громадян і в разі викупу земельних ділянок (ч. 6, ст. 27 Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 р. [4; 1991. – № 10. – ст.99.]). Однак існувало багато недоліків і прогалин правового регулювання. Так, хоча орендні відносини й розвивалися, проте у вищеназваній формі договору на право тимчасового користування землею не містилося підстави припинення дії останнього, в тому числі й можливості й умов розірвання договору оренди в односторонньому порядку. Негативним можна вважати й наявність у підставах припинення прав на використання природних об’єктів певної кількості оціночних категорій, відсутність їх законодавчого уточнення. Наприклад, п. 5 ч. 1 ст. 27 передбачає припинення права користування земельною ділянкою чи її частиною в разі її нерационального використання.

Прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України окреслює напрямок розвитку нового підетапу становлення законодавства про припинення прав громадян на природні об’єкти незалежної України. Запровадження Конституцією права територіальних громад на землю та інші природні ресурси (ст. 142), а також інші її

положення, що стосуються прав громадян на природні об'єкти, зумовили потребу в новому Земельному кодексі України, який і було прийнято 25 жовтня 2001р. [4; 2002. – № 3 – 4. – Ст.27]. Його норми закріплюють право приватної власності на землі лісового й водного фонду, у зв'язку з чим виникла потреба у вдосконаленні й іншого природоресурсного законодавства. Це стосувалося й норм, що регулюють припинення прав на природні об'єкти. Законом України від 8 лютого 2006р. прийнято нову редакцію Лісового кодексу [4; 2006. – №21. – Ст.170], положення якого проголошують право приватної власності на ліси, визначають припинення цього права приватної власності на ліси (ст.15), а також постійного користування ними (ст. 22) і права використання лісових ресурсів (ст. 78).

Конституція має вагомe значення для вдосконалення правових засад припинення прав громадян щодо природних об'єктів. Визнання нею головним обов'язком держави (ст. 3) прав і свобод людини окреслило необхідність додержання цього напрямку, в тому числі й шляхом 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 не допускали б свавілля при цьому.

Із цього приводу варто зазначити, що нині правове регулювання припинення прав на природні об'єкти здійснюється нормами багатьох як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. Основним способом здійснення такого правового регламентування, як правило, є встановлення вичерпного переліку підстав припинення відповідних прав щодо природних об'єктів.

Припинення права громадян на використання природних об'єктів, на відміну від права приватної власності на них, регламентується різними за своєю юридичною силою нормативно-правовими актами. З нашого погляду, підстави такого припинення належать до засад використання природних ресурсів, за ст. 92 Конституції України вони мають бути врегульовані виключно законами України.

Розвиток законодавства щодо припинення прав громадян на природні об'єкти, починаючи з 1917 р. й до сьогодні, подолав декілька етапів, які, у свою чергу, можна поділити на підетапи. Перший етап (1917 – 1990 рр.) має 2 підетапи: 1) 1917 р. – 60-ті роки, що характеризувався відсутністю в більшості природоресурсних нормативно-правових актах вирішення норм, присвячених припиненню цих прав (виняток з якого становить лише земельне законодавство); 2) 60 – 90-ті роки, коли було прийнято основні природоресурсні законодавчі акти, які вже містили переліки підстав припинення права використання відповідних природних об'єктів(до речі, формулювання цих підстав було нечітким). У цілому ж першому етапу було притаманно брак гарантій прав громадян щодо використання природних об'єктів при їх припиненні, у тому числі й судового порядку припинення цих прав. У складі другого етапу також можна виявити два підетапи: 1) з 1990 р. по 1996 р., що характеризувався прийняттям основних поресурсних законів, які містили вже більш удосконалені переліки підстав припинення прав громадян щодо природних об'єктів, запровадженням судового порядку припинення цих прав; 2) з 1996р. й дотепер. Останній, сучасний етап, спрямовано на реалізацію положень Основного Закону, передусім, на забезпечення правовими методами гарантованості прав громадян щодо використання природних об'єктів, недопущення їх необґрунтованого припинення,

імплементування норм Конституції в природоресурсне законодавство.

Необхідно також враховувати можливі перспективи розвитку законодавства стосовно припинення прав на природні об'єкти. Вбачається доцільним закріпити сукупність правових норм, присвячених припиненню прав на природні об'єкти, в уніфікованому нормативно-правовому акті у вигляді самостійного підрозділу. На думку більшості вчених, за сучасних умов правового регулювання найбільш ефективним способом систематизації екологічного законодавства є прийняття Екологічного кодексу України. Як справедливо зазначає Г.В. Анісімова, хоча „в Конституції закріплені доктринальні положення щодо гарантування й забезпечення екологічних прав громадян, але доцільно прийняти базовий законодавчий акт прямої дії – Екологічний кодекс України” [1, с. 72]. Погоджуючись повністю з її думкою, підкреслимо потенційну важливість єдиного уніфікованого нормативно-правового акта, який серед інших загальних питань стосовно прав на природні об'єкти врегулював би також питання, пов'язані з припиненням відповідних прав, – для усунення повторень, протиріч і прогалин, допущених поресурсовим законодавством у цій сфері.

Однак ще до прийняття такого кодексу є сенс проаналізувати ефективність дії сучасного законодавства, насамперед привести його у відповідність до Конституції України. Але це вже завдання іншої публікації.

**Список літератури:** 1. Анісімова Г.В. Конституційно-правові аспекти гарантування й забезпечення екологічних прав громадян // Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення: Матер. „Круглого столу” / Ред. кол.: Ю.П. Битяк, І.Я. Яковлюк, Г.В. Чапала. – Х.: Право, 2006. – С. 70-73. 2. Ведомости Верховного Совета СССР. 3. Відомості Верховної Ради УРСР. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Гетьман А.П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України: Навч. посіб. – Х.: Основа, 1998. – 208 с. 6. Горный кодекс УССР. – Х.: Юрид. изд-во Наркомюста, 1929. – С. 93. 7. Єлісєєва О.В. Припинення права приватної власності на земельну ділянку. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т, – К., 2006. – 20 с. 8. Земельный кодекс УССР. – Х.: Наркомзем, 1922. 9. Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – №9 – 168 с. 10. Кулинич П.Ф. Підстави припинення прав на землю: деякі теоретичні та практичні проблеми // Земельне право України. – 2006. – №2 – С. 31-36. 11. Про ліси: Декрет РСФСР // Сб. Декретов 1917-1918 гг. – М.: Госиздат, 1920.

*Надійшла до редакції 20.09.2007 р.*