

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL DOCTRINE

Getman A. P., Kostitsky V. V.

The article is devoted to environmental human rights, which belong to the fundamental natural rights having unsurpassed value in modern conditions of globalization processes of social being. The concept of the environmental rights, their volume, a place in the general system of human rights and the citizen is analyzed. Special attention is paid to classification of principles of the international environmental law.

Legislative provision of environmental human rights, guarantees and mechanism of their realization in national and international law is revealed.

Key words: environmental rights; international standards of environmental rights; classification of environmental rights; mechanism of implementation of environmental rights; international environmental law.

Надійшла до редакції 18.12.2013 р.

УДК 349.6

А. К. Соколова,
д-р юрид. наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ ТА КОМПЛЕКСИ

У статті проведено комплексне дослідження правових категорій і проблем, пов'язаних із законодавчим забезпеченням права власності на природні ресурси й комплекси, зроблено висновок про необхідність удосконалення екологічного законодавства у сфері здійснення права власності на ці об'єкти.

Ключові слова: екологічне право, екологічне законодавство, право власності на природні ресурси й комплекси.

Законодавче визначення природних ресурсів (землі, вод, надр, рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря) і природних комплексів (ландшафтів, об'єктів і територій природно-заповідного фонду тощо) як основних елементів довкілля,

відносини з приводу використання, відтворення й охорони яких регулюються екологічним законодавством, викликають необхідність дослідження питань, пов'язаних з належністю цих об'єктів.

Проблеми права власності

завжди були в центрі уваги науковців. Різні елементи цієї проблеми знайшли своє відбиття у працях учених-цивілістів (Г. Ф. Шершеневича, І. О. Покровського, Є. О. Суханова) [17; 10; 13], а також у фахівців у галузі екологічного права (І. І. Каракаша, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги) [4; 16; 11]. Останнім часом проблемні питання цього права досліджувалися стосовно певних природних ресурсів землі, рослинного світу (А. П. Гетьманом, В. В. Носіком, М. В. Шульгою, А. К. Соколовою) [5; 8; 18; 12]. Але потреба в сучасному аналізі чинного екологічного законодавства на сьогодні залишається нагальною.

Серед багатьох питань юридичної науки за своєю актуальністю, практичною значущістю і складністю особливе місце посідає право власності. За сучасних ринкових умов це стосується також і сукупності питань права власності на природні ресурси й комплекси, що становить собою доволі розгалужену й комплексну проблему, яку можна розглядати за багатьма напрямками й у різних аспектах.

Метою даної публікації є комплексний теоретичний аналіз правової природи і специфіки вказаного права власності. Для її досягнення слід перш за все визначити стан законодавчого забезпечення права власності на

природні ресурси й комплекси, визначити об'єкти й суб'єкти цього права, форми права власності, перспективи подальшого розвитку останнього на зазначені об'єкти та ін.

Вирішення проблеми цього права власності передусім пов'язано з визнанням його таким безпосередньо чинним законодавством. Але приписи відповідних нормативних актів щодо нього досить непослідовні, в деяких випадках неоднозначні, навіть суперечать один одному, а інколи їх взагалі бракує.

Ускладнюється розв'язання цих питань ще й тим, що ст. 13 Конституції України встановлює, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу. Рослинний і тваринний світ та інші природні ресурси як об'єкти права власності у статті не згадуються. Право власності на них можливо віднести до питань власності на так звані «інші природні ресурси». Але в даному випадку конкретизація повного переліку природних ресурсів і природних комплексів як об'єктів права власності саме в основному нормативному акті України дозволила б уникнути неоднозначних висновків із

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

цього приводу.

У зв'язку з наведеними міркуваннями особливий інтерес становлять питання, що стосуються подальшого законодавчого закріплення в екологічному законодавстві приписів щодо реалізації права власності на певні види природних ресурсів і комплексів. Згідно із Законом України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. [2; 1999. – № 22-23. – Ст. 198] рослинний світ належить до основних природних об'єктів. Що ж до віднесення його до об'єктів права власності, тут треба констатувати, що жодних відповідних приписів цей нормативний акт не містить. Цим можна пояснити і брак донедавна спеціальних теоретичних розробок з даної проблеми.

Аналогічна ситуація склалася в атмосфероповітряному законодавстві. Основний законодавчий акт у цій царині – Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р. [2; 2001. – № 48. – Ст. 252], приписи якого спрямовані на збереження й відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки й запобігання його шкідливому впливу на здоров'я людей і навколишнє природне середовище, теж обійшов мовчанкою питання власності на цей об'єкт. У Законі

бракує приписів не тільки щодо реалізації цього права, а й визнання об'єктом права власності атмосферного повітря, що закріплено у ст. 13 Конституції України.

Іноді у правовій науковій літературі зустрічаються хибні твердження щодо цього питання. Так, зазначається, що відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. правовий режим власності на природні ресурси визначається законами України. Стверджується, що до останніх можна віднести Конституцію України, ЦК України, природоресурсові кодекси (Земельний, Водний, Лісовий, Про надра) й поресурсні закони («Про рослинний світ», «Про тваринний світ», «Про атмосферне повітря», «Про природно-заповідний фонд») [5, с. 95].

Разом із тим певна увага науковців стосовно зазначеного складного питання висвітлюється в юридичних джерелах. Наприклад, стверджується, що Конституція закріплює право власності Українського народу на атмосферне повітря. Із традиційного трактування ознак цього права відомо, що воно може встановлюватися на об'єкти, наділені індивідуально визначеними ознаками. На об'єкти права, наділені ознаками родовими, право власності не може бути

встановлено. Якщо такі природні об'єкти, як земля, надра, води та інші, певною мірою індивідуалізуються межами розташування на території чи акваторії держави, що дозволяє відокремлювати їх від аналогічних природних об'єктів інших держав, то для атмосферного повітря така індивідуалізація є умовною. Атмосферне повітря України нічим не відрізняється від атмосферного повітря інших країн, крім впливу на нього наслідків Чорнобильської катастрофи. Тому його індивідуалізація, а значить, і конституційне встановлення права народної власності на нього, є умовними [4, с. 114].

Зважаючи на висловлене, зупинимось на змісті права власності на природні ресурси й комплекси. Останній становить собою правомочності по володінню, користуванню й розпорядженню відповідними природними ресурсами та комплексами. Ось чому доволі спірним вбачається питання щодо можливості реалізації саме таких правомочностей, як володіння й розпорядження цими об'єктами.

Таким чином, ураховуючи наведені положення ст. 13 Конституції України щодо визначення атмосферного повітря об'єктом права власності Українського народу, слід внести до неї відповідні зміни. Особливо при цьому варто звернути увагу на те, що

спеціальний закон стосовно регулювання атмосферноповітряних відносин («Про охорону атмосферного повітря») взагалі не містить відповідних положень щодо права власності.

Правники зазначають, що юридичний аналіз порушених питань надає підстави для висновку, що віднесення природних багатств до категорії об'єктів права власності в конституційному акті національного законодавства є щонайменше некоректним. А формальне визнання Українського народу суб'єктом цього права у ст. 318 Цивільного кодексу фактично нічого не змінює [4, с. 115].

Наведене викликає потребу у внесенні змін і доповнень до чинного екологічного законодавства. Його вдосконалення є сьогодні доволі актуальним з огляду на необхідність упорядкування відносин у нових сферах. Як підкреслює В. М. Комарницький, окремо треба звернути увагу на питання права власності, що виникає у зв'язку з використанням альтернативних джерел енергії [7, с. 170]. У науковій правовій літературі висловлено різні судження щодо можливості визнання окремих відновних джерел енергії самостійними об'єктами права власності. Так, О. Б. Кишко-Єрлі вважає: оскільки сонячна й вітрова енергія є природними ресурса-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ми, які підлягають використанню й обліку людиною, мають бути визнані об'єктами права власності [6]. Також в учбових юридичних джерелах при встановленні особливостей права власності на природні ресурси правильно зазначається, що це право перш за все не є всеосяжним, бо не всі природні ресурси за своїми властивостями можуть перебувати у власності, а тільки відносно стабільні, які підлягають індивідуалізації. До них належать земля, надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ природно-заповідні об'єкти. Інші елементи природного середовища не здатні за об'єктивними властивостями бути об'єктами власності (наприклад, вітрова й сонячна енергія, кліматичні ресурси та ін.), бо не можуть служити об'єктом привласнення з боку людини й суспільства з метою перетворення їх на свою власність [5, с. 93, 94]. Також стверджується, що викликає сумнівів природне походження зазначених видів енергії. Проте вони не можуть відокремлюватися від тих природних об'єктів, з якими пов'язані. Щодо останніх існує усталена думка про неможливість їх привласнення. Це стосується насамперед атмосферного повітря, що є нематеріальним субстратом, енергія природного руху якого утворює енергію вітрову. І важко уявити, яким же

чином можна здійснювати облік останньої. Інша річ, коли йдеться про перетворення вітрової енергії за допомогою спеціальних установок на електричну чи інші види енергії, які можна використовувати у виробництві й побуті. Така енергія (зокрема електрична) є результатом праці й може бути оцінена за витратами на її виробництво, обліковуватися за обсягами виробництва й за об'єктами, що її виробляють. Завжди є можливість установити і власника об'єкта, який перетворює вітрову енергію на електричну. Отже, про право власності можна вести мову щодо результатів перетворення альтернативних джерел енергії на конкретний її вид – електричну, теплову й механічну й тільки тоді, коли вони можуть виступати товарною продукцією, призначеною для купівлі-продажу [7; с. 170, 171]. Що стосується інших природних ресурсів – землі, надр, вод, тваринного світу, наголосимо на наявності певного правового підґрунтя права власності на них.

Дещо іншу ситуацію спостерігаємо у відповідних підгалузях екологічного законодавства України, зокрема у природно-заповідній. У чинному законодавстві – Законі України від 16 червня 1992 р. «Про природно-заповідний фонд України» [2; 1992. – № 34. – Ст. 502] закріплено тлу-

мачення цього природного комплексу: це ділянки суші й водного простору, природні комплекси й об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного й рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу й забезпечення фонових моніторингу навколишнього природного середовища. Цей Закон містить положення, присвячені регулюванню права власності на нього. Ним встановлено, що території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу; ботанічні ж сади, дендрологічні й зоологічні парки, створені до прийняття цього Закону, не підлягають приватизації.

Що ж до інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду, то законодавство обмежується вказівкою щодо можливості їх перебування у всіх формах власності, передбачених законом. Це неможливо визнати достатнім для належного впорядкування відносин власності на цей важливий природний комплекс.

До природних комплексів законодавством, а саме Правилами

ми утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 р., № 105, віднесено й ландшафт, що становить собою природний територіальний комплекс, обмежену ділянку земної поверхні, у межах якої компоненти природні (рельєф, ґрунт, рослинність, водойми, клімат, тваринний світ), а також штучні або антропогенні (забудова, дороги, сільгоспугіддя тощо) перебувають у взаємодії і пристосовані один до одного [9; 2006. – № 31. – Ст. 2276]. З огляду на відсутність закону, який регулював би відносини щодо використання, належності, відтворення й охорони цього комплексу, стан законодавчого забезпечення в цій царині теж необхідно визнати незадовільним.

Вважаємо за доцільне внести відповідні зміни й доповнення до нормативно-правових актів на рівні законів з метою створення належного правового фундаменту регламентування відносин власності на природні ресурси й комплекси.

Одним зі складних завдань виступає визначення й законодавче закріплення системи форм права власності, що забезпечує успішне функціонування економіки нашого суспільства.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

На відміну від законодавства України, яке ні в Конституції, ні в інших нормативних актах не містить категорії «публічна власність», у деяких зарубіжних країнах вона закріплена законодавчо. Так, у Болгарії офіційно встановлено, що власність може бути приватною або публічною. В Узбекистані публічна власність складається із власності республіканської й муніципальної (адміністративно-територіальних утворень) [1, с. 506]. У Російській Федерації поєднання державної й муніципальної власності в одну загальну категорію «публічна власність» зустрічається лише в теорії цивільного права.

Повертаючись до проблеми належності природних об'єктів, доцільно було б установити, що право власності на природні об'єкти й комплекси може бути у формі – публічній (Українського народу, державній і комунальній) і приватній. При цьому, як вбачається, що стосується зазначених об'єктів і комплексів, перша повинна бути домінуючою. Такий висновок зробимо, виходячи з того, що ці об'єкти передовсім становлять собою основні екологічні чинники, бо та чи інша форма власності може вплинути на стан екологічних відносин, покращуючи їх зміст або, навпаки, перешкоджаючи їх розвитку. Було б варто при вирішенні цього питання брати до уваги не

тільки соціальне й економічне значення об'єктів, а перш за все їх екологічну важливість.

Реформування української економіки на ринкових засадах значно звузило коло об'єктів цивільних прав, перебування яких у цивільному обороті не допускається, тобто це об'єкти, вилучені з нього, а тому вони мають бути прямо встановлені законом. Якщо раніше до таких об'єктів належали земля, надра тощо, то нині земля та інші природні ресурси можуть відчужуватися або в інший спосіб переходити від однієї особи до іншої відповідно до закону, яким визначається певний правовий режим їх обороту [15, с. 110].

Серед головних еколого-правових проблем, що й сьогодні залишаються в полі зору правознавців, вирізняються декілька. До найактуальніших із них належать ті, що стосуються права власності на природні ресурси [16, с. 523], а також на природні комплекси, що пов'язано зі змінами в чинному екологічному законодавстві.

У ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. було встановлено, що повновладдя Українського народу в сфері охорони довкілля й використання природних ресурсів реалізуються на засадах Конституції як безпосередньо

шляхом проведення референдумів, так і через республіканські органи державної влади згідно із законодавством України [3; 1991.– № 41. – Ст. 546].

В Україні було сформовано відповідне правове підґрунтя щодо проведення референдумів. Це насамперед положення Конституції України 1996 р. й Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. [3; 1991. – № 33. – Ст. 443]. У правових джерелах зазначається, що в процесі підготовки нового Основного Закону країни деякими вченими було запропоновано спочатку винести на всенародний референдум концептуальні положення майбутньої Конституції, як-от: структура парламенту, форма державного устрою, питання, чи може земля бути об'єктом купівлі-продажу, та ін. Ця ідея, на жаль, не була реалізована [14, с. 297]. Як бачимо, на референдумі передбачалося розглянути в тому числі і проблему власності на природні ресурси. У цілому ж це не суперечило на той час чинному законодавству.

У вказаному Законі були названі питання, які не повинні вноситися на референдум. Серед них – вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів стосовно охорони громадського порядку, захисту здоров'я й безпеки грома-

дян. Що ж до інших питань, які не можуть бути предметом референдуму і які стосуються екологічних проблем, то інших винятків у законодавстві не передбачено.

Між тим, щодо цього питання в екологічному законодавстві на даний час відбулися суттєві зміни. Так, чинна редакція від 16 жовтня 2012 р. статті 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» має такий зміст:

«Природні ресурси України є власністю Українського народу.

Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України, цим та іншими законами України.

Громадяни України мають право користуватися природними ресурсами України відповідно до цього та інших законів».

Таким чином, зміни торкнулися визначення шляхів реалізації права власності такого суб'єкта цього права, як Український народ. Відповідно передбачено опосередкована реалізація розглядуваного права.

Разом із тим, новий Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. не містить заборони на проведення саме екологічних ре-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ферендумів [9; 2012. – № 92. – Ст. 3729].

Тому, коли йдеться про прийняття рішення про приватизацію природних ресурсів, необхідно враховувати публічні інтереси — як економічні, так і екологічні. Потенційно корисним інструментом забезпечення такого врахування є екологічний референдум. Як уже зазначалося, свого часу було запропоновано проведення подібних референдумів (приміром, щодо права власності на землю). Виходячи з викладеного робимо висновок, що предметом всенародного обговорення могли бути питання, пов'язані з правом власності й на певні природні об'єкти та комплекси — як у цілому, так і на окремі їх складники — певні категорії об'єктів, занесені до Червоної книги України.

Але варто вказати на те, що інститут екологічних референдумів в Україні, на відміну від деяких зарубіжних країн, поки що відносно новий, хоча можливість

створення правових підвалин проведення всенародного обговорення в чинному законодавстві було певним чином реалізовано.

Дослідження розглядуваного аспекту проблеми права власності щодо чіткого визначення об'єктів цього права, безумовно, є перспективним з огляду на розвиток відносин права власності не тільки на зазначені в роботі, а й на інші види природних об'єктів. А це, у свою чергу, викликано реформами, що провадяться в Україні, які неможливо здійснити без зміни відносин власності на природні ресурси й комплекси.

З питанням щодо форм власності на об'єкти рослинного світу безпосередньо пов'язано з'ясування об'єктного й суб'єктного складу цього права, а також вирішення низки актуальних на сьогодні проблем, що мають не тільки теоретичне, а й практичне значення. Проте це вже є завданням подальших досліджень.

Список літератури: 1. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М.: ИНФРА, 2002. — 704 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Відомості Верховної Ради УРСР. 4. Екологічне право України: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. І. І. Каракаша. — Одеса: Фенікс, 2012. — 788 с. 5. Екологічне право України: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана. — Х.: Право, 2013. — 432 с. 6. Кишко-Єрлі О. Б. Правове регулювання використання відновлюваних джерел енергії: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук / О. Б. Кишко-Єрлі. — К., 2010. — 16 с. 7. Комарницький В. М. Право спеціального природокористування: моногр. / В. М. Комарницький. — Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2011. — 424 с. 8. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: моногр. / В. В. Носік. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 554 с. 9. Офіційний вісник України. 10. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права: моногр. / И. А. Покровский. — М.: Статут, 1998. — 353 с. 11. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрямки вдосконалення: моногр. / А. П. Гетьман, М. В. Шутьга, А. М. Статієка та ін.; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича.

— Х.: Право, 2012. — 448 с. **12.** Соколова А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку: моногр. / А. К. Соколова. — Х.: Право, 2009. — 288 с. **13.** Суханов Е. А. Лекции о праве собственности / Е. А. Суханов. — М.: Юрид. лит., 1991. — 240 с. **14.** Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества: учеб. пособ. / Ю. Н. Тодыка. — Х.: Факт, 2001. — 382 с. **15.** Цивільне право України: акад. курс: підруч. — [У 2-х т. — Т. 1: Заг. ч.] / за заг. ред. Я. М. Шевченка. — К.: Ін Юре, 2003. — 520 с. **16.** Шемшученко Ю. С. В центрі уваги відділення – проблеми екологічного, господарського, аграрного та земельного права / Ю. С. Шемшученко // Вісн. Акад. прав. наук України. — Х.: Право, 2003. — № 2/3. — С. 521–534. **17.** Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права / Г. Ф. Шершеневич. — [9-е изд.]. — М.: Изд. бр. Башмаковых, 1911. — 852 с. **18.** Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях: моногр. / М. В. Шульга; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. — Харьков: Консум, 1998. — 224 с.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И КОМПЛЕКСЫ

Соколова А. К.

В статье проведено комплексное исследование правовых категорий и проблем, связанных с законодательным обеспечением права собственности на природные ресурсы и комплексы, сделан вывод о необходимости совершенствования экологического законодательства в сфере осуществления права собственности на природные ресурсы и комплексы.

Ключевые слова: экологическое право, экологическое законодательство, право собственности на природные ресурсы и комплексы.

PROBLEMS OF LEGISLATIVE SECURITY OWNERSHIP ON NATURAL RESOURCES AND SYSTEMS

Sokolova A. K.

The author conducted a comprehensive study of the legal categories and the problems associated with the provision of legal ownership on natural resources and systems in paper, manes conclusion that it is necessary to improve the environmental legislation in the field of exercise of the right of ownership of natural resources and systems.

Key words: environmental law, environmental legislation, the ownership on natural resources and systems.

Надійшла до редакції 22.10.2013 р.