

## ЩОДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

### QUESTIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF RATIONAL USE OF NATURE

Нестерова Н.І.,

здобувач кафедри земельного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена висвітленню одного з найактуальніших питань сучасної науки екологічного права – принципу раціонального природокористування. Зокрема, увагу акцентовано на проблемах реалізації зазначеного принципу, оскільки саме якісна реалізація є показником досконалого нормативно-правового регулювання. У ході дослідження виявлено прогалини такого регулювання та запропоновано своє бачення деяких методологічних питань.

**Ключові слова:** раціональне природокористування, принципи екологічного права, механізм реалізації принципів права, засади природокористування.

Статья посвящена изучению одного из наиболее актуальных вопросов современной науки экологического права – принципа рационального природопользования. В частности, внимание акцентировано на проблемах реализации указанного принципа, поскольку именно качественная реализация является показателем совершенного нормативно-правового регулирования. В процессе исследования определены пробелы такого регулирования и предложено свое виденье некоторых методологических вопросов.

**Ключевые слова:** рациональное природопользование, принципы экологического права, механизм реализации принципов права, основы природопользования.

The article describes the principle of rational use of nature. This is one of the main principles of environmental law. Studied its main element. This is the legal aspect. Mainly for the rational use of nature is licensing and regulation. Discovered loopholes in the law.

Despite the fact that attempts to solve the problem was, she never solved. In the modern science of environmental law there is an understanding of the rational use of nature. First and foremost, it is a principle of environmental law. In addition, it is ensuring the proper use of natural resources. The main thing – not to harm nature and to use nature only to the extent established by law. It is also necessary, so that overall natural environment in good condition. Intensive development of production, increase in the cities, problems with waste disposal – all this speaks about the importance of nature conservation. You must do everything, that nature is used rationally. That is why the theme of the article is very important. The key to rational use of nature are environmental regulations. They are set by legislation or determined by the license. They define the rules for different kinds of use of nature, the requirements for the protection of valuable objects. And most importantly, they determine how the law protects nature. Overall, it should be noted that legislation is very contradictory.

It is very complicated and regulates certain issues. It is very important that in the legislation of rational use of nature were perceived as a principle of environmental law.

**Key words:** rational nature management, principles of environmental law, mechanism for implementing the principles of law, the basis of nature management.

Раціональне природокористування є одним із таких фундаментальних понять науки екологічного права, яке, незважаючи на своє беззаперечне значення в механізмі правового регулювання екологічних правовідносин, досі не отримало однозначного наукового сприйняття і свого законодавчого закріплення. Зазначена ситуація певною мірою пов'язана з усеохопним змістом раціонального природокористування.

Аналіз численних напрацювань у галузі юриспруденції дає підстави зробити висновок, що раціональне природокористування сприймається аксіоматично – як загальнозрозуміле явище, яке не потребує пояснень і уточнень. Разом із тим убачається найбільш обґрунтованим розуміння раціонального природокористування як принципу екологічного права, який полягає в забезпеченні вилучення й (або) експлуатації природних ресурсів і шкідливого впливу на природу в науково обґрунтованих та економічно обумовлених межах, визначених екологічним законодавством, за яких зберігається стійкість екосистем і сприятливий стан навколишнього природного середовища загалом. Зрозумілим убачається й те, що цінність наведеної теоретичної конструкції визначається можливостями її застосування і ступенем її втілення в нормотворчу практику. Цим і зумовлюється необхідність дослідження механізмів забезпечення реалізації раціонального природокористування як принципу екологічного права та критеріїв ефективності такої реалізації.

Питанням, які пов'язані з окремими аспектами розуміння такого складного правового явища, як раціональне природокористування, присвячували власні праці вітчизняні вчені-юристи, серед яких окремо можна виділити

В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ю.О. Вовка, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, М.В. Краснову, В.К. Попова та інших. Проте, незважаючи на найвагоміший внесок у вітчизняну еколого-правову науку зазначених учених, окремі елементи цього правового явища потребують детального дослідження, зокрема, у контексті ефективної реалізації принципу раціонального природокористування.

У сучасній науці екологічного права постійно акцентується увага на тому, що природокористування має здійснюватися на основі цілісності, науковості, раціональності. Так, цілісність, як правило, тлумачиться як єдність користування природними ресурсами з їх відтворенням та охороною, а також як єдність системи користування кожним природним об'єктом, який експлуатується кількома користувачами; науковість – як чітке теоретичне обґрунтування всієї практичної діяльності, основою якої повинні бути точне врахування й застосування законів природи; раціональність – як ефективне використання природних ресурсів, тобто використання з найбільшою вигодою для всього суспільства [1, с. 151]. І, як справедливо ще свого часу зазначив видатний науковець В.Л. Мунтян, розробка оптимального, науково обґрунтованого, економічно грамотного плану розвитку народного господарства можлива лише за умови врахування цих основних засад природокористування [5, с. 27].

Поспішне планування, ігнорування взаємозв'язків природних явищ має своїм наслідком заподіяння природі збитків. У контексті вітчизняної правової системи зазначена проблема ускладнюється ще й тим, що за експлуатацію природних ресурсів часто відповідають різні відомства й організації без погодження повноважень. Це має своїм

наслідком різноманітності у застосуванні чинного екологічного законодавства та, що найважливіше, призводить до дискусій між посадовцями, а не до вирішення нагальних проблем суспільства, зокрема, у контексті раціонального природокористування.

Передбачення характеру впливу змін, що їх уносить людина в природний комплекс, є необхідною умовою планування природокористування. Розуміти це дуже важливо, бо, попри збіг кінцевої мети, в конкретній господарській роботі виникають обставини, коли інтереси використання та інтереси охорони природи суперечать один одному. Такі суперечності повинні розв'язуватись у кожному конкретному випадку залежно від конкретної обставини. Але правильне рішення може бути прийнято лише тоді, коли інтереси природи взято до уваги, є правильно зрозумілими й передбачені планом охорони й використання ресурсів [1, с. 153].

Цілісний комплексний підхід до відновлюваних природних ресурсів полягає не тільки у плануванні їх використання, а й у відтворенні. Прогрес у розвитку продуктивних сил супроводжується втягненням у виробництво все більших мас природних речовин, унаслідок чого суспільство має витратити все більше зусиль і коштів, уживати господарські заходи, спрямовані на відтворення природних умов існування. Серед заходів щодо відтворення ресурсів необхідно виділити відтворення чистої води, родючості ґрунтів, рибних запасів у природних водоймах, лісовідновлення тощо. Цей процес складний, трудомісткий і дуже дорогий [2, с. 7].

Відтворення природних ресурсів і його планування має низку особливостей. По-перше, необхідно розрізняти часткове й повне відтворення. Частковим воно є тоді, коли виділені кошти й витрачені зусилля недостатні для відтворення цього природного ресурсу (недостатнє очищення стічних вод і викидів в атмосферу, що, у свою чергу, підриває природні умови рибного й сільського господарства). Унаслідок загострення питань охорони природи економічна необхідність примушує суспільство прагнути повного відтворення ресурсів. По-друге, відтворення природних умов суспільного виробництва гальмує розвиток економіки. По-третє, забезпечення необхідної повноти відтворення природних умов практично не може бути досягнуто через необхідність надто великого обсягу одночасних трудових витрат у багатьох галузях господарства (наприклад, розвиток рибного господарства у внутрішніх водоймах вимагає припинення скидання промислових забруднень, створення умов для проходу риб на нерест, ліквідації ерозійних процесів, припинення молевого сплаву лісу, регулювання судноплавства, боротьби зі цвітінням води тощо) [2, с. 9].

Основою планування природокористування, видається, є принцип цілісності й комплексності, який полягає в усебічному підході до природи, врахуванні загальних взаємозв'язків і взаємозумовленості явищ у природі та суспільстві; в охороні не тільки окремих об'єктів чи явищ, а передусім відновлювальної сили природи, її здатності до розширеного відтворення; у здійсненні природокористування не у вузьких інтересах окремих відомств, а в інтересах усього природного комплексу. Так, у Генеральній схемі планування території України (далі – Генеральна схема) зазначається, що використання території України характеризується значними диспропорціями, а саме малою часткою територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення. Для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов розвитку економіки, забезпечення ефективного використання потенціалу територій зі збереженням їх природної й історичної самобутності на підставі результатів оцінки природних і антропогенних чинників (вид і щільність забудови, екологічний стан тощо) Генеральною схемою визначено за видами та режимами переважного

використання певні види територій, серед яких виділено території й об'єкти природно-заповідного фонду, ліси, водно-болотні угіддя, землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, важливі для збереження біологічного й ландшафтного різноманіття (зона національної екологічної мережі) [6].

Видається недопустимою відсутність у базовому екологічному законі – Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» – поняття «національна екологічна мережа» [7]. У контексті реформування та уніфікації природоохоронного законодавства доцільно включити складники екологічної мережі до об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища, виклавши ч. 2 ст. 5 зазначеного нормативно-правового акта в такій редакції: «Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші складники екологічної мережі, а також інші території й об'єкти, визначені відповідно до законодавства України» [3, с. 48].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» не дає вичерпного переліку категорій територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, оскільки не оперує поняттям «екомережа». А щоб мати уявлення про систему, треба чітко уявляти її елементи, їх класифікацію, співвідношення, взаємодію тощо. Тому вважаємо за необхідне внести зміни до ч. 2 ст. 60 цього Закону, виклавши її в такій редакції: «Природні території, території й об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють екологічну мережу».

Т.В. Лісова також пропонує ст. 60 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» доповнити ч. ч. 3 і 4, виклавши їх у такій редакції: «Екологічна мережа – єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, та об'єктів, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні» [3, с. 48].

Однак мусимо констатувати, що формування екологічної мережі України відбувається надзвичайно повільно, Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, на жаль, так і не була втілена. Більше того, останнім нормативно-правовим актом, спрямованим на врегулювання зазначеної сфери суспільних відносин, став Порядок включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1196. До сьогодні жодного подальшого законодавчого регулювання питання формування екологічної мережі не мають, при цьому чинний Закон України «Про екологічну мережу України» містить велику кількість декларативних норм, що, зрозуміло, є суттєвим недоліком для правозастосування, а основний, базовий складник національної екологічної мережі – території й об'єкти природно-заповідного фонду – ні кількісно, ні якісно не відповідає європейським природоохоронним стандартам.

Зміст раціонального природокористування полягає в розумному, ефективному використанні природних багатств, тобто найменшої їх кількості з найбільшою віддачею, з найбільшою вигодою для досягнення мети виробництва. При цьому пріоритетною має бути ефективність у загальнодержавному масштабі, тобто інтереси жодного виробництва, жодної господарської діяльності не можуть суперечити інтересам загальнодержавним, під якими в до-

сліджуваному контексті й розуміється раціональне природокористування [5, с. 86].

Природні ресурси, функціонуючи у виробництві, взаємодіють між собою. Втручання людини в природу змінює цю взаємодію з корисними чи шкідливими наслідками, поліпшуючи чи погіршуючи якісний склад природних багатств, підвищуючи або знижуючи можливість їх ефективного використання. Недотримання принципу раціонального використання того чи іншого природного ресурсу в тій чи іншій галузі господарства може різко знижувати ефективність усього суспільного виробництва [4, с. 56].

Іншими словами, раціонально використовувати природу – це не значить брати від неї якнайменше, а використовувати без відходів узятє, не брати зайвого й відтворити те, що можливо, прагнучи більш якісного рівня. Раціональне використання природи вимагає, щоб кожне підприємство, кожен природокористувач орієнтувались на дбайливе, господарське використання ресурсів природи,

з найбільшою господарською вигодою, не обмежуючись досягненням вузькогалузевих, відомчих інтересів, завдаючи шкоди природі [4, с. 58].

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що з позицій екологічного права найбільш важливо, щоб науково обґрунтовані межі природокористування, вироблені спеціальними науками і практикою, знайшли адекватне відображення в законодавстві, що регулює відносини щодо раціонального природокористування. Будучи врегульованими в законодавстві, науково обґрунтовані межі вилучення (експлуатації) природних ресурсів і шкідливого впливу на природу набувають правового статусу юридичних критеріїв реалізації принципу раціонального природокористування. Юридичний критерій у зазначеному контексті має становити імперативний припис законодавства. Тому важливо, щоб останній був сформульований чітко, однозначно й виключав будь-які можливості виникнення колізій або прогалин у законодавстві.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Боголюбов С.А. Правовые последствия социального характера природопользования и охраны окружающей среды / С.А. Боголюбов // Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти : матеріали «круглого столу», Харків, 5 груд. 2014 р. / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, НАПрН України. – Х. : НІОУ ім. Ярослава Мудрого, 2014. – С. 31–34.
2. Бринчук М.М. Правовой механизм сохранения (восстановления) экологических систем / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2008. – № 2. – С. 2–9.
3. Лісова Т.В. Актуальні питання правової охорони земель / Т.В. Лісова // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права : круглий стіл, присвяч. пам'яті проф. Ю.О. Вовка, 24 трав. 2013 р. / НУ ЮАУ, НАПрУ. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. – С. 47–48.
4. Мудрова О. Раціональне надрокористування – запорука економічної незалежності держави / О. Мудрова // Вісник прокуратури. – 2006. – № 9. – С. 54–57.
5. Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування : дис. ... докт. юрид. наук / В.Л. Мунтян. – К. : Рад. шк., 1975. – 347 с.
6. Про генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 в редакції від 18.11.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 в редакції від 01.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.