

УДК:349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.37>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Петрецька Н.І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Петрецька Н.І. Правове забезпечення раціонального природокористування в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена актуальній на сьогоднішній день проблемі правового забезпечення раціонального природокористування в умовах воєнного стану. Право природокористування, з точки зору теоретичних основ, розглядається в трьох іпостасях як правовий інститут, як суб'єктивне право, як правовідносини. У наукових колах точаться дискусії навколо теми застосування категорій «правового регулювання», «правового забезпечення» та «управління». Узагальнено, правове регулювання права природокористування можна умовно поділити на три групи. Перша, включає в себе загальні положення законодавства щодо забезпечення права загального природокористування. Другу групу складають спеціальні норми вітчизняного законодавства щодо забезпечення права спеціального природокористування. Третю групу також умовно ділимо на дві частини: застосування міжнародних принципів раціонального природокористування та сталого розвитку; адаптаційне природокористування, з дотриманням принципу «не нашкодити», в умовах правового режиму воєнного стану.

Простежується, що управління здійснюване військовим командуванням та органами державної влади у воєнний час має вагомий вплив на забезпечення національної безпеки, регулювання в системі управління національним господарством та характеризується допустимістю обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб, щоправда законом передбачається строк дії цих обмежень. У статті відзначено, що зміна в організації здійснення управління, впливає на процедури його здійснення в правовому режимі воєнного стану.

Автор дає узагальнену характеристику у викладенні поглядів щодо забезпечення сталого розвитку на умовах раціонального природокористування як першооснови для економічної безпеки України в умовах воєнного стану.

У статті розкриваються процеси внесених змін та доповнень до законодавства, що дозволяють змінювати правовий режим земель для релокованих підприємств. З однієї сторони це питання вирішується за допомогою правового регулювання, а з іншої – необхідно вести мову про підтримку бізнесу, чия діяльність є екологічно спрямованою та інноваційною. Автор прагне донести думку, що війна в жодному разі не має стати причиною порушення принципів раціонального природокористування та сталого розвитку регіонів для нових підприємств.

Збереження якісного та кількісного стану природних ресурсів України в умовах ведення агресивних бойових дій видається вкрай не оптимістичним на тлі обстрілів, бомбардування, мінування, підпалів природних об'єктів, не кажучи вже про інші види забруднень в ході війни. Насправді за допомогою ведення моніторингового та кадастрового спостереження ми можемо порівняти стан природних ресурсів і взагалі природних об'єктів за якісними і кількісними показниками до війни, в процесі та після, що стане у нагоді для документування воєнних злочинів.

Ключові слова: раціональне природокористування; сталий розвиток; природні ресурси; екологічні права; правове регулювання; правового забезпечення; управління.

Petretska N. I. Legal Provision of Rational Nature Management in the Conditions of Martial Law.

The article is devoted to the currently relevant problem of legal provision of rational nature management in the conditions of martial law. From the theoretical foundations, the right of using nature resources, is considering in three guises: as a legal institution, as a subjective right, as a legal relationship. In scientific surrounding there are discussions about the topic of applying the categories of «legal regulation», «legal provision» and «governance». The first one includes, the general legal provisions of ensuring the right of using nature resources by everyone. The second group consists of special norms of domestic legislation on ensuring the right of special using the nature resources. The third group is also conventionally divided into two parts: application of international principles of rational nature management and sustainable development; adaptive nature management, in compliance with the principle of “do no harm”, under the legal regime of martial law.

Observe, that management is carried out by the military command and state authorities in wartime, has a significant impact on ensuring national security, regulation in the management system of the national economy and is characterized by the permissibility of limiting the constitutional human rights and freedoms and legitimate interests of legal entities, at least the law provides the validity period of these restrictions. The article noted, the changes in the organization of administration affects the procedures for its implementation under the legal regime of martial law.

The author gives a generalized description of the provision of sustainable development under the conditions of rational nature management as the primary basis for the economic security of Ukraine in the conditions of martial law.

The article describes the processes of amendments and additions to the legislation that allow changing the legal regime of lands for relocated enterprises. On the one hand, this issue is solved by legal regulation, and on the other - it is necessary to talk about supporting businesses whose activities are innovative and environmentally oriented. The author is conveying the opinion, that the war should in no case be the reason for the violation of the principles of rational nature management and sustainable development of regions for new enterprises.

In the conditions of aggressive hostilities against the background of shelling, bombing, mining, and arson of natural objects, including other types of pollution during the war, the preservation of the qualitative and quantitative state of Ukraine’s natural resources seems extremely unoptimistic. In fact, by conducting monitoring and cadastral observation, we can compare the state of natural resources and natural objects in general by qualitative and quantitative indicators before, during and after the war, which will be useful for documenting war crimes.

Key words: the rational nature management; sustainable development; natural resources; ecological rights; legal regulation; legal provision; governance.

Постановка проблеми. Актуальність даного дослідження обумовлюється здійсненням агресивних бойових дій на території України, що є прямою загрозою безпеки людини, навколишнього природного середовища та сталого розвитку української держави. Правове забезпечення принципу раціонального природокористування повинно бути гарантоване, незважаючи на обставини введення особливого правового режиму воєнного стану. Потрібно напрацювати нові теоретичні засади його об’єктивного втілення у сьогоденних реаліях. Вироблення нових підходів щодо правового забезпечення сталого розвитку та природокористування стане позитивним досвідом для практики правового регулювання суспільних відносин у цій галузі.

Основними науково-теоретичними джерелами цієї статті, крім законодавчої бази, є праці вчених, які активно досліджували питання екологічного права та природокористування, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, а саме наукові доробки Г. Анісімової, В. Андрейцева, А. Гетьмана, Л. Горошкової, П. Драгоса, Н. Кобецької, В. Носік, І. Шопіної та ін.

Виклад основного матеріалу. Право природокористування, з точки зору теоретичних основ, розглядається в трьох іпостасях:

- як правовий інститут, що включає норми права користування всіма видами природних об’єктів та їх комплексного використання;
- як суб’єктивне право - можливість, що належить конкретному суб’єкту використовувати об’єкт природи відповідно до цільового призначення та вилучення його корисних властивостей і якостей;
- як правовідносини – врегульовані нормами права суспільні відносини щодо використання корисних властивостей природних об’єктів, змістом яких є відповідні права та обов’язки користувачів загального та спеціального природокористування [1, с. 114-115].

Правове регулювання права природокористування можна умовно поділити на три групи. Перша, включає в себе загальні положення законодавства щодо забезпечення права загального природокористування. Другу групу складають спеціальні норми вітчизняного законодавства щодо забезпечення права спеціального природокористування. Третю групу також умовно ділимо на дві частини: застосування міжнародних принципів раціонального природокористування та сталого розвитку (у мирний час); адаптаційне природокористування, з дотриманням принципу «не нашкодити», в умовах правового режиму воєнного стану.

Щодо аналізу інституту права природокористування, слід відзначити наступне. Відсутність системного підходу правового забезпечення раціонального природокористування вказує нам на проблему розмежування правового регулювання суспільних відносин у сфері використання й охорони об'єктів природи та їх ресурсів. У зв'язку з цим, зазначає В. Носік, актуальними для еколого-правової науки постають питання щодо можливості законодавчого закріплення екосистеми як об'єкта правового регулювання суспільних відносин у сфері використання та охорони землі, інших об'єктів природи та їх ресурсів з огляду на їхні функції у природі, економіці, суспільстві. [2]

Останнім часом, у наукових колах точаться дискусії навколо теми застосування категорій «правового регулювання» та «правового забезпечення». Пояснюється це збільшенням впливу антропоцентризму у правових відносинах, в тому числі адміністративному праві щодо природокористування. Як пояснює І.М. Шопіна, протягом останніх років спостерігається підвищення ролі «категорії «адміністративно-правове забезпечення», особливістю якої є зміщення акценту в системі прийняття рішень з волі держави та інтенції людини та громадянського суспільства. Вчена, під категорією «адміністративно-правове забезпечення», розуміє систему адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [3, с.143-144]. Позиція вченої є достатньо обґрунтованою. Зауважимо, що у даному дослідженні ми також вживаємо категорію «правове забезпечення» раціонального природокористування, однак не відмовляємось від актуальної - «правове регулювання», що відповідає впровадженому правовому режиму воєнного стану в Україні.

Продовжуючи дану думку, цікавим видалось дослідження Пітера Драгоса та Мартіна Кригіра про теорію регулювання, зокрема (*переклад з англійської наш- Н.П.*): «З'ясування поняття регулювання призводить до дискусій висвітлених у різних джерелах, кожна з яких перетворюється у теорію поліцентричного, мережевого, вузлового, децентралізованого, нового, множинного або урядового управління чи регулювання. Відмінності між цими підходами є більше нюансами, ніж характером, оскільки регулювання більше не має одного ексклюзивного командного центру і зростаючий взаємозв'язок характеризує відносини між багатьма ресурсними центрами регулювання у сучасному світі Розуміння регулювання як певного впливу на хід подій, пов'язує його з вивченням процесів, які поширюються з точки зору їх ефективного упорядкування далеко за межі всього, що охоплюється мисленням про регулювання, як про правила вироблені уповноваженим органом влади або як набору істотних ознак правового регулювання, тоді як в управлінні ми більше зосереджуємося на нормативних атрибутах (наприклад, підзвітність, авторитет, легітимність) інститутів». [4]

Виходячи з таких думок науковців, правове регулювання розуміється як вивчення процесів щодо упорядкування суспільних відносин не тільки шляхом встановлення правил, визначених законодавством, а основна увага зосереджується на суб'єктах і способах їхнього втручання (впливу) на суспільні відносини. Переплітаються поняття правове забезпечення, регулювання та управління. Тобто, забезпечення національної безпеки (екологічної, економічної тощо), управління здійснюване військовим командуванням, регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану, що є цілком законодавчим для упорядкування суспільних відносин в умовах воєнного стану щодо раціонального природокористування.

Введення особливого правового режиму воєнного стану є конституційно передбаченою необхідністю передачі органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, для забезпечення оперативного військового та адміністративного управління. Варто відзначити, що зміна в організації здійснення управління впливає на процедури здійснення управління в правовому режимі воєнного стану. Наприклад, відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану», районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповід-

ній території повноваження, віднесені до їхньої компетенції цим Законом, а також у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення, щодо вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу; встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях. [5]

Забезпечення і гарантування національної безпеки (радіаційна, екологічна, економічна, безпека життєдіяльності людини) є пріоритетом номер один серед основних завдань діяльності держави. Вкрай негативні наслідки для життя та здоров'я людини і загалом екосистеми можуть залишити по собі наслідки екологічної катастрофи. Управління здійснюване військовим командуванням та органами державної влади у воєнний час має вагомий вплив на забезпечення національної безпеки, регулювання в системі управління національним господарством та характеризується допустимістю обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб, щоправда законом передбачається строк дії цих обмежень.

Якщо говорити про моделі економічної безпеки у галузі національного господарства, Л.А. Горшкова виокремила чотири основні, на її думку, детермінанти це: параметри факторів виробництва та інфраструктура (матеріальні і нематеріальні ресурси, необхідні для стабільного функціонування галузі); умови та параметри ринкового попиту на продукцію галузі (реалізується на внутрішньому і зовнішньому ринку); забезпечуючі та технологічно споріднені галузі; стратегія, структура та конкурентна ситуація на ринку. Вчена доповнює ці детермінанти такими чинниками як: випадкові події (*наприклад, у нашому випадку війна – підкреслене курсивом наше Н.П.*); роль уряду (державне регулювання); корпоративне регулювання [6, с.93-94].

Економісти відзначають, що діяльність будь-якої галузі залежить від фіскальної, монетарної та митної політики уряду. В той же час уряд є покупцем товарів для транспорту, армії, зв'язку, охорони здоров'я та інших галузей. А це означає, що в основі взаємозв'язку детермінант економічної безпеки та влади одночасно відбуваються два процеси: з одного боку влада впливає на усі чотири детермінанти економічної безпеки галузі, з іншого – вона сама є об'єктом їх впливу [6, с.87-96].

Можемо це прокоментувати наступним чином, на сьогоднішній день ми зіштовхнулися з негативними наслідками глобалізаційних процесів з одного боку, та застарілими принципами економічного панування шляхом військового вторгнення Росії, – з іншого. Нові виклики, які виникли в процесі військової агресії додають і нових можливостей щодо правового регулювання економічної стабільності та безпеки держави. Ці питання стосуються зокрема і релокації бізнесу у безпечні регіони держави. В результаті ми маємо збережене функціонування підприємств, а з іншого перспективи підтримки переміщених підприємств шляхом надання їм права користування природними об'єктами на переміщених територіях. Однак і тут є певні застереження, зокрема до закону «Про правовий режим воєнного стану» внесені доповнення, якими передбачено повноваження Кабінету міністрів затверджувати порядок щодо визначення підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій, та осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки (в тому числі право на зміну її цільового призначення) державної, комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій. З однієї сторони це добре, оскільки дане питання вирішується за допомогою правового регулювання, а з іншої сторони – необхідно вести мову про підтримку бізнесу, чия діяльність є екологічно спрямованою та інноваційною. На нашу думку, першоосновою для економічної безпеки, та зокрема розвитку України в умовах воєнного стану, є забезпечення сталого розвитку на умовах раціонального природокористування. Війна в жодному разі не має стати причиною порушення принципів раціонального природокористування та сталого розвитку регіонів для нових підприємств.

Виникає необхідність запровадження структурованих систем управління щодо раціонального природокористування. Економічні показники сталого розвитку в умовах війни чітко вказують на всі недоліки управління щодо використання природних ресурсів у мирний час. Наявність застарілої та недосконалої системи екологічного моніторингу, як зазначає Г.В. Анісімова, нині вже розглядається як загроза національній безпеці. Існуючі в нашій державі мережі спостережень побудовані без урахування рекомендацій Європейської економічної комісії ООН в частині створення Європейської мережі інформації про стан довкілля, а тому не спроможні проводити оцінку основних параметрів довкілля відповідно до Директив ЄС [7, с. 105]. Пріоритетність напрямів державної політики сталого

розвитку та раціонального природокористування стосується права як загального природокористування так і спеціального. Екологічний моніторинг природного навколишнього середовища може стати потенційно ефективним у ролі регулятора економічної доцільності природокористування як складова системи управління у сфері охорони навколишнього середовища. Важливу роль у системі державного управління природними ресурсами також відіграє кадастровий процес (облік природних ресурсів, режиму їх використання) у системі державних кадастрів природних ресурсів з метою забезпечення раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Важливою функцією управління є встановлення меж просторово-територіального устрою природних ресурсів. Планування і раціональне використання територій полягає у забезпеченні пропорційного розподілу природних ресурсів щодо їх використання та охорони і зазвичай відображається у програмах загальнодержавного та регіонального розвитку.

Насправді за допомогою ведення моніторингового та кадастрового спостереження ми можемо порівняти стан природних ресурсів і взагалі природних об'єктів за якісними і кількісними показниками до війни, в процесі та після, що стане у нагоді для документування воєнних злочинів. Збереження якісного та кількісного стану природних ресурсів України в умовах ведення агресивних бойових дій видається вкрай не оптимістичним на тлі обстрілів, бомбардування, мінування, підпалів природних об'єктів, не кажучи вже про інші види забруднень в ході війни. Крім того спричинення масштабних аварій на промислових об'єктах, загроза радіаційного забруднення, затоплення шахт, що призводить за ланцюговою реакцією до забруднення водних, земельних ресурсів, завдання непоправної шкоди ландшафтам та іншим природоохоронним об'єктам рослинного та тваринного світу. В науці екологічного права, за вченням В. Андрейцева, присутність екологічного ризику, який може спричинити заподіяння екологічної шкоди, розглядається в основі екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності [8, с. 29-30].

З метою фіксації, розрахунку та систематизації збитків, заподіяних навколишньому природному середовищу внаслідок збройної агресії росії, а також ведення єдиного реєстру таких збитків, виявлення та аналіз випадків, які можуть становити потенційну небезпеку для довкілля та населення, при Державній екологічній інспекції України запрацював Оперативний штаб для формування єдиного реєстру збитків, заподіяних довкіллю внаслідок вторгнення рф на територію України [9].

Слушно зауважує Г.В. Анісімова, що настав час замислитися над можливістю й доцільністю використання еколого-правової категорії «екологічна шкода» (яка тривалий час була об'єктом наукових досліджень екологів-правників), підійти все ж таки до розгляду цього питання комплексно, з позицій екосистемного підходу, особливостей природно-ресурсного потенціалу щодо забезпечення її компенсації, не чекаючи на репарації та контрибуції, розуміючи тривалість цих процесів. Тим більш, що належна компенсація екологічної шкоди – це не лише спосіб захисту екологічних прав, а й юридична гарантія забезпечення безпековості довкілля [7].

Комплексний екосистемний підхід включає в себе популярні засоби конституціоналізації охорони навколишнього середовища, що на національному рівні на даний час включають, як зазначає Луї Котзе (*переклад англійської мови – НП*): (1) екологічні права або в сукупності пов'язані з ними політичні, соціально-економічні фундаментальні права; (2) забезпечення та захист «сталого розвитку» та пов'язаних з ними конституційних принципів, обов'язків або ідеалів; та/або (3) шляхом окреслення державних та недержавних функцій і обов'язків щодо охорони навколишнього природного середовища, а саме: забезпечення рівності між теперішнім і майбутніми поколіннями; збереження і раціональне користування природними ресурсами з дотриманням умов рівного доступу до природних ресурсів; попередження несприятливого впливу на навколишнє середовище; запобігання екологічним катастрофам, мінімізації збитків та забезпечити невідкладне подолання їх наслідків; компенсувати наслідки завдання екологічної шкоди; забезпечення справедливості у сфері екології, доступу до правосуддя та залучення необхідної кількості представників громадянського суспільства до судового процесу. [10, с.209]

Висновки. Аналізуючи викладені вище факти, результатами дослідження є такі твердження:

Управління здійснюване військовим командуванням та органами державної влади у воєнний час має вагомий вплив на забезпечення національної безпеки, регулювання в системі управління національним господарством та характеризується допустимістю обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб, щоправда законом передбачається строк дії цих обмежень. Зміна в організації здійснення управління, впливає на процедури його здійснення в правовому режимі воєнного стану.

За допомогою ведення моніторингового та кадастрового спостереження ми можемо порівняти стан природних ресурсів і взагалі природних об'єктів за якісними і кількісними показниками до війни, в процесі та після, що стане у нагоді для документування воєнних злочинів. Війна в жодному разі не має стати причиною порушення принципів раціонального природокористування та сталого розвитку регіонів для нових підприємств.

Вважаємо, що синхронізація законодавства України з міжнародним правом у природоохоронній сфері, є одним з тих напрямів, коли уніфікуються поняття екологічної шкоди та екологічного ризику (наприклад, в умовах транскордонного співробітництва), а також уніфікованим є розуміння принципу раціонального природокористування та сталого розвитку, інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики. Однак така синхронізація не повинна применшувати в економічному та природоохоронному сенсі, цінностей та унікальності природних ресурсів, що є національним багатством та гордістю українського народу.

Список використаних джерел:

1. Екологічне право: підруч. для студ. юрид. навч. закл. / заг. ред. А.П. Гетьмана. Х.: Право. 2014. 432 с.
2. Носік В. «Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні». Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції: «Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природо-ресурсних відносин в умовах глобалізації». Прикарпатський національний університет ім Василя Стефаника. 2019 р.
3. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*, № 4. 2018. С. 141–145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip_2018_4_19.
4. *Regulatory Theory: Foundations and applications*, edited by Peter Drahos, published 2017 by ANU Press, The Australian National University, Canberra, Australia.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2015, № 28, ст. 250.
6. Горошкова Л.А. Аналіз детермінант економічної безпеки галузей національного господарства. *Економический вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов*, 2012. 19-1. С. 87–96.
7. Анісімова Г. Забезпечення екологічної безпеки, життя і здоров'я громадян в умовах воєнного стану: еколого-правовий аспект. *Проблеми законності*. № 157. 2022. С. 93–115. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.256787>.
8. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. К.: Знання-Прес. 2002. 331 с.
9. Усі заподіяні нашому докільлю збитки ворог має обов'язково відшкодувати. *Голос України*. 25.05.2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/360514>.
10. Louis J. Kotzé (2012). *Arguing Global Environmental Constitutionalism*. *Transnational Environmental Law*, 1. pp 199–233. URL: <http://journals.cambridge.org/>.