

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Дейнега М. А.

Стаття присвячена дослідженню системи природоресурсного законодавства України і формуванню концептуальних положень щодо його вдосконалення. Встановлено, що природоресурсне законодавство в Україні розвивалося на загальних концептуальних засадах, запозичуючи вироблену у ХХ ст. систему природоресурсного законодавства. Ця система базувалася на галузевому підході до правового регулювання природоресурсних відносин і науково обґрунтованому розмежуванні предметної сфери тих галузей права, що регулюють природоресурсні відносини. Такий підхід передбачав системне регулювання окремих видів природоресурсних відносин і формування на цій основі самостійних галузей поресурсного законодавства: земельного, водного, лісового, законодавства про рослинний і тваринний світ. Проте прийняті в Україні принципи сталого розвитку і засади збалансованого, екосистемного, комплексного використання природних ресурсів вимагають розробки нового сучасного підходу до розвитку природоресурсного законодавства. Необхідна сучасна наукова концепція, що дасть змогу спрогнозувати динаміку розвитку природоресурсного законодавства, визначити принципи та пріоритети правового регулювання, послідовність прийняття нових законів та внесення змін до чинних нормативно-правових актів з урахуванням вимог міжнародного та європейського законодавства. Узв'язку з цим сучасний стан природоресурсного законодавства України, яке на сьогодні представлено системою поресурсних галузей законодавства, потребує подальшого розвитку та суттєвого вдосконалення. Нагальною є розробка Концепції розвитку природоресурсного законодавства України, метою якої мають стати пропозиції щодо формування та вдосконалення основ природоресурсного законодавства. Найважливіші положення концепції природоресурсного законодавства мають бути відображені в основному законі - Природоресурсному кодексі, який займатиме центральне місце в системі норм, спрямованих на правове регулювання відносин у сфері природокористування.

Ключові слова: природоресурсне законодавство, природоресурсний кодекс, концепція розвитку законодавства, природоресурсні правовідносини, концепція сталого розвитку.

Deineha M. A. Conceptual principles of improving the system of natural resource legislation of Ukraine

The article is devoted to the study of the system of natural resource legislation of Ukraine and the formation of conceptual provisions for its improvement. It was established that the natural resource legislation in Ukraine developed on a general conceptual basis, borrowing the legislation developed in the 20th century system of natural resource legislation. This system is based on a sectoral approach to the legal regulation of natural resource relations and is based on a scientifically based demarcation of the subject area of those legal branches that regulate natural resource relations. This approach involves the systematic regulation of certain types of natural resource relations and the formation of independent branches of natural resource legislation on this basis: land, natural resources, water, forest, legislation on plant life, animal life. However, the principles of sustainable development and balanced, ecosystemic, integrated use of natural resources, approved and adopted in Ukraine, require the development of a new modern approach to the development of natural resource legislation. We need a modern scientific concept that will make it possible to predict the dynamics of the development of natural resource legislation, to determine the principles and priorities of legal regulation, the sequence of adoption of new laws and the introduction of changes to current regulatory legal acts taking into account the requirements of international and European legislation. In this regard, the current state of natural resource legislation of Ukraine, which is currently represented by the system of resource-specific branches of legislation, requires further development and significant improvement. There is an urgent need to develop a Concept for the development of natural resource legislation of Ukraine, the purpose of which should be proposals for the formation and improvement of the foundations of natural resource legislation. The most important provisions of the concept of natural resource legislation should be reflected in the basic law - the Natural Resources Code, which will occupy a central place in the system of norms aimed at legal regulation of relations in the field of natural resource use.

Key words: natural resource legislation, natural resource code, concept of legislation development, natural resource legal relations, concept of sustainable development.

Постановка проблеми та її актуальність. Природоресурсне право в Україні має досить значну історію правового регулювання суспільних відносин у сфері використання природних ресурсів. І сьогодні вже можна беззаперечно стверджувати, що в Україні практично сформувалась самостійна галузь права - природоресурсне право. Дослідження ж системи природоресурсного законодавства України і формування концептуальних положень щодо його удосконалення дасть змогу у подальшому надати додаткові обґрунтування щодо самостійності галузі природоресурсного права як такої, якій притаманна як власна системна побудова, так і наявність характерної лише для природоресурсного права системи законодавства. Оскільки, як зазначають науковці, система законодавства - це форма життя права [1, с. 250].

Сучасний стан природоресурсного законодавства України, що представлене нині системою поресурсних галузей законодавства, потребує подальшого розвитку і суттєвого вдосконалення. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба розробки Концепції розвитку природоресурсного законодавства України, метою якої мають стати пропозиції щодо формування та удосконалення основ природоресурсного законодавства.

Метою статті є дослідження системи природоресурсного законодавства та формування концептуальних положень щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Система законодавства у сфері використання окремих природних ресурсів налічує століття. Людство накопичило величезний досвід регулювання правових відносин у сфері використання земель, вод, надр, лісів, окремих тварин і фауни у цілому, рослинного світу. Система нормативно-правових актів, покликаних регулювати природоресурсні відносини, формувалась протягом багатьох десятиліть, її розвиток продовжується й нині.

Національне та зарубіжне законодавство щодо окремих видів природокористування має у своєму активі і кодифіковані, і некодифіковані національні законодавчі акти у сфері використання окремих видів природних ресурсів. Але законодавство, яке інтегрує окремі види використання природних ресурсів (природоресурсне законодавство), що встановлює загальні принципи і правила природокористування, на жаль, знаходиться на стадії формування.

Процес законотворчості носить ситуативний характер і є скоріше відповіддю на окремі події (обмеженість природних ресурсів, їх зростаюче значення для економіки). Створення галузі при-

родоресурсного законодавства - це насамперед величезна систематизуюча робота. При цьому труднощі такої систематизації дуже великі. Даний процес пов'язаний з необхідністю впорядкування законотворчості, з одного боку, і з забезпеченням логічності, узгодженості, усунення множинності законодавства, правильності та ефективності його застосування - з другого. Вважаючи за необхідне вдосконалення природоресурсного законодавства, маємо на увазі насамперед прагматичну мету - підвищення ефективності як законотворчої діяльності, так і правозастосування.

Законодавство про використання окремих видів природних ресурсів (земель, води, надр, флори і фауни) в Україні дуже розвинене і детально врегульоване, але у даному випадку йдеться про нову редакцію, нове прочитання концепції якості життя з точки зору комплексного використання всіх видів природних ресурсів. При цьому, до сих пір у законодавстві переважав охоронний принцип. Необхідний інший підхід - інтеграційно-попереджувальний.

Процес удосконалення природоресурсного законодавства досить тривалий і вимагає насамперед прийняття концепції розвитку його системи. На базі концепції розвитку законодавства можна було б вирішити низку принципових питань: про місце і роль природоресурсного законодавства у системі національного законодавства; створення понятійного апарату, термінів; окреслення сукупності суспільних відносин та об'єктів правового регулювання; визначення принципів законодавства про природокористування; гарантування дотримання прав та обов'язків суб'єктів природокористування щодо забезпечення природними ресурсами; правові форми використання природних ресурсів; процедуру прийняття рішень у сфері природокористування; визначення системи органів і функцій управління; умов і форм відповідальності за протиправну поведінку та ін.

Необхідність розробки концепції розвитку системи природоресурсного законодавства обумовлюється рядом факторів. По-перше, природоресурсне законодавство нині досить широке й багатопланове. Його концепція відображена як у самих законах і підзаконних нормативно-правових актах, так і в документах загального, стратегічного, концептуального, прогностичного призначення. По-друге, природоресурсне законодавство розвивається зараз по шляху галузевого розчленування комплексної проблеми природокористування на окремі галузі законодавчого регулювання. По-третє, назріла необхідність прийняття

базового законодавчого акта, що сформував би основи комплексного використання всіх видів природних ресурсів.

Формування концепції природоресурсного законодавства і реалізація її вимог у практичній діяльності, вирішення всього комплексу проблем, пов'язаних з використанням природних ресурсів, не терплять зволікання. З урахуванням того, що сучасний стан природи в цілому й окремих видів природних ресурсів накопичив великі потенційні небезпеки, які можуть катастрофічно реалізуватися або при навмисних, або при ненавмисних діях (бездіяльності), необхідні нові підходи до вирішення питань природокористування як на національному рівні, так і в межах міжнародного співтовариства. Наявність екологічної кризи у сфері використання природних ресурсів у глобальному і регіональному сенсах загальноновизнано суспільною свідомістю. Різні за своїм походженням, спрямованістю, колу учасників і наслідків антропогенні фактори у сфері природокористування тільки збільшують ризики глобальних та регіональних катастроф, всі вони об'єднані родовими ознаками - неминучістю, масштабністю, масовістю, раптовістю.

Тому основою концепції природоресурсного законодавства повинен стати синтетичний підхід, який вбирає довгострокові пролонговані дії, що концентрують увагу не стільки на самому факті подій у природному середовищі, скільки на можливості попередження (профілактики) потенційних наслідків такого класу подій. Нинішня рівновага у системі «природа - людина» вкрай нестійка, виникнення глобальної кризи більш ніж можливе, сучасні закони у сфері природокористування не вирішують жодної проблеми принципово, а просто відкладають їх на «потім».

Україна значно відстає від західних країн у правовому регулюванні проблем природокористування. Розробка концепції природоресурсного законодавства - найважливіше завдання права на сучасному етапі розвитку нашої країни.

Теорія і практика сучасного законодавства ще не виробили достатнього матеріалу для теоретичного узагальнення усіх факторів, що створюють стійку концепцію природоресурсного законодавства. Однак темпи негативних змін у використанні природних ресурсів вимагають об'єднання цих явищ в єдине ціле і створення досить цілісної концепції законодавства у цілому. Завданнями даної концепції мають бути: розробка теоретичних основ системи природоресурсного законодавства; аналіз існуючої національної поресурсної законо-

давчої бази, порівняльний аналіз міжнародного і зарубіжного законодавства у зазначеній сфері; узгодження суміжних національних законів щодо окремих природних ресурсів і природокористування в цілому; підготовка переліку законодавчих і нормативно-правових актів, що потребують розробки та прийняття, визначення структури законодавчого вирішення проблеми природокористування; визначення рівня та черговості законодавчого вирішення окремих проблем у сфері природокористування; вироблення єдиної термінології і понятійного апарату, принципів природоресурсного законодавства.

Найбільш важливі положення концепції природоресурсного законодавства мають знайти відображення у базовому законі, що займає центральне місце у системі норм, спрямованих на правове регулювання відносин у сфері використання природних ресурсів. По суті, повинна бути наново створена і визначена в окремому законі загальна частина природоресурсного права. Також необхідно скоротити кількість нормативно-правових актів про конкретні види використання окремих видів природних ресурсів шляхом їх консолідації або навіть повного скасування деяких із них з перенесенням окремих норм у базовий природоресурсний закон. Слід упорядкувати сформоване у законодавстві нагромадження неузгоджених норм щодо використання окремих природних ресурсів.

Сьогодні природоресурсне законодавство являє собою об'єднання (сукупність) кількох галузей законодавства. У Класифікаторі галузей законодавства, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 2 червня 2004 р. № 43/5, названо такі галузі, що належать до сфери використання природних ресурсів: земельне законодавство, законодавство у сфері охорони та використання надр, законодавство у сфері охорони лісів і лісокористування, законодавство у сфері охорони водних об'єктів і водних ресурсів, водокористування тощо. Однак зростаюча потреба в організації комплексного, збалансованого природокористування зумовили реальну необхідність існування і розвитку нової інтегрованої галузі законодавства - природоресурсного законодавства.

В юридичній літературі давно усвідомлена необхідність консолідації пооб'єктного природоресурсного законодавства в єдину галузь - природоресурсне законодавство, що органічно включило б законодавство про землю, про надра, про тваринний світ, лісове та водне законодавство,

не позбавляючи їх при цьому власної внутрішньої структури і певною мірою самостійності щодо природоресурсного законодавства.

Тут доречно звернутися до вже наявного досвіду і пропозицій з удосконалення й систематизації (кодифікації) екологічного права. Удосконалення екологічного законодавства, на думку В.І. Андрейцева, - це системний процес діяльності уповноважених органів держави та утворення ними робочих груп щодо підготовки законопроектів, спрямованих на урегулювання екологічних правовідносин, внесення до уже чинних відповідних змін та доповнень, що впливають із практики застосування актів екологічного законодавства, виконання вимог міжнародних Конвенцій та інших договорів, взятих Україною зобов'язань у цій сфері [2, с. 5].

Відповідно до Концепції національної екологічної політики України на період за 2020 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р, було передбачено подальший розвиток екологічного законодавства шляхом його гармонізації з європейським законодавством та нормами міжнародного права, розроблення проекту Екологічного кодексу України, забезпечення його прийняття та дотримання основних вимог цього документа. Однак вперше офіційно йшлося про підготовку і прийняття кодифікованого законодавчого акта в сфері екологічних відносин у формі Екологічного кодексу України на перспективу без визначення конкретного терміну його прийняття в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року. Водночас вже Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 р., затверджені Законом України від 28 лютого 2019 р., про цю кодифікацію навіть і не згадують, а лише зазначають про необхідність приведення екологічного законодавства України у відповідність із положеннями джерел *acquis communautaire* за відповідними напрямками.

В.І. Андрейцев зазначає, що, як показала практика, кодифікація екологічного законодавства виявилася нездійсненою проблемою для нашої держави, хоча проектів Екологічного кодексу не бракувало. Однією з причин, на думку вченого, була відсутність концептуальної ідеї проекту Екологічного кодексу [2, с. 7]. Науковець вказує на те, що на сьогоднішній день не вироблено концептуальних засад єдиного комплексного зако-

нопроекту щодо регулювання екологічних правовідносин та існують різноманітні думки щодо його форми, структури й змістовного наповнення [2, с. 13]. Ідея доцільності систематизації реально існує, але форми її застосування у процесі правотворчості кардинально різняться на теоретичному і практичному рівнях [2, с. 14].

В еколого-правовій літературі утвердилася думка, що систематизація екологічного законодавства передбачає розробку і прийняття єдиного та кодифікованого акта у формі Екологічного кодексу України [2-6]. Окремі дослідники стверджують також про необхідність прийняття Кодексу Законів про довкілля, який має завершити кодифікаційний процес у сфері регулювання екологічних суспільних відносин [7, с. 18]. Але, потреба у кодифікованому екологічному акті, на думку еколого-правової наукової спільноти, є очевидною у зв'язку з тим, що чинний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» юридично не відіграє роль базового закону у сфері охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, відповідно до якого має розроблятися природоресурсне та інше спеціальне законодавство.

Як зазначає В.І. Андрейцев, такий акт має бути саме актом консолідації приписів стосовно регулювання трьох блоків правовідносин - щодо забезпечення екологічної безпеки, якості ландшафтів, як життєзабезпечувальних елементів довкілля та ефективного використання природних ресурсів з чітким правовим режимом кожного із них відповідно до імперативів та пріоритетів державної екологічної політики попередньо опрацьованих за блоками правового регулювання екологічних правовідносин та інтегрованих у зазначений консолідований законодавчий акт [2, с. 7].

Однак проблема ускладнюється непростим характером зв'язків норм суто екологічного законодавства з нормами, які, регулюючи відносини щодо охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів, містяться у різних галузях законодавства України. Складність розробки кодифікованого нормативно-правового акта еколого-правового змісту зумовлена комплексним характером екологічного права, що, безсумнівно, повинно позначитися і на змісті Екологічного кодексу.

Свого часу в Україні був підготовлений і поданий на розгляд Верховної Ради законопроект Екологічного кодексу [8]. При цьому, законопроект не відносив до сфери регулювання Екологічного кодексу питання охорони та використання окре-

мих природних ресурсів. Дослідники вказували на те, що природоресурсні аспекти охорони довкілля на сьогодні досить вдало врегульовані на рівні спеціальних законодавчих актів, у тому числі кодифікаційних, які всебічно та з урахуванням специфіки кожного природного ресурсу (землі, вод, лісів, надр тощо) регулюють питання їх охорони, раціонального використання та відтворення. Однак Екологічний кодекс так і не було прийнято. Вбачається, що однією з причин цього є різні погляди на структуру Екологічного кодексу і складний комплексний характер предмета його правового регулювання.

У зв'язку з цим, на думку В.І. Андрейцева, сьогодні систематизація екологічного законодавства у формі консолідації була б виправдана при створенні Природоресурсного кодексу України на базі поресурсних кодексів та відповідних законів. Як підкреслює вчений, зазначені законодавчі акти могли б становити основу особливої частини Природоресурсного кодексу. Загальна частина потребує відповідної аналітичної обробки щодо обґрунтування приписів цієї частини на основі часткових кодифікаційних робіт з його підготовки, виявлення загальних та особливих приписів, що виникають із змісту відповідного правового регулювання щодо використання природних ресурсів, особливостей правового режиму з їх використання та відтворення [2, с. 19].

Об'єктивну потребу у консолідації норм природоресурсного права в єдиному Природоресурсному кодексі України, створеному шляхом об'єднання існуючих кодексів і спеціальних законів, що регламентують відносини щодо окремих природних ресурсів, вбачає і В.М. Єрмоленко. Тоді, вважає вчений, і викристалізується відповідна система природоресурсного права [9, с. 153].

При цьому, на думку В.І. Андрейцева, природоохоронний блок, а також блок забезпечення екологічної безпеки є набагато більш проблемними, а тому більш схильними до кодифікації шляхом розробки і прийняття відповідно Природоохоронного кодексу і Закону про екологічну безпеку. Отже, Екологічний кодекс - це скоріше перспектива, аніж реальність [10, с. 171].

Природоресурсне законодавство в Україні розвивалося на загальній концептуальній основі, запозичивши розроблену ще у ХХ ст. систему природоресурсного законодавства. Ця система заснована на галузевому підході до правового регулювання природоресурсних відносин і спирається на науково обґрунтоване розмежування предметної сфери тих правових галузей, що регу-

люють природоресурсні відносини. Цей підхід передбачає системне регулювання окремих видів природоресурсних відносин і формування на цій основі самостійних галузей природоресурсного законодавства: земельного, надрового, водного, лісового, законодавства про рослинний світ, про тваринний світ.

Однак затверджені й прийняті в Україні принципи сталого розвитку та збалансованого, еко-системного, комплексного використання природних ресурсів вимагають розробки нового сучасного підходу до розвитку природоресурсного законодавства. Потрібна сучасна наукова концепція, яка дасть змогу передбачити динаміку розвитку природоресурсного законодавства, визначити принципи і пріоритети правового регулювання, послідовність прийняття нових законів і внесення змін до чинних нормативно-правових актів з урахуванням вимог міжнародного та європейського законодавства.

Висновки. У зв'язку з тим, видається необхідним прийняття Концепції розвитку природоресурсного законодавства України, а також базового закону про природні ресурси і природокористування - Природоресурсного кодексу, який містив би уніфіковані основи використання природних ресурсів. Пропонований закон має передбачати: у Загальній частині: 1) науково обґрунтовану розгалужену систему термінів і визначень, зокрема таких, як: «природний ресурс», «природокористування», «використання природних ресурсів», «відтворення природних ресурсів», «стале використання природних ресурсів», «екологічно збалансоване використання природних ресурсів», «комплексне використання природних ресурсів», «раціональне використання природних ресурсів» та інші; 2) систему принципів використання природних ресурсів; 3) положення, що регулюють питання права власності на природні ресурси, право користування природними ресурсами (право загального і спеціального користування природними ресурсами, інші види права користування природними ресурсами), інші права на природні ресурси (сервітут та ін.); 4) перелік підстав виникнення, зміни та припинення права власності та користування природними ресурсами; 5) організаційну систему державного управління у сфері використання природних ресурсів, функції управління; 6) систему економічного регулювання у галузі природокористування (загальні положення щодо обчислення і сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів за користування природними ресурсами; заходи забезпечення

державної підтримки діяльності, здійснюваної у сфері природокористування і т.п.); 7) положення щодо юридичної відповідальності за порушення природоресурсного законодавства; в Особливій частині - загальні правові засади використання і відтворення окремих природних ресурсів. При цьому систематизація Загальної частини Природоресурсного кодексу має відбуватися у формі кодифікації, Особливої частини - у формі консолідації, на основі чинного поресурсного законодавства України.

Наукове дослідження виконане завдяки іменній стипендії Верховної Ради України для молодих учених - докторів наук за 2022 рік.

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. С. 250.
2. Андрейцев В.І. Удосконалення екологічного законодавства: концептуальні засади. *Досвід і проблеми вдосконалення екологічного законодавства: матеріали Міжнародного круглого столу, присвяченого 15-річчю початку підготовки фахівців у галузі правознавства в НГУ (м. Дніпропетровськ, 14.12.2012 р.)*. Дніпропетровськ, 2012. С. 5-28.
3. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. 772 с.
4. Краснова М.В. Проблеми систематизації природоохоронного законодавства України. *Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного*

та аграрного законодавства України: збірник наукових праць Круглого столу (м. Київ, 18.03.2011 р.). Київ: ВГЛ «Обрії», 2011. С. 28-33.

5. Малишева Н.Р. Право природокористування. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 93-131.

6. Шемшученко Ю.С. Экологический кодекс Украины в системе соответствующей отрасли законодательства. *Состояние и перспективы развития аграрного права: материалы Междунар. науч.-теорет. конф., посвященной 80-летию д.ю.н., проф., акад. АгрН Украины В.З. Янчука (г. Киев, 26-27.05.2005 г.) / под ред. В.М. Ермоленко, В.И. Курило*. Киев: Магистр - XXI столетие, 2005. С. 18-26.

7. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля. *Право України*. 2011. № 2. С. 11-19.

8. Пояснювальна записка до проекту Екологічного кодексу України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

9. Ермоленко В.М. Теоретичні проблеми розмежування галузей екологічного і природоресурсного права. *Право України*. 2010. № 6. С. 148-153.

10. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навчальний посібник. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

*Дейнега М. А.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного
та господарського права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України*