

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут держави і права імені В.М. Корецького

**ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ,
ПРИРОДОРЕСУРСНИХ ТА КОСМІЧНИХ ВІДНОСИН
ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ПРАВО, ІНСТИТУЦІЇ,
СУЧАСНІ ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ**

До 30-річчя Закону України
«Про охорону навколишнього природного середовища»
та 20-річчя Земельного кодексу України

МАТЕРІАЛИ
Всеукраїнської науково-практичної конференції
м. Київ, 12 листопада 2021 року

Київ
Видавництво «Наукова Столиця»
2021

УДК 349.4/.6

E45

Редакційна колегія:

Малишева Н.Р., докт. юрид. наук, проф., акад. НАПрН України (відповідальний редактор),
Кулинич П.Ф., докт. юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України; **Олещенко В.І.** – канд. геогр.
наук, доцент, **Красіліч Н. М.** – канд. юрид. наук, доцент.

E45 Ефективність регулювання екологічних, природоресурсних та космічних відносин для сталого розвитку: право, інституції, сучасні інформаційні технології : Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. до 30-річчя Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 20-річчя Земельного кодексу України (м. Київ, 12 листопада 2021 р.). – К.: Видавництво «Наукова Столиця», 2021. – 232 с.

ISBN 978-617-7649-48-8

До Збірника матеріалів включено наукові доповіді та повідомлення, представлені на Всеукраїнській науково-практичній конференції, організованій Інститутом держави і права імені В. М. Корецького НАН України з нагоди 30-річчя Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та 20-річчя Земельного кодексу України і проведеної в дистанційному режимі 12 листопада 2021 р.

Предмет обговорення – історичні передумови ухвалення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (25 червня 1991 р.) та Земельного кодексу України (25 жовтня 2001 р.), їх роль у формуванні сучасної системи вітчизняного законодавства, досвід та проблеми реалізації положень цих актів, наукові засади подальшого розвитку, прискорення проведення систематизації екологічного, земельного та іншого природоресурсного законодавства в контексті реалізації принципів сталого розвитку, політики України щодо євроінтеграції та децентралізації владних повноважень, а також нові можливості, пов'язані з впровадженням сучасних інформаційних технологій у систему законодавства та відповідної діяльності.

Матеріали друкуються в авторській редакції.

ISBN 978-617-7649-48-8

© Інститут держави і права імені
В. М. Корецького НАН України, 2021
© Видавництво «Наукова Столиця», 2021

якого необхідно забезпечити); 2) суб'єкт забезпечення екологічної безпеки; 3) об'єкт екологічної небезпеки (джерело зовнішніх та внутрішніх загроз екологічній безпеці об'єкта); 4) суб'єкт запобігання заподіяння шкоди об'єкту внаслідок реалізації загроз; 5) зміст суб'єктивних прав та юридичних обов'язків із забезпечення запобігання завданню шкоди.

Перелік використаних джерел:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII // Офіційний вісник України від 12.04.2019 — 2019 р., № 28, стор. 29, ст. 980.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року : Закон України від 21 квітня 2011 р. № 3268-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3268-17#Text> (дата звернення: 12.11.2021)
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 // Офіційний вісник України від 28.08.2020 — 2020 р., № 67, стор. 315, ст. 2155.
4. Про затвердження Стратегії економічного розвитку Донецької та Луганської областей на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 1078-р // Офіційний вісник України від 28.09.2021 — 2021 р., № 75, стор. 173, ст. 4720.
5. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.11.2021)
6. Про схвалення Концепції Державної цільової програми справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 р. № 1024 // Урядовий кур'єр від 01.10.2021 - № 190.

КОБЕЦЬКА Н.Р.,
докт. юрид. наук, проф., Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника,
м. Івано-Франківськ

КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Феномен правового регулювання як здійснюваного за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень тощо) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільних потреб цього соціального ладу (визначення за С. С. Алексєєвим [1, с. 289]) є предметом аналізу представників як загальної теорії права, так і

галузевих наук з точки зору його суті, змісту, структури, етапності, а також цінності, результативності чи ефективності.

У найбільш загальному вигляді ефективність правового регулювання можна представити як «його спроможність приводити до максимально можливих позитивних результатів за рахунок обґрунтованих, розумних і доцільних витрат та обмежень» [2, с. 96]. Як зазначає П. М. Рабінович, «ефективність правового регулювання характеризується співвідношенням реальних результатів здійснення закону з його метою» [3, с. 173].

Ефективність правового регулювання (і еколого-правового, в тому числі) може досліджуватись, виходячи з різних підходів: за окремими критеріями ефективності, за кінцевим результатом, за підставністю (обґрунтованістю) вибору тих чи інших засобів регулювання тощо. Зараз хочеться тезово зупинитись на проблемах забезпечення ефективності еколого-правового регулювання на різних його стадіях, а саме: при формуванні правової норми (право-, законотворчості), виникненні суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, їх реалізації в рамках конкретних правовідносин (в тому числі, в процесі правозастосування).

Особливе значення в механізмі правового регулювання має його початкова стадія – стадія правоутворення, формування та об'єктивації правил поведінки у приписах законів. Професійність законодавця, врахування результатів юридичної експертизи проекту, володіння об'єктивною, валідною інформацією про стан суспільних відносин, існуючі засади їх регулювання, чіткість уявлень про загальносуспільну цінність, мету і результати правового регулювання – ось те, без чого неможлива ефективна законотворча робота. Для того, щоб сформулювати правову норму, оновити існуючий правовий механізм регулювання слід керуватися усталеними законами формальної логіки (тотожності, несуперечливості, достатньої підстави, виключення третього). Водночас, при оцінці ефективності сучасної правотворчості, на жаль, абсолютно об'єктивним є висновок Н. М. Оніщенко, що «дедалі менше ми спостерігаємо наявність у законотворчості доктринального підходу з боку суб'єктів законотворчої ініціативи: адже правовою доктриною рідко керуються у законотворчій практиці. За таких умов з'являються еkleктичні закони, а норми-регулятори вступають між собою у конкуренцію, виникають колізії та інші негативні наслідки законотворчості» [4, с. 38].

Екологічне законодавство останні роки за висловом Н. Р. Малишевої «розвивається як вшир, так і вглиб» [5, с. 14]. Однак, існуючий законодавчий масив та постійні спроби законодавця вдосконалити, доповнити та деталізувати

регулювання окремих відносин не завжди характеризуються системністю, послідовністю та дотриманням правил законодавчої техніки. Часто законодавець, керуючись загальними гаслами суспільної значущості, актуальності та важливості певних проблем, пропонує до прийняття спеціальний закон чи внесення змін до чинного загального закону, не враховуючи логіки та змісту чинних приписів. Так, наприклад, в 2010 та 2019 роках ст. 14 Кодексу України про надра доповнено додатковими видами користування надрами: 1) виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції, 2) геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробка родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ). Разом з тим, закріплений перелік видів користування надрами побудований на підставі одного критерію – цільового призначення використання надр, а види, якими доповнена відповідна стаття, не відповідають логіці її викладу.

В 2014-2017 роках на розгляді Верховної Ради України знаходився проект закону «Про видобування та реалізацію бурштину», що позиціонувався як такий, що пропонує комплексний підхід розв'язання проблеми нелегального видобування бурштину. Виникає питання: хіба вирішення цієї проблеми лежить в площині недосконалості правових механізмів видобування бурштину, визначених Кодексом про надра України?

У ряді випадків суб'єктивні та об'єктивні фактори, що впливають на правове регулювання окремих відносин, приводять до колапсу системи цих відносин, як, наприклад, в питаннях вдосконалення правового регулювання відносин державного екологічного контролю. 31.05.2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України була схвалена Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Концепція передбачала досить логічний порядок дій. Зокрема, впродовж першого етапу її реалізації передбачалось: затвердити Кабінетом Міністрів України план заходів з реалізації Концепції; утворити Службу та затвердити положення про неї; ліквідувати Держекоінспекцію та її територіальні органи; провести конкурс на зайняття посад у Службі та її міжрегіональних територіальних органах; передати усі повноваження Держекоінспекції Службі.

Однак план дій, визначений Концепцією, на практиці реалізований не був, а натомість були затверджені:

1) Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. № 102 «Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері

охорони навколишнього природного середовища», в якій постановлено: «1. Утворити як юридичні особи публічного права міжрегіональні територіальні органи Державної екологічної інспекції за переліком згідно з додатком 1. 2. Ліквідувати як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної екологічної інспекції за переліком згідно з додатком 2». Тобто практика пішла шляхом першочергової ліквідації територіальних органів, без реформування центрального органу екологічного контролю.

2) Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. № 750 «Деякі питання Державної природоохоронної служби України», що закріпила: «1. Ліквідувати Державну екологічну інспекцію. 2. Ліквідувати як юридичні особи публічного права територіальні та міжрегіональні територіальні органи Державної екологічної інспекції за переліком згідно з додатком 1. 3. Утворити Державну природоохоронну службу України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику з проведення державного моніторингу навколишнього природного середовища та державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. 4. Утворити як юридичні особи публічного права міжрегіональні територіальні органи Державної природоохоронної служби за переліком згідно з додатком 2». При цьому, в додатку 1 були перераховані як формально вже ліквідовані попередньою постановою територіальні органи Держекоінспекції, так і новостворені нею міжрегіональні органи.

3) Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2019 р. № 873, якою визнано такою, що втратила чинність попередню постанову № 750.

Така нормотворчість – яскравий приклад безсистемності, відсутності координації та розуміння сутності відносин, що регулюються. Перелік подібних прикладів можна продовжувати і далі.

На стадії реалізації правових норм проблеми з належним втіленням їх у життя, відображенням через права та обов'язки суб'єктів пов'язані з різними факторами.

Це, зокрема, може бути відсутність організаційних, матеріальних, фінансових засобів для реалізації відповідних приписів. Як приклад, ситуація з визначеною ще в 2012 році (Закон України від 2.10.2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового

регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами») заборонаю з 1 січня 2018 року захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів (п. 1 ст. 32 Закону України «Про відходи»), закріпленим у 2018 році (шляхом внесення змін до ст. 35-1 Закону України «Про відходи») обов'язком роздільного сортування побутових відходів. На жаль, поки що ці приписи існують тільки «на папері». Важливо, щоб прийняття тої чи іншої норми (якщо вона вимагає додаткових організаційно-матеріальних ресурсів для реалізації) супроводжувалося чітким планом дій з конкретними заходами, строками їх виконання, фінансовими ресурсами, визначенням державних органів, відповідальними за її впровадження.

Безумовно, ще одним фактором, що негативно впливає на виконання чи дотримання закріплених правових норм, є низький рівень правової культури, правовий нігілізм, відсутність екологічної свідомості, етики, розуміння важливості екологічних проблем (і що важливо – ролі кожного з нас в їх вирішенні), що притаманне частині сучасного українського суспільства. Це, своєю чергою потребує системної виховної, інформаційної, рекламної державної політики та цілеспрямованої узгодженої роботи різних інституцій громадянського суспільства.

Недоліки, прогалини, суперечливості законодавства впливають і на правозастосування, зокрема, судовий розгляд справ в сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів. Нині прослідковується тенденція до збільшення відсоткової кількості відповідної категорії справ, відмінності в підходах до кваліфікації спірних правовідносин різними судовими інстанціями тощо. Іноді навіть вищі судові інстанції не враховують особливостей екологічних, природоресурсних відносин, упускаючи специфіку регулювання в цій сфері. Проводячи юридичну кваліфікацію відносин, що склалися, визначаючи їх правову природу, здійснюючи відбір норми, яка регулює відповідні відносини, слід виходити з її цільової спрямованості та того, на що спрямований інтерес суб'єкта, що виступає учасником цих правовідносин. До прикладу, це не було належним чином враховано судами всіх інстанцій, включаючи Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду, при винесенні рішень у справі про визнання поновленими договору оренди землі водного фонду та договору оренди водного об'єкту для риборозведення (справа № 918/518/17). Зокрема, Касаційний господарський суд у процесі оцінки аргументів учасників справи і висновків судів першої й апеляційної інстанцій керувався виключно нормами земельного законодавства, не врахувавши, що правовідносини між сторонами

носять характер водних орендних правовідносин, оскільки інтерес орендаря спрямований, насамперед, на використання водного об'єкту, а відповідно застосуванню в цій ситуації підлягали приписи ст. 51 Водного кодексу України.

Представлені свідчення неефективності сучасного еколого-правового регулювання є окремим сегментом широкого спектру як глобальних прорахунків, так і окремих техніко-юридичних колізій, що потребують комплексного, концептуального вирішення.

Перелік використаних джерел:

1. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. Москва: Юрид. лит., 1982. 360 с.
2. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.
3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Вид. 9-е зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
4. Оніщенко Н. М. Підвищення ефективності законодавства як передумова запобігання соціальним конфліктам. Наукові записки. 2008. Вип. 41. С. 36–44.
5. Малишева Н. Р. Закон «Про охорону природи Української РСР» та його значення для розбудови екологічного законодавства України. Екологічне законодавство України через призму його історичного розвитку: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 9 квітня 2021). Київ: Видавництво «Наукова Столиця», 2021. С. 8–16.

КРАСНОВА М.В.,
докт. юрид. наук, проф., Київський національний
університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

РОЛЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА У ФОРМУВАННІ СУЧАСНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ДЕРЖАВИ

Час прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон) співпав із започаткуванням розвитку демократичних начал формування держави Україна як правової соціальної країни. Реалізація його прогресивних принципів, правил, вимог, норм, нормативів започатковувалася шляхом активізації діяльності самих державних органів у цій сфері, які переймалися нагальними того часу проблемами та шляхами їх усунення.

До прикладу можна навести діяльність Державної екологічної інспекції охорони Чорного моря з розташуванням в Одесі, працівники якої вимагали вжити відповідних державних заходів щодо порушень охорони вод територіального моря України іноземними суднами, які безкарно скидали туди небезпечні речовини та відходи.