

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.20>**Володимир Шеховцов,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПЕРСПЕКТИВИ КОДИФІКАЦІЇ ФАУНІСТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА Й ФОРМУВАННЯ ЙОГО СТРУКТУРИ

Статтю присвячено дослідженню наявних концепцій розвитку екологічного законодавства й перспектив подальшого вдосконалення його структури на основі запропонованої моделі побудови законодавства про тваринний світ.

У роботі встановлено, що в науці екологічного права висувається декілька основних варіантів концепцій подальшої систематизації екологічного законодавства: перша стосується бачень перспектив у розробленні й прийнятті Екологічного кодексу; другий підхід пов'язаний із доцільністю прийняття Кодексу законів України про довкілля; третій – стосується запровадження такої правової форми систематизації екологічного законодавства, як його модернізація, тобто осучаснення екологічного законодавства, приведення його у відповідність до сучасних вимог законотворчості й практики застосування.

Обґрунтовується теза про необхідність вироблення факультативних шляхів систематизації, у зв'язку з чим запропоновано здійснювати поетапну кодифікацію поресурсового законодавства з подальшою перспективою апроксимації до положень Кодексу законів України про довкілля.

Запропоновано двоступеневий рівень систематизації екологічного законодавства стосовно законодавства про тваринний світ: Фауністичний кодекс (на рівні вже прийнятих і розроблених кодифікованих законодавчих актів у формі кодексів і законів у сфері екологічних суспільних відносин) і Кодекс законів про довкілля – як друга ланка систематизації.

Також встановлено, на що потрібно звертати увагу під час формування нової моделі фауністичного законодавства: принципи раціонального, ефективного природокористування, сталого розвитку, які мають справляти переважачий вплив на формування природоохоронних норм, разом з урахуванням законів самої природи, потенційних можливостей довкілля повинні пронизувати цю систему, беззаперечно простежуватися в її структурі. Також акцентовано увагу на окремих аспектах, що мають бути враховані під час формування структури Фауністичного кодексу.

Зроблено висновок, що розроблення й прийняття Фауністичного кодексу, положення якого після перевірки практикою та часом зможуть увійти в структуру Кодексу законів України про довкілля, є вираженням перспектив сталого розвитку екологічного законодавства, система й інститути якого потребують надання імпульсу для подальшого вдосконалення.

Ключові слова: система екологічного законодавства, кодифікація, сталий розвиток, законодавство про тваринний світ, Фауністичний кодекс.

Постановка проблеми. Акумуляція норм відповідного порядку, зокрема про тваринний світ, поступово призвело до формування окремої підгалузі – фауністичної, що виражається в наявності цілісної структури нормативно-правового забезпечення й існуванні нормативно-правового акта стрижневого характеру – Закону України «Про тваринний світ» [1], а також у власному специфічному предметі правового регулювання – відносинах з охорони та використання тваринного світу. Необхідність окремого врегулювання цих відносин зумовлена значенням тваринного світу та його місцем в екосистемі, адже від його стану залежить

і придатність екологічних систем для існування людини.

Однак варто відмітити, що законодавство України про тваринний світ сьогодні являє собою розбалансовану систему нормативно-правових актів різного рівня, велику частину якого становлять саме підзаконні акти відомчої нормотворчості, запровадженням яких уряд постійно намагається цю систему врівноважити, прибрати прогалини й колізії.

Крім цього, у літературі звертають увагу на «занадто велику кількість декларативних положень; слабе регулювання процедур (екологічного нормування, ліцензування,

організації та проведення екологічної експертизи тощо); відсутність ефективних механізмів реалізації нормативних вимог» [2, с. 86]. Рівною мірою ці явища є притаманними й для фауністичного законодавства.

За часів державної незалежності систематизаційні процеси екологічного законодавства в різному ступені досліджували такі вчені, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балуєк, П.О. Гвоздик, А.П. Гетьман, Т.В. Григор'єва, І.І. Каракаш, А.Є. Кобрін, В.В. Костицький, О.В. Панченко, В.К. Попов, Т.Б. Проскура, С.В. Разметаєв, А.К. Соколова М.В. Шульга, Ю.С. Шемшученко й інші. Тією чи іншою мірою науковий світ обговорював кодифікаційні процеси як передумову вдосконалення екологічного законодавства з обранням конкретних шляхів досягнення цієї мети, що й вирізняло позиції окремо взятих дослідників.

Зокрема, А.П. Гетьман зазначає: «Нині екологічне законодавство України – багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів, дублювання. Наявність нормативних приписів у великій кількості правових актів створює значні труднощі в їх практичному використанні, навіть для фахівців у галузі екологічного права» [3, с. 20]. Продовжити думку професора можна й так, що нагальність потреби кодифікації відчувається як на галузевому рівні екологічного права, так і на поресурсовому – фауністичному, флористичному тощо.

Мета статті – на основі аналізу наявних концепцій розвитку екологічного законодавства запропонувати модель побудови законодавства про тваринний світ із подальшою інтеграцією його положень до екологічного.

Виклад основного матеріалу. Дедалі частіше в наукових дослідженнях виносяться на обговорення теми систематизації екологічного законодавства, його докорінного реформування. Результати такої переформації упереднюються в декількох основних варіантах висунутих концепцій:

1. Перша стосується бачень перспектив у розробленні й прийнятті Екологічного кодексу, запровадження якого за переважаною думкою матиме наслідки «суттєвого поліпшення загальнонаціональної правової системи охорони довкілля» [4, с. 172], «має сприяти кращому структуруванню чинного екологічного законодавства, наданню йому більш логічно завершеної форми, ліквідації повторів, протиріч і неузгодженостей»

[5, с. 81], а також бути продовженням сучасних європейських тенденцій [6, с. 5].

2. Другий підхід, розроблений А.П. Гетьманом, пов'язаний із доцільністю прийняття Кодексу законів України про довкілля [7, с. 223–225]. Як зазначає автор, сьогодні у сфері екологічного законодавства, як у жодній з інших галузей права, діє розгалужена система кодифікованих законодавчих актів у формі кодексів і законів, предметом правового регулювання яких є більшою мірою однорідні групи екологічних суспільних відносин, об'єднаних сферою відповідних природних ресурсів або їх комплексів. Об'єднання ж таких законодавчих актів, на переконання А.П. Гетьмана, можливе лише у формі Кодексу законів про довкілля, тому що прийняття за такої палітри законодавчих актів Екологічного кодексу як форми кодифікованого акта є недоцільним, оскільки він не зможе об'єднати вже чинні кодекси й закони через свою спорідненість за формою з останніми [7, с. 223].

3. Ще один підхід, запропонований В.І. Андрейцевим, стосується запровадження такої правової форми систематизації екологічного законодавства, як його модернізація, тобто осучаснення екологічного законодавства, приведення його у відповідність до сучасних вимог законотворчості та практики застосування (очищення від архаїзмів доби минулої радянської держави, приведення його на рівень вимог і стандартів міжнародного права та права Європейського Союзу, сучасних вимог забезпечення екологічної безпеки, екологічних прав громадян і сформованої офіційної державної екологічної політики України) [8, с. 14].

Кожний із висловлених підходів отримує в доктрині екологічного права системну аргументацію та має своїх послідовників. Проте об'єднуючою ознакою, що виділяється авторами представлених позицій як недолік, є диференціація законодавства. Як видається, вона є архаїзмом, спадком радянської зарегульованості й несистемності, подолати яку й досі не вдається. Як указують О.В. Панченко та Т.Б. Проскура, «не можна до нескінченності диференціювати екологічне законодавство, так як це веде до дублювання деяких правових норм, існування розбіжностей окремих положень в різних нормативних актах, а це, в свою чергу, шкодить діяльності правозастосовних органів» [9, с. 549–550]. Н.Р. Малишева додає: «Систематизація екологічного законодавства у формі його кодифікації стане в найближчому майбутньому велінням національних законодавчих систем світу; саме вона визначатиме формально-юридичний вектор у розвитку екологічного

законодавства в найближчі десятиріччя» [10, с. 122]. Для цього вже сформувався всі юридичні й соціальні передумови в нашій державі, хоча й залишаються, як показує практика, на рівні спроб.

Отже, вести мову про наявність передумов і важливість подальшого розвитку процесів систематизації у формуванні оновленої структури екологічного законодавства, безумовно, на часі, однак обумовлені процеси показують необхідність вироблення факультативних шляхів систематизації. Цей шлях є довшим, однак необхідним для позитивного структурування екологічного законодавства загалом.

У зв'язку з цим можна запропонувати поетапну кодифікацію поресурсового законодавства з подальшою перспективою апроксимації до положень Кодексу законів України про довкілля. Варто вважати, що такий підхід може цілком обґрунтовано бути інтегрованими до цілісної Концепції розвитку екологічного законодавства, запропонованої А.П. Гетьманом, яка «є важливим складником в алгоритмі формування єдиної, логічно послідовної, всебічно виваженої й обґрунтованої доктрини національної екологічної політики України та пошуку найбільш ефективних, оптимальних форм і методів її реалізації» [11, с. 172]. Реформаційні процеси, що сьогодні активовані в нашій державі за усіма напрямками, виносять питання трансформативних змін екологічного законодавства на порядок денний багатьох нормотворчих процедур. Прийняття Урядом України Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля [12] є послідовним кроком у стратегічному плануванні й організації роботи з виконання Угоди про асоціацію в напрямі «Навколишнє середовище» [13] і яскравим свідченням такої політики.

Можна висловити часткову прихильність до думки проф. І.І. Каракаша, який вважає, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства й відповідних суспільних відносин систематизація екологічного законодавства мусить здійснюватися поетапно й мати двоступеневий рівень [14, с. 69]. Запозичуючи основу цієї ідеї (адже професор пропонує на першому етапі здійснити прийняття Основ екологічного законодавства України, а на другому – розроблення й прийняття Екологічного кодексу України [14, с. 69]) й розвиваючи її, можемо запропонувати таку модель дворівневої побудови: Фауністичний кодекс (на рівні вже прийнятих і розроблених кодифікованих законодавчих актів у формі кодексів і законів у сфері екологічних суспільних відносин) і Кодекс

законів про довкілля – як друга ланка систематизації.

Отже, формується консолідаційне коло трансформації екологічного законодавства, що включає більшість запитів наукової спільноти: з проф. І.І. Каракашем – щодо дворівневої структури систематизації; з проф. А.П. Гетьманом – щодо другої ланки систематизації на рівні Кодексу законів про довкілля; з проф. В.І. Андрейцевим – щодо модернізації (осучаснення) екологічного законодавства; з проф. А.К. Соколовою, яка до першого рівня систематизації вкладає необхідність первинної кодифікації флористичного законодавства [15, с. 321–333]. А отже, логічним і необхідним продовженням шляху, якого дотримується остання, є курс на кодифікацію законодавства про тваринний світ, який у кінцевому підсумку стане засобом збалансованого й планового досягнення кінцевої цілі для законодавства екологічного.

Далі з'ясуємо, на які чинники варто особливо звертати увагу під час формування нової моделі фауністичного законодавства. Сьогодні система законодавства про тваринний світ, на жаль, є відображенням сучасних тенденцій розвитку економіки, політики, соціально-культурних процесів. Разом із тим варто наголосити на тому, що принципи раціонального, ефективного природокористування, сталого розвитку, які мають справляти переважаючий вплив на формування природоохоронних норм, разом із «урахуванням законів самої природи, потенційних можливостей довкілля» [16, с. 35] повинні пронизувати цю систему, беззаперечно простежуватися в її структурі.

Отже, працюючи над удосконаленням чинного законодавства про тваринний світ, необхідно зважати на ці фактори, особливо в умовах створення його оновленої структури. Крім цього, доречним вважаємо акцентувати увагу на деяких аспектах, що мають обов'язково бути враховані в цих процесах:

1. Передусім увага законодавця має бути звернена на термінологічну визначеність деяких категорій, які повсякчас слугували предметом наукових дискусій: «тваринний світ», «тварина», «дика фауна». Це, безумовно, сприятиме правильному трактуванню правовідносин, що складаються з приводу цих об'єктів.

Зважаючи на це, необхідно загострити увагу на важливості комплексного підходу, спрямованого на уніфікацію юридичних понять, категорій і термінів з європейською та світовою практикою, що, безспірно слугуватиме сталості системи понятійно-категоріального апарату фауністичного зако-

нодавства й допоможе реалізації принципу правової визначеності в зазначеній сфері відносин.

2. Наступним важливим аспектом має стати ґрунтовний підхід до розмежування ознак, притаманних праву володіння, користування й розпорядження об'єктами тваринного світу, визначення суб'єктного складу таких відносин, відведення окремої ролі праву власності Українського народу як інтегруючої правової категорії, адже множинність суб'єктів та особлива роль тваринного світу в житті сучасного суспільства постійно створюють передумови для дискусійності цієї проблематики, яка може бути значно зменшена в разі комплексного впровадження цих категорій до нового закону.

3. Категорії «охорони», «використання» та «відтворення» тваринного світу також потребують додаткового переосмислення. Зокрема, у силу наявності окремих обставин сучасної дійсності як українського суспільства, так і стану охорони дикої фауни на певних територіях держави. Розроблення й упровадження комплексних заходів з охорони дикої фауни та місць її перебування на територіях, що зазнають негативного впливу військових дій, сьогодні є завданням, що потребує вирішення на найвищому рівні. На жаль, ця проблема набуває характеристик константності, а це ж, у свою чергу, є маркером до пильності законодавця в цих процесах і важливості інтегрування й цих аспектів до інституційного законодавства.

4. Забезпечення балансу публічної та приватної власності на тваринний світ – проблема, яка має дуже міцні коріння, що пронизують не одне десятиліття. Належним чином збалансоване співвідношення публічних і приватних інтересів слугуватиме передумовою для забезпечення консенсусу між економічною та екологічною політикою держави, що справляє вплив на фауністичні правовідносини. Радикальне оновлення законодавства про тваринний світ, уніфікація його положень може створити принципове підґрунтя для зміни правової парадигми й усталити конкуренцію та вплив публічно- й приватноправових засад у праві власності на об'єкти тваринного світу.

5. Сутнісність певних аспектів і законодавчих положень фауністичного законодавства виражається й у тому, що для їх найкращої реалізації окремі принципи мають пронизувати також і відносини, які хоча безпосередньо й не стосуються фауністичних, однак є дотичними до них. Наприклад, такими можуть бути норми економічної направленості, будівельні норми, реалізація яких у кінцевому підсумку справляє ефект

на стан дикої фауни. Обов'язковою передумовою ефективності фауністичного законодавства є створення міцного ланцюжку взаємодії норм природоохоронного характеру з нормами інших галузей, які часто є обмеженими й досить формальними для того, щоб можна було повноцінно забезпечити імперативність екологізації цих відносин.

6. Злагожденість у врегулюванні права загального та спеціального користування. Доречно зазначити, що чинний Закон України «Про тваринний світ» має загалом міцну позицію під час регулювання цих аспектів, однак водночас варто усвідомлювати й те, що значна їх частина передана під регулювання інших спеціалізованих законів. Подальша структуризація фауністичного законодавства вимагатиме відповідального опрацювання й систематизації різноспрямованих, однак за своїм предметом споріднених норм, утвердження науково обґрунтованих нормативів і лімітів використання об'єктів тваринного світу, забезпечення невиснажливого їх використання, а також відтворення.

7. Передбачення зрозумілої й визначеної ролі органів державного управління у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу має справити беззаперечний вплив на можливість забезпечення раціонального використання й ефективність його охорони. Комплексність цієї проблематики охоплює не лише сферу охорони й використання тваринного світу, а й інших об'єктів екологічних правовідносин. Розроблена та схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища у 2017 р. [17] за головну мету мала створення ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням і моніторингу стану навколишнього природного середовища, зниження тиску на бізнес-середовище, широке залучення громадськості до здійснення нагляду (контролю), утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) – Державної природоохоронної служби. Упровадження в життя положень, передбачених цією Концепцією, має справити перспективний вплив на галузь екологічного управління й управління у сфері охорони, використання та відтворення тваринного світу зокрема.

Висновки

Обґрунтована концепція розвитку фауністичного законодавства дає можливість утвердитися в позиції, що доцільність

обрання шляху поступової кодифікації може мати прогресивні результати в підсумку. Розроблення й прийняття Фауністичного кодексу, положення якого після перевірки практикою і часом зможуть увійти в структуру Кодексу законів України про довкілля, є, на нашу думку, вираженням перспектив сталого розвитку екологічного законодавства, система й інститути якого потребують надання імпульсу для подальшого вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 № 2894-III. *Голос України*. 2002. № 9.
2. Григор'єва Т.В. Проблеми систематизації екологічного законодавства. *Актуальні питання кодифікації екологічного законодавства України* : збірник тез наук. доп. учасн. «круглого столу» (9 лист. 2012 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. С. 85–87.
3. Гетьман А.П., Разметаєв С.В. До питання розробки проекту Екологічного кодексу України. *Екологічний вісник*. 2003. № 4. С. 20.
4. Гетьман А.П. Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України. *Вісн. Акад. прав. наук України*. Харків, 2006. № 3 (46). С. 172–181.
5. Костицький В.В. Методологічні проблеми кодифікації екологічного законодавства. *Філософські, методологічні та психологічні проблеми права* : матеріали II Всеукр. наук.-теор. конф. (Київ, 31 січ. 2009 р.). Київ : Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. С. 78–81.
6. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права. *Право України*. 2011. № 2. С. 4–5.
7. Гетьман А.П. Доктрина екологічного права та законодавства України : монографія. Харків : Оберіг, 2019. 336 с.
8. Андрейцев В.І. Удосконалення екологічного законодавства: концептуальні засади. *Досвід і проблеми вдосконалення екологічного законодавства* : міжнародний круглий стіл, присвячений 15-річчю початку підготовки фахівців у галузі правознавства в НГУ, 14 грудня 2012 р. Дніпропетровськ, 2012. С. 5–27.
9. Панченко О.В., Проскура Т.Б. Кодифікація екологічного законодавства: світовий досвід та українські перспективи. *Молодий вчений*. 2017. № 3. С. 549–554.
10. Малишева Н.Р. Екологічне право: вектори розвитку в XXI сторіччі. *Право України*. 2011. № 2. С. 114–123.
11. Гетьман А.П. Концепція розвитку екологічного права та законодавства як передумова забезпечення національної екологічної політики. *Вісн. Нац. акад. прав. наук України*. Харків, 2013. № 2 (73). С. 165–173.
12. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2015. URL: https://menr.gov.ua/files/docs/draft_NAS_FEB2015.pdf (дата звернення: 15.05.2020).
13. Мінприроди представило Національну стратегію наближення законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля (21 серпня 2014 р.). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/247539701> (дата звернення: 15.05.2020).
14. Каракаш І.І. Актуальні проблеми систематизації сучасного екологічного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2018. № 80. С. 63–71.
15. Соколова А.К. Теоретичні засади становлення та розвитку флористичного права України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2012. 382 с.
16. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права : монография. Москва : Ин-т зак-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ ; ИНФРА-М, 2016. 320 с.
17. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250269536> (дата звернення: 17.03.2020).

Volodymyr Shehovtsov. Prospects of codification of faunist legislation and formation of its structure

The article is devoted to the study of the existing concepts of development of the ecological legislation and prospects of further improvement of its structure on the basis of the offered model of construction of the legislation on the animal world.

The paper establishes that in the science of environmental law there are several main variants of concepts of further systematization of environmental legislation: the first concerns the vision of prospects in the development and adoption of the Environmental Code; the second approach is related to the expediency of adopting the Code of Laws of Ukraine on the Environment; the third – concerns the introduction of such a legal form of systematization of environmental legislation as its modernization, that is modernization of environmental legislation, bringing it into line with modern requirements of lawmaking and practice.

The thesis about the need to develop optional ways of systematization is substantiated, in connection with which it is proposed to carry out a gradual codification of post-resource legislation with further prospects of approximation to the provisions of the Code of Environmental Laws of Ukraine.

A two-stage level of systematization of environmental legislation in relation to wildlife legislation is proposed: the Faunistic Code (at the level of already adopted and developed codified legislation in the form

of codes and laws in the field of environmental relations) and the Code of Environmental Laws as the second link of systematization. It is also established what factors need to be considered when forming a new model of faunal legislation: the principles of rational, efficient nature management, sustainable development, which should have a predominant influence on the formation of environmental norms, together with the laws of nature, potential environmental opportunities should permeate this system, that are traceable in its structure. Emphasis is also placed on certain aspects that should be taken into account when forming the structure of the Faunal Code.

It is concluded that the development and adoption of the Faunal Code, the provisions of which after verification in practice and sometimes can be included in the structure of the Code of Environmental Laws of Ukraine is an expression of prospects for sustainable development of environmental legislation, whose system and institutions need impetus for further improvement.

Key words: system of ecological legislation, codification, sustainable development, legislation on fauna, Faunal Code.