

# Історія правового регулювання

## використання природних ресурсів України та Канади: порівняльний аналіз



**О. М. Щербина**

аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України

**Н**а будь-якому етапі розвитку людської цивілізації існує потреба у тій моделі управління, яка могла б забезпечити безпеку та благополуччя кожної людини, зберегти її власність, створити умови для реалізації громадянами основних прав і свобод, проголошених міжнарод-

*Стаття присвячена розгляду й порівнянню механізмів правового регулювання природних ресурсів в Україні та Канаді в історичному контексті.*

**Ключові слова:** природні ресурси, регулювання, Україна, Канада, зарубіжний досвід, історія.

*Статья посвящена рассмотрению и сравнению механизмов правового регулирования природных ресурсов в Украине и Канаде в историческом контексте.*

**Ключевые слова:** природные ресурсы, регулирование, Украина, Канада, зарубежный опыт, история.

*The article is devoted to consideration and comparison of mechanisms of the legal adjusting of natural resources in Ukraine and Canada in a historical context.*

**Keywords:** natural resources, adjusting, Ukraine, Canada, foreign experience, history.

ними угодами та договорами, що стосуються прав людини, а також Основними законами й внутрішньодержавними правовими актами.

Разом з тим, так було не завжди. Протягом довгих років людство байдуже ставилося до негативних наслідків своєї діяльності та її впливу на природу під час видо-

бутку різноманітних природних ресурсів. Це характерно для багатьох країн, що знаходилися на різних континентах. У зв'язку з цим, у процесі розвитку держави для забезпечення всебічного і гармонійного розвитку суспільних відносин представники тогочасних органів державної влади запровадили регламентацію й унормування використання природних ресурсів.

Вступ нашої країни до Ради Європи, інтеграція в світову спільноту, постійно зростаючий взаємний обмін інформацією, у тому числі і в сфері правового регулювання суспільних відносин в галузі використання природних ресурсів, висувають вимогу активізації розробок, спрямованих на всебічне вивчення зарубіжного законодавства. Нашим завданням є порівняння способів правового регулювання використання природних ресурсів в Україні та Канаді.

Здійснення правового регулювання використання природних ресурсів України, його особливості та проблемні моменти є об'єктом досліджень Ю. Боковикової, І. Вітовської, Т. Григор'євої, В. Качур, О. Пономаренка, А. Смирнова, І. Черченка, О. Чорноуса.

Керуючись результатами досліджень вказаних науковців, можемо визначити мету нашої статті як порівняльний аналіз в історичному контексті вітчизняного та зарубіжного (на прикладі Канади) досвіду правового регулювання використання природних ресурсів, а також визначення можливостей задіяння набутого згаданою країною досвіду українськими державними органами.

Регулювання використання природних ресурсів здійснювалося з моменту появи людства. На початковому етапі це відбувалося шляхом застосування системи релігійних вірувань та звичаїв, пов'язаних з тваринами, рослинами та власне природою. Ці звичаї, що ґрунтувалися, насамперед, на моральних обов'язках та страху вигнання з первісного колективу, ре-

гламентували використання тих чи інших природних ресурсів шляхом обмеження вчинення певних дій у визначені проміжки часу чи в певних місцях. Приблизно такий характер мали й релігійні вірування.

З розвитком цивілізації, початком державотворення та появою приватної власності розпочалося формування й закріплення нормами права, виданими монархами чи князями, заборон використання природних ресурсів особами, яким ці ресурси не належали, збір коштів за використання цих ресурсів з метою компенсації управлінських дій, утримання державного апарату та армії.

Одним з перших вітчизняних писемних джерел, яке регламентує використання природних ресурсів на території України, є «Руська правда» 1016 р. Попри привілейоване становище князя, його апарату управління, всі вільні перебували під опікою «Руської правди», головним завданням якої було давати можливість захищати своє право на життя, здоров'я і майно, в т.ч. і в суді. Даним староруським збірником норм закріплювалося право на володіння природними ресурсами, а також покарання, які застосовувалися в разі порушення цього права [1, с. 38].

Загалом у староруських літописах часто згадуються розпорядження правителів відносно використання ріллі та лугових земель, бортних і сінокісних угідь, бобрових ловів, такі заборони, як рубка межевого дерева, переорювання граничної межі тощо [2, с. 22].

Пізніше «Руська правда» стала основою формування литовського та польського законодавства, дія якого в різні часи поширювалася на територію України. Прикладами цього законодавства є Судебник Казимира IV (Ягелончика) 1468 р. та Литовський статут 1588 р. (остання редакція). Були й інші, «спеціалізовані», акти, наприклад, Привілей 1447 р., що унормував правове положення шляхти на те-

риторії Речі Посполитої, передбачав, що природні ресурси, які перебувають у власності держави, заборонено передавати іноземцям [3, с. 112].

Слід зазначити, що в період існування козацької держави продовжувало діяти польсько-литовське законодавство. Це положення було закріплено, зокрема, в Статтях Богдана Хмельницького (або Статтях Війська Запорізького) 1654 р. та царських жалуваних грамотах, що їх затверджували: «веліли їм бути під нашою, царського величества, високою рукою, згідно з давнішими їх правами і привілеями, даними їм від королів польських і великих князів литовських, і тих прав і вольностей нічим нарушати не веліли» [4, с. 187].

Надалі «Руська правда» та Литовський статут були використані при підготовці «Прав, по котрымъ судится малороссійскій народъ» (1743 р.). Цей документ був спробою привести положення литовського права у відповідність до загальноросійських норм. Незважаючи на те, що він так ніколи і не був затверджений керівництвом Російської імперії, ним унормовувалися і легітимізувалися існуючі в той час правовідносини, пов'язані з використанням природних ресурсів, що означає: фактично його норми діяли в реальності, а не тільки на папері.

Таким чином, з XI по XVII ст. на території України регулювання використання природних ресурсів здійснювалося переважно із застосуванням норм звичаєвого права, упорядкованих укладачами «Руської правди», та законами, що переважно копіювали положення «Правди» із не надто суттєвими змінами та доповненнями.

Подальший розвиток цієї галузі пов'язаний із входженням України до складу Російської імперії та уніфікації у зв'язку з цим законодавства відповідно до імперських національних нормативних актів.

Російське законодавство того часу унормовувало використання землі й лі-

сів, бортництво, рибальство та полювання. Пізніше з'явилися норми, які передбачали захист водойм від забруднення (1738 р.), охорону місць нересту риби (1835 р.) тощо [5, с. 18-19].

Протягом тривалого часу спостерігалася практика недотримання владних розпоряджень, недостатність контролю за їх виконанням і це незважаючи на жорстокість покарань: до порушників правил використання природних ресурсів застосовувалися норми кримінального (тілесні покарання аж до забиття до смерті, відрубання кінцівок, віддання в солдати, заслання) та – пізніше – адміністративного права, зокрема, штраф та арешт. Крім того, відсутній був системний підхід у питаннях використання природних ресурсів, поодинокими були спроби наукового обґрунтування тих чи інших заборон чи регламентацій, дуже рідко здійснювалися заходи із прогнозування можливих негативних наслідків тих чи інших дій для природних об'єктів.

У цей же час в Канаді розпочалося формування системи власного законодавства. До цього на території Канади застосовувалися акти (закони) британського парламенту та укази монарха, а також норми французького права. В результаті відцентрових тенденцій та розвитку канадського суспільства країна поступово отримала незалежність (незважаючи на наявність до сих пір атрибутів домініону Британської Імперії та належності до Британської співдружності націй) [6, с. 10], а британський монарх *de facto* делегував здійснення своїх повноважень федеральному уряду (кабінету).

Протягом довгого періоду в Канаді правове регулювання використання природних ресурсів здійснювалося з використанням норм цивільного права. Наприклад, ще в 1774 р. Квебекським актом визнано чинним на території Канади французьке цивільне право та систему землеволодіння.

У 1854 р. британським монархом було надано офіційне право розпоряджатися

місцевими земельними ресурсами канадській владі [7, с. 218]. Акт про Британську Північну Америку 1867 р. закріпив положення, за яким прийняття застосування законодавства щодо використання природних ресурсів належить до виняткової компетенції законодавчих органів провінцій. Канадська правова система поєднала в собі характерні риси загального і континентального права, законодавчо закріпила утворення за англійським зразком системи органів влади, довела, що можливий не тільки теоретичний компроміс між різними системами, а й їхня взаємодія та взаємодоповнення на рівні правотворення та правозастосування [8, с. 167].

Таким чином, вести мову про регулювання використання природних ресурсів власне Канадою можна лише з середини XIX ст.

А в Україні під час визвольних змагань початку XX ст. Центральна Рада, а потім Директорія УНР також намагалися врегулювати використання природних ресурсів. Зокрема, Центральна Рада Третім універсалом, проголосивши утворення Української Народної Республіки, скасувала право приватної власності на землю і передбачила передачу великих землеволодінь без викупу у власність безземельних або малоземельних селян. Директорія УНР також прийняла закон про передачу поміщицької землі селянам без викупу [9, с. 41-42].

У радянський час всі об'єкти природи, включаючи природні ресурси, стали власністю держави. Законодавство, що стосувалося питань використання природних ресурсів, було значною мірою опрацьовано та кодифіковано. Зокрема, були прийняті Земельний кодекс Української РСР [10, ст. 205], Водний кодекс Української РСР [11, ст. 200], ціла низка законів та підзаконних актів профільних міністерств й відомств.

Всього ж на сьогодні базове регулювання використання природних ресурсів здій-

снюється з використанням чотирьох кодексів (Водний, Земельний, Лісовий, Про надра), більше шістдесяти законів та постанов Верховної Ради України (включаючи міжнародні акти, згоду на обов'язковість яких дала Україна), близько тридцяти указів й розпоряджень Президента України, близько двохсот постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Конституція України проголошує, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Правове регулювання від імені останнього здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13) [12, ст.141].

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України», природні ресурси є одними з основних об'єктів національної безпеки (ст. 3), а збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів є пріоритетом національних інтересів (ч. 8 ст. 6) [13, ст. 1433]. Тому одним з перших нормативних актів, прийнятих на етапі становлення незалежної України, був Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (червень 1991 р.). Цей закон встановив, що завданням держави є регулювання відносин у галузі збереження, використання й відтворення природних ресурсів (ст. 1) [14, ст. 543]. Одноіменний «Закон з питань захисту навколишнього середовища» має і Канада [15].

Протягом довгого часу федеральний уряд Канади вирішував більшість питань, пов'язаних із використанням природних ресурсів, самостійно. Разом з тим, в результаті тривалих дискусій Конституційним актом 1982 р. надано широкі повноваження безпосередньо провінціям. Зо-



крема, кожна провінція має право контролювати не тільки видобування, а й вивезення до будь-якої іншої провінції Канади сировини (нафта, газ, ліс, продукція, видобута шахтним способом) та електроенергії з єдиним обмеженням – інші провінції Канади не обмежуються у зв'язку з цим у своїх правах. При цьому, якщо певні правовідносини вже врегульовані федеральними законами, з якими вступають у конфлікт закони провінції, то перевага надається федеральним. Провінції також мають право встановлювати непряме оподаткування прибутків підприємств, що виробляють електроенергію, а також здійснюють видобування природних ресурсів шахтним способом, з використанням свердловин (видобування нафти та газу), продукції лісової промисловості. Разом з тим, унормовано, що оподаткування не має ставитися у залежність від того, чи призначена ця продукція для споживання всередині провінції чи буде вивезена до інших частин Канади [16].

Окремо здійснюється регулювання використання таких природних ресурсів, як земля та ліси для представників автохтонного населення. Такі території мають особливий статус і враховують уклад життя та способи виробництва.

Загалом Канада як країна, що має значні запаси лісових ресурсів, велику увагу приділяє питанню використання лісу. Зокрема, концепція регулювання лісових відносин базується на збереженні лісового фонду в федеральній, публічній власності і використанні лісів на користь суспільства і громадян своєї країни. Ця тенденція закріплена і в законодавстві, де офіційно введені обмеження для іноземних громадян і юридичних осіб, у тому числі і в праві приватної власності на лісові землі. Таким чином, очевидно, що федеральна власність розглядається в Канаді як форма власності, що найкращим чином відповідає як економічним, так і еко-

логічним національним інтересам. Відповідно, в законодавстві закріплений підхід, заснований на максимальному обмеженні можливості відчуження федеральних земель, включаючи вкриті лісом землі. Законом провінції Квебек «Про ліси» ліси оголошені «національним надбанням», власністю всіх жителів Квебеку, що знаходяться в «публічному, довірчому управлінні» державних органів провінції (станом на початок 2010 р. 90,5% усіх лісових масивів Квебеку знаходяться у власності провінції). Їх користування здійснюється і регулюється з метою досягнення максимально сприятливого з економічної і екологічної точок зору результату і лише в публічних інтересах [17, с. 35].

На увагу в Україні заслуговують і методи раціоналізації використання природних ресурсів морського дна, що застосовуються в Канаді, дозвільний порядок проведення наукових досліджень на континентальному шельфі та у виключній економічній зоні [18, с. 9].

Інтерес становить також канадська практика розмежування публічної власності між федеральним урядом та провінціями. Після прийняття Конституційного акта 1982 р. все більша кількість природних ресурсів Канади передається у володіння чи управління саме провінціям. На прийняття рішення щодо передачі впливає врахування таких критеріїв, як унікальність природного ресурсу, його географічне положення, відповідність функціям федерального чи уряду чи регіональних органів влади тощо.

Отже, незважаючи на відносно невеликий час існування державних інститутів Канади, застосування її державно-правових традицій та досвіду Україною є важливим. Особливий інтерес становить регулювання використання лісових ресурсів, видобування природних ресурсів на території континентального шельфу. При цьому слід враховувати, що вказана краї-

на поступово йде шляхом децентралізації управління і передачі місцевій владі (провінціям) все більшої кількості повноважень на внутрішньодержавному рівні.

Звертає увагу на себе і той факт, що такі важливі для всієї держави ресурси, наприклад ліси, за законодавством Канади не можуть перебувати у власності іноземних громадян та організацій.

Крім того, значний інтерес становить врегулювання використання природних ресурсів певними групами осіб, уклад життя і спосіб виробництва яких значною мірою залежить саме від природних ресурсів.

## Література

1. *Кузьминець О., Калиновський В.* Історія держави і права України. – 2-е вид., доп. – К.: Україна, 2002. – 427 с.
2. *Мышко Ф. Г.* Административно-правовые и организационные проблемы обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации. Дис. ... д. ю. н. Специальность: 12.00.14. – М., 2004. – 361 с.
3. *Кузнецов И. Н., Шелкопляс В. А.* История государства и права Беларуси: пособие для студентов высших учебных заведений. – Изд. 2-е. – Минск: Тесей, 2004. – 320 с.
4. *Томенко М. В.* Історія Української Конституції / Посіб. з правознавства. – К.: Освіта, 2009. – 464 с.
5. *Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А.* Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. – М., 1997. – С. 18-19.
6. *Черченко І. А.* Конституційно-правовий механізм зовнішніх відносин Канади. Автореф. дис. ... к. ю. н. Специальність 12.00.02. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 13 с.
7. *Макарчук В. С.* Загальна історія держави і права зарубіжних країн: Навч. посіб. – Вид. 4-те, доп. – К.: Атіка, 2004. – 616 с.
8. *Качур В. О.* Становлення та розвиток державно-правових інститутів Канади в XVII – 60-х роках XIX ст. – Дис. ... к. ю. н. Специальність 12.00.01. – Харків, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2003. – 190 с.
9. *Ярош Д. В.* Універсали Української Центральної Ради. – Конституційні акти української державності 1917–1918 рр.: їх зміни та історичне значення // Університетські наукові записки. – 2006, № 3-4 (19-20). – С. 41-42.
10. Земельний кодекс Української УРСР від 8.07.1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 17 лип. – 1970. – № 29. – Ст. 205.
11. Водний кодекс УРСР від 9.06.1972 р. № 771-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 16 черв. – 1972. – № 24. – С. 3. – Ст. 200.
12. *Конституція України.* Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 23 лип. – 1996. – № 30. – Ст.141.
13. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 1 серп. – 2003. – № 29. – С. 38. – Ст.1433.
14. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 8 жовт. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
15. Canadian Environmental Protection Act, 1999 // [Електронний ресурс] [http://www.ec.gc.ca/cepaRegistry/the\\_act/Contents.cfm](http://www.ec.gc.ca/cepaRegistry/the_act/Contents.cfm).
16. Конституційний акт 1982 р. // [Електронний ресурс] [http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution\\_Act,\\_1982](http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_Act,_1982)
17. *Краснова И. О.* Отношения собственности на леса – чему учит зарубежный опыт // ЭКОС – № 3. – 2004. – 34-38 с.
18. *Высторобец Е. А.* Экологическое законодательство России, Великобритании, Канады и Нидерландов (Сравнительно-правовой анализ): Автореф. дисс. ... к. ю. н. Специальность 12.00.06. – М., 2003. – 263 с.