



Київський національний
університет імені Тараса Шевченка
Юридичний факультет
Кафедра трудового,
земельного і екологічного права



**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ
СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО,
ЗЕМЕЛЬНОГО ТА АГРАРНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

**ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ
КРУГЛОГО СТОЛУ
18 березня 2011 року**

Київ-2011

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Юридичний факультет

Кафедра трудового, земельного і екологічного права

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ
СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО,
ЗЕМЕЛЬНОГО ТА АГРАРНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Збірник наукових праць

Круглого столу

(18 березня 2011 року)

Київ 2011

Редакційна колегія:

Балюк Г.І., д.ю.н., проф., член-кореспондент НАПрН України;
Ковальчук Т.Г., к.ю.н., доц.;
Коваленко Т.О., к.ю.н., доц.
Євстігнєєв А.С., к.ю.н.

Матеріали, надіслані на Круглий стіл, розглянуті редакційною колегією.

Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : Збірник наукових праць Круглого столу (18 березня 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. - 238 с.

Видання містить матеріали Круглого столу, проведеного за ініціативи кафедри трудового, земельного і екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка та за участю вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького, Національного університету "Харківська юридична академія імені Ярослава Мудрого", Національного університету «Одеська юридична академія», Львівського національного університету імені Івана Франка, Донецького національного університету, Національного гірничого університету та ін. 18 березня 2011 року. В наукових повідомленнях висвітлені теоретичні основи та проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства з точки зору реалізації національної екологічної, земельної та аграрної політики України. Значна увага приділена розробленню Екологічного кодексу України, проблемам систематизації природоохоронного, гірничого та геологічного законодавства України, законодавства у сфері містобудування, у сфері забезпечення екологічної безпеки, у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки тощо. Частина матеріалів присвячена кодифікації земельного та аграрного законодавства з точки зору ретроспективи, сучасного стану та перспектив розвитку, а також необхідності удосконалення окремих інститутів земельного та аграрного законодавства.

Матеріали Круглого столу будуть корисними для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості, студентів юридичних та інших вищих навчальних закладів, всім небайдужим до проблем законотворення та удосконалення системи чинного екологічного, земельного та аграрного законодавства в Україні.

Передмова.....	3
<i>Розділ I.</i>	
<i>Сучасні проблеми систематизації екологічного законодавства України</i>	
<i>Шемиученко Ю.С.</i> Теоретичні засади гармонізації і кодифікації національного і міжнародного екологічного законодавства.....	5
<i>Балюк Г.І.</i> Систематизація екологічного законодавства України: теоретичні основи.....	9
<i>Гетьман А.П.</i> Кодифікація екологічного законодавства в ХХІ столітті.....	20
<i>Погрібний О.О.</i> Об'єкти систематизації в екологічному законодавстві.....	26
<i>Краснова М.В.</i> Проблеми систематизації природоохоронного законодавства України	28
<i>Малишева Н.Р.</i> Розроблення Екологічного кодексу України – закономірний етап законотворчих робіт в галузі охорони навколишнього природного середовища.....	33
<i>Бобкова А.Г.</i> Розвиток екологічного підприємництва у контексті сталого розвитку України: проблеми систематизації норм.....	40
<i>Кірін Р.С.</i> Про систему геологічного законодавства України.....	43
<i>Ковальчук Т.Г.</i> Систематизація законодавства у сфері містобудування: стан та перспективи розвитку.....	48
<i>Козьяков І.М.</i> Основні форми правового закріплення відносин надкористування в Україні і країнах СНД.....	53
<i>Кузнєцова С.В.</i> Практичні аспекти кодифікації екологічного законодавства.....	59
<i>Лапечук П.І.</i> Питання кодифікації екологічного законодавства.....	62
<i>Позняк Е.В.</i> Перспективи систематизації законодавства про екологічне страхування в Україні.....	65
<i>Власенко Ю.Л.</i> Стратегія оптимізації національної екологічної політики України у сфері забезпечення екологічної безпеки.....	70
<i>Євстігнєв А.С.</i> Систематизація законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки: першочергові заходи.....	75
<i>Львіна Н.Л.</i> Принципи систематизації екологічного законодавства України.....	78
<i>Сушик О.Л.</i> Проблеми систематизації законодавства України у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки.....	84
<i>Третяк Т.О.</i> Правові питання взаємодії права загального природокористування та права на екологічну безпеку в аспекті систематизації екологічного законодавства.....	89
<i>Шомпол О.А.</i> Проблеми систематизації та розвитку екологічного законодавства України.....	97
<i>Розділ II.</i>	
<i>Сучасні проблеми систематизації земельного та аграрного законодавства України</i>	
<i>Носік В.В.</i> Сучасні виклики та правові реалії у регулюванні земельних і аграрних відносин в Україні.....	101
<i>Шульга М.В.</i> До питання про вдосконалення Земельного кодексу України.....	106
<i>Статівка А.М.</i> Про аграрно-правову науку і систематизацію аграрного законодавства України.....	109
<i>Єрмоленко В.М.</i> Актуальні питання систематизації законодавства про продовольчу безпеку.....	113
<i>Уркевич В.Ю.</i> Сучасні проблеми систематизації аграрного законодавства України.....	120
<i>Мірошніченко А.М.</i> Справи, яких не повинно було бути: щодо адекватності обраного способу захисту прав на землю.....	126
<i>Каракаш І.І.</i> Земельна правосуб'єктність іноземних суб'єктів права за Земельним кодексом України: проблеми систематизації норм.....	130

Крім того, дозволимо висловити незгоду проти оголошення пріоритету норм майбутнього Екологічного кодексу над нормами інших галузей законодавства. Подібні положення в чинному законодавстві ініціюють дискусію з теоретичної та практичної обґрунтованості даного підходу. Вважаємо, що вміщення їх до Екологічного кодексу матиме значно більше негативних наслідків для якості правового регулювання екологічних відносин, ніж позитивних, породжуючи новий виток конкуренції законодавчих актів.

Пропонуємо поетапне прийняття частин Екологічного кодексу. На сучасному етапі значна увага має бути приділена змісту його загальної частини. Масштабність робіт, що плануються, практика створення подібних кодексів в інших державах (включаючи країни, які утворюють так званий пострадянський простір) змушують говорити про тривалий період часу – до 10 років – кропіткої та напруженої творчої роботи. Вважаємо обґрунтованим визначення подібного терміну як розумного і реального, що дозволить створити Екологічний кодекс як законодавчий акт майбутнього соціально-економічного розвитку України, який являтиме собою серйозну правову основу для вирішення комплексу екологічних проблем.

ГЕТЬМАН А.П.

доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи

Національного університету "Національна юридична
академія України імені Ярослава Мудрого",
академік НАПрН України

КОДИФІКАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В XXI СТОЛІТТІ

Ідея про необхідність кодифікації екологічного законодавства дискутується серед юридичної наукової спільноти декілька десятків років. За цей час була напрацьована низка науково-методологічних рекомендацій та пропозицій її проведення.

Зокрема, кодифікацію екологічного законодавства пропонується здійснювати шляхом прийняття єдиного законодавчого акта екологічної спрямованості. Мова йде про такий акт, предметом правового регулювання якого є суспільні відносини в галузі використання природних ресурсів, їх

відтворення та охорони навколишнього природного середовища.

Обґрунтовуються різні форми цього законодавчого акта – Основи природоохоронного законодавства, комплексний Закон "Про охорону навколишнього середовища", "Основи законодавства про охорону навколишнього середовища", "Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів", "Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів", "Екологічний кодекс".

Пропонується дві різні системи (типи) кодифікації, та пов'язані з цим сфери правового регулювання екологічних відносин зазначеного законодавчого акту. Перша з них, це створення кодифікованого акту, який узагальнить найбільш принципові та характерні для всього законодавства екологічної спрямованості питання охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Але він не повинен своїм змістом підмінити земельне, водне, лісове, гірниче, фауністичне, флористичне, атмосфероповітряне та природно-заповідне право, і його функціонування буде здійснюватися паралельно відповідним підгалузям права. Сфера правового регулювання такого законодавчого акту обмежена колом найбільш принципових та загальних положень охорони навколишнього природного середовища та окремих природних ресурсів, принципів державної та інших форм власності на природні ресурси, управління в сфері природокористування та охорони довкілля, юридичної відповідальності за порушення цього законодавства. До такої системи необхідно віднести запропоновані: Основи природоохоронного законодавства (М.Д. Казанцев); комплексний Закон про охорону навколишнього середовища; Основи законодавства про охорону навколишнього середовища (Ю.С. Шемшученко); Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів (Ю.О. Вовк).

В сучасний період прикладом такого кодифікованого акту екологічної спрямованості є Закон України від 25 червня 1991 р. "Про охорону навколишнього природного середовища".

Друга система (тип) кодифікації, що пропонується вченими-правознавцями, це уніфікація всіх підгалузей екологічного законодавства в кодифікований законодавчий акт, який об'єднає своїм змістом чинні законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з використанням, відтворенням та охороною земельних, водних, лісових

ресурсів, надр, рослинного та тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря, природних ресурсів виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України. Мова йде про створення єдиного кодифікованого законодавчого акту, який замінить існуючі поресурсові закони та кодекси (Земельний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс, Кодекс про надра, Закон про рослинний світ, Закон про тваринний світ, Закон про охорону атмосферного повітря, Закон про виключну (морську) економічну зону України. До такої системи (типу) кодифікації відносяться запропоновані: Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів (В.О. Чуйков); Екологічний кодекс (В.К. Попов, М.В. Шульга, В.С. Шахов, С.В. Разметаєв).

При наявності різних підходів до розв'язання питання стосовно форми, назви та типу кодифікації і пов'язаної з цим сфери правового регулювання екологічних відносин, всі автори єдині в розгляді структури цього законодавчого акту. Пропонуємий правовий документ повинен складатися з двох частин: Загальної та Особливої. З урахуванням окремих відмінностей, пов'язаних, в першу чергу, часом, в який були зроблені відповідні пропозиції (період з 1970-х років до 1992 р.), головним стержнем є те, що в Загальну частину пропонується включити розділи, приписи яких повинні мати значення для всіх основних природних ресурсів, а саме: відносини, які регулюються зазначеним законодавчим актом, компетенція органів державної виконавчої влади в сфері управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища, право власності на природні ресурси, екологічні права та обов'язки, зміст економічного механізму природокористування, загальні положення права природокористування, участь громадськості у здійсненні заходів по раціональному використанню та охороні навколишнього природного середовища, відповідальність за порушення законодавства і деякі інші.

До Особливої частини необхідно включити, за думкою авторів, наступні розділи: правове регулювання використання та охорони земель, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, надр, природно-заповідного фонду та інших природних об'єктів, а також міжнародне співробітництво в зазначеній галузі.

Таким чином, в науці екологічного права нароблені досить вагомі теоретичні розробки стосовно форми, структури та змісту кодифікованого

акту в галузі регулювання екологічних суспільних відносин. Вони є достатніми для остаточного прийняття рішення відносно розробки проекту цього акту.

Разом з тим, з огляду на наведені пропозиції, вважаємо за необхідне висловити деякі міркування, уточнення та зауваження щодо форми та змісту майбутнього кодифікованого законодавчого акта. Прийняття законодавчих актів в формі Основ законодавства було характерною і загальноновизнаною традицією для федеративної держави колишнього СРСР і нинішньої РФ. Це є виправданим з точки зору законодавчої техніки, коли на рівні держави приймаються Основи, а на рівні її окремих суб'єктів – кодекси. Зокрема в РФ Основи законодавства – це федеральний акт, який містить принципові, найбільш загальні норми по предмету сумісного ведення РФ та її суб'єктів. В них визначається мета, єдині для всіх суб'єктів федерації принципи регулювання, наводяться визначення найважливіших понять, що використовуються у відповідній сфері правового регулювання.

В рамках державного устрою України така законодавча практика цілком унеможливлена, а тому прийняття законодавчого акту в формі Основ є неприйнятним.

Що стосується такої законодавчої форми як кодекс. Цей термін походить від латинського "codex", тобто збірник законів. Він є актом прямої дії, і припускає мінімум будь-яких інших законодавчих та нормативних актів, що регулюють ті ж самі суспільні відносини. Останні "зводяться, збираються" у кодекс, якби "всмоктуються" в його зміст при розробці. Підзаконні акти при цьому "піднімаються" на вищий законодавчий рівень. Одночасно проводяться їх систематизація і оновлення. Оскільки кодекс – законодавчий акт прямої дії (майже без відсилань), то статей у ньому, порівняно з основами законодавства та законами, завжди набагато більше.

В ряді випадків кодифікований акт може прийматися в формі Закону. Така форма визначається в залежності від його змісту, об'єму та сфери правового регулювання і направлена на об'єднання діючих норм та одночасне внесення нормативних новел. На відміну від кодексу закон містить велику кількість відсилочних норм і, як правило, приймається за відсутності розвиненої системи законодавства у відповідній галузі, підгалузі чи інституті права.

Проте, викликає сумніви кодифікація екологічного законодавства у

формі Екологічного кодексу. За думкою одного з провідних учених в галузі екологічного законодавства, проф. В.І. Андрейцева, така форма немає чіткої завершеності. Як свідчить досвід України та інших країн, де набули поширення земельні кодекси (як, до речі, й інші кодекси екологічної спрямованості – А.Г.), вони обмежуються сотнею чи більше статей, як правило, загального характеру, що призводить до систематичного внесення до них доповнень.

З огляду на наведену аргументацію, за нашою думкою більш доцільною формою кодифікації є прийняття Кодексу законів України про довкілля. Запропонована форма обумовлена наступним.

На сьогодні в сфері екологічного законодавства, як ні в одній з інших галузей (цивільному, адміністративному, господарському тощо) діє розгалужена система кодифікованих законодавчих актів у формі кодексів та законів. Предметом правового регулювання великої частини з них є однорідні групи екологічних суспільних відносин, об'єднаних сферою відповідних природних ресурсів або їх комплексів. Це Земельний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс, Кодекс про надра, Закон про рослинний світ, Закон про тваринний світ, Закон про природно-заповідний фонд, Закон про охорону атмосферного повітря, Закон про виключну (морську) економічну зону. Крім того, багато кодифікованих законодавчих актів в галузі екологічного законодавства носять комплексний характер, це: Закон про охорону навколишнього природного середовища, Закон про екологічну експертизу, Закон про відходи, Закон про екологічну мережу, Закон про зону надзвичайної екологічної ситуації, Закон про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та ін.

Прийняття при такій палітрі законодавчих актів Екологічного кодексу, як форми кодифікованого акту, є недоцільним, оскільки він не зможе об'єднати вже існуючі кодекси і закони з причини своєї спорідненості за формою з останніми. Таке об'єднання можливе лише у формі Кодексу законів України про довкілля. Безумовно, воно не буде механічним, а матиме змістовне наповнення принциповими положеннями існуючих кодексів та законів екологічного спрямування та надасть можливість створити єдине законодавче підґрунтя для подальшої законотворчої та правозастосовчої практики.

Кодекс законів України про довкілля повинен складатися з Загальної та

Особливої частини і може включати в себе наступні розділи: Загальна частина – загальні положення; законодавство про довкілля; об'єкти регулювання; право власності на природні ресурси; право загального та спеціального використання природних ресурсів; організаційна система державного управління в сфері природокористування та охорони довкілля; функції управління; заходи щодо забезпечення екологічної безпеки; економічне регулювання в галузі природокористування та охорони довкілля; вирішення екологічних спорів; юридична відповідальність за порушення законодавства про довкілля. Особлива частина – використання та охорона земельних ресурсів; використання та охорона водних ресурсів; використання та охорона надр; використання та охорона рослинного світу; використання та охорона лісових ресурсів; використання та охорона тваринного світу; охорона атмосферного повітря; використання та охорона природно-заповідного фонду; використання та охорона природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; охорона біологічного різноманіття; національна екологічна мережа. Запропонована структура є приблизною і може мати відповідні уточнення, доповнення та зміни.

Отже, прийняття Кодексу законів України про довкілля повинно завершити кодифікаційний процес у сфері регулювання суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів та охороною довкілля, створити екологічну законодавчу базу, адаптовану до норм і принципів права ЄС та в цілому міжнародного права.