

КОДИФІКАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Гетьман А.П.

(доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України)

Потреба реформування української Конституції на сучасному етапі обумовлена як розбалансованістю державно-владного механізму та його неефективністю в умовах нових викликів і загроз, що постали перед Україною, так і проблемами, пов'язаними з функціонуванням системи місцевого самоврядування, а також зобов'язаннями, взятими під час врегулювання гострої фази політичної кризи. Відповідна процедура покладена на Конституційну Комісію, яка створена Указом Президента України від 3 березня 2015 року № 119/2015. Її завданням є напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні, підготовка законопроекту щодо внесення змін до Конституції України, забезпечення широкого громадського обговорення конституційної реформи в Україні із залученням провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій.

Конституційна реформа має сприяти налагодженню ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення подальшого демократичного поступу України та її інтеграції до європейського правового простору. Особливого значення в цьому аспекті набувають кодифікація екологічного законодавства та реформування екологічної політики держави, одним із стратегічних напрямків якої визнається охорона довкілля. Її правові засади знайшли своє безпосереднє відображення в ст. 16 Конституції України, де в якості обов'язку держави передбачено забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу та збереження генофонду Українського народу.

Методологічним підґрунтям вирішення проблем охорони довкілля, які постають перед державою, є наукове забезпечення реформування екологічного законодавства, пов'язаного із його кодифікацією. Як слушно зауважує М.М. Тарасов, методологію науки доцільно розглядати як дослідження загальних засад, шляхів, закономірностей наукового пізнання, його принципів і методів, що здійснюються на різних рівнях (філософський, загальнонауковий, конкретних наук, методики і техніки) і направлені на розробку положень, які дозволяють обирати засоби та будувати процедури ефективного рішення проблем і завдань, що виникають в процесі науково-дослідної діяльності.

Екологічне законодавство України, яке забезпечує охорону довкілля, раціональне природокористування та відтворення природних ресурсів, екологічні права та обов'язки людини і громадянина, пройшло складний шлях свого становлення і розвитку. На сьогодні ця галузь права складає собою розгалужену систему законодавчих та нормативно-правових актів різного регулюючого рівня, юридичної сили та сфер застосування.

На думку вчених-правознавців, за періодом змістовного розвитку екологічного законодавства України повинен настати період його систематизації та кодифікації. Кодифікація екологічного законодавства одне із актуальних питань сучасної теорії екологічного права, її практичного застосування в реальній практиці законотворчості.

Необхідність кодифікації обумовлена потребою усунення множинності актів, що регулюють екологічні суспільні відносини, звільнення від застарілих еколого-правових норм, ліквідації прогалів у законодавчому регулюванні охорони довкілля, забезпечення взаємоузгодженості правових засад екологічної безпеки, приведення національного

екологічного законодавства до міжнародно-правових стандартів та стандартів ЄС. Цій проблемі присвячена низка наукових досліджень і публікацій, та науково-практичних конференцій, семінарів і «круглих столів».

Слід зазначити, що кодифікація будь-якого законодавства, як процес зведення до єдності нормативно-правових актів шляхом переробки їх змісту, дозволяє відкинути частину застарілого матеріалу, внутрішньо структурувати та внести відповідний специфічний зміст до тієї чи іншої частини майбутнього кодифікованого акту. При цьому для кожної галузі законодавства характерні особливості її можливої (чи неможливої) кодифікації, обумовлені: стабільністю законодавства; внутрішньою єдністю його системи; наявністю узагальненої практики застосування законодавства; науковою обґрунтованістю тощо. Зокрема, на думку В.К. Попова, кодифікація екологічного законодавства йде шляхом надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оновлення екологічного законодавства відбувається із застосуванням тих засобів, які використовувалися у 60–х роках ХХ ст., тобто диференційовано щодо кожного з природних ресурсів або для регулювання окремих спеціальних питань.

Але у кожному разі кодифікація супроводжується дилемою, коливанням між двома завданнями і сценаріями: впорядкуванням чинного права чи розробкою зовсім іншого (нового) законодавства. Слід пам'ятати, що не тільки традиційні галузі законодавства, які мають давню історію існування від римського приватного права, а й екологічне законодавство, що активно розвивається як спільнота правових норм та інститутів лише останні п'ятдесят років, можна розглядати як об'єкт кодифікації. Інакше неможливим є постановка питання про формування окремих галузей права і законодавства шляхом їх кодифікації.

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 і т. ін.) діє розгалужена система кодифікованих законодавчих актів в 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.

При цьому створення Кодексу законів України про довкілля повинно базуватися на таких принципах: верховенство права; демократизм, тобто можливість внесення проекту Кодексу законів про довкілля на референдум; гуманізм, тобто створення відповідного законодавчого акту повинно бути спрямоване на забезпечення та захист прав людини і громадянина; науковість, що передбачає залучення до кодифікаційних робіт представників різних галузей наук; професіоналізм, тобто залучення до кодифікації екологічного законодавства не лише науковців, а й спеціалістів у тих чи інших сферах життя; об'єктивність, а саме розробку проекту Кодексу законів про довкілля необхідно здійснювати з дотриманням соціально-економічних та політичних цілей, які знаходяться перед державою на даному етапі її розвитку; гармонізації національного екологічного законодавства з міжнародно-правовими нормами.

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.