

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



А. АНИСИМОВА

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры экологического права
(Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»)*

Современное украинское экологическое законодательство, формирующееся на принципиально новой национальной основе, государственной политике, верховенстве права и базирующееся на доктрине естественных прав человека, безусловно, нуждается в кодификации, адекватной ему в нынешних условиях. Считается, что оно, хотя и прошло путь становления, тем не менее еще не стало дееспособной системой нормативно-правового регулирования экологизации национального развития [1, 19]. Проблемы жизнеспособности этой системы, обеспечения ее эффективными механизмами выполнения требований действующего законодательства, соответствия реформирования экономики, гармонизации украинского экологического законодательства с европейским в данное время приобрели, как считается, чрезвычайную остроту, стали актуальными и нуждаются в комплексном анализе.

Европейский подход к формированию экологической политики, кодификации указанного законодательства, как небезосновательно подчеркивает-

ся в научной правовой литературе, должен иметь в первую очередь превентивный характер, отвечать требованиям национальной и общеввропейской экологической безопасности [2]. Экологическая доктрина как система взглядов на признаки и сущность взаимодействия общества и природы, социально-экономические факторы создания гармонии между человеком и окружающей средой [3, 289], согласно решениям Всемирного саммита устойчивого развития (Йоханнесбург, 2002 г.) и политических ориентиров паневропейского процесса «Окружающая среда для Европы» (Киевская конференция министров окружающей природной среды, 2003 г.), составляют фундамент национальной стратегии государств.

Первые шаги по формированию общих основ экологической направленности Украины в обществе в целом очерчены в Постановлении Верховной Рады Украины от 5 марта 1998 г., «Об основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и

обеспечения экологической безопасности» [4]. Среди этих направлений особое место занимает проведение систематизации экологического законодательства, которую названным Постановлением предполагается осуществлять в форме кодификации и инкорпорации с одновременной подготовкой как первоочередных, так и перспективных законов и нормативно-правовых актов. Кодификацию перспективных нормативно-правовых актов законодатель связывает с научным обоснованием, разработкой и принятием Экологического кодекса (далее — ЭК) Украины.

В Концепции национальной экологической политики Украины на период до 2020 г., принятой распоряжением Кабинета Министров Украины 17 октября 2007 г. [5], разработка этого Кодекса, обеспечение принятия и соблюдения его основных требований рассматриваются как единый инструмент национальной экологической политики. В Законе Украины от 21 декабря 2010 г. «Об Основных началах (стратегии) экологической политики Украины на период до 2020 года» о принятии ЭК Украины уже не упоминается [6].

Научная новизна данной статьи заключается в том, что в ней:

а) впервые проведено комплексное исследование правовых категорий и проблем, направленное на выяснение содержания экологической кодификационной деятельности;

б) выделяются признаки и принципы ее проведения;

в) определяется особое место этой кодификации в государственно-творческом процессе;

г) делается попытка проанализировать специфику и особенности проявления естественного права в обновлении экологического законодательства

с учетом накопленного мирового опыта и существующих международных стандартов.

Безотлагательная проблема настоящего — определить надежную форму сбалансированной нормативно-правовой регламентации экологических отношений, сформулировать теоретические положения, разработать и обосновать соответствующие рекомендации, направленные на развитие теории экологического права, усовершенствование экологического законодательства и практики его применения. При этом современная кодификация экологического законодательства Украины должна органически влиться в европейскую кодификационную систему.

На эту фундаментальную теоретическую проблему в Украине неоднократно обращали внимание специалисты в области правоведения. Но в последние годы практически не проводились исследования, в которых она была бы комплексно рассмотрена с целью создания единой концепции кодификации экологического законодательства. Существующие же научные разработки и публикации представляют собой, как правило, фрагментарное изучение отдельных вопросов рассматриваемой проблематики.

Теоретической базой данной публикации послужили результаты научных работ в сфере теории права, земельного, экологического, гражданского, конституционного права и других его отраслей. Использованы работы таких ученых, как В. Андрейцев, С. Боголюбов, Ю. Вовк, А. Гетьман, А. Голиченков, Н. Казанцев, В. Корецкий, В. Попов, А. Шестерюк, В. Чуйков, Ю. Шемшученко и др. [7; 8, 6–10; 9; 10, 25; 11, 123–131; 12, 7–16; 13, 120–127; 14; 15, 112–119; 16; 17, 55–58; 18, 33–38; 19, 12–15].

Изучение истории кодификационных работ как Украины, так и зарубежных стран, анализ приемов, применяемых при подготовке различных кодексов, собраний и сводов законов, а также тех, которыми оперировал законодатель в современных условиях при кодификации отдельных отраслей права, позволяет рекомендовать наиболее целесообразный, на наш взгляд, общий порядок и основные методы работы по созданию единого кодифицированного нормативно-правового акта экологического законодательства.

Начало широкой научной дискуссии относительно кодификации законодательства об использовании природных ресурсов и охране окружающей природной среды формально было положено на расширенном заседании Совета по координации работы научно-исследовательских учреждений Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства Министерства юстиции СССР, состоявшемся в январе 1971 г. [20, 137–139].

Ключевым в данном исследовании был вопрос о самом понятии «кодификация». Довольно противоречиво он освещен как в русской дореволюционной правовой литературе, так и юридических источниках, опубликованных в советское время. Общеизвестным в теории права является положение о том, что кодификация — это способ упорядочения законодательства, его системности и согласованности, одна из форм систематизации, в процессе которой в проект создаваемого акта включаются как существующие, так и совсем новые нормы, вносящие изменения в регулирование определенной сферы общественных отношений. Принято различать несколько видов кодификации:

1) общую, под которой понимают: а) принятие серии кодифицированных актов по основным отраслям законодательства;

б) в качестве следующего этапа — создание объединенной, внутренне согласованной системы таких актов, типа «кодекс кодексов»;

2) отраслевую, охватывающую законодательство той или иной отрасли права (Гражданский, Уголовный кодексы Украины и пр.);

3) специальную (комплексную), т. е. принятие актов, регламентирующих тот или иной правовой институт (Таможенный кодекс Украины).

Кодификация сама по себе направлена на преодоление противоречивости и несогласованности в законодательстве, устранение множественности нормативных актов, ликвидацию пробелов и коллизий в регулировании общественных отношений. С ее помощью достигается улучшение структуры правовых актов, усвершенствуется их логика, терминология и т. п. Этот процесс предусматривает три стадии:

1) выявление законодательных недостатков той или иной отрасли;

2) их устранение;

3) сведение обработанного материала в единое целое. Кодификация — важнейший показатель зрелости национальной правовой системы [21, 138–140].

Что касается кодификации экологического законодательства, то эта проблема изучалась юристами многих поколений [12; 22; 23] и продолжает привлекать их внимание в настоящее время [24]. К сожалению, ее проведение как составной части общего кодифицирования украинского законодательства довольно усложняет отсутствие законов, необходимость принятия которых обосновано еще в начале

90-х гг. XX ст. Прежде всего, имеется в виду Закон о нормативно-правовых актах и некоторые другие.

На основании всестороннего анализа общих и специальных источников, посвященных исследованию кодификации (как законодательства в целом, так и нормативно-правовых актов в сфере экологии), приходим к выводу, что при кодифицировании правоохранительного законодательства следует:

- а) четко определить *сферу* экологического законодательства;
- б) избрать соответствующую *форму* кодифицированных нормативно-правовых актов;
- в) наметить *сроки* проведения этого процесса, *этапы* кодификации.

На сегодня проблема относительно создания единого кодифицированного нормативно-правового акта в сфере экологических правоотношений сводится к двум противоречивым позициям:

- а) это возможность и целесообразность разработки и принятия такого правового акта;
- б) принципиальная невозможность существования такового в указанной отрасли правового регулирования.

Возникает насущная потребность определиться, во-первых, в том, что мы понимаем под понятием «экологическое законодательство» и, во-вторых, в том, что, собственно, мы стараемся кодифицировать. Специалисты-правоведы считают, что экологическое законодательство Украины — многоотраслевая система нормативных актов различной юридической силы. Этот факт усложняет их использование и вызывает многочисленные разногласия между ними самими или же несогласование отдельных актов, а также их дублирование. Наличие нормативных предписаний в таком огром-

ном количестве правовых актов создает значительные затруднения в их практическом применении даже для специалистов экологического права [10, 20].

Экологическое законодательство с научной точки зрения есть смысл рассматривать в широком толковании этой категории. В его состав включаются нормативно-правовые акты, регламентирующие отношения по обеспечению требований экологической безопасности, правовой охране и рациональному использованию природных ресурсов, созданию специального правового режима территорий, испытавших негативное воздействие, обращению с экологически опасными веществами и т. п. Самостоятельными элементами в его составе выступает законодательство земельное, флористическое, фаунистическое, атмосферно-воздушное, водное, горное и иные нормативные акты. С нашей точки зрения, в таком понимании экологическое законодательство вообще не может быть надлежащим образом кодифицировано. С учетом этого вести речь о создании единого ЭК Украины как самостоятельного кодифицированного акта в этой сфере весьма нецелесообразно. Экологическое законодательство, как отмечается в юридической литературе, — это чрезвычайно широкая комплексная отрасль, регулирующая различными звеньями права. Она включает в свой состав законы, касающиеся многих сфер законодательства, и требует особого внимания и разработки новых нормативных актов [18, 36].

Вместе с тем понятие «экологическое законодательство» существует и в более узкой трактовке. Предмет его правовой регламентации можно было бы в определенной степени кодифицировать. Речь идет, в частности, о принципах эко-

логического права, его объектах и субъектах, общих началах обеспечения требований экологической безопасности, праве собственности на природные объекты и комплексы, экологическом управлении, природопользовании, экологических правах и обязанностях граждан, формах и способах их защиты и пр. В современных условиях кодификация этой отрасли законодательства, по нашему мнению, должна быть ограничена более узкими рамками.

Рассмотрим формы кодификации экологического законодательства. К основным кодификационным актам обычно относят:

а) основы законодательства — нормативно-правовые акты, устанавливающие наиболее важные правовые предписания (основоположные начала) определенной отрасли права или сферы государственного управления;

б) кодекс — наиболее распространенный вид кодификации актов, действующих в основных сферах общественной жизни и нуждающихся в правовой упорядоченности;

в) устав, положение — как кодификационные акты специального действия, принимаемые не только законодательными, но и правотворческими органами (например, правительством). Таким актом может быть и общий закон.

В правовых источниках бытует мнение, что кодификация экологического законодательства осуществляется путем чрезмерной дифференциации нормативно-правовых актов на уровне законов и подзаконных актов. Обновление законодательства происходит с применением средств, используемых в 60-х гг. XX ст., т. е. дифференцированно относительно каждого из природных ресурсов или с целью урегулирования отдельных специальных вопросов [25, 35–36].

Представителями теории экологического права были предложены различные формы кодификации: Основы природоохранного законодательства [12, 125], комплексный Закон «Об охране окружающей среды» [26, 77], «Основы законодательства об охране окружающей среды» [27, 204], «Основы рационального использования и охраны природных ресурсов» [9], Кодекс об охране и рациональном использовании природных ресурсов [17, 55–58]. Наиболее распространенным было и остается до сих пор предложение относительно принятия ЭК [8, 6–10; 11, 123–131; 15, 112–119; 28, 66–67] или Кодекса об охране и рациональном использовании природных ресурсов [17, 55–58]. Новаторской считаем и рекомендацию разработать и принять *Кодекс законов Украины об окружающей среде* [29, 41]. Суждения ее автора — А. Гетьмана — достаточно аргументированы и заслуживают особого внимания. В их основе лежит то, что при значительном количестве действующих законодательных актов, посвященных регламентации экологических отношений, подготовка и введение в действие именно ЭК как формы кодифицированного акта нецелесообразно. Ученый доказывает, что этот Кодекс не сможет объединить уже существующие кодексы и законы по причине своей родственности — подобия с ними по форме. Это довольно убедительный аргумент, с которым следует согласиться. Такое объединение существующего нормативного массива возможно лишь в форме Кодекса законов Украины об окружающей среде. Безусловно, оно не должно быть механическим, и обязано иметь содержательное наполнение принципиальными положениями действующих кодексов и законов экологического направ-

ления, а также предоставит возможность для создания единой законодательной основы для дальнейшей законодательной и правоприменительной практики [29, 41–45].

Правда, некоторые сомнения вызывает применение в названии этого кодифицированного нормативно-правового акта, который будет регулировать общественные экологические отношения, термина «окружающая среда» (укр. — «довкілля», «навколишнє середовище», употребляются как синонимы). В эколого-правовой доктрине понятия «окружающая среда» и «окружающая природная среда» по смыслу не тождественны. Окружающая природная среда — это совокупность всех природных объектов, находящихся в неразрывной связи и создающих единую экологическую систему. Объектом экологического права по охранительным направлением является вся без исключения природная среда. Окружающая среда — это, прежде всего, обстановка, окружающая человека, группу людей или общество, в котором они живут, где происходят производственные, социальные, демографические, политические и иные процессы. Она характеризуется не только естественными, природными показателями, но и социально-экономическими, демографическими, этническими и иными условиями бытия и работы [30, 323]. В связи с этим, как представляется, было бы лучше все же назвать такой кодификационный нормативно-правовой акт Кодексом законов Украины об окружающей природной среде.

В данное время наиболее приемлемым и целесообразным для Украины остается предложение относительно принятия ЭК как ведущей формы кодификации. Но если взять те же законы, разработанные и принятые в последние годы, или новые редакции

некоторых из них, то едва ли можно было автоматически включать их в единый кодифицированный акт, каким явился, например, *проект ЭК Украины*, который вносился в Верховную Раду Украины группой народных депутатов. Эта попытка больше напоминает *консолидацию* как один из способов систематизации законодательства, в процессе которой несколько актов объединяются в одном документе. В таких случаях новый акт полностью заменяет объединенные, поскольку заново принимается компетентным органом. Особенность консолидации заключается в том, что содержание правового регулирования общественных отношений не изменяется. Все нормативные положения прежде принятых актов объединяются в новом правовом документе без существенных изменений. Как правило, осуществляется лишь их редакционная правка: устраняются противоречия, повторы и пр. [21, 268, 269]. Однако эта попытка была не очень удачной.

При подготовке проекта ЭК Украины его авторы объединили даже некоторые противоречивые законодательные акты, которые разрабатывали различные комиссии, нередко ориентируясь на законодательство других государств, международные конвенции, механически перенося зарубежный опыт на украинское нормативно-правовое поле. Заметим, что при этом не учитывались особенности экологических общественных отношений, являющихся предметом их регламентации. Считаем, что при подготовке кодексов и законов важно исходить из того, что отрасли законодательства и права не всегда совпадают между собой. Первая по своему объему намного шире второй. Одну лишь отрасль экологического права сейчас обслуживает несколько систем законодательных ак-

тов: кодексы Украины (Земельный, Водный, Лесной, Кодекс о недрах) и ряд законов Украины («Об охране атмосферного воздуха», «О животном мире», «О растительном мире», «О природно-заповедном фонде» и др.).

Важное значение в современных условиях приобретает вопрос оперирования терминологией правовой экологии. В разных поресурсовых кодексах и законах один и тот же термин иногда применяется в различных значениях, что в конкретной правовой системе вообще недопустимо. К примеру, активно, но непоследовательно используется термин «отчуждение». Если учитывать опыт зарубежных юристов, можно прийти к выводу, что в терминосистемах многих европейских языков добровольная и принудительная передача имущества, природных объектов имеет свое терминологическое соответствие, происходящее от давних латинских *«alietio»* — добровольная передача и *«expropriatio»* — передача принудительная. Такие же термины существуют и в английском, французском, итальянском, португальском языках. В правовой научной литературе подчеркивается, что следует вести речь об устойчивой транснациональной закономерности отдельного наименования понятий.

Разнообразие форм собственности и хозяйствования, многогранность хозяйственных и правовых отношений физических и юридических лиц на фоне существования устойчивой правовой системы и глубоких демократических традиций развитых стран вызвали потребность усовершенствования системы урегулирования и защиты права собственности, что объективно послужило причиной более четкой диверсификации понятий *«alietio»* и *«expropriatio»* и соответствующей им номинации [31, 59].

Ю. Зайцевым предложено аргументированное сопоставление русского «отчуждение» (укр. — «відчуження») с украинскими аналогами. Это должно быть: «перевласнення» — добровольная передача имущества и прав собственности, или «вивласнення» — принудительная передача имущества и прав собственности [31, 60]. Четкое определение правовой терминологии в экологическом законодательстве — дело не только юристов, но и специалистов разнообразных отраслей знаний. Термины, которыми оперирует законодатель, должны отражать не только правовую сущность, содержание трактования и формирования понятия, но и содержать биологические, социальные и иные характеристики, соответствующие действительности и являющиеся общепризнанными. Вопросу экологической терминологии следует посвятить отдельное место в новом нормативном акте, которым и будет ЭК, а привлечь к его разработке необходимо специалистов различных научных областей знаний. Лишь проведение комплексного исследования поднятых вопросов поможет устранить существующие противоречия и пробелы.

Положительной и заслуживающей внимания видится практика правотворчества зарубежных стран в связи с принятием кодифицированных актов по экологическому праву во Франции и Швеции, разработкой ЭК Европейского Союза и Германии, эколого-правовой доктрины Российской Федерации относительно проведения кодификации и ее этапов. Она свидетельствует о взвешенном подходе к применяемой терминологии. Конечно, этот вопрос не одного года, так как для этого необходимо, прежде всего, определиться с составом и полномочиями, например, экспертной, кодификационной и других комиссий.

Считаем целесообразным разработать Закон о принципах экологической политики, общие основы которых определены в Концепции национальной экологической политики Украины. Среди них ведущими являются:

а) равенство трех составных частей развития государства (экономического, экологического, социального), что предопределяет ориентирование на приоритеты постоянного развития;

б) учет экологических последствий при принятии экономических решений;

в) экологическая ответственность за любые нарушения законодательства об охране окружающей среды и т. п.

В состав принципов экологической политики нужно включить:

а) охрану и воспроизводство (восстановление) природных комплексов и объектов, биологического многообразия и их способность к саморегуляции и самоуправлению как важнейшее условие существования человечества;

б) обеспечение требований экологической безопасности;

в) гарантирование естественных прав человека на безопасную окружающую среду, продукты питания и др.;

г) справедливое распределение средств от использования природных ресурсов;

д) отказ от хозяйственной и иных видов деятельности, связанной с негативным воздействием на окружающую природную среду;

е) предупреждение экологического риска и неблагоприятных экологических последствий;

ж) открытость экологической информации;

з) участие общественности в принятии экологически значимых решений и пр.

Проведение кодификации экологического законодательства позволит надлежащим образом создать необходимые условия для постоянного развития Украины и ее участия в международном сообществе в сфере охраны окружающей природной среды. Экологическая интеграция Украины в Европейский Союз может осуществляться путем системного усовершенствования и приведения в соответствие с европейской правовой, нормативно-методической и институциональной базой экологического управления и экологической безопасности, взаимодействия с общественными объединениями.

Создание ЭК или применение любой иной формы кодификации может иметь смысл, если оно будет приспособлено к жизненным реалиям и основываться на общепризнанных теоретических началах. В частности, изменение концепции права собственности на природные ресурсы и комплексы, привлечение определенных природных ресурсов в гражданский оборот, формирование рынка земли и других природных ресурсов — все это должно отвечать общественным интересам, осуществляться под контролем государства, а основное — соответствовать доктрине естественного права в экологии. Кодификация является естественным завершением лежащей в ее основе концепции. Она позволит воплотить в жизнь замыслы школы экологического права, завершит очередной этап многовековой эволюции правовой доктрины, четко изложит основы естественного права, отвечающего интересам общества и человека.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. *Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі: довідник для Європи: спец. вид. до 5-ї Всесвітової конференції міністерств навколишнього середовища.* — К., 2003.

Анисимова А. В. Экологическое законодательство Украины: состояние и перспективы развития

Аннотация. В статье проведено комплексное исследование правовых категорий и проблем, связанных с экологической кодификационной деятельностью, выделяются признаки и принципы ее проведения, делается попытка проанализировать специфику и особенности влияния естественного права на обновление экологического законодательства с учетом накопленного мирового опыта и существующих международных стандартов.

Ключевые слова: кодификация, экологическое законодательство, естественные экологические права.

Anisimova A. Environmental Legislation of Ukraine: Status and Development Prospects

Annotation. The complex research of legal categories and problems related to environmental codification activities was done in the article, which highlighted attributes and principles of how to provide it, with an attempt made to analyze specifics and particularities of natural environmental right appearance, applicable to update environmental legislation, considering world experience and existing international standards.

Key words: codification, environmental legislation, natural environmental rights.