

В. К. ПОПОВ, д-р юрид. наук, проф. НЮА
України

НАУКОВІ ОСНОВИ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

З утворенням України як самостійної держави виникла потреба в істотному оновленні всього законодавства, у тому числі й екологічного. Цей процес обумовлений також переводом економіки України на ринкові умови. Стосовно до певних природних ресурсів виникають еколого-ринкові відносини, які є складовою частиною ринкових відносин, що формуються в економіці України. За останні чотири роки правотворчі органи у межах своєї компетенції здійснили велику роботу з оновлення екологічного законодавства. Верховною Радою України прийняті нормативні акти (закони, кодекси, постанови), які регулюють по суті суспільні відносини у всіх основних сферах екології. На підставі цих законодавчих актів органами виконавчої влади — Президентом, Кабінетом Міністрів, компетентними міністерствами, держкомітетами і відомствами України — прийнятий цілий масив підзаконних нормативних актів, які конкретизують положення законів з певних питань. Ця правотворча діяльність сама по собі є позитивною, оскільки її результат — створення певної правової основи екологічних відносин.

Проте кодифікація екологічного законодавства йде по шляху надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів при відсутності основоположного законодавчого акта у сфері екології. Прийнятий у 1991 р. закон «Про охорону навколишнього природного середовища» не відноситься до всеохоплюючого і основоположного законодавчого акта, оскільки він розрахований головним чином на регулювання охоронних екологічних відносин, які складають лише частину екологічних відносин. В законі зроблено спробу вважати цей нормативний акт основоположним у сфері екології, оскільки у ньому в самих загальних рисах містяться положення про правові форми належності природних об'єктів певним суб'єктам, про використання природних ресурсів, їх відтворення. Але аналіз змісту цього закону дає підстави для твердження, що він не дотягнув до рівня основоположного законодавчого акта в галузі екології. Крім того, сама назва даного закону свідчить про його охоронну спрямованість у сфері навколишнього природного середовища. Між тим у цьому законі, хай не прямо, але проводиться ідея про необхідність через певні правові приписи мати в Україні основоположний нормативний акт на рівні

Закону в галузі екології, в якому були б відображені усі основні та принципові еколого-правові приписи, на підставі яких приймалися б закони і підзаконні нормативні акти з певних питань екології. Цю ідею слід здійснити найближчим часом.

Оновлення екологічного законодавства України відбувається із застосуванням тих засобів, які були застосовані у 60-х роках, — диференційовано стосовно до кожного з природних ресурсів або для регулювання окремих спеціальних питань. Були прийняті нормативні акти у формі кодексів: земельного, лісового, водного, про надр; у формі власне законів: про охорону навколишнього природного середовища, про природно-заповідний фонд, про охорону атмосферного повітря, про тваринний світ. Дані нормативні акти відносяться до числа спеціальних, які мають загальний характер у відповідній сфері екології. Прийняті законодавчі акти з низки спеціальних питань, які не відносяться до числа загальних. Це закони про виключну (морську) економічну зону України, про екологічну експертизу та ін. Такий підхід до кодифікації екологічного законодавства пояснюється відсутністю єдиного комплексного ємного основоположного законодавчого нормативного акта з екологічних питань. Іншого підходу до здійснення кодифікації у Верховній Раді України не було.

Разом з тим при здійсненні диференційованої кодифікації доцільно врахувати й питання уніфікації окремих близьких за своєю спрямованістю правових приписів з тим, щоб уникнути прийняття численних нормативних актів. Слід мати на увазі, що у надмірній диференціації при кодифікації законодавства є свої негативні моменти, зокрема, припускаються дублювання однотипних правових приписів, неузгодженість окремих норм права, а іноді й суперечливість, що ускладнює застосування таких нормативних приписів. Вивчення змісту деяких спеціальних законів дозволяє зробити висновок про те, що правові приписи з окремих питань екології можна було б без шкоди для їх змісту викласти в одному законі. Наприклад, правові приписи, які регулюють питання використання виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, слід було б помістити в одному нормативному акті, назвавши його законом про континентальний шельф і виключну (морську) економічну зону України. Закон про виключну (морську) економічну зону вже прийнятий. Чекається прийняття й закону про континентальний шельф. Нещодавно було прийнято два закони: про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку; про поводження з радіоактивними відходами. Не було необхідності видавати

два закони. Більш того, у першому законі є спеціальний розділ (IX) «Поводження з радіоактивними відходами», де в загальних рисах викладено основні положення. Даний розділ доцільно було б викласти повніше, не удаючись до видання другого закону з більш повним змістом. Прийнято три закони про експертну діяльність: про судову експертизу, про екологічну експертизу, про наукову і науково-технічну експертизу. Якщо застосувати такий підхід до видання законодавчих актів про експертну діяльність, то напрошуються закони про економічну експертизу, про транспортну експертизу та ін. Між тим в експертній діяльності є загальні та спеціальні питання, які можна помістити в одному ємному нормативному акті. Відбувається деяке нагромадження правових приписів, наприклад, про екологічну експертизу. В законі про охорону навколишнього природного середовища є спеціальний розділ (VI) про таку експертизу. Мінприродою України видано Інструкцію про проведення державної екологічної експертизи, прийнятий закон про екологічну експертизу. Правда, Верховна Рада у своїй постанові від 9 лютого 1995 р. наказала відповідним органам привести свої нормативні акти у відповідність із законом про екологічну експертизу.

Важливого значення набуло питання про співвідношення законів і підзаконних актів, які видаються компетентними органами. Якщо в галузі екології видано багато законів, то підзаконних нормативних актів в цій же сфері видано в декілька разів більше. Для правової держави характерним є те, що основні питання громадського життя регулюються нормативними актами на рівні законів. Тому закони мають бути ємними і включати до себе усі основні та принципові питання певної сфери екології. Отже, підзаконних нормативних актів повинно бути менше, ніж законів. Вони мають включати до себе головним чином процедуру реалізації нормативних приписів, які містяться в законах. Зараз усе відбувається навпаки, підзаконних нормативних актів видається настільки багато, що навіть професіоналу важко розібратися в них. Візьмемо, наприклад, в основному добротний кодекс України про надра. На його основі прийнято близько 15 підзаконних нормативних актів на рівні Кабінету Міністрів України. А скільки ще буде прийнято їх міністерствами і держкомітетами з окремих питань користування надрами? За такий метод кодифікації слід докорити як Верховній Раді України, так і відповідним виконавчим органам, які видають підзаконні нормативні акти. В кодексі про надра міститься занадто багато приписів, які дозволяють компетентним виконавчим органам видавати відповідні норматив-

ні акти. Даний метод кодифікації застарілий, він існує кілька десятиліть і продовжує існувати. Верховній Раді України слід йти іншим шляхом. Зокрема, основні правові приписи мають міститись у законі. Так, в ст. 6 кодексу про надра записано, що корисні копалини за своїм значенням поділяються на корисні копалини загальнодержавного значення і місцевого. Віднесення корисних копалин до цих груп здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Держкомітету по геології та використанню надр. Невже не можна було вирішити це питання в кодексі без доручення виконавчому органу? Гірничому відводу присвячено одну статтю (17), самий же порядок надання гірничих відвідів доручено встановлювати Кабінету Міністрів. Хіба збитково було б, якщо в кодексі був би викладений порядок надання гірничих відвідів? Таких прикладів можна багато навести не тільки по кодексу про надра, а й по іншим законам в галузі екології. Хай в кодексі про надра було б не 69 статей, як зараз, а у 2--3 рази більше. Тоді б відпала потреба у виданні маси підзаконних нормативних актів. Такий підхід має бути застосований до кожного закону, де повинні міститись повно, чітко і зрозуміло сформульовані правові приписи. Необхідно підняти авторитет основних еколого-правових законів. Якщо виникли будь-які питання, які вимагають правового регулювання, то слід доповнювати закони, а не плодити підзаконні нормативні акти.

При виданні підзаконних нормативних актів не слід удатися до їх дроблення. Доцільно йти шляхом укрупнення підзаконних нормативних актів по відповідним природним ресурсам. Можна було б назвати такий нормативний акт, наприклад, Положенням про застосування деяких приписів лісового кодексу або Правилами застосування окремих приписів кодексу України про надри і т. ін. У кожному такому підзаконному нормативному акті слід передбачити відповідні розділи з розміщенням в них усіх матеріалів для зручності в користуванні. Такий засіб кодифікації та уніфікації підзаконних нормативних актів значно скоротить їх кількість, полегшить діяльність правозастосовчих органів щодо застосування таких нормативних актів. Існування підзаконних нормативних актів на сучасному етапі створення належної правової основи екологічних відносин є необхідним. Але їх кількість має постійно скорочуватись за рахунок найбільш повного змісту законів з окремих важливих питань у сфері екології. Головний шлях кодифікації — це підвищення рівня змістовності законів, які видає Верховна Рада України.

Зараз завершується диференційована кодифікація екологічного законодавства. Має розпочатись новий етап в кодифікації названого законодавства. Головна спрямованість цієї кодифікації полягає у його уніфікації. Починати треба з підготовки Екологічного кодексу України. Цей нормативний акт повинен бути комплексним, емним і основоположним у регулюванні екологічних відносин. До нього мають увійти усі основні і принципові правові приписи, які регулюють різні види екологічних відносин: земельні, водні, гірничі, лісові, атмосфероповітряні, фауністичні, охоронні, еколого-інформаційні та ін. Усі природні об'єкти складають єдину екологічну систему (навколишнє природне середовище), вони об'єктивно взаємозв'язані в силу законів природи. Тому відносини з приводу цих об'єктів також єдині і зараз іменуються екологічними відносинами. Проте єдність цих відносин припускає їх різновиди, обумовлені особливостями природних ознак кожного природного об'єкта. Оскільки екологічні відносини єдині, то й їх правова форма також має бути єдиною. Такою юридичною формою зараз є екологічне право, яке сформувалось як самостійна галузь права в системі права України. В літературі висловлена думка, що ця галузь права має комплексний характер, регулює різноманітні суспільні відносини (земельні, водні, лісові, гірничі та ін.). Однак ці види екологічних відносин входять до складу єдиних екологічних відносин, хоча й мають певні специфічні риси. Правовими формами цих видів відносин є земельне, лісове, гірниче, водне, фауністичне, атмосфероповітряне право, але не як самостійні галузі права, а як підгалузеві єдиного екологічного права. При такому підході зберігаються єдність екологічних відносин з їх різновидами, а також єдність екологічного права з підгалузевою структурою.

На жаль, і зараз немає єдиної думки у розумінні екологічного права. Наприклад, у переліку наукової класифікації при присудженні вчених ступенів зазначаються три галузі права: земельне, природоресурсове і екологічне право. Важко зрозуміти, що було покладено в основу названої класифікації. Тут відсутня логіка міркувань. Не може бути сумнівів у тому, що земельне право — складова частина природоресурсового права. А коли це так, то чому земельне право виділено із природоресурсового права? Якщо автори класифікації виходили із важливості земельного права в сучасних умовах, то є всі підстави виділити як самостійні галузі права водне, лісове, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне, оскільки вони також відносяться до числа важливих. Неясно також, що слід розуміти під екологічним правом з точки зору авторів класифікації. Якщо під екологічним пра-

вом розуміється охорона навколишнього середовища, то охоронні норми права складають невід'ємну частину основного права. Охоронного права як самостійної галузі права не існує. Такі розбіжності впливають й на кодифікацію екологічного законодавства. Зокрема, яким шляхом йти при кодифікації екологічного законодавства: шляхом його уніфікації або дальшої диференціації? Навряд чи можна визнати плідним розрив єдиних екологічних відносин та їх єдиної правової форми. Такий шлях не можна визнати оптимальним ні в кодифікації законодавства, ні в наукових дослідженнях, ні в навчальній сфері.

Пропонуємий Екологічний кодекс України стане вищою формою кодифікації усього масиву екологічного законодавства. Цей нормативний акт має бути ємним, комплексним, змістовним і основоположним. До нього слід включити всі основні правові приписи, перевірені життям і практикою, які регулюють всі види екологічних відносин. Не треба боятись ємності даного нормативного акта, набагато краще маси єдиний і ємний нормативний акт, ніж десятки розрізнених законодавчих актів. Перевага Екологічного кодексу перед нині існуючими розрізненими законами у сфері екології полягає у тому, що він об'єднує всі основні правові приписи у єдиному нормативному акті, у багатьох випадках усуває дублювання одних й тих же положень, зменшує або зводить нанівець суперечливість правових приписів, створює зручність в користуванні ним в процесі правозастосовчої діяльності. Припускається, що Екологічний кодекс повинен мати загальну і особливу частини. В загальній частині доцільно зосередити загальні положення, які відносяться до всіх основних правових інститутів. В особливій частині слід розмістити ті правові інститути, які мають специфіку правового регулювання окремих видів екологічних відносин: земельних, водних, гірничих, лісових, фауністичних, атмосфероповітряних, природозаповідних, охоронних та ін. Структура кодексу має бути логічно стрункою, зрозумілою кожному читачу, зручною для практичного користування кодексом. При розробці добротного Екологічного кодексу України згодом можна визначити, з яких питань слід прийняти нормативні акти у формі законів і підзаконних нормативних актів. При належній організації роботи з підготовки Екологічного кодексу України він може бути остаточно завершений до кінця цього століття, щоб у ХХІ ст. ми вступили з новим і вперше в Україні розробленим Екологічним кодексом. У Німеччині також ведеться робота з підготовки такого кодексу, але дуже повільно. Тут

слід сказати, що ще не має держави, яка б мала такий кодекс. Було б корисним провести наукову конференцію про доцільність підготовки Екологічного кодексу України.

Надійшла до редколегії 18.09.95

*А. П. ГЕТЬМАН, д-р юрид. наук НЮА
України*

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЕКОЛОГО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ТЕОРІЇ

Актуальність дослідження еколого-процесуальної правової теорії обумовлена тим, що у світовій, а в останній час і вітчизняній юриспруденції все настійливіше затверджується тенденція до розширення сфери та уніфікації використання різних форм юридичного процесу, в тому числі й еколого-правового процесу для реалізації матеріальних норм права. Важлива роль тут належить еколого-процесуальній правовій теорії.

Що ж являє собою еколого-процесуальна правова теорія? Що це за явище і чи має воно право на самостійне існування?

Еколого-процесуальна правова теорія — це сукупність органічно пов'язаних правових явищ, тобто еколого-процесуальних норм, які містяться в екологічному праві; еколого-процесуальних відносин, що регулюються вищезазначеним видом норм; еколого-правового процесу. Кожне з названих явищ виконує задану йому функцію в реалізації матеріальних норм екологічного права.

Дослідження еколого-процесуальних правових явищ показує, що в сучасний період відбувається лише становлення еколого-процесуальної правової теорії. Між тим практика потребувала від законодавця розробки процедури реалізації матеріальних норм екологічного права. Цілі групи матеріальних еколого-правових норм не можуть регулювати суспільні екологічні відносини поза процесуального забезпечення. Візьмемо, наприклад, матеріальні норми, що регулюють надання природних ресурсів у власність або користування. Поза встановленої законодавством процедури такі норми не можуть бути реалізовані, отже, відсутні й ті правові наслідки, котрі настають внаслідок їх застосування. Інакше кажучи, матеріальна норма стає декларацією, а не регулятором суспільних відносин.

До числа матеріально-правових норм екологічного права, що потребують свого процесуального забезпечення, відно-