

ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

А. Гетьман, академік АПРН України

Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України

Останнім часом не тільки окремі пересічний громадянин, а й все суспільство, його представницькі органи усвідомлюють важливість і життєву необхідність реформування свідомості та суспільно-громадської думки стосовно проблем охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів і досягнення стандартів екологічної безпеки. Суспільство робить крок до розуміння того, що «довкілля — це наш дім». Це відображається в законодавчих актах, що приймаються Верховною Радою України.

Разом з тим суттєве поліпшення загальнонаціональної правової системи охорони довкілля вбачається в докорінному реформуванні екологічного законодавства, одним із напрямів якого є розроблення та прийняття Екологічного кодексу України, що є предметом обговорення і відповідних дискусій вже досить тривалий час.

Слід зазначити, що кодифікація будь-якого законодавства як процес зведення до єдності нормативно-правових актів шляхом перероблення їх змісту дозволяє відкинути частину застарілого матеріалу, внутрішньо структурувати та внести відповідний специфічний зміст до тієї чи іншої частини майбутнього кодифікованого акта. При цьому для кожної галузі законодавства характерні особливості її можливої (чи неможливої) кодифікації, зумовлені: стабільністю законодавства; внутрішньою єдністю його системи; наявністю узагальненої практики застосування законодавства; науковою обґрунтованістю тощо¹. Зокрема, на думку В. Попова, кодифікація екологічного законодавства йде шляхом надмірної ди-

¹ Див.: *Голіченко А. К.* Юридические критерии возможностей кодификации земельного законодательства в форме кодекса. Варианты решения проблемы // Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998. – М., 1999. – С. 140–146.

ференціації 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 питань¹.

Але у кожному разі кодифікація супроводжується дилемою, коливанням між двома завданнями і сценаріями: впорядкуванням чинного права чи розробленням 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 тридцять років, можна розглядати як об'єкт кодифікації. Інакше неможливою є постановка питання про формування окремих галузей права і законодавства шляхом їх кодифікації².

Всі галузі законодавства, що існують на теренах України, пройшли свій шлях зародження, становлення та розвитку. Вони можуть трансформуватися в нові правові галузі або навіть зникнути. При цьому найважливішим чинником їх розвитку і трансформації є кодифікація, яка завжди має офіційний характер і зумовлена економічною та соціально-політичною волею держави.

Нині екологічне законодавство України — багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів, дублювання. Наявність нормативних приписів у великій кількості правових актів створює значні труднощі в їх практичному використанні, навіть для фахівців у галузі екологічного права³.

Отже, кодифікація екологічного законодавства у формі розроблення та прийняття Екологічного кодексу є нагальною проблемою, яку слід розглядати як пріоритетне завдання державної політики.

Ідея про необхідність розроблення та прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта екологічного спрямування висловлювалася в науці екологічного права вченими практично всіх поколінь і держав колишнього СРСР та сучасної України аж до сьогодення⁴.

¹ Див.: *Попов В. К.* Наукові основи екологічного законодавства України // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 4. — С. 35–36.

² Див.: *Новикова Е. В.* Теоретические проблемы развития экологического законодательства в Республике Казахстан. — М., 1999. — С. 66–67.

³ Див.: *Гетьман А. П., Разметаев С. В.* До питання розробки проекту Екологічного кодексу України // Екологічний вісник. — 2003. — № 4. — С. 20.

⁴ Див.: *Материалы международного «Круглого стола» на тему: Экологический кодекс Украины: мифы и реальность.* — К., 12–13 мая 2005 г.

Формально початок широкої наукової дискусії стосовно кодифікації законодавства про використання природних ресурсів та охорону довкілля було покладено на розширеному засіданні Ради з координації роботи науково-дослідних установ Всесоюзного науково-дослідного інституту радянського законодавства Міністерства юстиції СРСР, яке відбулося в січні 1971 р.¹

На засіданні за участю таких визнаних у державі вчених-правознавців, як М. Казанцев, Г. Полянська, Ю. Шемшученко, І. Панкратов, Н. Титова, Л. Заславська, Ю. Тютєкін, Я. Страутманіс, В. Ємельянова та ін., були обговорені питання кодифікації природоохоронного законодавства, його співвідношення із земельним, водним, лісовим, гірничим законодавством, розроблення та прийняття єдиного законодавчого акта в галузі охорони природи в формі основ і кодексів.

Але заради справедливості необхідно зазначити, що на сторінках юридичних видань це питання підіймалося задовго до проведення засідання зазначеної Ради².

Пропонувалися різні найменування та форми цього правового документа: Основи природоохоронного законодавства³, комплексний Закон «Про охорону навколишнього середовища»⁴, «Основи законодавства про охорону навколишнього середовища»⁵, «Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів»⁶, Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів⁷, Екологічний кодекс⁸.

¹ Див.: *Заславская Л. А.* Исследования в области законодательства об охране природы // Сов. государство и право. – 1971. – № 6. – С. 137–139.

² Див.: *Казанцев Н. Д.* О правовом регулировании охраны природы // Вестник Московского университета. – Сер. Право. – 1960. – № 1. – С. 7–16; *Правовые вопросы охраны природы в СССР*. – М., 1963. – С. 55; *Еренов А. Е.* и др. Вопросы кодификации законодательства об охране природы союзных республик // Вестник Московского университета. – Сер. Право. – 1966. – № 5. – С. 84–85; *Шварц Х. И.* Законы об охране природы // Соц. законность. – 1961. – № 2. – С. 46.

³ Див.: *Казанцев Н. Д.* О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1972. – Вып. 26. – С. 125.

⁴ Див.: *Социализм и охрана окружающей среды: право и управление в странах-членах СЭВ* / Под ред. О. С. Колбасова. – М., 1979. – С. 77–78.

⁵ Див.: *Шемшученко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К., 1976. – С. 204.

⁶ Див.: *Вовк Ю. А.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Учеб. пособ. – Х., 1986. – С. 13.

⁷ Див.: *Чуйков В. А.* Республиканский закон про охорону природи: яким йому бути // Рад. право. – 1985. – № 2. – С. 58.

⁸ Див.: *Попов В., Шульга М., Шахов В., Разметаев С.* Нові підходи до кодифікації екологічного законодавства України // Право України. – 1992. – № 3. – С. 18.

Сфера правового регулювання екологічних відносин пропонує нормативних актів також не була однорідною і характеризувалася своєю специфікою. Зокрема, на думку М. Казанцева, кодифікацію законодавства про регулювання використання природних ресурсів і охорону навколишнього середовища (мається на увазі законодавство колишнього СРСР) слід здійснювати на загальносоюзному рівні у формі Основ природоохоронного законодавства та на рівні окремих республік — у формі кодексів. Кодифіковані Основи та кодекси повинні врегулювати питання загально-екологічного спрямування (державне планування; органи, що здійснюють функції охорони; участь громадських організацій; науково-дослідницька робота та викладання; пропаганда та міжнародні відносини), а також питання охорони ґрунтів, надр, вод, лісів та іншої природної рослинності, зелених насаджень у населених пунктах, природно-заповідного фонду, тваринного світу та атмосферного повітря.

Розробники комплексного Закону про охорону навколишнього середовища вважали, що з урахуванням сучасних (мається на увазі кінець 70-х років минулого століття) умов соціальної дійсності і рівня розвитку правового регулювання відносин у сфері взаємодії суспільства і природи найбільш прийнятним є такий тип комплексного закону, який відображає узагальнено відомі екологічні принципи і потреби, але разом з тим не є за своєю сутністю кодифікованим актом щодо об'єднання земельного, водного, гірничого, лісового та іншого галузевого законодавства. Він повинен мати самостійне значення та забезпечувати комплексний підхід до навколишнього середовища шляхом вирішення тих загальних питань природокористування, які не можуть бути вирішені в межах галузевого законодавства.

Разом з тим, на думку розробників, у більш далекій перспективі не виключається можливість переходу до іншого типу комплексних законів, коли вони відіграватимуть у системі права роль кодифікованих актів, що об'єднують в одну нову самостійну галузь законодавства всю сукупність правових норм, котрі регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства і природи. Відбудеться більш висока ступінь інтеграції права, яка можлива у відповідній галузі відносин.

Крім того, розробники комплексного Закону про охорону навколишнього середовища вважали, що він не повинен нести елементи кодексу, який охоплює всю сукупність правових приписів з охорони загально-можливих елементів навколишнього середовища. Створення кодексу охорони навколишнього середовища передбачає наявність відповідної, вже достатньою мірою виокремленої галузі права, що має власні правові

інститути і методи правового реагування. Однак зазначена галузь права можлива лише в перспективі. Таким чином, на думку розробників Закону, ідея створення кодексу охорони навколишнього середовища не відкидається, але її реалізація можлива лише за наявності відповідних умов, а саме: викликані соціально-економічними чинниками необхідності об'єднання всіх галузей (земельного, водного, лісового, гірничого) в один новий, монолітний підрозділ права (супергалузь), який за своїм змістом становитиме екологічне право.

Ю. Шемшученко запропонував як кодифікований законодавчий акт Основи законодавства про охорону навколишнього середовища, аргументуючи свою позицію необхідністю врахування багаторічного перевіреного практикою досвіду кодифікації галузей законодавства за системою «Основи-кодекси». На думку вченого, пропоновані Основи повинні стати своєрідною природоохоронною (екологічною) конституцією, тобто базовим документом для розвитку відповідної комплексної, інтегрованої галузі законодавства з метою забезпечення єдності правового регулювання багатогранних відносин з охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів, оскільки це становить сферу правового впливу основ земельного, водного та інших галузей законодавства.

Разом з тим зазначений законодавчий акт повинен був урегулювати низку питань, пов'язаних з використанням найважливіших природних ресурсів та охороною навколишнього середовища; закріпити принцип державної власності на природні ресурси; розмежувати сфери державного управління загальносоюзних і республіканських органів; закріпити ведення кадастру природних ресурсів та здійснення державного обліку їх використання.

Надзвичайно важливою новелою проекту Основ стала вперше запропонована Ю. Шемшученком правова конструкція: держава зобов'язана забезпечити належну якість навколишнього середовища, в якому перебуває людина. На сьогодні цей правовий алгоритм закріплено в ст. 16 (екологічний обов'язок держави) та ст. 50 (екологічні права громадян) Конституції України.

Ю. Вовк вважав, що вдосконалення природоресурсового законодавства потребує послідовного впровадження характерних для нього принципів. Ці принципи слід чітко сформулювати і закріпити в єдиному законодавчому акті — Основах раціонального використання і охорони природних ресурсів, які не замінять чинних Основ земельного, водного, лісового та іншого законодавства, а внесуть до них необхідні корективи і діятимуть паралельно із ними.

На думку В. Чуйкова, єдино правильний шлях кодифікації природоохоронного (природноресурсового) законодавства — це перетворення республіканських природоохоронних кодексів (земельного, водного, лісового, надрового) на складові частини Кодексу про охорону і раціональне використання природних ресурсів. До нього слід включити норми не тільки про охорону навколишнього середовища, а й ті, що регулюють відносини в галузі раціонального використання природних ресурсів, а саме: земель, надр, вод, рибних запасів, природно-заповідного фонду, рослинного та тваринного світу.

Нарешті, колектив авторів під керівництвом В. Попова, які брали участь у науково-дослідницькій роботі над програмою кодифікації екологічного законодавства, дійшли висновку про необхідність нових підходів до кодифікації екологічного законодавства. Її сутність полягає в уніфікації цього законодавства, здійснюваній у поєднанні з його розумною диференціацією. Йдеться про необхідність розроблення і прийняття Екологічного кодексу України. На думку авторів, усі інші закони з питань екології мають втратити чинність. Це усуне дублювання багатьох загальних положень, що стосуються усіх різновидів природних ресурсів; створить єдину уніфіковану правову основу регулювання екологічних відносин з їх різновидами; збереже диференціацію правових приписів у межах, які відображатимуть специфіку правового регулювання використання кожного основного природного об'єкта, але в рамках Кодексу ліквідує неузгодженість окремих правових приписів, розміщених нині в різних законах; створить зручності для практичних працівників у ході здійснення ними правозастосовної та іншої діяльності, а також для громадян.

Таким чином, можна підвести ризик та зробити висновки стосовно наукової дискусії, яка точиться навколо проблеми кодифікації екологічного законодавства останні десятиріччя.

По-перше, кодифікацію екологічного (природоохоронного, природноресурсового) законодавства пропонується здійснювати шляхом прийняття єдиного законодавчого акта екологічної спрямованості. Йдеться про такий акт, предметом правового регулювання якого є суспільні відносини в галузі використання природних ресурсів, їх відтворення та охорони довкілля.

По-друге, вносилися різні пропозиції щодо форми відповідного законодавчого акта, а саме: основи, кодекс, закон.

Прийняття законодавчих актів у формі Основ законодавства було характерною і загальновизнаною традицією для федеративної держа-

ви — 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 принципіальні, найбільш загальні норми щодо предмета спільного ведення РФ та її суб'єктів. У них визначаються 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 неможлива, а тому прийняття законодавчого акта в формі Основ є неприйнятним.

Стосовно 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 і нормативних актів, що регулюють ті ж самі суспільні відносини. Останні «зводяться, збираються» у кодекс, нібито «всмоктуються» в його зміст при розробленні. Підзаконні акти при цьому «піднімаються» на вищий законодавчий рівень. Одночасно здійснюються їх систематизація й оновлення. Оскільки кодекс — законодавчий акт прямої дії (майже без відсилань), то статей у ньому, порівняно з Основами законодавства та законами, завжди набагато більше.

У деяких випадках кодифікований акт може прийматися в формі закону. Така форма визначається залежно від його змісту, обсягу та сфери правового регулювання і спрямована на об'єднання чинних норм та одночасне внесення нормативних новел. На відміну від кодексу закон містить велику кількість відсилаючих норм і, як правило, приймається за відсутності розвинутої системи законодавства у відповідній галузі.

По-третє, пропонуються дві різні системи (типи) кодифікації та пов'язані з цим сфери правового регулювання екологічних відносин зазначеного законодавчого акта. Перша з них — це створення кодифікованого акта, який узагальнить найбільш принципові та характерні для всього законодавства екологічної спрямованості питання охорони довкілля 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 здійснюватиметься паралельно відповідним підгалузям права. Сфера правового регулювання такого законодавчого акта обмежена колом найбільш принципових і загальних положень охорони довкілля та окремих природних ресурсів, принципів державної та інших форм власності на природні ресурси, управління у сфері природоко-

ристування та охорони довкілля, юридичної відповідальності за порушення цього законодавства. До такої системи слід віднести запропоновані: Основи природоохоронного законодавства (М. Казанцев); комплексний Закон про охорону навколишнього середовища (О. Колбасов); Основи законодавства про охорону навколишнього середовища (Ю. Шемшученко); Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів (Ю. Вовк). У сучасний період прикладом такого кодифікованого акта 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 усіх 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. Йдеться про створення єдиного кодифікованого законодавчого акта, який замінить чинні 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 належать запропоновані: Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів (В. Чуйков); Екологічний кодекс (В. Попов, М. Шульга, В. Шахов, С. Разметаєв).

По-четверте, за наявності різних підходів до вирішення питання стосовно форми, назви та типу кодифікації і пов'язаної з цим сфери правового регулювання екологічних відносин усі автори єдині в розгляді структури цього законодавчого акта. Пропонований правовий документ має складатися з двох частин: Загальної й Особливої. З урахуванням окремих відмінностей, пов'язаних у першу чергу часом, в який були зроблені відповідні пропозиції (період з 1970-х років до 1992 р.), головним стрижнем є те, що до Загальної частини пропонується включити розділи, приписи яких повинні мати значення для всіх основних природних ресурсів, а саме: відносини, що регулюються зазначеним законодавчим актом; компетенцію органів державної виконавчої влади у сфері управління природокористуванням та охороною довкілля; право власності на природні ресурси; екологічні права й обов'язки; зміст економічного механізму природокористування; загальні положення права

природокористування; участь громадськості у здійсненні заходів щодо раціонального використання та охорони довкілля; відповідальність за порушення законодавства та деякі інші.

До Особливої частини слід включити, на думку авторів, такі 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.

Отже, у науці екологічного права напрацьовано досить вагомі теоретичні чинники стосовно форми, структури та змісту кодифікованого акта в галузі регулювання екологічних суспільних відносин. Вони є достатніми для остаточного прийняття рішення відносно розроблення проекту цього акта.

Разом з тим з огляду на наведені пропозиції вважаємо за необхідне висловити деякі міркування, уточнення та зауваження щодо форми та змісту майбутнього Екологічного кодексу.

Перш за все викликає сумніви форма кодифікації — Екологічний кодекс.

На нашу думку, більш доцільною формою кодифікації є прийняття Кодексу законів України про довкілля. Це зумовлено такими обставинами.

На сьогодні у сфері екологічного законодавства, як в жодній з інших галузей (цивільному, адміністративному, господарському тощо), діє розгалужена система кодифікованих законодавчих актів у формі кодексів і 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 у галузі екологічного законодавства мають 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 акта є недоцільним, оскільки він не зможе об'єднати чинні кодекси і закони з причини своєї спорідненості за формою з останніми. Таке об'єднання можливе лише у формі Кодексу законів України про довкіл-

ля. Безумовно, воно не буде механічним, а матиме змістовне наповнення принциповими положеннями чинних кодексів і законів екологічного спрямування та надасть можливість створити єдине законодавче підґрунтя для подальшої законотворчої та правозастосовної практики.

Кодекс законів України про довкілля має складатися із Загальної та Особливої частин і може включати в себе такі 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 у сфері природокористування та охорони довкілля; функції управління; заходи щодо забезпечення екологічної безпеки; економічний механізм 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 містити 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 Європейського Союзу та в цілому міжнародного права.

Надійшла до редколегії 24. 07. 06