

1. ГАРМОНІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ.

Угодою про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та його державами-членами і Україною від 16 червня 1994 року (Люксембург) передбачалося поглиблення зв'язку між повним впровадженням партнерства і продовженням та завершенням Україною політичних, економічних та правових реформ, введення факторів, необхідних для співробітництва, особливо в світлі висновків Боннської конференції НБСЄ. Зокрема, передбачалося удосконалення законодавства в напрямку стандартів Союзу, співробітництво на регіональному, в тому числі в рамках Європейського агентства по навколишньому середовищу та на міжнародному рівнях².

Реалізація ідей, принципів та конкретних положень і зобов'язань сторін за угодою вимагає поглибленого творчого і об'єктивного аналізу екологічного законодавства України, системи управління в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища (довкілля), забезпечення екологічної безпеки, враховуючи необхідність їх гармонізації та беручи до уваги ту обставину, що згідно Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України є частиною національного законодавства України (ст.9)³.

Отже наявні конституційні засади для здійснення вказаного дослідження, яке має важливе науково-практичне значення для подальшого вдосконалення чинного екологічного законодавства та практики його застосування. Підходи щодо висвітлення проведеного порівняльного аналізу структури екологічного законодавства та управління у цій сфері можуть бути різними:

- 1) з позицій предмета правового регулювання, тобто відповідно до суспільних відносин, які регулюються екологічним законодавством;
- 2) відповідно до хронологічного порядку прийняття та запровадження того чи іншого законодавчого і підзаконного акту;
- 3) реалізації принципів та положень, які мають позитивне значення для правового регулювання в Україні та державах - членів ЄС;
- 4) згідно структури екологічного законодавства та управління України, визначення відповідності (невідповідності) їх інституційного та функціонально-правового забезпечення;
- 5) простого логічного, послідовного чи спонтанного порівняння норм, чи їх груп, що регулюють відповідні відносини у зазначеній сфері;
- 6) висвітлення змісту та призначення окремих нормативно-правових актів у вказаній сфері, встановлення їх відповідності сучасним вимогам та досягнення ними ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки;
- 7) не виключається і пооб'єктний, зокрема ресурсний підхід, закладений у законах і підзаконних актах, спрямованих на регулювання відносин щодо

² Угода «Про партнерство та співробітництво» від 16 червня 1994 р.: Делегація Європейської Комісії в Україні. К. – 1994. – С. 5, 40-42.

³ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Конституція незалежної України. Книга друга. Частина третя. Документи. К., вид-во «Право». – 1997. – С. 154.

використання відповідно земель, вод, лісів, надр, тваринного, рослинного світу та інших компонентів довкілля;

8) використання "змішаного" комплексного порівняння блоків правового регулювання, які б дозволили розкрити найактуальніший спектр проблем щодо гармонізації нормативно-правового регулювання, запровадженого у країнах ЄС та витриманого практикою застосування і можливих умов для "безболісної адаптації" в умовах функціонування в Україні, а також трансформації деяких прогресивних ідей та положень екологічного законодавства України, збагачених практикою національного розвитку у сучасний період.

Порівняльний аналіз передбачає інтегрований підхід щодо викладення матеріалу з огляду на найважливіші чинники гармонізації окремих ланок структурних елементів екологічного законодавства та механізму інституційного, функціонально-правового забезпечення, процесійного та власне юридичного гарантування реалізації еколого-правових вимог відповідно до реальної екологічної обстановки та сучасної державної екологічної політики.

Головним завданням цього аналізу є не проста передача інформації про екологічне законодавство України, його кількісний та якісний склад, а визначення принципів положень, які забезпечують у сучасних умовах ефективне (неефективне) природокористування, досягнення певної якості довкілля та забезпечення екологічної безпеки від прояву природно-стихійних явищ так і негативного техногенного небезпечного навантаження на довкілля.

Висловлене дає можливість усвідомити, що в Україні існує обґрунтований науковий, та державно-правовий погляд на механізм правового і управлінського забезпечення реалізації екологічного законодавства та адекватних йому суспільних екологічних правовідносин, як відносно самостійного блоку правового регулювання у структурі національного законодавства та правового простору в Україні. Тобто екологічне законодавство розвивається за певними історичними реаліями механізму правового регулювання в Україні, якому притаманні свої закономірності і тенденції, обумовлені характером розвитку правової ідеології, психології та культурою і правосвідомістю народу України.

Все це вимагає не просто механічного погляду на механізм еколого-правового регулювання в країнах ЄС, поверхової орієнтації на найбільш розвинуті в демократичному плані інститути, здатні забезпечувати якість та безпечність довкілля, ефективного використання його компонентів, а зважений аналіз доцільності та можливостей реалізації принципів таких "новацій" у системі правового регулювання в Україні у сучасних умовах, не копіювання найбільш "привабливих механізмів", які ефективно "працюють" в країнах ЄС, а корегування власних правових ідей, зрозумілих і можливих для сприймання населенням України, які б гармонізували із правовими традиціями і звичаями народу України.

Маю зазначити, що українське право, як система легалізованих державою норм на різних етапах історичного розвитку, принципів та нормативно-правових положень завжди вважалося досить розвиненою системою, яка

протягом багатьох віків відносилася до найбільш прогресивних систем європейського континенту.

Однак, як справедливо було у свій час висловлено, "законодавство кожного окремого народу, як відзеркалення народної думки, може бути зрозумілим тільки тоді, коли ми будемо розглядати його у зв'язку із законодавствами одноплемінних народів. Одна і та ж юридична ідея є у окремих народів в різних формах, досягає повноти і зрозумілості тоді, коли ми узагальнимо її окремі риси і складемо із них єдиний образ"⁴.

Вважаю, що саме через призму нормативно-правового регулювання екологічних правовідносин можна по справжньому оцінити правотворчу та правозастосовну діяльність українського народу, визначити пріоритети гармонізації екологічного законодавства із принципами нормативно-правового регулювання в країнах ЄС, які впливають із форм співробітництва України з ЄС у цій галузі.

Деякі із них передбачені вищезгаданою Угодою про партнерство та співробітництво, зокрема, стаття 63 "Навколишнє середовище", стаття 71 "Співробітництво в соціальній галузі" та ін. До них доцільно віднести:

- а) ефективний моніторинг рівнів забруднення та оцінка стану навколишнього середовища;
- б) система інформації про стан довкілля;
- в) боротьба з локальним, регіональним та транскордонним забрудненням атмосферного повітря та води;
- г) відновлення стану навколишнього середовища;
- д) ефективне та стале й екологічно безпечне виробництво і використання енергії;
- є) безпека промислових підприємств;
- ж) класифікація та безпечне використання хімічних речовин;
- з) якість води, захист лісів, планування землекористування, включаючи будівництво та міське планування;
- і) зменшення обсягів утилізації і безпечне знищення відходів та використання положень Базельської конвенції;
- к) збереження біологічної різноманітності, територій, що посилено охороняються, раціональне використання біологічних ресурсів та управління у цій сфері;
- л) глобальні кліматичні зміни;
- м) застосування економічних та фінансових важелів;
- н) здійснення екологічної освіти та виховання;
- о) виконання Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному аспекті.

З метою охорони здоров'я та безпеки передбачається:

- а) запобігання ризику великих аварій та регулювання використання токсичних хімічних речовин;

⁴ Сочинения Н.Д. Иванишева. Издания ижевием Университета Св. Владимира. Киевъ Въ университетской типографіи. – 1876. – С. 6-7.

б) розробка та застосування превентивних заходів, спрямованих на боротьбу з професійними захворюваннями та іншими ушкодженнями здоров'я, пов'язаними з виробничими процесами;

в) надання освіти і підготовки з питань охорони здоров'я і безпеки в умовах поширення високого ризику;

г) дослідження в цій галузі розвитку бази знань стосовно умов праці, здоров'я і безпеки працівників внаслідок експлуатації екологічно небезпечних джерел та об'єктів.

Звичайно це найбільш важливі напрями співробітництва в галузі ефективного природокористування, охорони довкілля та забезпечення природно-техногенної безпеки людини, гарантування її права на здоров'я та безпеку життєдіяльності, які мають забезпечуватися на всіх рівнях державної екологічної, економічної і соціальної політики України і країнах ЄС.

Тому так важливо проаналізувати чинні системи еколого-правового регулювання з тим, щоб показати рівень його забезпечувальної готовності у гарантуванні реалізації екологічних прав людини, виявити наявні прогалини, колізії у чинному екологічному законодавстві та запропонувати реальні шляхи правотворчої діяльності щодо збалансування правових механізмів України та країн ЄС.

З огляду на викладене можна узагальнено констатувати, що така взаємодія має здійснюватися насамперед у сфері відвернення техногенно-природного ризику і тим самим, стимулювати забезпечення якості середовища життєдіяльності людини, створення системи екологічної безпеки, охорони довкілля у широкому розумінні цього слова, тобто природного стану середовища, безпечних умов життя і праці та оптимізувати ощадливе і ефективне використання природно-ресурсного потенціалу для забезпечення різноманітних потреб людини, суспільства і держави – матеріальних, духовних, оздоровчих, рекреаційних, пізнавальних, освітніх тощо.

Звісно, що пріоритетним напрямом у цій площині доцільно визнати гарантування екологічної безпеки, реалізацію та захист екологічних прав людини і зокрема, її права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Це повною мірою збігається із основними принципами екологічного законодавства України та його базового законодавчого акту – Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року⁵.

Для розуміння проблеми суть важливо методологічно визначитися у співвідношенні категорій, які відображають особливості цих суспільних явищ близьких за значенням, але в той же час різних за формою і змістом. У цьому аспекті нагадаємо деякі етимологічні особливості загальної категорії гармонізації.

Термін “гармонізація” від грецького слова “harmonia” тобто зв'язок, злагодженість, домірність (співмірність). Подекуди він застосовується як погодженість, струнке поєднання (сполучення) різних якостей, предметів, явищ, частин цілого⁶.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

⁶ Краткий словарь иностранных слов. сост. С.М. Локшина. М. Русский язык. – 1977. – С. 66.

Часто на практиці розуміється як встановлення відповідності положень законодавства, в тому числі екологічного, основним вимогам норм міжнародного права, їх узгодженість або реалізація зобов'язань, взятих добровільно перед відповідними міжнародними структурами чи в цілому перед світовим співтовариством на рівні ООН або ж Європейського Союзу, іншого регіонального організаційно-правового об'єднання.

За таких умов не тільки теоретичного, але й суто практичного значення набуває кожне із наведених понять і стає зрозумілим, що гармонізувати скажімо законодавство, а тим більше право на рівні існуючих систем є неможливим для будь-якої економічно розвинутої країни, не кажучи про Україну. Узгодити цілу систему права, законодавства із міжнародним правом чи правом Європейського Союзу завдання архіскладне, оскільки потрібно перебудувати не тільки юридичну форму, а й зміст правових зв'язків, тобто систему відносин, які врегульовані нормами права та відповідними нормативно-правовими актами.

Реальні відносини між різними суб'єктами складаються історично і залежать від багатьох чинників внутрішнього та зовнішнього розвитку держави і суспільства, які вимагають адекватного правового регулювання. Звісно, що можлива певна корекція правових зв'язків між різними суб'єктами, їх правової поведінки до виконання загальнообов'язкових вимог та взятих зобов'язань, але це можливо до певної міри, якщо не йдеться про кардинальну зміну державного правового впливу. В такому випадку йдеться про вдосконалення певної галузі права, блоку правового регулювання за допомогою розробки та прийняття окремих правових норм, чи навіть окремого нормативно-правового акту, або внесення до нього відповідних змін та доповнень.

Говорити ж про гармонізацію всієї системи законодавства чи права не тільки не реально, не коректно, але й методологічно невірно, враховуючи, що це завдання непосильне для будь-якої країни, що має свої юридичні традиції, звичаї, встановлений правопорядок, юридичну культуру, світогляд, ідеологію, систему державно-правових інституцій, практику правозастосування, важелі подолання юридичних колізій та законотворчого (нормотворчого процесу) і правові ідеали.

Треба сказати, що гармонізація права, його підсистем та галузей, а рівноцінно і законодавства із міжнародним правом та правом будь-якого міждержавного об'єднання - завдання непосильне і з фізичної та часової точки зору, оскільки це вимагає значно багато часу для переосмислення та переробки багатьох нормативно-правових актів та яке б зайняло не один рік творчої праці законодавчих органів держави, й особливо органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України) на які покладається підготовка більшості законопроектів. Скажімо, у Збірнику наукових праць, присвячених проблемам гармонізації законодавства України із міжнародним правом наведено десятки міжнародно-правових документів, до яких, на думку авторів, потрібно гармонізувати наше законодавство. Тільки у розділі, присвяченому гармонізації екологічного

законодавства таких документів близько двадцяти⁷. Якщо взяти до уваги складнощі правотворчого процесу, то на розробку таких законопроектів потрібним стане близько двадцяти років. І це тільки у сфері екологічного законодавства.

Безумовно, що це б відволікало їх від свого основного призначення – забезпечення реалізації норм права та законодавства у цілому.

В цьому випадку доцільно вести мову про оптимізацію законодавства України із правовими приписами документів Європейського союзу, міжнародних конвенцій ООН, багатосторонніх та двосторонніх угод, інших міжнародних об'єднань та організацій. Оптимізація походить від латинського “optimus” – найкращий, ліпший із можливих, найбільш сприятливий⁸. Отже вибір найбільш оптимальних форм правового регулювання із урахуванням міжнародно-правового досвіду завдання більш простіше, вірогідніше для системи права та законодавства. Але за таких умов вибір має базуватися на певних критеріях, показниках зближення правового регулювання, узгодження його окремих положень та вимог. Такі показники мають характеризувати динамізм, демократизм, соціальну спрямованість права, пріоритет права, закону та прав людини як у процесі позитивної дії права і законодавства так і на рівні правозабезпечення. Найбільш інтегрованими критеріями оптимізації українського законодавства, як і міжнародного права, на мою думку, є принципи правового регулювання.

Адже принципи – ідейна основа права або відповідної галузі права, законодавства, які відтворюються у законодавчих актах відповідної сфери правового регулювання.

Тому, на моє переконання, якщо мова заходить про різні форми гармонізації, то варто говорити про узгодження, поєднання, зближення, встановлення певної пропорційності та навіть відповідності саме принципів правового регулювання або ідей окремих норм, положень чинної системи права та її правової бази – екологічного законодавства України.

Так, Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” спеціально передбачається ст.3, яка визначає основні принципи регулювання відносин у галузі забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів.

До таких принципів, зокрема, належать:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки;
- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;
- обов'язковість екологічної експертизи;
- науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук, та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

⁷ Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). Збірник наукових праць. К. – 1998. – С. 63-71.

⁸ Краткий словарь иностранных слов. – С. 189.

- запобіжний характер заходів щодо охорони довкілля;
- обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;
- екологізація матеріального виробництва на основі комплексних рішень у питаннях охорони довкілля, використання і відтворення відновлювальних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;
- вирішення питань охорони довкілля та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності території, сукупності дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;
- науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;
- гласності і демократизму при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан довкілля;
- формування у населення екологічного світогляду;
- збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;
- безоплатності загального та платності спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;
- стягнення зборів за забруднення довкілля та погіршення якості природних ресурсів;
- компенсаційності шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства;
- поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;
- вирішення екологічних проблем на основі широкого міждержавного співробітництва.

Вказані принципи знайшли свою конкретизацію у законодавстві, що деталізує норми вказаного закону стосовно таких сфер регулювання екологічних правовідносин як:

- використання природних ресурсів - земельних, водних, лісових, гірничих, фауністичних, атмосферних (природноресурсових) та інших, згідно чинного законодавства;
- охорони навколишнього природного середовища та його складових компонентів: природно-заповідного фонду, лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон, окремих екосистем – континентального шельфу, біоти виключної (морської) економічної зони (природоохоронних);
- забезпечення екологічної безпеки у різних сферах управління, господарювання, послуг тощо та відвернення природної стихії з точки зору охорони і захисту життя та здоров'я від небезпечного впливу довкілля (антропоохоронних, антропозахисних відносин у галузі екологічної безпеки).

Скажімо у Законі України «Про тваринний світ» від 3 березня 1993 року⁹ передбачені наступні принципи правового регулювання фауністичних правовідносин:

а) збереження умов існування видового і популяційного різноманіття тваринного світу в стані природної волі;

б) недопустимість погіршення середовища перебування, шляхів міграції та умов розмноження диких тварин;

в) забезпечення невиснажливого використання диких тварин та їх відтворення;

г) збереження цілісності природних угруповань тварин;

д) раціональне використання корисних властивостей і продуктів життєдіяльності диких тварин;

е) врахування висновків екологічної експертизи щодо народногосподарських об'єктів, які можуть впливати на стан тваринного світу;

ж) регулювання чисельності тварин з метою охорони здоров'я населення і відвернення заповідання шкоди довкіллю та народному господарству.

На цих принципах побудовано систему приписів законодавчого регулювання та положень загальнорегулюючого, стимулюючого, заборонного та захисного спрямування поведінки власників, користувачів природних ресурсів та інших осіб вказаних правовідносин.

Досить показовим у цьому відношенні є Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 року¹⁰, який визначає основні принципи у сфері правового регулювання поводження з відходами:

- обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації;

- зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності;

- забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з ними;

- забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами;

- забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів;

- здійснення комплексу науково-технічних та маркетингових досліджень для виявлення і визначення ресурсної цінності відходів з метою їх ефективного використання;

- забезпечення соціального захисту працівників, зайнятих у сфері поводження з відходами;

- сприяння створенню об'єктів поводження з відходами;

- організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання їх шкідливому впливу на довкілля і здоров'я людини та ін.

⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 18. – Ст. 191; 1996. – № 15. – Ст. 70.

¹⁰ Див.: Голос України. – 1998. – 14 квітня.

Норми цього Закону побудовані на правових ідеях, які максимально гармонізують із принципами Рамкової Директиви «Про відходи» №75/442 ЄЕС; Директиви про небезпечні відходи №91/689 ЄЕС; Директиви «Про упаковку та відходи упаковки» №94/62 ЄС¹¹ тощо.

Як бачимо, зближення принципів правового регулювання не тільки найбільш простий, зручний і методологічно вивіреним шлях гармонізації екологічного законодавства, але й найбільш оптимальний, ефективний і вірогідний підхід “суміщення” правового регулювання, враховуючи, що порівняння принципів дає можливість без особливих складнощів вивірити придатність окремих правових норм (блоку норм), положень, своєчасно їх скорегувати на рівні міжнародно-правових вимог і зобов’язань.

Варто додати, що безпосередньо у межах оптимізації реалізується по суті і така її форма як імплементація права, тобто фактична реалізація міжнародних зобов’язань на внутрідержавному рівні, або здійснення шляхом трансформації міжнародно-правових норм в національні закони і підзаконні акти¹². Хоча не виключається й зворотній процес втілення прогресивних ідей, положень та норм національного законодавства у міжнародно-правові норми, тобто трансформація правових принципів, що виправдали себе на практиці застосування чинного законодавства України у міжнародно-правові документи різних форм правового регулювання, завдяки чому оптимізується правовий простір їх дії, однозначність розуміння, тлумачення та вдосконалення правозастосовчої практики.

Гармонізація, як відповідний процес удосконалення права та державотворення зумовлюється певними соціальними, екологічними, економічними, історичними та іншими обставинами, які продукують соціальний прогрес.

Разом із тим, гармонізація принципів і норм правового регулювання України та нормами, відповідними принципами правового регулювання екологічної політики ЄС має свої особливості, які доцільно враховувати у діяльності державних інституцій на які покладаються вказані повноваження.

Це впливає із того, що бажання приблизити правове регулювання екологічних правовідносин України із країнами членами ЄС є не просто вимога часу у зв’язку з реформуванням нових відносин на геополітичній карті світу, а необхідна закономірність розвитку внутрішньої і зовнішньої екологічної функції держави та екологічної політики України.

При цьому, на процес прискорення гармонізації накладають свій відтінок як загальнолюдські тенденції відносин так і специфічні особливості екологічної обстановки, яка склалася в Україні, що впливає на процес прийняття виважених рішень з боку держави. Варто зазначити, що вказаний процес може мати значний позитивний успіх, якщо врахувати історичні та сучасні соціально-економічні, екологічні та власне юридичні передумови розвитку правового регулювання.

¹¹ Довідник з європейської екологічної політики. К. – 1997. С. 51-55, 61-62.

¹² Большой юридический словарь. М., Индара. – 1997. – С. 242.

Спершу доцільно зважити на загальні закономірності розвитку права в Україні, які є традиційно багаті колоритом історичної правничої спадщини. Правовий світогляд і правова культура українського народу історично формувалися і продовжують формуватися під впливом трьох блоків українського права:

- а) звичаєвого (народного) права;
- б) канонічного (церковного) права;
- в) світського (державного, публічного) права.

У ментальності українського народу характерною ознакою є розгалуження та застосування багатьох правових звичаїв, спрямованих на встановлення традиційних правових зв'язків між суб'єктами різних правовідносин. У теперішній час значна частина із них отримала писемну форму і увійшла у систему світського публічного та приватного права в якості окремих правових норм і положень законодавчих та підзаконних актів, створивши тим самим суттєвий історико-етичний доробок у формування правової системи України.

Окремі ж правові звичаї обмежені у застосуванні на рівні побутових або локальних відносин, відіграючи важливу роль в регулюванні взаємин між людьми та реалізації інтересів різних груп населення.

Скажімо й досі в Україні поширені звичаї загального використання окремих ділянок впродовж річок, довкола ставків, інших водойм для оздоровчих, рекреаційних, рибальських потреб, облаштування невеликих водойм (“копанок”) з метою використання вод для побутових, господарських, оздоровчих потреб та аматорського рибальства, використання корисних копалин місцевого значення у визначених населенням місць кар'єрів для будівельних робіт, побутового використання, вільне перебування громадян у лісах, збирання незаборонених квітів, грибів, ягід тощо.

Вельми широке застосування у практиці українського народу набули звичаї використання у якості шляхів місцевого сполучення межі, “стежини” суміжної земельної ділянки, безвідсоткові позички (“позичання”) коштів, реманенту, предметів домашнього вжитку та інших засобів під “чесне слово” (або “розписку”) з обов'язком поверненням через відповідний час первинному власнику, а у разі використання речей чи предметів з родовими ознаками з компенсацією тотожних предметів у відповідній кількості та якості, здійснення спільних робіт громадою щодо спрямування стоку дощових та талих вод, будівництва захисних протиповіневих споруд тощо.

Такі звичаї визнаються населенням України, широко застосовуються у нашому житті без будь-яких додаткових юридичних оформлень, видачі спеціальних дозволів на їх здійснення з боку відповідальних уповноважених державою органів. Виконання добровільно взятих обов'язків забезпечується внутрішніми мотивами особи, її високою людською порядністю, культурою, національною правничою свідомістю, впливом громадської думки, осуду тощо.

Ці чинники мають інколи не менший вплив на реалізацію традиційних “канонів”, ніж заходи державно-правового забезпечення дотримання правової норми чинного законодавства.

Не меншою мірою у житті українських людей “прижилися” канонічні догмати, особливо у додержанні церковних ритуалів, урочин церковних свят. Показовими у цьому відношенні стали свята, пов’язані із “освяченням води” та ін.

Потрібно визнати, що кореляція норм звичаєвого, канонічного і світського права відбувається надто повільно. Інколи при розробці та впровадженні окремих законів ці правові, до того ж позитивні традиції майже не враховуються. Не випадково й приходиться часто констатувати про “безжиттєвість” окремих законів. Не є виключенням у цьому плані і екологічне законодавство.

Отже, на процес гармонізації принципів правового регулювання екологічних правовідносин в Україні та ЄС справляють юридичні обставини внутрішньої гармонізації еколого-правових норм з точки зору наявної правової системи України. В той же час, надзвичайно важливо врахувати реальну гармонійність різних законодавчих та підзаконних актів у межах самого екологічного законодавства, їх підпорядкованість, узгодженість, відповідність загальним правовим ідеям, зафіксованим у базовому Законі про охорону навколишнього природного середовища.

Аналіз чинного екологічного законодавства та узагальнення практики його застосування дає підставу констатувати певну узгодженість між структурними елементами природноресурсового, природоохоронного (середовищеохоронного) законодавства та законодавства про екологічну безпеку, що дозволяє в загальному забезпечувати реалізацію екологічної політики на внутрішньому та транскордонному рівні.

Однак, екологічне законодавство як система, що динамічно розвивається відповідно до соціально-економічних процесів та екологічної обстановки що склалася в Україні і на континенті поки що не позбавлене окремих прогалин у правовій регламентації екологічних відносин та деяких колізій між конкретними нормами нормативно-правових актів екологічного законодавства.

Маю зазначити, що такі колізії мають різне походження та характер прояву у процесі реалізації правових норм екологічного законодавства. З одного боку їх наявність обумовлена реальним відставанням правотворчого еколого-правового процесу від дійсних потреб життя та практики вирішення екологічних проблем.

Колізії в екологічному законодавстві є навмисними, тобто створеними свідомо, ненавмисними, вимушеними, вигаданими, закономірними, спонтанно створеними, позитивними (прогресивними), негативними (регресивними) тощо.

Найбільш поширені навмисні колізії термінологічного спрямування. Це є прояв та віддзеркалення очевидного суб’єктивізму деяких розробників (ідеологів) проектів екологічного законодавства. Такі колізії простежуються навіть в окремих актах екологічного законодавства. Не є виключенням у цьому відношенні і позитивно в цілому визнаний в Україні та поза її межами Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року.

Показовими у цьому плані є деякі норми вказаного Закону, до яких можна віднести ст.1, 3, 4, 5 та ін. З точки зору формально-логічного тлумачення Закон за своєю назвою мав би регулювати виключно відносини щодо охорони навколишнього природного середовища та його складових компонентів – земель, вод, лісів, надр, тваринного світу і атмосферного повітря, інших природних ресурсів, беручи до уваги, що в існуючих до нього законах та кодексах питання охорони природних об'єктів, які створюють умови життєдіяльності були врегульовані недостатньо.

Однак, у процесі підготовки вказаного законопроекту стало зрозуміло, що такий закон був би обмеженим і мало чим би відрізнявся від Закону УРСР 1960 року про охорону природи¹³, по суті аморфного та малоефективного у практичному застосуванні. Аргументи надто вагомі для визнання абсурдності повторення негативного досвіду.

Тому у якості методологічного підходу у виробленні законопроекту було обрано концепцію “Екологічного закону”, або “Основ екологічного законодавства”, який би врегулював “генетично” існуючі екологічні відносини, які включають поряд із відносинами щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища також й відносини щодо забезпечення екологічної безпеки відповідно до екологічної ситуації, що склалася в Україні.

Основні положення цієї наукової концепції були сприйняті робочою групою, однак назва “Основи екологічного законодавства” у той час ще не прижилася та й не сприймалася тогочасними законодавцями.

Саме з цією метою був обраний компроміс щодо врегулювання всіх можливих екологічних відносин але за допомогою Закону під архаїчною назвою “Про охорону навколишнього природного середовища”.

З цих позицій назва ст.1 “завдання законодавства про охорону навколишнього природного середовища” та їх зміст не згармонізовані і мають очевидний колізійний контраст.

Для наочності наведемо формулу ст.1 вказаного закону: “Завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи (вважай і людини – В.А.), ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною” (підкреслено мною – В.А.).

Отже, зміст наведеної статті та її назва далеко не ідентифіковані, що й породжує сумніви щодо його практичного застосування і внутрішньої впорядкованості. У цьому контексті анахронічним є зміст ст.3 та її назви “Основні принципи охорони навколишнього природного середовища”, ст.5 “Об'єкти правової охорони навколишнього природного середовища” серед яких

¹³ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.

у ч. III вказується на особливу державну охорону здоров'я і життя людей від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки. (підкреслено мною – В.А.)

Отже, якщо охорона здоров'я і життя людей від небезпечної екологічної обстановки є окремим об'єктом охорони навколишнього природного середовища, то стає невідомим по відношенню до яких істот існує це середовище, яке й потребує спеціальної правової охорони. Абсурдність такої формули також очевидна і не потребує особливого доказування, якщо у нашому контексті мова мала б йти про об'єкти екологічних правовідносин у якості яких й доцільно було б визнати з однієї сторони природні ресурси, об'єкти, комплекси, екосистеми, а з другої людину, захист її життя і здоров'я від небезпечного впливу середовища життєдіяльності. Здавалося б, логіка доволі проста і очевидно, але штучність походження назви закону призвела до незбалансованості форми і змісту вказаної статті.

Незрівнянний алогізм закладено і в нормах ст.4 коментованого Закону. Так у ч.І ст.4 передбачено, що природні ресурси України є власністю народу України, який має право на володіння, використання та розпорядження, а у наступній ч.ІІ вказується, що всі землі України перебувають у державній власності за винятком тих, що передані у колективну і приватну власність. Колізія вказаних положень очевидна, коли врахувати, що йдеться про різні суб'єкти та об'єкти права власності на землю та інші природні ресурси.

Наведена дисгармонія норм однієї статті значною мірою обумовлена наявністю колізій не тільки в межах одного закону, а й незбалансованістю та неузгодженістю окремих актів екологічного законодавства, зокрема Закону про охорону навколишнього природного середовища та Земельного, Водного, Лісового кодексу України, Кодексу про надра, Закону про тваринний світ, Закону про охорону атмосферного повітря та інших законодавчих та підзаконних актів у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Для прикладу зазначу, що Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.4) розпорядження природними ресурсами делеговане виключно Верховній Раді України. В той же час Кодекс України про надра (ст.4)¹⁴ передбачає можливість передачі окремих повноважень щодо розпорядження надрами також органам державної виконавчої влади, що суперечить базовому закону у цій галузі.

Таку ж формулу в принципі допускає і Закон України «Про тваринний світ» від 3 березня 1993 року щодо тваринного світу як об'єкта загальнодержавної власності (ст.5), Водний кодекс України стосовно розпорядження водами (ст.6)¹⁵. Лісовий кодекс України (в редакції від 08 лютого 2006 року)¹⁶ передбачає право Верховної Ради делегувати свої повноваження щодо розпорядження лісами відповідним Радам. При цьому Лісовий кодекс України, Закон України «Про тваринний світ», Земельний

¹⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

¹⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

¹⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

кодекс України¹⁷ визнають відповідні природні ресурси власністю держави, що також не узгоджується із положеннями Закону «Про охорону навколишнього природного середовища».

Для прискорення гармонізації принципів еколого-правового регулювання України та ЄС надзвичайно важливо усунути прогалини та ліквідувати колізії між нормами екологічного та нормативно-правовими актами інших галузей законодавства тобто гармонізувати їх у межах внутрішнього законодавства держави.

Проведений порівняльний аналіз у цій частині дозволяє констатувати про наявні розходження єдиних підходів у регулюванні однорідних правовідносин нормативно-правовими актами різних галузей законодавства. У контексті порушених питань зазначу для прикладу, що закон України «Про охорону атмосферного повітря»¹⁸ не визнає атмосферне повітря об'єктом права власності, в той час, як Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 року¹⁹ закріплював право власності народу України на повітряний простір, а також на природні ресурси виключної (морської) економічної зони, хоча Закон України «Про виключну (морську) економічну зону» від 16 травня 1995 року²⁰, розроблений відповідно до норм міжнародного права, передбачає суверенні права України щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі й виробництво енергії шляхом використання води, течій і вітру та юрисдикції щодо створення і використання штучних островів, установок і споруд, здійснення морських наукових досліджень, захисту та збереження морського середовища та інші права відповідно до законодавства України та загальновизнаними нормами міжнародного права.

Отже, гармонізація принципів еколого-правового регулювання з діючим в ЄС порядком зумовлюється доцільністю та необхідністю проведення необхідного узгодження норм та положень у самих актах екологічного законодавства, їх кореляції відповідно до загальноприйнятих принципів базового екологічного закону, подальшого узгодження із актами інших галузей законодавства та вимогами і легалізованими зобов'язаннями держави щодо додержання норм міжнародного права шляхом подолання окремих прогалин, наявних негативних колізій у чинному екологічному законодавстві.

З іншого боку процесу прискорення гармонізації еколого-правового регулювання в Україні та ЄС сприяють прогресивні (позитивні) колізії, які закономірно виникають внаслідок об'єктивних причин, тобто коли розвиток спеціального законодавства випереджає розвиток екологічного нормативно-правового регулювання в частині міжгалузевих, міждисциплінарних правових

¹⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст.98; 1992. – № 25. – Ст. 354; 1993. – № 10. – Ст. 79; – № 26. – Ст. 276.

¹⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

¹⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

²⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

інститутів, і тим самим позитивно впливають на прискорення запровадження прогресивних правових ідей в закони та підзаконні акти екологічного законодавства або ж продукують їх трансформацію на рівень правового регулювання ЄС та міжнародного права.

Вище зазначалося, що з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на новий рівень демократизації і гуманізації піднесено регулювання основних екологічних прав громадян, які базуються на загальнолюдських, природних правах людини.

Однак, вказаним законом не враховано правових ідей, започаткованих іншими актами законодавства, які мають “генетичну” приналежність до екологічних прав, розширюють суб’єктивні правничі можливості громадян у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

До таких позитивних новацій, що безумовно ініціюють гармонізацію принципів еколого-правового регулювання доцільно віднести положення Цивільного кодексу України, які закріплюють право кожного громадянина України (фізичної особи) на безпечне для життя і здоров’я довкілля, про право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її збирання і поширення, а також право вимагати припинення незаконної діяльності, що завдає шкоду довкіллю шляхом нищення, псування та забруднення, включаючи звернення до суду за його рішенням (стаття 293).

Фізична особа має право вимагати усунення небезпеки, створеної внаслідок підприємницької або іншої діяльності, яка загрожує життю та здоров’ю (стаття 282).

Отже, зазначений Кодекс фіксує основні екологічні права людини, закріплені статтею 50 Основного Закону та статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року.

Крім того Цивільний кодекс України передбачає право кожного громадянина користування природними об’єктами права власності Українського народу, відповідно до Закону.

Фізичні особи можуть бути власниками будь-якого майна, за виключенням видів обмежених Законом. Скажімо Законом може обмежуватися розмір земельної ділянки у власності фізичної особи, у якій можуть перебувати привласнені дари природи (ягоди, лікарські рослини, рибні ресурси, рослинність, добутої відповідно до Закону.

Ці позитивні правові ідеї без будь-якого сумніву, є прогресивними, оскільки вони спрямовані на визнання цінності людини, необхідності розширення її суб’єктивних можливостей у сфері реального природокористування, середовищезохоронної діяльності та забезпечення екологічної безпеки, доцільності захисту її здоров’я, життя та майна від небезпечного впливу явищ природної стихії чи техногенного впливу, створення правових інструментів та процедур, які б забезпечували існування людини у безпечному навколишньому природному середовищі.

Вони значно доповнюють систему екологічних прав людини, передбачених екологічним законодавством і заслуговують того, щоб у цій частині гармонізувати нормативно-правове забезпечення реалізації та захисту екологічних прав громадян.

Можна констатувати і те, що надзвичайно високу відповідальність у цій частині взяла на себе наша держава перед своїми громадянами, продекларувавши ці суб'єктивні права і тому основний акцент треба зробити на тому, щоби гармонізувати цю частину “писаного законного” права у реальній практичній діяльності, в тому числі на рівні діяльності юрисдикційних органів держави, щоби правові ідеали перетворювалися у дійсність, запроваджуватися в усі “шпори” нашого суспільного життя. Саме практика реалізації правових ідей та принципів екологічних суб'єктивних можливостей людини і громадянина має посвідчувати їх життєвість чи нереальність до запровадження та сприятиме пошуку механізмів, які в змозі забезпечити ефективність правового регулювання у зазначеній сфері.

В той час напрошується й інший висновок про доцільність піднесення правових ідей про суб'єктивні екологічні права людини і громадянина на дещо вищій “шабель” у зв'язку із зобов'язаннями України, які вона взяла у зв'язку із орієнтацією вступу в якості асоційованого члена до Європейського Союзу щодо забезпечення основних принципів цього співтовариства у правові зв'язки співіснування держав – верховенства права та пріоритету права людини.

При цьому зауважу, що екологічні права громадян в якості окремої ланки правових можливостей фізичних осіб у рамках Європейського Співтовариства не легалізовані і концептуально не є загально визнаними. Тож першочерговим завданням представників нашої держави є ініціювання зазначених правових принципів (ідей) на рівень європейського правового, а згодом і міжнародно-правового регулювання, втілення їх у різні форми правових документів – директиви, постанови, конвенції, договори, регламенти, а можливо в перспективі внесення поправок до Європейської конвенції з прав людини та прийняття спеціальної Конвенції про екологічні права людини під егідою ООН.

Список використаних джерел:

1. Краткий словарь иностранных слов; Локшина С.М. Изд-во: М.: Русский язык, 1977 г. – С.139.
2. Угода «Про партнерство та співробітництво» від 16 червня 1994 р.: Делегація Європейської Комісії в Україні. К. – 1994. – С. 5, 40-42.
3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Конституція незалежної України. Книга друга. Частина третя. Документи. К., вид-во “Право”. – 1997. – С. 154.
4. Сочинения Н.Д. Иванишева. Издания иждевением Университета Св. Владимира. Киевъ Въ университетской типографии. – 1876. – С. 6-7.
5. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546.
6. Краткий словарь иностранных слов. сост. С.М. Локшина. М. Русский язык. – 1977. – С. 66.

7. Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). Збірник наукових праць. К. – 1998. – С. 63-71.
8. Краткий словарь иностранных слов. – С. 189.
9. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 18. – Ст. 191; 1996. – № 15. – Ст.70.
10. Див.: Голос України. – 1998. – 14 квітня.
11. Довідник з європейської екологічної політики. К. – 1997. С. 51-55; 61-62.
12. Большой юридический словарь. М., Индара. – 1997. – С. 242;
13. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.
14. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
15. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
16. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
17. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст.98; 1992. – № 25. – Ст. 354; 1993. – № 10. – Ст. 79; – № 26. – Ст. 276.
18. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
19. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
20. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

2. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ, ЯК УМОВА І ФОРМА ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

Категорія "імплементация" походить від латинського слова "implere", що в перекладі означає наповнювати, досягати, виконувати²¹, здійснювати; в міжнародному праві – організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань²². Більш чіткіше визначення наводиться в юридичній енциклопедії Російської Федерації як здійснення, виконання державою міжнародно-правових норм²³. Зазначене поняття не так давно стало застосовуватися в лексиці правничих досліджень, але вже набуло своєї актуальності в силу розширення міжнародних зв'язків України щодо виконання взятих зобов'язань, зокрема, в частині включення окремих норм в приписи законів та інших нормативно-правових актів. Очевидно, цей ракурс стає перспективним напрямом систематизації та, в цілому, удосконалення екологічного законодавства України.

Проте, на наш погляд, мають забезпечуватися допустимі межі імплементації еколого-правових норм міжнародних конвенцій та інших нормативно-правових документів. Адже сьогодні чинна пряма конституційно-правова формула, відповідно до якої чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, тобто автоматично повністю або частково (за наявності відповідних застережень) імплементуються у систему

²¹ Сучасний тлумачний словник української мови. За ред. проф. В.В. Дубічинського, вид. «Школа» 2006. – С. 358.

²² Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад.Ю.С.Шемшученка. – К., Юрид.думка. – 2007. – С.329.

²³ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М., 1997. – С.177.