

*Андрейцев Володимир Іванович
доктор юридичних наук, професор, академік
НАПрН України, державний радник юстиції
3-го класу, заслужений юрист України,
професор кафедри цивільного та
господарського права, Державний ВНЗ
"Національний гірничий університет"*

УДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

Удосконалення екологічного законодавства стало доброю і позитивною традицією і тенденцією розвитку цього блоку правового регулювання, особливо з часу прийняття і введення в чинність Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року.¹

Під цією рубрикою розпочався готуватися спеціальний розділ щорічної Національної доповіді з охорони навколишнього природного середовища відповідно до вимог зазначеного закону.²

Удосконалення екологічного законодавства розуміється, як системний процес діяльності уповноважених органів держави та утворення ними робочих груп щодо підготовки законопроектів, спрямованих на урегулювання екологічних правовідносин, внесення до уже чинних відповідних змін та доповнень, що впливають із практики застосування актів екологічного законодавства, виконання вимог міжнародних Конвенцій та інших договорів, взятих Україною зобов'язань у цій сфері.

Отже, це перманентний процес щодо оновлення чинного законодавства, відповідно до Конституції України, актів міжнародного права та потреб власної практики, спрямований на реалізацію та захист екологічних прав громадян, інших суб'єктів екологічних правовідносин. Тому удосконалення екологічного законодавства тісно пов'язується із законотворчістю, іншою нормотворчою

¹ Відомості Верховної Ради України – 1991. – №. 41. – Ст. 546.

² Див. напр.: Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні. К., Мінекобезпеки. – 1998. – 157 с.

практикою спеціально уповноважених органів держави відповідно до процедур чинного законодавства.

На удосконалення екологічного законодавства у різних його формах концентрувалася увага Основними напрямами державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.³ Концепція національної екологічної політики України на період за 2020 року⁴ передбачила подальший розвиток цього законодавства шляхом його гармонізації з Європейським законодавством та нормами міжнародного права, розроблення проекту Екологічного кодексу України, забезпечення його прийняття та дотримання його основних вимог.

Удосконалення екологічного законодавства впливає із мети та завдань цього блоку правового регулювання, основних документів, що визначають реалізацію державної екологічної політики в сьогоdnішніх реаліях та на перспективу. Удосконалення екологічного законодавства – важливий напрям становлення правової держави, її демократизації та системного приведення механізму правового регулювання до потреб сталого соціально-економічного та еколого-політичного розвитку держави, становлення у ньому громадянського суспільства, здатних вирішувати в існуючих реаліях нагальні еколого-правові проблеми, реагувати на екологічні ризики і виклики природно-техногенного характеру.

Можна без перебільшення сказати, що удосконалення екологічного законодавства – стратегічний курс України щодо приведення його відповідно до потреб сьогодення, створення законодавчих засад, які б забезпечували незаперечну реалізацію і захист екологічних прав людини і громадянина, задоволення екологічних інтересів Українського народу та держави на рівні міжнародних екологічних стандартів і нормативів. Удосконалення екологічного законодавства здійснюється шляхом його систематизації у відповідних правових формах.

³ Офіційний вісник України. – 2007. - №79. – Ст. 2961.

⁴ Відомості Верховної Ради України – 1998. - №38-39. – Ст. 298.

В Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 05 березня 1998 року вперше офіційно йшлося про підготовку і прийняття кодифікованого законодавчого акту у формі Екологічного кодексу України на перспективу без визначення конкретного терміну його прийняття, що як показала практика, виявилось нездійсненною проблемою для нашої держави, хоча проектів такого кодексу не бракувало, але прийняттого варіанту так і не підготовлено у час для реалізації цього документу. Причин тут декілька. По-перше, не було створено належної робочої групи для опрацювання такого законопроекту. По-друге, не було вироблено концептуально ідей для щодо проекту кодексу як кодифікованого акту. По-третє, видається, що це мав би бути саме акт консолідації приписів щодо регулювання трьох блоків правовідносин – щодо забезпечення екологічної безпеки, якості ландшафтів, як життєзабезпечувальних елементів довкілля та ефективного використання природних ресурсів з чітким правовим режимом кожного із них відповідно до імперативів та пріоритетів державної екологічної політики попередньо опрацьованих за блоками правового регулювання екологічних правовідносин та інтегрованих у зазначений консолідований законодавчий акт.

До певної міри процес кодифікації щодо підготовки проекту Екологічного Кодексу України проходив паралельно із кодифікацією інших актів екологічного законодавства, зокрема Закону України «Про екологічну мережу», ряду законів у сфері екологічної безпеки та законодавчих актів природоресурсового законодавства – Лісового, Водного кодексів України, Закону України «Про рослинний світ» та інших, які не були скоординовані у часі та конкретних розробниках. Очевидно, що серйозно бракувало фахівців – юристів щодо підготовки таких кодифікованих актів, розуміння системи екологічного законодавства та місця у ньому Екологічного кодексу України. А тому логічно,

що шанс був втрачений, не виявивши спроможності його реалізації в Україні на що справедливо вказувалося ще в 2005 році.⁵

Потрібно взяти до уваги і такий концептуальний аспект, як розуміння екологічних правовідносин значною частиною науковців і практиків виключно, як сукупності природноресурсових і природоохоронних правовідносин, без включення до них, правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки.

За означених обставин підготовка проекту Екологічного Кодексу України не могла бути досконалою і завершеною, що суттєво ускладнювало кодифікаційний процес щодо удосконалення екологічного законодавства, а відтак потрібний був ще час для переосмислення предмету правового урегулювання в зазначеному законодавстві, опрацювання методики такої підготовки на сучасних еколого-правових засадах.

Видається, що викладене і стало основною причиною неготовності до систематизації екологічного законодавства в непростих економічних і політичних умовах його розвитку, трансформації та приведення у відповідну систему близьку до реалій вирішення назрілих екологічних проблем в Україні за допомогою інструментарію екологічного права і законодавства, оскільки наявний еколого-правовий механізм був неготовий вирішувати надскладні екологічні проблеми, обтяжені загрозами природно-техногенного характеру, пробуксовки «чинних» приписів екологічного законодавства в умовах суцільної кодифікації законодавства України по всіх напрямках урегулювання суспільних правовідносин – підготовка Цивільного, Господарського кодексів України, Податкового кодексу України, Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України та багато інших, на розробку яких спрямовувалися основні зусилля держави та її інституцій.

Не дуже активно в цьому процесі виявилася й еколого-правова думка, яка б запропонувала більш кардинальні шляхи систематизації екологічного

⁵ Андрейцев В., Фролов М. Кодифікація екологічного законодавства: стан і проблеми законотворчого конструктивізму // Екологічний кодекс України: міфи та реальність. Матер. міжнар. круглого столу., К., 12-13 травня 2005 року, КНУ. – 2005. – С.3-35.

законодавства як магістрального напрямку його системного удосконалення, особливо шляхом кодифікації та інших правових форм систематизації.

Кодифікація екологічного законодавства одне із актуальніших питань сучасної теорії екологічного права, її практичного застосування в реальній життєдіяльності і законотворчості. Це питання не сходить зі шпальт наукових публікацій та дискусій, щодо вдосконалення системи законодавства, його систематизації, формування системи екологічного права і законодавства. І не зважаючи на підвищений науковий, законотворчий інтерес, кодифікація екологічного законодавства не зникає з порядку денного науково-практичних конференцій «круглих столів», інших подібних форумів вчених і практиків, що свідчить, про не вирішеність багатьох аспектів щодо удосконалення екологічного законодавства, наявності у ньому значних колізій, дублювання та наявності різноманітних підходів вчених і практиків щодо приведення екологічного законодавства в узгоджену і скоординовану систему, яка б унормувала наявні прогалини у регулюванні екологічних правовідносин.

В останній час в еколого-правовій літературі також утвердилася думка, що кодифікація екологічного законодавства передбачає розробку і прийняття єдиного і кодифікованого акту у формі Екологічного кодексу України.⁶ Окремі дослідники стверджують також про необхідність прийняття Кодексу Законів про довкілля, який має завершити кодифікаційний процес в сфері регулювання екологічних суспільних відносин.⁷

Варто зазначити, що такий погляд на кодифікацію законодавства є доволі поширеним в теорії права щодо кодифікації, як продукту законотворчості, який є заключним етапом упорядкування законодавства, тобто систематизації.⁸

⁶ Див.: Попов В., Шульга В, Разметаев С. Нові підходи до кодифікації екологічного законодавства України // Право України. – 1992. - №3 – С. 17-20; Шемшученко Ю. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного права // Право України. – 2011. - №2 – С. 5-6.

⁷ Гетьман А. Методичні засади становлення правових основ охорони довкілля // Право України. – 2011. - №2 – С. 18.

⁸ Див.: Меленко С.Т. Визначення місця кодифікації та консолідації законодавства відповідно до суспільно-політичних реалій // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. – К., - 1999. – С. 178.

Пропозиція слушна, але навряд чи є реальною для виконання в сучасних умовах в Україні за чинності Закону України про охорону навколишнього природного середовища від 25 червня 1991 року,⁹ що характеризується певною ефективністю у регулюванні екологічних правовідносин. Як свідчить практика законотворчості в Україні, кодифікація не зводиться лише до прийняття відповідних кодифікаційних актів, які б завершували процес удосконалення цього блоку законодавства.

Скоріш навпаки, прийняття відповідного законодавчого акту не тільки не завершує кодифікаційний процес, а забезпечує його започаткування і проведення та стає підставою і юридичною формою подальшої систематизації екологічного законодавства.¹⁰

Так сталося, зокрема, з прийняттям Закону України про охорону навколишнього природного середовища, який закріпив законодавчі засади у регулюванні екологічних правовідносин, визначив перспективи прийняття на його основі багатьох актів екологічного законодавства, особливо в частині забезпечення екологічної безпеки, встановлення правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій, приведення у відповідність до його приписів природноресурсових законодавчих актів та реально виконує роль основ екологічного законодавства в незалежній Україні.

По суті цей закон започаткував кодифікаційний процес у зазначеній сфері для незалежності України, створив юридичну основу для розвитку окремих інститутів і навіть галузей екологічного законодавства, наприклад, інституту екологічних прав громадян, про екологічну експертизу, екологічне нормування і стандартизацію, економічний механізм, галузі права екологічної безпеки тощо.

З огляду на це, не можна поділити думку про те, що екологічне законодавство відноситься до некодифікованих галузей права.¹¹

⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №41. – Ст. 546.

¹⁰ Игнатъева И. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. Изд-во. Московск. ун-та. – 2007 – 389 с.

¹¹ Вказ. робота. – С.77.

Отже, з точки зору методології, кодифікація – це не самоціль щодо розробки і прийняття кодифікованого акту, який завершує кодифікаційний процес відповідного блоку законодавства, а відповідна законотворча процедура щодо приведення відповідних суспільних відносин у відповідність до вимог правового регулювання з метою забезпечення екологічного, економічного, соціально-політичного сталого розвитку суспільства, держави і права на рівень тенденцій правового регулювання, міжнародних імперативів та пріоритетів.

Такий процес є стабільним, перманентним, закономірним з позицій удосконалення і систематизації механізму правового регулювання, його поліпшення шляхом приведення законів та інших підзаконних актів відповідно до потреб соціально-політичного, економічного, екологічного розвитку сучасних держав, реалізації вимог транснаціональної, національної і регіональної екологічної політики та забезпечення реалізації та захисту екологічних прав громадян, інтересів держави та Українського народу.

В гносеологічному аспекті кодифікація може розглядатися як процес пізнання чинності екологічного законодавства, його ефективності, встановлення відповідності та коригування згідно вимог міжнародно-правового регулювання та Основного закону держави і закономірностей взаємодії суспільства і природи, людини і навколишнього середовища, які забезпечують сталий соціально-економічний, еколого-політичний розвиток держави і вирішення наявних еколого-правових проблем сучасності.

Не менш важливим є аксіологічний аспект кодифікації, спрямований на утвердження людини, її здоров'я, життя та безпеки як вищої соціальної цінності України, задіяння у процес законодавчого регулювання інших об'єктів довкілля, які забезпечують життя людини у природно-соціальних умовах, а також природно-антропогенних цінностей, що входять до складу основного і неосновного національного багатства на рівень докорінних благ правового забезпечення, відповідно до міжнародних і національних вимог сучасного правового регулювання, опосередкування їх законодавством на рівень світових та європейських еколого-правових стандартів та правової охорони і захисту.

Поєднання в процесі кодифікації екологічного законодавства зазначених чинників дозволяють підняти на рівень сучасних вимог об'єктний склад екологічних правовідносин, визначити основні імперативи і пріоритети чинного екологічного законодавства з урахуванням правових та інших можливостей держави та правової орієнтації суб'єктів цих правовідносин, та реалізації їх правосуб'єктності в конкретно історичних реаліях нашого життя.

Однак як слідує із основоположних політико-правових документів України, кодифікації екологічного законодавства досі бракує достатньої чіткості та визначеності. Скажімо, Основними напрямками державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки затвердженими Постановою Верховної Ради України від 05 березня 1998 року передбачалася систематизація екологічного законодавства, зокрема у формі кодифікації першочергових і перспективних законів, шляхом наукового обґрунтування, розроблення та прийняття Екологічного кодексу України – (підкреслено нами – В.А.), підтримано концепцією національної екологічної політики від 17 жовтня 2007 року,¹² але вже Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені законом України від 21 грудня 2010 року¹³ про цю кодифікацію у формі Екологічного кодексу України навіть не згадують, а лише відзначають необхідність приведення екологічного законодавства України у відповідність із положеннями джерел *acquis communautaire* за відповідними напрямками.

У зв'язку з викладеним, виникає сумнів у тому, що Екологічний кодекс України має бути виключно актом кодифікації, а не скажімо, спорідненої консолідації, як форми систематизації екологічного законодавства.

Акт консолідації до якого, на мій погляд, може відноситись Екологічний кодекс України, є найвищою формою інтеграції законодавчих еколого-правових приписів, генетично однорідних та векторно спрямованих на урегулювання природноресурсових, ландшафтних правовідносин та правовідносин щодо

¹² Офіційний вісник України. – 2007. - №79. – Ст. 2961.

¹³ Див.: Урядовий кур'єр. – 2011. – 9 лютого. - №24; Офіційний вісник України. – 2011. - №3. – Ст. 150.

забезпечення екологічної безпеки для кожної людини, народу та функціонування держави, а тому важливо їх чітко диференціювати та об'єднати в єдину функціонуючу та забезпечувальну систему праворегулювання і правозабезпечення на основі суб'єктивних, природних та набутих екологічних прав людини і громадянина, контури яких виписані у екологічному законодавстві, основу якого сьогодні складають приписи Закону України про охорону навколишнього середовища, як своєрідного закону про основи екологічного законодавства України та акту кодифікації молодого незалежної держави.

Свідченням для такого висновку є результати організації проведення мною та моїми колегами двох неофіційних інкорпорацій екологічного законодавства України¹⁴ які логічно утворюють самостійну підсистему екологічного законодавства у єдиній системі законодавства України. Як свідчить практика систематизації в цій сфері, прагнення удосконалити цю підсистему у логічно завершений процес механізму правового врегулювання і забезпечення лише шляхом кодифікації його окремих ланок, тобто окремих законів вже тривалий час не дає виключно позитивного результату на основі механізму правового регулювання в цій сфері та практики правозастосування актів екологічного законодавства, правових положень, вироблених судовою практикою юрисдикційних інституцій України, наукових положень вироблених сучасною теорією науки екологічного права, її прагматичних передбачень, сформульованих ідей, доктрин та концепцій, висновків науково-практичних конференцій, круглих столів, семінарів та інших подібних форумів науковців і практиків у сфері екологічного права. Тож не випадково, що на сьогоднішній день не вироблено концептуальних засад єдиного комплексного законопроекту щодо регулювання екологічних правовідносин, та існують різноманітні думки щодо його форми, структури та змістовного наповнення з урахуванням

¹⁴ Див.: Екологія і закон. Екологічне законодавство України. В двох книгах. Відпов. ред. д.ю.н., проф., Заслужений юрист України, В.І. Андрейцев., - К., Кн. 1. – 1997. – 686 с.; Кн. 2. 1998. – 565 с.; Екологічне законодавство України. В 4-х книгах. За заг. ред. і вступною статтею акад. НАПрН України В.І. Андрейцева. – К., Слово. – 2007. – Кн. 1. – 865 с.; Кн. 2. – 649 с.; Кн. 3. – 678 с.; Кн. 4. – 950 с.

особливостей складу об'єктів екологічних правовідносин та формування правосуб'єктності осіб, уповноважених на їх володіння, користування, розпорядження та управління, форм його здійснення в сучасних умовах.

При такому розшаруванні підходів вчених-юристів щодо його підготовки і наповнення, мало що вдається опрацювати в законодавчому процесі на рівні кодифікаційного, а тим більше консолідованого законодавчого акту.

Отже ідея доцільності систематизації реально існує, але форми її застосування у процесі правотворчості кардинально різняться на теоретичному і практичному рівнях, що не сприяє консолідації зусиль учених і аналітиків щодо вироблення єдиних підходів стосовно їх використання у кодифікаційному і консолідуєчому процесах, як визрілих юридичних форм систематизації сучасного екологічного законодавства.

Подібних складностей можна уникнути, на мій погляд, завдяки запровадженню і такої правової форми систематизації екологічного законодавства, як модернізації екологічного законодавства, якій, на мій погляд, недостатньо уваги приділено в теорії права¹⁵ та особливо в теорії екологічного права.

Категорія «модернізація» – походить від французького слова «modern», що в перекладі означає новітній або сучасний.¹⁶ Отже, модернізація передбачає осучаснення екологічного законодавства, приведення його у відповідність до сучасних вимог законотворчості та практики його застосування. Модернізація екологічного законодавства стає особливо актуальною в новітній історії функціонування сучасної, суверенної України з метою його очищення від архаїзмів доби минулої радянської держави, приведення його на рівень вимог і стандартів міжнародного права та права Європейського Союзу, сучасних вимог забезпечення екологічної безпеки, екологічних прав громадян та сформованої офіційної державної екологічної політики України.

¹⁵ Наприклад, Піголкін О.С. вказує на таку можливу форму. Див.: Піголкін А.С. Проблема систематизації законодавства Російської Федерації // Закон: создание и толкование. – М. – 1998. – С. 93-94.

¹⁶ Краткий словарь иностранных слов. Сост. С.А. Локшина. – М., Русский язык. – 1977. – С.175.

Модернізація екологічного законодавства найбільш мобільна, оперативна і ефективна форма удосконалення екологічного законодавства, оскільки на відміну від кодифікації не вимагає підготовки універсальних і комплексних кодифікованих актів, а дозволяє його систематизувати за відповідними напрямами шляхом внесення змін та відповідних поправок, змін та доповнень до окремих інститутів (субінститутів) і галузей екологічного законодавства та не потребує кардинальних змін у чинному екологічному законодавстві та концептуальних засад чинного законодавства на базі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року.¹⁷

Однак модернізація екологічного законодавства могла б відіграти позитивну роль у разі оперативного реагування на існуючі екологічні виклики, ризики та імперативи, що оголошуються в сучасних міжнародно-правових документах та актах національного законодавства щодо реалізації національної екологічної політики.

Скажімо, на міжнародній конференції в Ріо-де-Жанейро 1992 року було прийнято п'ять важливих міжнародно-правових документів перспективного характеру, основні ідеї яких могли б бути закладені в процес модернізації екологічного законодавства, але як засвідчує законодавча практика цього на великий жаль не сталося і час знову упущений.

Йдеться зокрема про 27 принципів, які визначили права і обов'язки країн в справі забезпечення охорони навколишнього природного середовища і розвитку, Порядок денний на 21 століття - тобто програму сталого розвитку про поєднання гармонійного вирішення соціальних, економічних та екологічних завдань в нових умовах, Заяву про принципи управління, захисту і сталого розвитку всіх різновидів лісів, життєвонеобхідних для забезпечення економічного розвитку і збереження усіх форм життя, Рамкової конвенції про зміну клімату, що

¹⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №41. – Ст. 546.

передбачає стабілізацію концентрації газів, що викликають парниковий ефект в атмосфері та Конвенції про біологічне різноманіття.¹⁸

Ідеї Ріо-де-Жанейро мають чітку гуманістичну спрямованість у процесі сталого розвитку, що значно б посилювало законодавчі підвалини у механізмі правового регулювання екологічних правовідносин в Україні, сприяли б утвердженню життєвозабезпечувальних прав, свобод та інтересів людей у процесі життєдіяльності. Це стосується, зокрема, розширення екологічних і соціальних прав та посилення зобов'язань держав задля їх добробуту та благополуччя у сьогоденних соціально-економічних умовах.

Це стосується, перш за все, права людей на здорове і плідне життя у гармонії з навколишнім природним середовищем, виконання вимог про те, що сучасний розвиток не має здійснюватися на шкоду інтересам прогресу і охороні довкілля, а виключно на благо сучасного і майбутніх поколінь, про суверенні права держав щодо використання власних ресурсів без шкоди навколишньому середовищу за межами їх кордонів, зобов'язання держав щодо подальшого вдосконалення міжнародного законодавства за шкоду, що заподіюється діяльністю під її контролем за межами кордону, сучасна спрямованість функціонування держав на попередження негативного впливу на довкілля, попередження погіршення його якості для досягнення сталого розвитку, що захист навколишнього середовища має складати невід'ємну частину цього процесу і не може розглядатися у відриві від нього, для забезпечення сталого розвитку і задоволення потреб більшості населення необхідно викоринити бідність і нерівність рівня життя в різних частинах світу, а тому держави мають співпрацювати з метою збереження, захисту та відновлення діяльності екосистеми Землі. Різні країни мають усвідомлювати свою позитивну відповідальність, яку вони несуть в контексті зусиль щодо забезпечення сталого розвитку з урахуванням стресу, який створюють їх суспільства для глобального навколишнього середовища, технологій та ресурсів, якими вони володіють.

¹⁸ Див.: Програма дій. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро. Центр «За наше общее будущее». – Женева. – 1993. С. VIII.

А тому держави мають обмежити і ліквідувати не життєздатні моделі виробництва і споживання та стимулювати відповідну демографічну політику. Екологічне питання мають вирішуватися найбільш ефективно за участю всіх заінтересованих громадян.

При цьому держави мають розвивати та стимулювати інформованість та участь населення шляхом надання широкого доступу до екологічної інформації. Особливо важливим для України стає принцип, згідно якого держава має приймати ефективні закони в галузі навколишнього середовища, розробляти закони щодо відповідальності і компенсації жертвам забруднення та іншої екологічної шкоди та в межах своєї юрисдикції оцінювати екологічні наслідки намічених дій, які можуть мати негативні наслідки.

Відповідно державам потрібно співпрацювати у справі створення відкритої міжнародної економічної системи, яка призведе до економічного зростання і сталого розвитку у всіх країнах. Тому екологічна політика не повинна використовуватися для невиправданого обмеження міжнародної торгівлі.

Важливим принципом визнано правило, згідно з яким той, хто забруднює навколишнє середовище, той має нести і фінансову відповідальність за це забруднення.

На держави покладається обов'язок щодо інформування одна одної про можливі стихії або діяльність, які можуть мати шкідливі транскордонні наслідки.

Сталий розвиток вимагає більш глобального наукового розуміння проблем, а тому державам треба ділитися знаннями і новими технологіями для досягнення сталого розвитку. Для досягнення сталого розвитку необхідна всебічна участь жінок, а також творчі зусилля, ідеї та мужність молоді в розумінні корінного населення. Держава має визнавати і підтримувати самостійність, культуру та інтереси корінного населення.

Декларація Ріо-де-Жанейро по навколишньому середовищу і розвитку однозначно констатувала ніщивний вплив війни на сталий розвиток і

зафіксувала обов'язок держав щодо поваги до міжнародного права, що забезпечує захист навколишнього середовища під час військових конфліктів, щодо співпраці в справі подальшого сталого розвитку, оскільки розвиток, мир і захист навколишнього середовища є взаємозалежними і нероздільними.¹⁹

Ці та інші ідеї Ріо 1992 року сприяли б модернізації чинного екологічного законодавства України, зокрема шляхом внесення відповідних поправок та доповнень до нині чинного Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року,²⁰ оскільки діалектично співзвучні з принципами, зафіксованими в ст. 3 зазначеного Закону на стадії входження України в епоху сталого розвитку нашої держави, оновили б пріоритети її національної екологічної політики України на сьогоднішній та перспективній, стимулювали б створення оперативних і пріоритетних вимог щодо підготовки актів консолідації, зокрема, Екологічного кодексу України та в цілому консолідації екологічного законодавства суверенної України.

Погляди вчених на юридичну природу консолідації не є однозначними, тим більше в частині створення консолідованого акту екологічного законодавства. Наприклад, І.А. Ігнат'єва вказує, що можливості консолідації в цій сфері дорівнюють нулю.²¹ Можливо це і так в умовах федеративного устрою держави. Однак, як мені видається в умовах унітарної держави це цілком реально. Адже консолідація, за думкою окремих дослідників, передбачає обробку не нормативних приписів, а нормативно-правових актів²² і видання на цій базі нового консолідованого нормативного акту, або їх групи у відповідній формі. Однак, систематизація передбачає виключення дублювання приписів з відповідних питань, приведення їх до потреб практичного застосування. Тобто, доцільна консолідація з елементами кодифікаційного процесу щодо

¹⁹ Див.: Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро. Центр «За наше общее будущее». – Женева. – 1993. С. X.

²⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №41. – Ст. 546.

²¹ Игнат'єва И. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. Изд-во. Московск. ун-та. – 2007 – 67 с.

²² Лисенкова О.С. Теоретичні проблеми консолідації, як форми систематизації законодавства // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. – К., - 1989. – С. 174.

узгодженості і гармонізації нормативно-правових приписів новоствореного акту консолідації або їх групи, відміни незначних законів щодо внесення змін до чинного екологічного законодавства України.

Тому консолідація розглядається нами, як можливий проміжковий варіант для підготовки Екологічного кодексу України. Сьогодні консолідація актів екологічного законодавства вкрай доцільна, особливо з метою інтеграції природноресурсового законодавства та законодавства в сфері екологічної безпеки.

Скажімо, сьогодні консолідація як форма систематизації екологічного законодавства була б виправдана при створенні Природноресурсового кодексу України на базі ресурсових кодексів та відповідних законів (Земельного, Водного, Лісового кодексів, кодексу про надра, Закону України «Про рослинний світ», Закону України «Про курорти» та ін.). Однак очевидно, що зазначені законодавчі акти склали б основу особливої частини Природноресурсового Кодексу . Загальна частина потребує відповідної аналітичної обробки щодо обґрунтування приписів цієї частини на основі часткових кодифікаційних робіт щодо його підготовки, виявлення загальних та особливих приписів, що виникають із змісту відповідного правового регулювання щодо використання природних ресурсів, особливостей їх правового режиму щодо використання, відтворення (відновлення) та охорони.

Можна поділити думку Ігнат'євої І.А. про те, що часткова консолідація може бути корисна у науці секторів правового регулювання екологічних відносин до початку широких кодифікаційних робіт.²³

Разом з тим не можна погодитися із думкою дослідників, які вважають, що консолідація не включає обробку нормативно-правових приписів, що наявні в окремих нормативно-правових актах, а виключно ці нормативно-правові акти,²⁴ тим більше, така робота має проводитися законодавчим органом на рівні

²³ Ігнат'єва І. А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. Изд-во. Московск. ун-та. – 2007 – 68 с.

²⁴ Лисенкова О.С. Теоретичні проблеми консолідації, як форми систематизації законодавства // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. – К., - 1989. – С. 174.

парламенту держави. Адже консолідувати можна і потрібно акти нормативно-правового характеру, зміст яких складають відповідні нормативно-правові приписи, їх упорядкування, узгодження, виключення із інших відповідного рівня актів, або виключення дублюючих приписів, усунення наявних протиріч та колізій, приведення їх у відповідну логічну і послідовну систему, здатну вирішувати наявні екологічні проблеми, заради чого і запроваджується консолідація законодавства, а не проведення простої заміни нормативно-правових актів. Прикладом нормотворчої консолідації законодавчих актів екологічного законодавства може слугувати підготовка Закону України «Про природно-заповідний фонд» від 16 грудня 1992 року,²⁵ на базі чинних на той час союзних нормативно-правових актів колишнього Союзу СРСР – типових положень про об'єкти природно-заповідного фонду – заповідників, природних парків, пам'яток природи, ботанічних садів, зоологічних парків та ін., проведення незначних кодифікаційних робіт щодо функціональних структур відповідних територій та об'єктів.

Проте в законотворчій діяльності не виключається і негативна практика щодо консолідації окремих актів законодавства, що по суті означає компіляцію законів, як це сталося у процесі підготовки Закону України про правові засади цивільного захисту від 24 червня 2004 року,²⁶ у якому скопійовані правові приписи щодо основних заходів із Закону України про захист населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру від 08 червня 2000 року.²⁷

Адже просте об'єднання законів у відповідну систему характерно для інкорпорованих збірників офіційного та неофіційного інкорпорування. Для консолідації важливим є не механічне об'єднання нормативно-правових актів, а їх аналітична обробка, систематизація за відповідними блоками (інститутами, субінститутами) законодавства, логічна ув'язка нормативно-правових приписів та їх послідовність. Як справедливо відзначає І.А. Ігнат'єва, консолідація

²⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №34. – Ст. 502.

²⁶ Урядовий кур'єр. – 2004. – 21 липня; Голос України. – 2004. – 22 липня.

²⁷ Урядовий кур'єр. – 2000. – 16 серпня; Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №40. – Ст. 337.

спрямовується на вдосконалення законодавства, видалення застарілих і незастосовуваних положень, повторів, зняття суперечностей, спрощення нормативно-правових актів.²⁸ Отже, певною мірою консолідація екологічного законодавства має носити елементи творчої обробки матеріалу, спрямованого на поліпшення текстової та змістовної форми консолідуючих приписів законодавчих актів на основі кодифікованих законів та кодексів і вироблення єдиної узгодженої системи приписів загальної частини Природноресурсового кодексу, що впливає із нині чинних ресурсових законів для однозначного використання у правозастосовчій практиці. Маємо взяти до уваги, що рівень кодифікації, скажімо Земельного кодексу України, Лісового, Водного кодексу України та Кодексу України про надра нерівнозначні з точки зору наявних процедурно-правових та матеріально-правових приписів.

Наприклад, Земельний кодекс України, характеризується наявністю в ньому значної частини нормативно-процедурних приписів, особливо в частині набуття відповідних прав на земельні ділянки, в той час як в інших ресурсових законах основні процедури щодо набуття відповідних прав на лісовикористання, надрокористування, водокористування тощо урегульовані переважно постановами Кабінету Міністрів України, що обумовлює необхідність часткової кодифікації консолідаційного процесу з метою подальшого удосконалення блоку природноресурсового законодавства, його інтеграції на єдиних науково-правових засадах.

В той же час, варто зазначити, що підготовка в умовах сьогодення консолідованого акту законодавства у формі Екологічного кодексу України стає проблематичною, беручи до уваги нерозвиненість блоку ландшафтного законодавства, який значний час, починаючи з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року²⁹ так і залишився неурегульованим на рівні національного екологічного законодавства, незважаючи на вимоги актів міжнародного, зокрема,

²⁸ Игнатъева И. А. Вказ. работа. – С.68.

²⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №41. – Ст. 546.

Європейського права, щодо виконання обов'язку держав-учасниць Європейської ландшафтної конвенції, ратифікованої Законом України від 17 вересня 2005 року.³⁰

Йдеться про розробку в Україні ландшафтної політики, як складової національної екологічної політики, закріплення в законодавчому порядку правових режимів різноманітних ландшафтів,³¹ як оточення людини, ролі цієї політики та значення у процесі життєдіяльності людини і сталого розвитку, ландшафтного біорізноманіття як природно-матеріальної основи навколишнього середовища, встановлення персоніфікованої правової можливості людини і громадянина на відповідні ландшафти на юридичному титулі права власності, або права загального і спеціального природокористування ландшафтними ресурсами.

Очевидно, що з часу ратифікації зазначеної Конвенції цього обов'язку Україна досі не реалізувала, всупереч конституційним вимогам в частині обов'язковості виконання норм міжнародного права на рівні розробки і прийняття відповідного Закону, або Кодексу про ландшафти в Україні. Заради справедливості, варто відзначити, що окремі спроби підготовки законопроекту «Про ландшафти» були сприйняті, але Верховною Радою України остаточного закону допоки не легалізовано.

Йдеться про проект Закону України «Про ландшафти», внесений народним депутатом Семиногою А.І., який структурно включає сім розділів та двадцять вісім статей, зокрема, загальні положення, цілі та принципи інтегрованого управління ландшафтами, державне регулювання у сфері ландшафтів, систему заходів у сфері охорони та інтегрованого управління ландшафтами, контроль у цій сфері та відповідальність за порушення законодавства про охорону ландшафтів, міжнародне співробітництво та перехідні положення.

³⁰ Офіційний вісник України. – 2006. - №17. – Ст. 2566.

³¹ Див. детальніше: Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики. Дніпропетровськ, - НГУ, - 2011. – С. 74-204.

Аналіз цього законопроекту засвідчує, що власне регулюючих приписів у ньому недостатньо, зокрема непогано виписані мета управління ландшафтами (в буквальному розумінні це не відповідає дійсності, оскільки сфера управління реалізується у правовідносинах, а не безпосередньо об'єктами права і законодавства) принципи такого управління, загальні положення щодо охорони ландшафтів, повноваження органів виконавчої влади у цій сфері та участі громадян та їх об'єднань щодо охорони, використання та відповідних ландшафтів, система узагальнених заходів у сфері охорони та інтегрованого управління, наводиться класифікація та вказівка про їх ідентифікацію. При цьому не розкривається суть ідентифікації і, що досягається у такому процесі. В проекті бракує значною мірою механізмів, інструментів щодо збереження ландшафтів та їх охорони, відсутні відповідні приписи, які б створювали уявлення щодо правових форм та юридичних титулів використання та процедур стосовно їх відтворення.

Досить поверхово йдеться у законопроекті про контроль в цій сфері та інші форми, особливо щодо функцій управління та порядку їх реалізацій, щодо відповідальності, не наведено типових правопорушень у цій сфері та можливих видів юридичної відповідальності за їх скоєння.

Складається враження, що ландшафти за цим законопроектом – віртуальна, а не територіально-природна і просторова категорія, не розкрито співвідношення між ландшафтами і довкіллям, як складовою навколишнього природного і антропогенного середовища, межі правового регулювання екологічним законодавством та зазначеним законом. Суттєвим недоліком законопроекту є відсутність правових приписів щодо приналежності ландшафтів конкретним суб'єктам на відповідному юридичному титулі та можливості персоніфікації цих об'єктів конкретними особами, особливості ландшафтної політики України в умовах сталого розвитку та оцінки їх якісного і безпечного стану для здоров'я, життя і безпеки людей, як середовища життєдіяльності населення, особливості їх правового режиму, як об'єктів права власності і права природокористування.

Отже, ландшафти, як об'єкти правового регулювання, не отримали у цьому законопроекті належного правового режиму і правового оформлення, що зводить нанівець його практичне значення, неможливість його легалізації в такому варіанті, як далекого і надуманого від реального функціонування цих об'єктів і доцільного правового опосередкування у чинному законодавстві. До цього зазначу, що в ньому не реалізовані ідеї та концептуальні засади Європейської ландшафтної Конвенції в частині обов'язків, які покладаються на держави – як суб'єкти та члени вказаної Конвенції, зокрема щодо:

а) визнання ландшафтів у законі, як суттєвого компоненту оточення людей, вираження різноманітності їхньої спільної культурної та природної спадщини та основу їхньої ідентичності;

б) встановлення та впровадження чіткої і зрозумілої ландшафтної політики, спрямованої на охорону (збереження), регулювання і планування ландшафтів щодо здійснення конкретно визначених заходів;

в) встановлення порядку, тобто конкретних процедур щодо участі громадян та їх об'єднань, особливо місцевих і регіональних органів влади та інших суб'єктів, заінтересованих у визначенні і впровадженні ландшафтної політики;

г) включення ландшафтів до відповідної регіональної і місцевої планової політики та її включення до культурної, екологічної, аграрної, соціально-економічної та інших сфер політики сталого розвитку, що безпосередньо або опосередковано спроможні впливати на якість та безпеку ландшафтів.

Без урахування викладеного, запропонований законопроект не можна вважати цілісним та ціннісним документом, який міг би стати базовим законом у регулюванні правовідносин щодо збереження, використання, відтворення та захисту ландшафтів, як матеріально-природної та антропогенної основи навколишнього природного середовища, що не ураховує обов'язкові умови

згаданої Європейської ландшафтної Конвенції, ратифікованої Законом України від 17 вересня 2005 року,³² що набула чинності для України з 01 липня 2006 року.

Удосконалення екологічного законодавства передбачає завершення кодифікаційного процесу щодо урегулювання на законодавчому рівні правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки. З цього приводу авторські наукові доробки є загальновідомими, а тому в цьому контексті висловлю лише декілька наукових поглядів.

По-перше, удосконалення законодавства у цій сфері нам уявляється шляхом прийняття кодифікованого Закону або Кодексу про природно-техногенну (екологічну) безпеку, проект якого розроблений робочою групою вчених, який спрямований був до Міністерства екології та природних ресурсів ще у 2001 році за наслідками виконання відповідного наукового дослідження, що проводилося на юридичному факультеті КНУ групою науковців та практиків різних органів виконавчої влади (зокрема, проф. Балюк Г.І., доц. Краснової М.В. – нині професора, д.ю.н., доц. Фролова М.О., Шомпол О.А., доц. Лапечук П.І., Дембіцького А.П., Олещенко В.П., Білоус А.М. та наукового керівника проф. Андрейцева В.І.).³³

По-друге, звісно, з часом наукові підходи членів авторського колективу розробників законопроекту могли змінюватися, але запропонована наукова версія була узгоджена і схвалена Міністерством екології та природних ресурсів та погоджено в установленому порядку із заінтересованими міністерствами та відомствами, що дозволило передати його до Кабінету Міністрів.

За вказаний період відбулися деякі зміни у чинному законодавстві та міжнародно-правовому регулюванні, які варто взяти до уваги при остаточному опрацюванні в Комітетах Верховної Ради України, взявши за основу приписи розділів запропонованих творчою групою, зокрема:

Розділ I «Терміни та визначення».

Розділ II «Права громадян у сфері забезпечення екологічної безпеки».

³² Офіційний вісник України. – 2006. - №17. – Ст. 2566.

³³ Див.: Проект Закону України «Про екологічну (природно-техногенну) безпеку. К., - 2006 р. – С. 21.

Розділ III «Державне регулювання відносин у сфері екологічної безпеки».

Розділ IV «Регулювання екологічно небезпечної діяльності».

Розділ V «Оцінка та регулювання екологічного ризику».

Розділ VI «Державні заходи забезпечення екологічної безпеки».

Розділ VII «Економічні засади забезпечення екологічної безпеки».

Розділ VIII «Відповідальність за порушення законодавства про екологічну безпеку».

Розділ IX «Міжнародне співробітництво у сфері екологічної безпеки».

Розділ X «Вирішення спорів у сфері забезпечення екологічної безпеки».

Розділ XI «Заключні положення».

По-третє, в сьогоднішніх екологічних, економічних і політичних реаліях законопроект значно б виграв, якби у ньому віднайшли своє закріплення приписи щодо особливостей правового режиму здійснення генетично-інженерних досліджень, в цілому такої діяльності та забезпечення при цьому правил біобезпеки та біологічного захисту, відповідно до Концепції Державної цільової програми біобезпеки та біологічного захисту на 2015-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 червня 2012 року № 466,³⁴ Картахенського протоколу «Про біобезпеку» до Конвенції про біологічне різноманіття в частині безпечного переміщення будь-якого живого зміненого організму, отриманого внаслідок застосування сучасної біотехнології, що може мати небезпечний вплив на збереження і стале використання біологічного різноманіття з дотриманням заходів безпеки щодо довкілля і здоров'я людини, запровадивши у запропонованому законопроекті відповідний розділ: «Механізм забезпечення біобезпеки для довкілля, життя і здоров'я людей», який і передбачатиме сукупність організаційно-правових інструментів щодо поводження з живими зміненими організмами на всіх стадіях використання та переміщення, транспорту, обробки і застосування, особливо, якщо йдеться про застосування генетично-змінених організмів в якості харчових продуктів, добавок, корму або їх обробки.

³⁴ Урядовий кур'єр. 2012. – 8 серпня. Орієнтир № 29.

В цій частині, надзвичайно важливо зафіксувати систему можливих оцінок ризику, що виникає у зв'язку з поводженням з генетично-модифікованими організмами, які надавали можливість виявити та упередити ризики їх настання для довкілля, життя і здоров'я людей та механізми управління ризиками таких організмів.

По-четверте, в контексті профілактичних заходів екологічної безпеки, виділити приписи щодо особливостей попереджувальних заходів щодо прояву різних видів небезпеки – хімічної, радіаційної, особливо стосовно поводження з небезпечними відходами, викидами та стічними водами, відвернення їх небезпечного впливу на стан конкретних ландшафтів, довкілля, здоров'я і життя населення.

Створення належної законодавчої бази для відзначених блоків еколого-правового регулювання свідчитиме про опрацювання надійного механізму щодо підготовки єдиного кодифікованого або консолідованого акту у формі Екологічного кодексу України на основі виробленої правозастосовної практики в Україні.

*Краснова Марія Василівна, доктор юридичних наук,
професор, завідувач кафедри екологічного права
юридичного факультету Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВЧЕННЯ ПРО ОБ'ЄКТИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА: НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Питання об'єктів екологічного права традиційно порушуються в навчально-методичній літературі, в підручниках, посібниках з екологічного права. При цьому науковому аналізу підлягають переважно правові норми, які визначають об'єкти, що підлягають правовій охороні нормами екологічного законодавства¹. Інколи такими об'єктами називають об'єкти правової охорони довкілля², що фактично відображає попередню позицію.

На засадах диференційного, інтегрованого та комплексного підходів до розуміння Природи як найвищої соціальної цінності, місця та умов життєдіяльності як окремої людини, так і суспільства в цілому, як філософсько-правової категорії, що дозволяє розглядати її в праві через її складники, здійснюють основну класифікацію об'єктів екологічного права, виділяючи, зокрема, природні об'єкти (земля, води, надра, ліси, рослинний та тваринний світ, атмосферне повітря), навколишнє природне середовище та життя і здоров'я громадян, а також природні комплекси і ландшафти, природно-соціальні умови і процеси, екосистеми та природно-антропогенні комплекси (об'єкти та території природно-заповідного фонду, курортні і лікувально-оздоровчі зони, рекреаційні зони, виключна (морська) економічна зона, континентальний шельф, зони надзвичайних екологічних ситуацій).

Саме такі об'єкти підлягають правовій охороні, а тому такий підхід дозволяє говорити про власне природоохоронний характер правовідносин екологічного права, які спрямовані на впровадження та реалізацію засобів

¹ Наприклад, В.І. Андрейцев визначає об'єктами екологічного права сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, природних ресурсів, ландшафтів, природних і природно-антропогенних комплексів, екосистем та життя і здоров'я громадян, що підлягають охороні за допомогою норм екологічного законодавства, із посиланням при цьому на норму ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». // Андрейцев В.І. Екологічне право. Загальна частина: Курс лекцій у схемах: Навч. посібн. – К.: Вентурі, 1996. – С. 18.

² Костицький В.В. Екологічне право України[Текст]: Підручник. – Дрогобич: Коло, 2012. – С. 93.