

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

ІНКОРПОРАЦІЯ, ЯК ВАЖЛИВА ФОРМА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України має супроводжуватися створенням безпечного стану довкілля для життєдіяльності українського суспільства, і зокрема, кожної людини, спираючись на досконалу правову систему, яка б базувалася на гуманітарних і демократичних ідеях та принципах міжнародного права, вироблених практикою міжнародної спільноти, занепокоєної сьогоденням та майбутнім життям на планеті Земля.

Ріо-де-Жанейрська декларація з навколишнього природного середовища і розвитку проголошує про те, що люди мають право на здорове і плодотворне життя в гармонії з природою, а тому, сьогоденний розвиток не може здійснюватися на шкоду людині та всупереч охороні навколишнього середовища на благо нинішнього і майбутнього поколінь.¹

Як акцентувалося на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, – "людство здатне зробити розвиток сталим та забезпечити, щоби він задовольнив потреби сучасного, не піддаючи ризику здатність наступних поколінь задовольняти свої потреби".²

В цьому процесі центральне місце належить законодавству у галузі регулювання відносин по ефективному використанню природних ресурсів, збереженню ландшафтів та охороні довкілля і забезпечення екологічної безпеки (екологічному законодавству) України, яке має надати прогресу цих правовідносин чіткої цілеспрямованості, формально-юридичної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти їх всебічному урегулюванню та подоланню

¹ Див.: Програма дійсвий. Повестка дня на 21 век и другие документы конфедерации в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. – Центр за наше будущее. – Женева. – 1993. – С.Х.

² Вказ. робота. – С. VII.

різних колізій, створити законодавчі засади для своєчасного застосування уповноваженими органами держави, системи превентивних, оперативних, кореляційних, стимулюючих та державно-правових регулятивних і примусових важелів до винних юридичних і фізичних осіб та методів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.

Екологічне законодавство України ураховує, що сучасний стан соціально-економічного розвитку в країні характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому (об'єктному), регіональному і національному рівнях, у тому числі транскордонному вимірі. Тому, значна частина норм екологічного законодавства спрямована на урегулювання проявів екологічного ризику і відвернення реальної небезпеки від стихійних природних явищ та негативного, небезпечного техногенного (антропогенного) впливу з урахуванням економічних можливостей держави та використання різних форм інвестиційного забезпечення системи екологічної безпеки, підвищення екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу.³

За роки становлення незалежності суверенної України, було суттєво вдосконалено систему екологічного законодавства, яка включає принаймні такі основні блоки законодавчого і підзаконного регулювання.

Конституційне регулювання екологічних правовідносин, яке закріплює найбільш важливі принципи та форми використання природних ресурсів на різних юридичних натурах – права власності та права природокористування, декларує низку екологічних прав громадян – екологічної безпеки, зокрема, права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище (довкілля), на компенсацію шкоди, заподіяної порушенням цього права, право вільного доступу до екологічної інформації, про якість харчових продуктів і предметів побуту та порушення такої інформації, яка ніким не може бути заборонена (стаття 50 Конституції України).

³ Конституція України. Офіційне видання Верховної Ради України. – К., 1996. – С. 5-6.; Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст.141.

Конституція України фіксує право кожного громадянина: користуватися природними об'єктами права власності Українського народу у відповідності до Закону, передбачає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної морської економічної зони є об'єктами права власності Українського народу, від імені якого, право власності здійснюють органи державної влади і органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією.

Земля за Конституцією України визнається основним національним багатством і знаходиться під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується, та може придбаватися і реалізуватися громадянами і юридичними особами та державою, виключно відповідно до закону.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою, а тому питання щодо її зміни вирішується виключно Всеукраїнським референдумом.

Відповідно до вимог Конституції України, визначені окремі функції щодо вирішення питань природокористування, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки органами держави. Так, на Верховну Раду України покладається затвердження загальнодержавних програм щодо охорони довкілля, оголошення окремих місцевостей – зонами надзвичайних екологічних ситуацій. Встановлено, що виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони континентального шельфу, засади регулювання екологічної безпеки, основи національної безпеки, правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій (стаття 92).

До повноважень Президента України віднесено: очільництво Ради національної безпеки і оборони, оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України – зонами надзвичайних екологічних ситуацій.

Кабінет Міністрів України: забезпечує проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, здійснює заходи

щодо забезпечення національної, зокрема, екологічної безпеки та інші функції.

На державні місцеві адміністрації покладається, відповідно до Конституції України, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля.

Ці та інші конституційні повноваження органів держави конкретизовані у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991⁴ (далі – Закон № 1264-ХІІ), аналіз яких, дозволив виділити основні напрями щодо проведення інкорпорації екологічного законодавства у сфері використання природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки.

Термін "інкорпорація", походить від латинського слова "incorporance" – включати у свій склад, приєднувати, знайшов своє широке застосування в правовій літературі, зокрема щодо систематизації законодавства. Інкорпорація – від лат. in «всередині» і corpus «тіло», «єдине утворення» — поєднання слів-коренів, сукупність яких оформляється службовими елементами, синтаксичну побудову в одному злитому вигляді, яка зовнішньо подібна до слова з одним закінченим змістом.⁵ Хоча, як справедливо зазначалося в юридичній літературі Російської Федерації, тема інкорпорації в науці екологічного права висвітлювалося не виправдано слабо.⁶ Це певною мірою, на мій погляд, відноситься і до науки екологічного права суверенної України, хоча практика підготовки інкорпорованих видань екологічного законодавства сьогодні більшою мірою поширена в Україні.⁷

Основу такої інкорпорації свого часу склало саме еколого-правове регулювання, що базувалося на нормах вказаного Закону № 1264-ХІІ⁸. За влучним висловом своєрідної "екологічної конституції", який передбачає мету, завдання, принципи та механізми *забезпечення* ефективного

⁴ Відомості Верховної Ради України від 25.06.1991 р. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

⁵ Кочерган М. П. Вступ до мовознавства. К., Видавничий центр «Академія», 2005, С. 106–110.

⁶ Див.: Игнатъева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. Изд-во МГУ. — 2007. — С. 39.

⁷ Див.: Екологія і закон. Екологічне законодавство України. У двох книгах. Відпов. ред. акад. В.І. Андрейцев. К., Юрінком Інтер. Кн. 1 – 1997, Кн. 2 – 1998.

⁸ Відомості Верховної Ради України від 25.06.1991 р. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

природокористування, охорони довкілля, *забезпечення* екологічної безпеки.⁹

Відтак, вказаний Закон № 1264-ХІІ знаменує нову віху в гуманізації і демократизації регулювання екологічних правовідносин, у зв'язку із закріпленням системи екологічних прав громадян, які базуються на загальнолюдських природних правах, зокрема, ***прав, які реалізуються на конституційному та галузевому рівнях***: права на безпечне для життя та здоров'я, навколишнє природне середовище (екологічну безпеку), на одержання повної і достовірної інформації (про стан навколишнього природного середовища і його вплив на здоров'я і життя людей); на участь в проведенні громадської екологічної експертизи, на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів, на участь в розробці і здійсненні екологічних заходів (щодо охорони довкілля, комплексного і раціонального використання природних ресурсів, збереження екологічної безпеки) та ***прав, які реалізуються на міжгалузевому рівні***: права на одержання екологічної освіти, на об'єднання в громадські екологічні організації, на участь в обговоренні проектів законів та екологічно-значущих проектів і рішень, права на подання до суду позовів від фізичних і юридичних осіб, про компенсацію шкоди, заподіяної їх здоров'ю та життю внаслідок негативного і небезпечного впливу на стан навколишнього природного середовища, іншими аналогічними правопорушеннями.

Забезпечення цих законних екологічних прав громадян та їх об'єднань і інтересів держави, територіальних громад, юридичних осіб, Українського народу передбачається законами і підзаконними актами, прийнятими у його розвиток та інкорпорованих у зазначеному зібранні екологічного законодавства, зокрема Законом України "Про екологічну експертизу" (1995 р.)¹⁰, Земельним кодексом України (1992 р.)¹¹, Водним кодексом України (1995 р.)¹², Лісовим кодексом України (1994 р.)¹³, кодексом України про надра (1994

⁹ Вказ. робота. – С.4.

¹⁰ Відомості Верховної Ради України, 1995. – №8. – Ст.54.

¹¹ Відомості Верховної Ради України, 2002. – №3-4. – Ст.27.

¹² Відомості Верховної Ради України, 1995. – №24. – Ст.189.

¹³ Відомості Верховної Ради України, 1994. – №17. – Ст.99.

р.)¹⁴, Законом України "Про тваринний світ" (1993 р.)¹⁵, Законом України "Про охорону атмосферного повітря" (1992 р.)¹⁶, Законом України "Про природно-заповідний фонд України" (1992 р.)¹⁷ тощо.

В зазначеному інкорпорованому збірнику віднайшли також нормативно-правові акти, спрямовані на урегулювання екологічних правовідносин еколого-правовими нормами різних галузей законодавства у сфері здійснення широкого кола позитивної діяльності – науково-технічної, підприємницької, зовнішньоекономічної, містобудування, транспорту, інформаційної, туристичної тощо, що дозволили відтворити особливості системи еколого-правових вимог у процесі здійснення зазначених видів діяльності, дотримання норм щодо ефективного природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. Це в свою чергу стало наочною демонстрацією, що відобразила механізм правової системи України, рівень правового регулювання і забезпечення процесу екологізації її окремих галузей та інститутів законодавства суверенної України.

Звісно, що в інкорпорованому збірнику віднайшли своє відображення законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти забезпечуваних галузей законодавства – власне екологічних,¹⁸ інших галузей законодавства, які визначають підстави та особливості притягнення винних осіб до дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення, в залежності від вини, екологічного ризику, ступеня суспільної небезпечності та екологічної небезпеки діяння фізичних чи юридичних осіб.

Зазначений інкорпорований збірник дозволив також сконцентрувати і нормативно-правові акти міжнародно-правового регулювання, зокрема, ратифікованих Верховною Радою України деяких міжнародних конвенцій на

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

¹⁵ Відомості Верховної Ради України. 2002. – №14. – Ст.97.

¹⁶ Відомості Верховної Ради України. 1992. – №50. – Ст.678.

¹⁷ Відомості Верховної Ради України. 1992. – №34. – Ст.502.

¹⁸ Проведена інкорпорація екологічного законодавства обумовила акцентувати увагу на особливий інститут екологічного права і законодавства – інститут превентивної еколого-правової відповідальності, механізм його реалізації в реальному житті. // Див. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Навч. та наук.-практ. посібник. К., Знання-Прес., 2002. – С. 312.

рівні Організації Об'єднаних Націй, Європейського Союзу, які започаткували формування міжнародно-правової практики урегулювання окремих міжнародно-правових відносин за участю України, з відтворенням пріоритету міжнародних еколого-правових норм для правозастосовної практики України, які спрямовані на процес гармонізації екологічного законодавства із принципами, пріоритетами та іншими прогресивними положеннями міжнародно-правового регулювання молодої, незалежної України, які б сприяли трансформуванню засад еколого-правового регулювання на рівень екологічного міжнародного публічного та приватного права.

Для тодішньої України особливий механізм правового регулювання був справжньою новацією, який відкривав перспективи гармонізації екологічного законодавства, зокрема з правовим регулюванням Ради Європи та Європейського Союзу зокрема.

Варто сказати і про те, що у практичній діяльності МЗС України, Міністерства екології та природних ресурсів України, на той час, ще не були систематизовані адекватні приклади міжнародних конвенцій та інших актів у сфері еколого-правового регулювання, що значно ускладнювало міжнародне співробітництво України. Як зазначалося у передмовній статті зібрання, це допоможе сприяти використанню принципів, ратифікованих міжнародними документами у подальшій кодифікації екологічного законодавства, стимулюванню ратифікації міжнародних конвенцій та входженню України в єдиний міжнародний правовий простір для вирішення актуальних еколого-правових проблем (створення єдиних правових засад щодо попередження, інформування та ліквідації наслідків транскордонних промислових аварій та катастроф, оцінки впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті тощо), прискоренню імплементації міжнародних еколого-правових норм у систему національного екологічного законодавства України та приведення окремих його частин у відповідність до міжнародних принципів і зобов'язальних положень, поступовому запровадженню таких норм у процесі вирішення конкретних справ у юрисдикційному процесі в Україні,

розширенню сфери міжнародної співпраці щодо систематизації екологічного законодавства на єдино визнаних і легалізованих правових принципах.

Інкорпорований збірник екологічного законодавства України, і в цій частині започаткував певні новації, які сьогодні вже набули відповідної традиції щодо інкорпорації актів екологічного законодавства України.

Особливістю аналізованого інкорпорованого видання екологічного законодавства стало розміщення у ньому матеріалів судової та тодішньої судової арбітражної практики, тобто практики, що вироблялась у подальшому господарськими судами, відповідно на рівні постанов Пленуму Верховного Суду України щодо практики розгляду судами справ за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та відповідних роз'яснень Вищого Арбітражного Суду України (у подальшому Вищого Господарського Суду України), що сприяло поширенню відповідних знань про позицій вищих судових інстанцій щодо вирішення конкретних питань у реальній практиці правозастосування.

Зазначений підхід авторського колективу обумовив і структурну побудову зібрання екологічного законодавства за наступними напрямками і відповідними розділами:

1. Екологічне законодавство: загальні положення і принципи.
2. Природноресурсове законодавство (земельне, водне, лісове, гірниче, фауністичне, атмосферне (законодавство про охорону та використання атмосферного повітря).
3. Природоохоронне законодавство (законодавство про природні території та об'єкти особливої охорони).
4. Законодавство про екологічну безпеку.
5. Міжнародні конвенції в галузі використання природних ресурсів, охорони природи та забезпечення екологічної безпеки.
6. Матеріали судової та арбітражної практики.

Як бачимо, в основу структурної побудови зібрання екологічного законодавства було покладено предмет правового регулювання за видами

правовідносин – раціонального природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки та критерію юридичної ієрархії нормативно-правових актів: Конституція України, закони України, підзаконні акти (Верховної Ради України, Укази Президента, урядові нормативно-правові акти, акти загального призначення Міністерства екології), і використання природних ресурсів України, інших міністерств і відомств у сфері регулювання і контролю за використанням конкретних природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, що дозволило сформуванню відповідної системи інкорпорованого екологічного законодавства України.

Важливо при цьому акцентувати, що популяризація нормативно-правових актів, прийнятих Міністерством екології і використання природних ресурсів, як органу надвідомчого екологічного управління і контролю в зазначеній сфері, інших міністерств і відомств, корисна з точки зору практики застосування, ураховуючи, що в значній мірі в них закладені правові приписи щодо регулювання окремих питань, делегованих законами, Указами Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, відповідно до їх компетенції та набутого досвіду здійснення управлінської і контрольної діяльності в галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля та його компонентів, забезпечення екологічної безпеки з використанням прогресивних новацій у зазначених сферах, отриманих внаслідок міжнародного співробітництва із відповідними екологічними структурами міжнародних урядових інституцій та неурядових організацій, узагальнення позитивного досвіду його застосування багатьох країн світу.

В інкорпорованому зібранні екологічного законодавства вміщені, як правило легалізовані такі нормативно-правові акти, які зареєстровані в установленому порядку у Міністерстві юстиції України.

Маю зазначити, що інкорпороване зібрання нормативно-правових актів екологічного законодавства логічно пов'язано із програмою екологічного права, що видається в юридичних вищих навчальних закладах і на факультетах університетів тощо, а також, за відповідними програмами і планами підготовки

науково-педагогічних, наукових працівників за науковою спеціальністю екологічного, земельного та природноресурсового права, що став корисним для студентства юридичного профілю, науковців, інших осіб, заінтересованих у поглибленому вивченні екологічного законодавства, деяких міжнародно-правових документів та узагальненої судової практики.

Треба вказати і про те, що на той час вже було видано декілька збірників екологічного законодавства, відповідно до обраної тематики та хронології прийняття нормативно-правових актів.

Проте, такі видання обмежені лише Законами України у цій сфері, або пристосовані структурно, відповідно до діяльності окремих виконавчо-розпорядчих органів, що знижує рівень їх універсальності та обмежує сферу застосування, що в практичному плані робить їх недостатньо зручними у користуванні із-за відсутності чіткої методологічної основи та розміщення нормативно-правових актів не за предметом правового регулювання, а за хронологією їх прийняття, що стає важливим з точки зору генези розвитку екологічного законодавства, його періодизації.

За такою примірною структурою було підготовлено і видано інкорпороване видання "Екологічне законодавство України"¹⁹. Але, як показала практика, цей підхід виявився практично неефективним, хоча й охоплював нормативно-правові акти за досить тривалий час існування незалежної України, що й обумовило у подальшому кардинальну зміну методології формування інкорпорованих зібрань екологічного законодавства, підготовки відповідних висновків щодо його систематизації в конкретних історичних соціально-економічних умовах та політико-правових реаліях у процесі підготовки інкорпорованих актів екологічного законодавства, зокрема:

а) доцільності у процесі підготовчих робіт, уточнення кола правовідносин за якими вони урегульовані на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів;

¹⁹ "Екологічне законодавство України" за ред. В.І. Андрейцева (Упорядники: В.І. Андрейцев, М.І. Залудяк, П.І. Лапечук) Частина I. – Полтава. "Полтавський літератор". – 1997. – 641 с.

б) чіткої диференціації нормативно-правових актів за видами та групами окремих різновидів цих правовідносин – природноресурсових, в сфері забезпечення охорони та якості довкілля і його ландшафтів, екологічної безпеки різних верств соціальних груп, народу держави тощо;

в) обов'язковості наукової обробки та обґрунтування виділення системи (підсистеми) нормативно-правових актів, спрямованих на гарантування реалізації і захисту екологічних прав громадян, здійснення державної екологічної політики за сферами правового регулювання;

г) проведення наукової класифікації нормативно-правових актів з точки зору юридичної сили та їх ієрархії у системі законодавства;

г) виділення нормативно-правових актів позитивно регулюючого і забезпечувального (гарантуючого) призначення, що має практичну дієвість на учасників відповідних правовідносин, формує їх правосуб'єктність з точки зору реалізації отриманих прав та безперечно виконання обов'язків, відчуття реальної відповідальності за невиконання основних екологічних пріоритетів, імперативів та обов'язків, що випливають із змісту нормативно-правового регулювання, або договорів, які широко застосовуються у цій сфері;

д) використання в інкорпорованих зібраннях міжнародно-правових актів, доручення до приписів міжнародно-правової термінології, структуризації їх приписів та інструментарію дотримання, виконання вимог нормативно-правового регулювання.

Доречно зазначити, що інкорпорація екологічного законодавства надзвичайно складний та тривалий процес, який потребує відповідних знань і розуміння його призначення у певному історичному періоді розвитку, адже він передбачає проведення ретельної інвентаризації чинного екологічного законодавства на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, ратифікованих міжнародно-правових конвенцій, іншими формами міжнародно-правового регулювання, чинного в Україні, а також нормативно-правових актів колишнього Союзу РСР, що до цього часу залишились чинними в Україні та не суперечать законам та підзаконним актам прийнятих в суверенній Україні.

Тому, інкорпорація має проводитись періодично, відповідно до вимог часу і завдань систематизації та удосконалення чинного екологічного законодавства. Така інкорпорація має бути офіційною у випадках, коли проводиться за рішенням органу державної влади та затверджується від його імені, або ним схвалюється,²⁰ який розрахований для практичних працівників у зазначеній сфері, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, науковців, науково-педагогічних працівників ВНЗ правничого профілю, правозахисних та інших екологічних громадських організацій. Структурно зібрання екологічного законодавства включає загальні питання, природноресурсове законодавство, зокрема: земельне, про надра, водне, про охорону атмосферного повітря, лісове, про тваринний світ, про рослинний світ, окремий розділ – природоохоронне (середовищохоронне, ландшафтне) та у сфері екологічної безпеки з питань міжнародного співробітництва у сфері екології.

Інкорпороване видання, зібрання екологічного законодавства знаменує собою новітню віху систематизації екологічного законодавства України і міжнародно-правових документів, ратифікованих відповідними Законами України, що відтворюють сучасний рівень нормативно-правового регулювання чинного в Україні за основними сферами регулювання екологічних правовідносин – використання природних ресурсів, збереження та охорона основних компонентів довкілля – різноманітних ландшафтів (природних і антропогенних тощо) і забезпечення екологічної безпеки на національному та транснаціональному рівнях.

Упорядкування нормативно-правового матеріалу супроводжується вміщенням у тексті інкорпорованого видання документів політико-правового спрямування – відповідних загальнодержавних програм, затверджених, як правило, законами Верховної Ради України, легалізованих конвенцій розроблення концепцій таких програм, схвалених Кабінетом Міністрів України, що дозволяє зрозуміти читачеві сучасний рівень екологічного стану України, її

²⁰ Общая теория государства и права. Академический курс. В 2-х томах. Под ред. М.Н. Марченко. Т.2. Теория права. М., 2000. – С.204.

регіонів та окремих місцевостей, особливості заходів, спрямованих на реалізацію національної екологічної політики держави та очікуваних екологічних наслідків від їх реалізації та норм чинного екологічного законодавства.²¹

Вказана інкорпорація виявила позитивні тенденції у систематизації екологічного законодавства наявністю широкого кола законів, які інтегрують основні сфери регулювання екологічних правовідносин, особливо у сфері використання природних ресурсів, які дозволяють в умовах сьогодення провести їх консолідацію на рівні Природноресурсового кодексу України, започаткувати кодифікаційний процес щодо підготовки та прийняття Ландшафтного кодексу, або кодексу та відповідно закону про екологічну (природно-техногенну) безпеку, що стане на думку автора цих рядків базою для вироблення концепції та відповідного тексту Екологічного кодексу України у найближчій перспективі.

Це, тим більш актуально, якщо взяти до уваги пропозиції України, виголошені міністром екології і природних ресурсів України на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро у червні 2012 року, міжнародного саміту "Ріо+20 щодо підготовки на міжнародному рівні проекту Екологічної Конституції Землі" та його публічного обговорення.²² Саме підготовка і прийняття на національному рівні Екологічного кодексу України стало б більше доказовим щодо можливостей прийняття запропонованого документу міжнародного рівня, спираючись на досвід України з цього питання на національному рівні у формі Екологічного кодексу України.

Ці слова та аргументовані підтвердження, що містяться в інкорпорованому зібранні "Екологічне законодавство України" – наявність допоки в незалежній Україні законодавчого акту у формі Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року, який

²¹ Аналітичний підхід щодо їх реалізації дозволив автору підготувати окрему монографію "Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики". Дн., НГУ., 2011. – 373с.

²² Див.: Юрій Туниця. Майбутнє України у глобальній системі сталого розвитку. // Урядовий кур'єр. – 2012 8 серпня. № 147. – С.10.

допоки є базовим у регулюванні екологічних правовідносин у незалежній Україні вже понад двадцять років чинності та його ієрархічного уособлення екологічного законодавства суверенної України, ускладнюють прийняття нового кодифікованого акту в цій сфері.

А, Екологічний кодекс України, про який багато говорилося, ще більше писалося і нині є предметом дискусій комітетів Верховної Ради України, наукових кіл України. Отже, настав час, усі словеса, висловлені щодо прийняття цього кодифікованого акту України не залишати осторонь від справ, щодо його легалізації в Україні.

Мало того, якщо Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року № 880²³ у розділі "Інструменти національної екологічної політики" п. 3 частини другої передбачено було розроблення проекту Екологічного кодексу України, забезпечення прийняття та дотримання його основних вимог, то вже в Основних засадах (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818²⁴ у п. 4.8. "Законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища" про розробку вказаного законопроекту вже не йдеться і немає навіть згадки про нього. Не передбачається удосконалення екологічного законодавства шляхом розробки і прийняття Екологічного кодексу України і серед показників ефективності Стратегії, до яких віднесено 7 різновидів цілей різного спрямування. За таких підходів досягнення мети національної екологічної політики України стає доволі проблематичним.

Маю зазначити деякі спостереження з цього питання, оскільки прийшлося свого часу висловити пропозиції щодо перспектив удосконалення екологічного законодавства, у яких йшлося, зокрема про доцільність розробки проекту Екологічного кодексу України, як перспективного кодифікованого акту,

²³ Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2961.

²⁴ Урядовий кур'єр. – 2011 9 лютого. – № 6. – С. 9-13.

підготовленої наукової моделі Концепції програми правового забезпечення природоохоронної діяльності на основі практики застосування екологічного законодавства.²⁵

Зазначені ідеї віднайшли у подальшому своє юридичне закріплення у змісті державної екологічної програми суверенної України,²⁶ зокрема, у розділі "Система екологічного законодавства", передбачено було кодифікацію перспективних актів екологічного законодавства щодо наукового обґрунтування, розроблення та прийняття Екологічного кодексу України. Практика реалізації цього надважливого юридичного документу показала, що ці програмні ідеї і досі не виконані.

Цим же документом, було визначено проведення інкорпорації актів екологічного законодавства, як форми систематизації законів і нормативно-правових актів екологічного законодавства чи окремих розділів або витягів з них для використання в навчальних, наукових та практичних цілях.

Отже, проведена інкорпорація екологічного законодавства лежить в площині державної програми екологічної політики України в контексті поставлених завдань, що виконує важливу соціальну функцію щодо інформаційного та юридичного джерела екологічного права у сучасний період, особливо на правозастосовному рівні різних юрисдикційних органів України.

Видання інкорпорованих зібрань екологічного законодавства має надзвичайно важливе значення у підготовці фахівців-юристів у навчальному процесі, яке стає наочним джерелом пізнання актів законодавства, розуміння його системи, як галузі законодавства, науки та навчальної дисципліни, напрацювання досвіду щодо вивчення текстів приписів законів та інших правових актів, їх тлумачення і засвоєння у формуванні кваліфікаційного рівня юристів, вироблення методики щодо застосування на практичних заняттях у процесі вирішення конкретних казусів та формулювання проектів відповідних

²⁵ Див.: Андрейцев В.І. Політика, інновації, приватизація, екологічна безпека права. Проблеми оптимізації та екологізації законодавства України. Ексклюзивні нариси. – К., 1966. – С. 40-59.

²⁶ Див.: Основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Затв. Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року, №188 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 38-39. – Ст. 248.

рішень, що підвищує фаховий рівень студентів, які навчаються у ВНЗ юридичного профілю та відповідної кваліфікації. Систематизовані інкорпоровані зібрання екологічного законодавства дозволяють забезпечувати навчальний процес наочними законодавчими та підзаконними нормативними актами, як чинними джерелами законодавства і права, слугують навчально-методичними посібниками у процесі підготовки правників та підвищення кваліфікації практичних працівників у процесі післядипломної освіти, забезпечують зручність у використанні у навчальних заняттях та у процесі самопідготовки до лекційного курсу та практичних занять і є реально тим інструментом, який забезпечує регулювання конкретних правовідносин, змодельованих на базі правозастосовної практики.

Звісно, що сьогодні у навчальному процесі широко використовуються персональні комп'ютери та відповідні системи, проте вони не взмозі замінити у навчанні інкорпоровані видання, пристосовані до галузі екологічного права за відповідною методикою їх розміщення у системі чинного екологічного законодавства, а тому, на мій погляд, ще тривалий час будуть використовуватися у навчальному процесі ВНЗ юридичного профілю та інших закладах вищої освіти по курсу "Правознавство", "Основи екологічного права", інших еколого-правових дисциплін за профілем вищої освіти, викладання та вивчення курсів порівняльного правознавства за напрямками "міжнародного права" тощо.

Важливе науково-методологічне значення відіграють інкорпоровані зібрання екологічного законодавства у процесі проведення науково-дослідних робіт, студентами, магістрами та аспірантами та науково-педагогічними працівниками, відповідних наукових досліджень за науковою спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право.

Інкорпороване зібрання дозволяє проводити ретельний аналіз відповідного правового регулювання за обраною темою дисертаційних, монографічних та інших досліджень, давати юридичну характеристику щодо

позитивного нормативно-правового регулювання, особливостей його додержання в конкретних екологічних правовідносинах, реалізувати правосуб'єктність сторін, захищати свої права у спосіб, визначений законодавством, змінювати за відповідних юридичних обставин, або припиняти чинність таких правовідносин, обґрунтовувати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення окремих приписів механізму правового регулювання щодо тих чи інших приписів окремих інститутів, субінститутів та галузей екологічного права.

Саме інкорпоровані зібрання дають повне уявлення про механізм правового регулювання досліджуваних правовідносин, динаміку правозастосування наявних правових приписів, встановити їх ефективність (неефективність у процесі правозастосування, доцільності корегування у процесі кодифікації, консолідації та поточної модернізації. Інкорпороване законодавство і стає об'єктом наукових досліджень через низку забезпечення відповідних прав та стимулювання виконання обов'язків правосуб'єктними особами у відповідних екологічних правовідносинах, як предмета правового забезпечення і наукових досліджень вченими та іншими особами.

Наукові дослідження та еколого-правова наука має реальну можливість встановити перевагу проведеної інкорпорації, або її окремих фрагментів, встановити об'єктивність проведеної роботи та її ефективність, значення для практичного застосування в реальній практиці, сформулювати пропозиції щодо поліпшення процесу інкорпорації на перспективу, удосконалення методології проведення інкорпорованих робіт за блоками та структурою правового регулювання.

Апробація інкорпорованого зібрання екологічного законодавства здійснюється в реальній практиці його застосування різними користувачами – практичними працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, неурядовими організаціями екологічного спрямування, науковцями та студентами тощо.

Саме вони і можуть надати об'єктивну оцінку проведеної інкорпорації

екологічного законодавства з точки зору зручності користування, повноти проведеного зібрання нормативно-правового матеріалу, логічності та послідовності його упорядкування, достатності правового регулювання за предметом, тобто, характером екологічних правовідносин. Інкорпораційні зібрання, надзвичайно корисні у практичній діяльності органів державного екологічного регулювання, управління, контролю та нагляду за додержанням екологічного законодавства, а також судових інстанцій загальних та спеціалізованих судів України, для яких такі видання стають "настільними" книгами і практичними посібниками у їх повсякденній роботі щодо застосування екологічного законодавства, визначення його дієвості, як регулятора суспільних правовідносин.

Як нам видається, на сьогодні інкорпорація екологічного законодавства та її окремі видання ще недостатньо оцінені наукою і практикою правозастосування, оскільки це можуть гідно визнати лише особи, які самі безпосередньо брали участь у проведенні офіційної та неофіційної інкорпорації екологічного законодавства, оволодіти достатньою мірою методологією здійснення інкорпорації екологічного законодавства, як важливої форми його систематизації.

Інкорпоровані зібрання екологічного законодавства зумовлюють правозастосовчу практику орієнтуватися на системне вивчення справ, виділених за колом суспільних правовідносин тих елементів, які мають місце у конкретному випадку та застосування до нього спеціально-регулюючих нормативно-правових приписів, або їх груп (інститутів), що дозволяє застосовувати саме ті норми, які регламентують конкретні правовідносини з найвищим коефіцієнтом їх синхронності та ефективного вирішення справи з максимальною віддачею наявного нормативно-правового регулювання, встановлення законності, справедливості та істини, що має для суб'єктів цих правовідносин не лише регулятивне, але й виховне та дисциплінуюче значення.

Інкорпорація екологічного законодавства дає можливість чітко усвідомити систему цього блоку правового регулювання, наявність у ньому

відповідних прогалин, дублювання, суперечностей, що дозволяє приступити до інших форм систематизації екологічного законодавства – кодифікації, консолідації, модернізації, його оптимізації, відповідно до наявних екологічних проблем національного, регіонального та місцевого (об'єктного) рівня, задіяти у механізм правого регулювання необхідні інструменти та гарантуючі засоби в частині захисту екологічних прав громадян, інтересів держави, Українського народу, територіальних громад, інших суб'єктів екологічних правовідносин.

У такий спосіб інкорпорація набуває результативного впливу на учасників відповідних екологічних правовідносин, вказує на невідворотність здійснення позитивних дій правосуб'єктною зобов'язальною стороною, оскільки передбачає узгоджену систему законодавчих та підзаконних нормативно-правових приписів, обов'язкових для виконання учасниками відповідних екологічних правовідносин.

Проведена нами друга системна інкорпорація екологічного законодавства²⁷, дозволила логічно і послідовно узгодити наявні легальні закони та інші нормативно-правові акти в завершену і конструктивну систему нормативно-правового регулювання, в якій прослідковуються очевидні структурно-функціональні елементи у формі інститутів (субінститутів) та галузей екологічного законодавства у єдиній системі механізму еколого-правового забезпечення.

Все вище викладене свідчить про позитивність здійснення систематизації у формі інкорпорації екологічного законодавства, як важливої форми удосконалення екологічного законодавства на відповідному системоутворюючому рівні інтеграції різних за юридичною силою нормативно-правових актів, як необхідний крок для подальшої консолідації та кодифікації цього блоку законодавства в певних історичних умовах розвитку державності, становлення громадянського суспільства в Україні.

Проведена інкорпорація екологічного законодавства, обґрунтування підходів щодо їх структуризації дозволяє констатувати і сформулювати

²⁷ Екологічне законодавство України. В 4-х книгах. За загальною редакцією та вступною статтею академіка НАПрН України В.І. Андрейцева. – К., Слово. – 2007.

висновки що обумовлюють подальші удосконалення і систематизацію цього блоку законодавства на перспективу:

1. Інкорпорація дозволяє виявити колізії, наявні в законах, інших нормативно-правових актах, а також прогалини у правовому регулюванні, що потребують відповідного правового урегулювання на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, відповідно до потреб практики та вимог міжнародно-правового регулювання чинного в Україні.

2. Уточнення кола екологічних правовідносин, які потребують подальшого законодавчого урегулювання, зокрема у сфері збереження, використання, охорони та захисту природних і антропогенних ландшафтів на виконання вимог і гармонізації з Європейською ландшафтною конвенцією, ратифікованою Верховною Радою України, прийняття спеціального Закону або Кодексу про екологічну (природно-техногенну) безпеку, орієнтація на підготовку базового законодавчого акту у формі Екологічного кодексу України, що впливає із вимог національного екологічного законодавства та ініціативи України перед міжнародною спільнотою щодо опрацювання проекту міжнародно-правового документу – Екологічної Конституції Землі.

3. Встановлення чітких термінів щодо підготовки, погодження, розгляду та прийняття вказаних актів екологічного законодавства, які б спрямовувалися на забезпечення реалізації національної екологічної політики, здійснення і захист екологічних прав громадянам, захисту інтересів держави, дієвості органів місцевого самоврядування щодо реалізації екологічної політики держави на місцевому рівні.

4. Обґрунтування на наукових засадах доцільності подальшої розробки і прийняття нових законодавчих актів, модернізації чинних законів і нормативно-правових актів, шляхом внесення змін і доповнень, що виходять із потреб практики здійснення екологічної орієнтованої діяльності у процесі сталого соціально-економічного розвитку України з метою створення законодавчих засад щодо забезпечення екологічної безпеки, утвердження права громадян на екологічну безпеку, задоволення реальної потреби та інтересу

Українського народу здійснювати свою життєдіяльність в екологічно-безпечній державі, що продукує прийняття відповідних конституційних засад у конституційно-правовому регулюванні та модернізації Основного закону України.

5. Обумовленість наукового обґрунтування еколого-правової науки щодо формування завершеної системи нормативно-правових актів, здатних забезпечити в цілому регулювання екологічних правовідносин в галузі ефективного використання природних ресурсів, охорони та збереження ландшафтів та комплексів, інших компонентів навколишнього природного середовища, гарантування їх якості та екологічної безпеки.

6. Обґрунтування економічного, інформаційного, інноваційного, матеріально-технічного забезпечення розробки, розгляду, прийняття та особливо реалізації актів екологічного законодавства в умовах соціально-економічного сталого розвитку України.

7. Визначення органів держави та її інституцій, наукових, навчальних закладів та їх фахівців, спроможних на рівні сучасних світових вимог, розробити проекти відповідних актів екологічного законодавства, проводити системну аналітику щодо ефективності (неефективності) їх виконання у процесі правозастосування, проведення періодично спеціальних парламентських слухань з метою моніторингу чинності актів екологічного законодавства, урахування міжнародно-правових вимог, дотримання і забезпечення екологічних прав громадян, відповідальності службових осіб за незабезпечення дієвості екологічного законодавства, його невідповідності міжнародно-правовим принципам, вимогам, стандартам і нормативам, зобов'язати відповідний Комітет Верховної Ради України щодо здійснення системного моніторингу в процесі виконання законів у сфері регулювання екологічних правовідносин – ефективного використання природних ресурсів, охорони та збереження компонентів довкілля і забезпечення екологічної безпеки, структурувавши цей Комітет відповідно до завдань національної екологічної політики, забезпечення екологічних прав громадян.

8. Гарантування поєднання в екологічному законодавстві екологічних, економічних і соціальних інтересів, зближення та адаптація його до міжнародно-правових документів, зокрема директив та інших нормативно-правових актів Європейського Союзу, використання узгодженої і легалізованої єдиної еколого-правової термінології у процесі удосконалення екологічного законодавства, проведення за рішенням Верховної Ради України офіційної інкорпорації екологічного законодавства України, Європейського Союзу, документів ООН з еколого-правового регулювання, як ратифікованих в Україні, так і тих, які потребують такої ратифікації в умовах сьогодення і на перспективу.

9. Урахування у процесі кодифікації та консолідації екологічного законодавства особливостей наявних економічних, соціальних кризових явищ та умов, екологічних ризиків та викликів, які необхідно подолати у процесі сталого розвитку, забезпечити їх гармонійне поєднання в інтересах людини та суспільства в цілому.

10. Практикування періодичного оновлення інкорпорованих зібрань екологічного законодавства, застосування у цьому процесі методології, спрямованої на послідовне і примусове поліпшення екологічного стану, як необхідної реальної умови і середовища життєдіяльності людей, концентрувати відповідні нормативно-правові приписи щодо зосередження наявних законодавчих і нормативно-правових механізмів та інструментів на ефективну реалізацію екологічного законодавства щодо упередження виникнення екологічних ризиків та загроз для настання надзвичайних екологічних ситуацій.

11. Прискорення підготовки інкорпорованих видань, які б містили систему, а не окремі конвенції, директиви та інші форми міжнародно-правового регулювання екологічних правовідносин, що стає в сучасних умовах необхідним та невідкладним чинником адаптації екологічного законодавства України до чинних міжнародно-правових документів, важливою юридичною підставою його гармонізації на рівні міжнародно-правових вимог, нормативів і стандартів, узагальнення досвіду країн Європейського Союзу, інших країн світу

щодо його застосування у вітчизняній практиці, оптимізації екологічного законодавства України із законодавством країн СНД, трансформації новачих приписів еколого-правового регулювання, зокрема щодо забезпечення та захисту екологічних прав громадян на рівень системи правового регулювання цих країн, що сприятиме узгодженому вирішенню екологічних проблем у транскордонному значенні, особливо із країнами сусідніх держав (Республіки Білорусь, Російської Федерації, країн Балтії, Польщі, Словачії, Угорщини, Румунії, Молдови тощо).

Це стане логічним і послідовним кроком у подальшій міжнародній співпраці України щодо забезпечення ефективного вирішення законодавчого та іншого нормативно-правового регулювання і забезпечення сталості і прозорості екологічних правовідносин у яких транскордонний аспект набув в умовах сьогодення пріоритетного вирішення, з точки зору відвернення негативного впливу на клімат, забруднення із сусідніх країн, поширення інформованості про стан довкілля, оцінки впливу здійснюваної, особливо небезпечної діяльності на стан довкілля, зокрема якість ландшафтів, збереження їх біологічного різноманіття, формування регіональних екологічних мереж, на шляху створення на адекватному для багатьох країн рівні Європейської екологічної мережі, як природного довкілля, придатного для життєдіяльності населення різних країн Європи.

Саме таку порівняльну та інтеграційну функцію можливо реалізувати внаслідок інтенсивної систематизації екологічного законодавства у формі інкорпорації міжнародно-правового регулювання, та використання в цій частині досвіду країн сталого соціально-економічного розвитку, спільної співпраці у вирішенні транскордонних екологічних проблем за рахунок механізмів правового регулювання і гарантування.

Як бачимо, багатьох прогресивних можливостей можна досягти завдяки систематизації екологічного законодавства, зокрема, шляхом його інкорпорації, змінивши підходи та методологію цієї форми систематизації та адекватного додержання чинних еколого-правових приписів у практиці сталого розвитку,

зближення правових систем різних країн світу, більш активного і результативного інтегрування принципів та механізмів еколого-правового регулювання.

Звичайно, що у цьому процесі, соціальну роль має відіграти інкорпорація, як чинник пізнання соціально-екологічних явищ, роль еколого-правового регулювання сучасних правовідносин, що дозволить екстраполювати позитивні ідеї та інструменти на рівень механізму правового регулювання екологічних правовідносин в Україні, демонструвати позитивні фрагменти цього процесу, що мають місце в Україні та набувають поширення за роки незалежності нашої держави.

У цьому аспекті потребує ініціювання еколого-правової науки щодо обміну думками та проведення спеціальних дискусій з викладених питань, розширення наукових та науково-методологічних аспектів проблем систематизації, зокрема, інкорпорації екологічного законодавства, започаткування наукових досліджень за вказаною проблематикою на рівні кандидатських і докторських дисертацій щодо узагальнення досвіду із зазначених питань та формулювання відповідних наукових положень і висновків, рекомендацій щодо проведення інкорпорації екологічного законодавства, його мети, завдань, методології, процесуально-правових та інституційно-правових гарантій.

Сьогодні особливо актуальною стає інкорпорація окремих блоків екологічного законодавства для їх використання у навчальному процесі, підготовки юристів за відповідними модулями кредитної системи з метою їх навчально-методичного забезпечення, системного опанування майбутніми фахівцями органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів, спеціалізованих природоохоронних структур та екологічних організацій, особливо за дистанційною формою навчання в електронному варіанті, з метою обміну досвідом викладання еколого-правових дисциплін, використання, як електронних посібників у процесі проведення спеціалізованих практичних занять, спецпрактикумів та спецсемінірів, так і

здійснення контролю за якістю навчання та об'єктивної оцінки набутих знань.

Загалом, межі використання електронних інкорпорованих зібрань екологічного законодавства не мають обмеження із-за зручності користування, освоєння нормативно-правового матеріалу, вироблення навичок їх коментування та використання у різноманітній практиці, яка воістину стає критерієм істинності цього напрямку систематизації екологічного законодавства з метою його оперативного та ефективного застосування.

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

**ПРАВОВІ ФОРМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
МІЖНАРОДНИХ ЕКОЛОГО-ПРАВОВИХ НОРМ
У СИСТЕМУ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ:
МЕЖІ ТА СПОСОБИ ДОПУСТИМОСТІ**

Категорія "імплементация" походить від латинського слова "implere", що в перекладі означає наповнювати, досягати, виконувати, здійснювати; в міжнародному праві – організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань²⁸. Більш чіткіше визначення наводиться в юридичній енциклопедії Російської Федерації як здійснення, виконання державою міжнародно-правових норм ²⁹. 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

²⁸ Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад.Ю.С.Шемшученка. – К., Юрид.думка. – 2007. – С.329.

²⁹ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М., 1997. – С.177.