

власне майбутнє, нашу долю, за те, щоб, нарешті, припинити тільки претендувати на те, щоб бути Європою, а натомість стати нею. Раз і назавжди.

*А.П. Гетьман, д-р юрид. наук, проф.
Національна юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого*

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

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

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

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

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

На засіданні за участю визнаних у державі вчених-правознавців (М.Д. Казанцева, Г.М. Полянської, Ю.С. Шемшученка, І.Ф. Панкратова, Н.І. Титової, Л.О. Заславської, Ю.І. Тютєкіна, Я.Я. Страутманіса, В.Г. Ємельянової та ін.) були обговорені питання кодифікації законодавства про охорону довкілля, його співвідношення із земельним, водним, лісовим, гірничим законодавством,

розробки та прийняття єдиного законодавчого акта в галузі охорони природи у формі основ та кодексів.

Пропонувалися різні найменування та форма цього законодавчого акта: “Основи природоохоронного законодавства”, комплексний Закон “Про охорону навколишнього середовища”, “Основи законодавства про охорону навколишнього середовища”, “Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів”, “Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів”, “Екологічний кодекс”.

У процесі дискусії була запропонована велика кількість правових конструкцій та новел, які знайшли безпосереднє відображення не тільки в екологічному законодавстві, а й у Конституції України.

Зокрема, академік Ю.С. Шемшученко запропонував таку правову модель: держава зобов’язана забезпечити належну якість навколишнього природного середовища, в якому знаходиться людина. Наразі цей правовий алгоритм сфокусовано в ст. 16 (забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги – обов’язок держави) та ст. 50 (право на безпечне для життя і здоров’я навколишнє природне середовище) Конституції України.

Не вдаючись до суті дискусії, яка точиться навколо проблеми кодифікації екологічного законодавства більше 40 років, можна зробити наступні висновки.

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

По-друге, пропонуються різні форми цього законодавчого акта – основи, кодекс, закон. Прийняття законодавчих актів у формі основ законодавства було характерною і загальновизнаною традицією для федеративної держави – колишнього СРСР і нинішньої РФ. Це є виправданим з точки зору законодавчої техніки, коли на рівні держави приймаються основи, а на рівні її окремих суб’єктів – кодекси. Зокрема, в РФ Основи законодавства – це федеральний акт, який містить принципові, найбільш загальні норми щодо сумісного ведення РФ та її суб’єктів. У них визначається мета, єдині для всіх

суб'єктів федерації принципи регулювання, наводяться визначення найважливіших понять, що використовуються у відповідній сфері правового регулювання.

У рамках державного устрою України така законодавча практика цілком унеможливлена, а тому прийняття законодавчого акта у формі Основ є неприйнятним.

Кодекс (термін походить від латинського “codex”, що означає “збірник законів”) як законодавча форма є актом прямої дії і припускає мінімум будь-яких інших законодавчих та нормативних актів, що регулюють ті ж самі суспільні відносини. Останні зводяться, збираються у кодекс, всмоктуються в його зміст під час розробки. Підзаконні акти при цьому піднімаються на вищий законодавчий рівень. Одночасно проводяться їх систематизація і оновлення. Оскільки кодекс – законодавчий акт прямої дії (майже без відсилань), то статей у ньому, порівняно з основами законодавства та законами, завжди набагато більше.

Інколи кодифікований акт може прийматися у формі закону. Така форма визначається залежно від його змісту, обсягу та сфери правового регулювання і спрямована на об'єднання чинних норм та одночасне внесення нормативних новел. На відміну від кодексу, закон містить велику кількість відсилочних норм і, як правило, приймається за відсутності розвиненої системи законодавства у відповідній галузі, підгалузі чи інституті права.

По-третє, пропонуються дві різні системи (типи) кодифікації та пов'язані з цим сфери правового регулювання екологічних відносин зазначеного законодавчого акта. Перша – це створення кодифікованого акта, який узагальнить найбільш принципові та характерні для всього законодавства екологічної спрямованості питання охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Проте він не повинен своїм змістом підмінити земельне, водне, лісове, гірниче, фауністичне, флористичне, атмосфероповітряне та природно-заповідне право, його функціонування має здійснюватися паралельно відповідним підгалузям права. Сфера правового регулювання такого законодавчого акта обмежена колом найбільш принципових та загальних положень охорони навколишнього природного середовища та окремих природних ресурсів, принципів державної та інших форм власності на природні ресурси, управління у сфері природокористування та охорони довкілля, юридичної відповідальності за порушення цього за-

конодавства. До такої системи необхідно віднести запропоновані: М.Д. Казанцевим – Основи природоохоронного законодавства; Ю.С. Шемшученком – комплексний Закон про охорону навколишнього середовища, Основи законодавства про охорону навколишнього середовища; Ю.О. Вовком – Основи раціонального використання і охорони природних ресурсів.

Прикладом такого кодифікованого акта екологічної спрямованості є Закон України від 25 червня 1991 р. “Про охорону навколишнього природного середовища”.

Друга система (тип) кодифікації, що пропонується вченими-правознавцями, базується на уніфікації всіх підгалузей екологічного законодавства в кодифікованому законодавчому акті, який об’єднає своїм змістом чинні законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини, пов’язані з використанням, відтворенням та охороною земельних, водних, лісових ресурсів, надр, рослинного та тваринного світу, територій та об’єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря, природних ресурсів особливої (морської) економічної зони та континентального шельфу України. Мова йде про створення єдиного кодифікованого законодавчого акта, який замінить існуючі поресурсові закони та кодекси (Земельний кодекс, Водний кодекс, Лісовий кодекс, Кодекс про надра, Закон про рослинний світ, Закон про тваринний світ, Закон про охорону атмосферного повітря, Закон про особливу (морську) економічну зону України). До такої системи (типу) кодифікації належать запропоновані: В.О. Чуйковим – Кодекс про охорону і раціональне використання природних ресурсів; В.К. Поповим, М.В. Шульгою, В.С. Шаховим, С.В. Разметаєвим – Екологічний кодекс.

По-четверте, за наявності різних підходів до вирішення питання стосовно форми, назви та типу кодифікації і пов’язаної з цим сфери правового регулювання екологічних відносин, усі автори єдині в розгляді структури цього законодавчого акта. Пропонований правовий документ повинен складатися з двох частин: Загальної та Особливої.

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

Разом з тим, з огляду на наведені пропозиції, вважаю за не-

обхідне висловити деякі міркування, уточнення та зауваження щодо форми та змісту майбутнього Екологічного кодексу.

Передусім викликає сумніви форма кодифікації – Екологічний кодекс. На нашу думку, така форма не має чіткої завершеності. Як свідчить досвід України та інших країн, де набули поширення земельні та інші кодекси екологічної спрямованості, вони обмежуються сотнею чи більше статей, як правило, загального характеру, що призводить до систематичного внесення до них доповнень.

Більш доцільною формою кодифікації є прийняття Кодексу законів України про довкілля. Запропонована форма обумовлена наступним. Нині у сфері екологічного законодавства, як ні в якій іншій галузі права (цивільного, адміністративного, господарського тощо) діє розгалужена система кодифікованих законодавчих актів у формі кодексів та законів. Предметом правового регулювання великої частини з них є однорідні групи екологічних суспільних відносин, об'єднаних сферою відповідних природних ресурсів або їх комплексів. Крім того, багато кодифікованих законодавчих актів у галузі екологічного законодавства, таких, як Закон про охорону навколишнього природного середовища, Закон про екологічну експертизу, Закон про відходи, Закон про екологічну мережу, Закон про зону надзвичайної екологічної ситуації, Закон про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення тощо, носять комплексний характер.

Створення при такій палітрі законодавчих актів Екологічного кодексу є недоцільним, оскільки він не зможе об'єднати вже існуючі кодекси і закони з причини своєї спорідненості за формою з останніми. Таке об'єднання можливе лише у формі Кодексу законів України про довкілля. Безумовно, воно не буде механічним, а матиме змістовне наповнення принциповими положеннями існуючих кодексів та законів екологічного спрямування та надасть можливість створити єдине законодавче підґрунтя для подальшої законотворчої та правозастосовчої практики.

Отже, прийняття Кодексу законів України про довкілля повинно завершити кодифікаційний процес у сфері регулювання суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів та охороною довкілля, створити законодавчу базу, адаптовану до норм і принципів права ЄС та в цілому міжнародного права.