

**КОДИФІКАЦІЯ ЯК ФОРМА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ
ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ****CODIFICATION AS A FORM OF SYSTEMATIZATION
OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF UKRAINE**

Марич Х.М., к.ю.н.,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Національний університет «Львівська політехніка»

Юринець С.О., студентка IV курсу
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті на основі аналізу чинного екологічного законодавства України досліджено перспективи його систематизації через ухвалення відповідного кодифікованого акта, а також проаналізовано зарубіжний досвід щодо питань кодифікації екологічного законодавства.

Подолання екологічної кризи можливе лише за умови комплексного й системного підходу до формування та реалізації політики держави у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Виконання завдань державної екологічної політики передбачає реформування сфери охорони навколишнього природного середовища, зокрема створення та вдосконалення відповідної правової бази. Досягти цього можна шляхом систематизації – упорядкування й удосконалення нормативно-правового матеріалу з метою чіткого й ефективного правового регулювання екологічних відносин.

Протягом тривалого часу обговорюється ідея створення Екологічного кодексу України. Однак нині немає єдиної позиції щодо доцільності саме такої форми систематизації екологічного законодавства.

Систематизація екологічних норм, зокрема і у формі кодифікації, передусім покликана забезпечити якісну переробку чинних еколого-правових приписів, а саме: скасувати неактуальні та неефективні нормативно-правові акти чи їхні частини, усунути дублювання, суперечності та прогалини в правовому регулюванні екологічних відносин. Водночас розроблення й ухвалення єдиного зведеного, кодифікованого акта замінить великий масив чинних нормативно-правових актів, а це, відповідно, дасть змогу спростити застосування норм, що регулюють сферу охорони навколишнього природного середовища.

Ухвалення Екологічного кодексу України зумовить не лише оновлення й упорядкування екологічного законодавства, але його реформування шляхом адаптації до ековимог ЄС та міжнародних екоугод, а також посилить системність і комплексність у регулюванні відповідних суспільних відносин.

Ключові слова: систематизація, кодифікація, екологічне законодавство, екологічний кодекс, охорона навколишнього природного середовища.

The article, based on the analysis of the current environmental legislation of Ukraine, explores the prospects of its systematization through the adoption of the relevant codified act, as well as analyzes foreign experience on the codification of environmental legislation.

Overcoming the ecological crisis is possible only with a comprehensive and systematic approach to formation and implementation of state policy in the field of environmental protection, rational use of natural resources, environmental safety. Implementation of the state ecological policy envisages reforming the sphere of environmental protection, including the creation and improvement of the relevant legal framework. This can be achieved through systematization – streamlining and improving the regulatory material in order to clearly and effectively regulate environmental relations. The idea of creating an Ecological Code of Ukraine has been discussed for a long time. However, today there is no common position on the feasibility of this form of environmental legislation systematization.

Systematization of environmental norms, in particular in the form of codification, is primarily intended to ensure quality revision of existing environmental regulations, namely to abolish irrelevant and ineffective regulations or parts thereof, eliminate duplication, inconsistencies and gaps in the legal regulation of environmental relations. At the same time, the development and adoption of a consolidated, codified act will replace a large array of existing regulations, which in turn will simplify application of regulations governing the field of environmental protection.

Adoption of the Environmental Code of Ukraine will not only update and streamline environmental legislation, but also reform it by adapting to EU environmental requirements and international environmental agreements, as well as strengthen the system and complexity in regulating the relevant public relations. Besides, this the Environmental Code of Ukraine should reflect the main strategic goal of the state environmental policy – sustainable development.

Key words: systematization, codification, ecological legislation, ecological code, environmental protection.

Постановка проблеми. Спираючись на потужний вітчизняний і міжнародний досвід, в Україні за третину століття сформували комплексну галузь екологічного законодавства – багатогалузевий масив нормативно-правових актів різної юридичної сили. Однак велика кількість актів екологічного законодавства не є запорукою належного правового регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. Адаже часто нормативно-правові акти містять дублюючі або ж спростувальні положення, що, зі свого боку, породжує численні правові колізії, призводить до правової невизначеності та труднощів у практичному застосуванні еколого-правових приписів. Усе це свідчить про необхідність зупинити безсистемне зростання кількості еколого-правових приписів та упорядкувати сучасну нормативно-правову базу в сфері охорони навколишнього природного

середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. Досягти цього можна шляхом систематизації – упорядкування й удосконалення нормативно-правового матеріалу з метою чіткого й ефективного правового регулювання екологічних відносин. Протягом тривалого часу обговорюється ідея створення Екологічного кодексу України. Однак сьогодні немає єдиної позиції щодо доцільності саме такої форми систематизації екологічного законодавства, що свідчить про актуальність цього питання.

Аналіз останніх досліджень. Питання становлення та вдосконалення екологічного законодавства України досліджували такі науковці, як В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, Г.І. Балюк, П.О. Гвоздик, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, А.К. Соколова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Праці цих учених мають велике значення для подальшого

розвитку законодавства України в сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

Метою статті є дослідження перспективи ухвалення Екологічного кодексу України на підставі аналізу чинного екологічного законодавства України, з врахуванням світового досвіду кодифікації екологічного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Джерела екологічного права є зовнішньою формою вираження правотворчої діяльності держави в сфері взаємодії людини з природою, за допомогою якої воля законодавця стає обов'язковою для виконання [1, с. 29]. Джерела екологічного права – офіційні документовані акти загальнообов'язкового характеру, що виходять від уповноважених органів держави чи визначені державою й містять норми, якими регулюються екологічні відносини [2, с. 288].

В Україні провідне місце серед нормативно-правових актів, що містять еколого-правові приписи, призначені для регулювання екологічних правовідносин, посідають закони. Водночас Конституція України як Основний Закон, у якому закладено загально визнані принципи, виступає началом будь-якої нормотворчості, зокрема й еколого-правової.

Особливістю законів, що є джерелами екологічного права, є високий ступінь кодифікації, існування нормативно-правових актів диференційованого й інтегрованого характеру, виокремлення базового, комплексного закону.

Зокрема, джерелами екологічного права є чотири проресурсові кодекси: Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра.

Водночас проресурсові кодекси разом із проресурсовими законами (Закон України «Про охорону атмосферного повітря», Закон України «Про тваринний світ», Закон України «Про рослинний світ») становлять значну масу в системі екологічних законів.

Базовим ж актом екологічного законодавства є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», саме в ньому виражається комплексний підхід до регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

У системі законів як джерел екологічного права, окрім закону інтегрованого характеру – Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», виділяють, зокрема, і Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» та інші.

Особливе значення мають міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Наприклад, завдяки положенням Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Конвенцію ратифіковано Законом № 832-XIV від 06.07.99) та ще низки екодиректив із метою виконання вимог Наради сторін набрав чинності Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», який запровадив в Україні сучасну модель екологічної оцінки та надав можливість кожному на доступ до інформації, яка стосується його права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище.

Практика реалізації міжнародно-правових документів з екологічних питань як частина національного законодавства є позитивною тенденцією на шляху вдосконалення екологічного законодавства.

Недоліками ж екологічного законодавства є дублювання одних і тих самих положень, непогодженості й суперечності, а також існування декларативних положень і прогалин у правовому регулюванні.

Проте Україна не перша країна, що зіткнулася із зазначеними вище проблемами. Як зазначає професор

М. Фауер, у багатьох європейських країнах екологічне законодавство спочатку походило з різних частин секторального охоронного законодавства, наприклад водного, земельного, атмосферного повітря. Це призводило до розбіжностей, оскільки природоохоронні положення законодавства могли бути зовсім різними, одночасно процедури ліцензування та встановлення стандартів також дуже відрізнялися. Така ситуація негативно впливала на процес ухвалення рішень у сфері охорони навколишнього середовища, зокрема застосування відокремлених і секторальних частин екологічного законодавства призводило до відсутності координації між різними уповноваженими органами, у результаті чого їхні рішення були не узгодженими між собою [3].

Отже, потреби вдосконалення сучасного екологічного законодавства – позбавлення його застарілих еколого-правових норм, усунення прогалин у законодавчому регулюванні охорони довкілля, забезпечення взаємоузгодженого врегулювання різних напрямів природоохоронної діяльності, упорядкування застосування еколого-правової термінології є завданнями подальшої його систематизації. Для систематизації екологічного законодавства характерними є дві форми: інкорпорація та кодифікація.

Наукове обґрунтування, розроблення та ухвалення Екологічного кодексу України визначалося як перспектива розвитку екологічного законодавства, відповідно до Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР.

А в пояснювальній записці народного депутата А. Толстоухова до проєкту Екологічного кодексу України вказано, що розробка проєкту Екологічного кодексу України передбачено Основними напрямами державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, затвердженими Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188, та Рекомендаціями парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, схвалених Постановою Верховної Ради України від 20 лютого 2003 р. № 565 р. Потреба ухвалення цього законопроєкту зумовлена потребою в подальшій екологізації господарської діяльності, посиленні впливу державних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки в країні, зокрема законодавчих, які мають надати екологічній політиці в Україні системного характеру, активізувати діяльність у цій сфері суспільних відносин усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Завданням цього акта є й забезпечення гармонізації екологічного законодавства з нормами міжнародно-правових документів [4].

Про доцільність одночасного проведення систематизації екологічного законодавства України та його адаптації до вимог відповідного європейського та міжнародного законодавства свідчить і досвід окремих держав у сфері вдосконалення екологічного законодавства, а також проєвропейська позиція України та українського суспільства.

За даними соціологічного дослідження, проведеного МБО «Екологія-Право-Людина» та Київським міжнародним інститутом соціології у листопаді – грудні 2018 року, значна більшість українців (80 %) визнають необхідність проєвропейських реформ у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Лише 8 % громадян не згодні з цим курсом, а 12 % – не змогли визначитися. Результати дослідження підтвердили, що жителі Заходу України більше підтримують євроінтеграційні процеси (85 %), ніж жителі інших регіонів (Центр – 77 %, Південь – 79 %). Утім, і на Сході України 77 % громадян схиляються саме до такого курсу реформи та розвитку сфери охорони довкілля. Найбільш прихильними до запровадження в Україні євро-

пейського екологічного законодавства є освічені представники молодшого й середнього покоління із середнім і високим рівнем добробуту [5].

Однак сучасне екологічне законодавство країн ЄС у процесі свого розвитку та вдосконалення зазнало значних трансформацій, зокрема й систематизації у формі кодифікації. Цікавим у цьому контексті є досвід таких держав, як Франція, Швеція, Італія.

Зокрема, Екологічний кодекс Швеції був ухвалений у 1998 р. та набрав чинності 1 січня 1999 р. Він замінив 15 правових актів, основні положення яких було об'єднано в кодексі. Зокрема, новий кодекс увів у себе норми та положення Закону про природні консервації, Закону про охорону навколишнього середовища, Закону про сільськогосподарські землі, Закону про утилізацію відходів, Закону про охорону здоров'я, Закону про воду, Закону про пестициди, Закону про хімічні продукти, Закону про природні ресурси, Закону про біологічні пестициди, Закону про генетично модифіковані організми, Закону про фауну та флору, інших актів. Але водночас багато положень, які містилися в попередніх законах, було скорочено. Нині Екологічний кодекс залишається основним законодавчим актом Швеції в цій сфері. Кодекс складається з таких розділів: I. Загальні положення; II. Охорона природи; III. Спеціальні положення, що стосуються окремих видів діяльності; IV. Розгляд справ та інші питання; VI. Штрафи; VII. Компенсації. Екологічний кодекс Франції було ухвалено у 2000 р. До нього ввійшло 39 законів, які було ухвалено до 2000 р. Екологічний кодекс Франції містить Загальну та Особливу частини. Загальна частина містить положення про основні принципи, на яких базується екологічне законодавство, про державні органи, про цілі Екологічного кодексу. Особлива частина містить норми, що стосуються охорони вод, лісів, повітря, регламентує діяльність щодо поводження з відходами та небезпечними речовинами. У квітні 2006 р. Екологічний кодекс також було ухвалено в Італії (Кодекс навколишнього середовища). Екологічний кодекс Італії регулює відносини щодо оцінки впливу на навколишнє середовище, інтеграційного попереджувального контролю за забрудненням, захисту води та ґрунтів, захисту атмосферного повітря та зменшення викидів, управління відходами та рекультиваті забруднених територій, претензій щодо екологічної шкоди [6].

Досвід кодифікації екологічного законодавства цих країн вартий уваги українського законодавця, хоча, як бачимо, незважаючи на схожість підходів до охорони довкілля під час створення цих кодексів, є відмінності в їхній структурі та змістовому наповненні.

Водночас очевидним є те, що екологічний кодекс – це можлива форма систематизації екологічного законодавства, однак не шляхом механічного об'єднання останнього в повному обсязі. Враховуючи масив чинного екологічного

законодавства України, також недоречно говорити про створення екологічного кодексу через призму об'єднання в ньому і всього природоресурсного законодавства (Лісовий кодекс України, Кодекс законів про надра, Закон України «Про тваринний світ», Закон України «Закон України «Про рослинний світ» тощо).

Цікавою є думка І.І. Каракаша про те, що систематизація екологічного законодавства на сучасному етапі розвитку українського суспільства й відповідних суспільних відносин може відбуватися поетапно на двоступеневому рівні, а саме: на першому етапі на рівні ухвалення Основ екологічного законодавства України, а на другому – на рівні розроблення й ухвалення Екологічного кодексу України. Водночас у певних сферах природоохоронної діяльності й забезпечення екологічної безпеки має тривати розроблення й ухвалення спеціальних нормативно-правових актів як на парламентському, так і на урядовому рівнях. Не можна відкидати й проведення консолідації однотипних законодавчих актів різних часів у сфері охорони довкілля. Безумовно, це викличе й необхідність відповідного оновлення структури й змісту чинних природоресурсових кодексів і спеціальних законів із переглядом їхніх природоохоронних складників [7, с. 69].

Отже, систематизація екологічних норм, зокрема, у формі кодифікації передусім покликана забезпечити якісну переробку чинних еколого-правових приписів, а саме: скасувати неактуальні та неефективні нормативно-правові акти чи їхні частини, усунути дублювання, суперечності та прогалини в правовому регулюванні екологічних відносин. Водночас розроблення та ухвалення єдиного зведеного, кодифікованого акта замінить великий масив чинних нормативно-правових актів, а це, відповідно, дасть змогу спростити застосування норм, що регулюють сферу охорони довкілля.

Ухвалення Екологічного кодексу України зумовить не лише оновлення й упорядкування екологічного законодавства, але і його реформування шляхом адаптації до ековимог ЄС та міжнародних екоугод, а також посилить системність і комплексність у регулюванні відповідних суспільних відносин. Відповідно, такий Екологічний кодекс України, повинен відобразити основну концептуальну мету державної екологічної політики – сталий розвиток, а також застосування таких ключових принципів, як превентивність (запобігання), «забруднювач платить», пріоритетність усунення джерел заподіяння шкоди довкіллю тощо. Це, відповідно, як стане фундаментальною базою, зокрема, для створення дієвого механізму контролю та моніторингу, запровадження ефективного інституту відповідальності за екологічні проступки й злочини, так і сприятиме підвищенню рівня екологічної свідомості людей. Ці ж питання кодифікації екологічного законодавства стануть предметом подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Екологічне право : підручник / за ред. І.О. Личенко, Х.М. Марич. Львів : Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка», 2019. 432 с.
2. Гвоздик П.О. Джерела екологічного права України : монографія / відп. ред. Н.Р. Малишева. Київ : Алерта, 2012. 304 с.
3. Головні законодавчі «прогалини» у сфері промислової екології: питання, що турбують практиків. Ч. 1. URL :<http://ecolog-ua.com/news/golovni-zakonodavchi-progalyny-u-sferi-promyslovoyi-ekologiyi-pytannya-shcho-turbuyut-praktykiv>.
4. Пояснювальна записка до проекту Екологічного кодексу України URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6LX-6xtRRikJ:w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34%3Fid%3D%26pf3511%3D17281%26pf35401%3D47815+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua&client=safari>.
5. МБО «Екологія – Право – Людина». URL: <http://epl.org.ua/eco-analytics/80-ukrayintsiv-vvazhayut-shho-zaprovadzhennya-v-ukrayini-ekologichnogo-zakonodavstva-yevropejskogo-soyuzu-ye-vazhlyvym-dlya-zahystu-dovkillya>.
6. Панченко О.В, Проскура Т.Б. Кодифікація екологічного законодавства: світовий досвід та українські перспективи. *Молодий вчений*. 2017. № 3 (43). С. 549–554. URL: <http://molodyvchenny.in.ua/files/journal/2017/3/128.pdf>.
7. Каракаш І.І. Актуальні проблеми систематизації сучасного екологічного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. С. 63–71. URL: <http://www.apdp.in.ua/v80/12.pdf>.