

Костицький В. В. (доктор юридичних наук, член-кореспондент Академії правових наук України, професор) **Методологічні проблеми кодифікації екологічного законодавства.**

Джерелами, тобто нормативно-правовими документами, в яких існує, “живе” екологічне право, є екологічне законодавство, тобто Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні документи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, рішення органів місцевого самоврядування тощо.

Історія підтвердила спроможність концепції розвитку екологічного права України, названої концепцією “екологічного дерева”¹. Формування “екологічного дерева” – це не тільки створення нових законів, але й тривалий процес кодифікації.²

Нині можна стверджувати, що в українському законодавстві вже “виросло” “екологічне дерево”, що у нашій державі сформувалася національна система екологічного права. Тому I етап реалізації концепції “екологічного дерева”, яка сьогодні виглядає дещо наївно, реалізовано. Нині необхідно забезпечити екологізацію інших галузей законодавства, прийняти закон про екологічну освіту, виховання.³

Однак найважливішим на II етапі розвитку екологічного законодавства є його кодифікація, створення Екологічного кодексу України як основи екологічного права. Автор виступав з такою ідеєю ще у 1991 р.

Розробка проекту Екологічного кодексу України передбачена Основними напрямами державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвердженими Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188, та Рекомендаціями парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, схвалених Постановою Верховної Ради України від 20 лютого 2003 року № 565 р.

Такий акт має зберегти все позитивне, що було напрацьовано у Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”, як базового, системоутворюючого акту екологічного законодавства. Фактично саме у розвиток його положень вибудовувалася впродовж 1991-2008 рр. система екологічного законодавства України.

На сьогоднішній день проект такого кодексу на замовлення Міністерства охорони навколишнього природного середовища України підготовлено

¹Див.: *Костицький Василь*. Проблеми розвитку екологічного права України / Зб. тез: Екологічний менеджмент в Україні: порівняльний аналіз українського та західноєвропейського підходів. – 21-31 травня 1991р. – Женева. – 1991. – С.161; *Костицький В.В.* Екологічне право України: деякі проблеми теорії та кодифікації // *Право України*. – 1998. – №1. – С.67-72.

²Див.: *Костицький Василь*. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) (*третьє видання*), К.–2003 р.;

³Див.: *Костицький В.В.* Програмне забезпечення еколого-правової підготовки інженерних кадрів // *Рад. право*. – 1989. – №10; *його ж.* Організація безперервного екологічного виховання / Зб.: Географічні системи природокористування Волині. Тези доповідей. – Луцьк. – 14-16 лютого 1994 р. та ін.

робочою групою під керівництвом автора і передано для погодження з центральними органами державної виконавчої влади.

Екологічний кодекс принципово не повинен змінити зміст правового регулювання відповідної сфери. Підготовка та прийняття такого Кодексу мають на меті сприяти кращому структуруванню чинного екологічного законодавства, наданню йому більш логічної завершеності форми, ліквідації повторів, протиріч і неузгодженостей. Ухвалення кодексу дозволить зменшити кількість законодавчих актів у сфері охорони довкілля та продовжити процес кодифікації законодавства.

Проект Екологічного кодексу України складається із загальної та особливої частини, 14 розділів та 65 глав, 418 статей.

Методологічні засади системи екологічного права знайшли своє втілення у розділі «Загальні засади охорони довкілля», у статтях проекту, які визначають принципи охорони довкілля, а також екологічні права і свободи громадян.

Тут же визначено терміни (більше 100 визначень), що вживаються у Проекті, оскільки до цього часу не було юридично закріплено єдиного понятійно-термінологічного апарату, яким оперує сучасне екологічне право. Тут же встановлюються завдання екологічного законодавства, основні напрями екологічної політики держави, принципи охорони довкілля, а також виділено об'єкти правової охорони довкілля та сформульовано положення інституту власності на природні ресурси. Пропонується передбачити право власності українського народу не тільки на атмосферне повітря, але й на повітряний простір.

Поряд з наявними у законодавстві принципами охорони навколишнього природного середовища пропонується юридично закріпити в Екологічному кодексі пріоритетність вимог екологічної безпеки, попереджувальний та запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; принцип екологізації матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій. Дуже важливою могла б стати реалізація такого принципу охорони довкілля, як принцип обачності при плануванні або впровадженні будь-яких заходів, принципу „забруднювач платить”. Абсолютно новим для нашої правотворчої та правозастосовчої практики мав би стати принцип субсидіарності екологічної політики держави, тобто використання в екологічній політиці держави міжнародних норм і правил, якщо вони виявляються більш ефективними, ніж національні, і навпаки, використання національного законодавства, якщо його вимоги є більш ефективними для досягнення завдань охорони довкілля, ніж міжнародні. Думається, що може викликати жорстку дискусію з екологічними радикалістами спроба впровадити принцип зваженості затрат на реалізацію природоохоронних заходів, фінансових можливостей держави та обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку.

У главі „Еколого-правовий статус особи” забезпечено внутрішню логічну послідовність викладу норм, включено статті про право на використання природних ресурсів та право на екологічну освіту. Тут йдеться про

запровадження у практику атестації випускників навчальних закладів та працівників у випадку зміни посади та підвищення по роботі на предмет знання еколого-правового мінімуму як підстави для надання документу про освіту чи прийняття рішення про зарахування на посаду або підвищення в роботі. В проекті Кодексу сформульовано право на доступ до правосуддя, систематизовані гарантії екологічних прав та обов'язки громадян у сфері охорони довкілля.

Окремий розділ присвячений організаційно-інституційному механізму охорони довкілля. У ньому в систематизованому порядку викладено повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також органів виконавчої влади, включаючи спеціалізовані органи виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

В „Особливій частині” визначені загальні засади використання природних ресурсів, поняття загального і спеціального природокористування, враховано наявність таких сформованих самостійних галузей екологічного права, як земельне, водне, лісове, надрове. Можливо несподіваною буде пропозиція авторів проекту юридично закріпити право загального та право спеціального землекористування, як це має місце щодо усіх інших природних ресурсів, а також пропозиція врегулювати інститут використання та охорони повітряного простору як природного об'єкту, що разом з інститутом права власності на повітряний простір відкриває дорогу для формування у рамках екологічного права окремої галузі повітряного права, яке включало б ще й інститут охорони та використання атмосферного повітря⁴.

Одночасно зроблена значна кодифікаційна робота, яка дозволила логічно „вмонтувати” проблеми правового регулювання охорони та використання тваринного та рослинного світу, природно-заповідного фонду в рамках одного законодавчого акту, яким може стати Екологічний кодекс України.

У порівнянні із чинним законодавством більш детально і систематизовано виписані функції управління у галузі охорони довкілля, визначена державна система охорони довкілля, яка включає науково обґрунтовану організацію обліку природних ресурсів, прогнозування, планування, матеріально-технічне забезпечення заходів, спрямованих на попередження, нейтралізацію шкідливих впливів на довкілля та ліквідацію їх наслідків, оцінку впливу виробничої та іншої господарської діяльності на довкілля, державний і громадський контроль за виконанням вимог екологічного законодавства. Значна увага в Кодексі приділена питанням екологічного аудиту, екологічного страхування, екологічної експертизи, екологічного нормування, екологічного моніторингу, екологічного контролю, екологічного інформування тощо. Окрема глава проекту присвячена екологічному менеджменту.

Слід звернути увагу на главу „Фінансування у галузі охорони довкілля”, яка демонструє практично нове бачення цієї важливої функції охорони навколишнього природного середовища, є кодифікованим підрозділом

⁴Див. про це: *Костицький В.В.* Питання предмету та принципів повітряного права: економічний патріотизм як принцип права». – «Малий і середній бізнес». - К.- 2008.- №1/2, - с.80 – 85; *Його ж* Розвиток системи права: проблеми формування нових галузей». - «Малий і середній бізнес». - Київ.- 2008.- №3/4. - с.3 – 14;

Проекту, який не тільки об'єднує правові норми різних галузей права, але й містить певні новації. Систематизовано також правові норми різних галузей права, які регулюють екологічне нормування, що дозволило б впорядкувати систему екологічних нормативів.

Розділ „Економічний механізм охорони довкілля” включає статті, що встановлюють основні принципи економічної політики держави у сфері охорони довкілля, систему екологічних податків, а також визначають порядок застосування екологічного векселя та порушення процедури банкрутства щодо суб'єктів господарювання, які не сплачують екологічні податки і збори. Значна увага приділена правовому регулюванню екологічного страхування та діяльності екологічних фондів.

Ретельно у проекті виписані механізми забезпечення екологічної безпеки у сферах, де виникають екологічні проблеми, та при здійсненні екологічно небезпечної діяльності. Окрему групу в проекті складають норми, присвячені надзвичайним екологічним ситуаціям та природно-заповідному фонду.

З метою забезпечення врахування екологічних факторів при виробничому та іншому господарському використанні території України, у проекті пропонується врегулювати питання, пов'язані з екологічним зонуванням території України та розвитком екологічної мережі.

У проекті врегульовано порядок розгляду спорів у галузі охорони довкілля, а також визначені засади юридичної відповідальності в даній сфері. При цьому значна увага приділена відшкодуванню шкоди, заподіяною порушенням законодавства в галузі охорони довкілля. Також висвітлені питання, пов'язані із застосуванням таких заходів реагування на екологічні правопорушення, як забезпечення виконання приписів органів державного екологічного контролю, обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення екологічно небезпечної діяльності об'єктів в адміністративному порядку.

Завданням цього акта є забезпечення гармонізації екологічного законодавства з нормами міжнародно-правових документів. Указом Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” співробітництво у галузі охорони довкілля визнано одним з основних напрямів указаної інтеграції.

При підготовці проекту були враховані як досвід законотворчої роботи та практики застосування екологічного законодавства в Україні, так і надбання еколого-правової науки та вимоги міжнародно-правових норм, зокрема, Договору про Європейський союз (1992 р.), Європейської Конвенції із захисту прав людини і основних свобод” від 4 листопада 1950 року (м.Рим), „Хартії основних прав Європейського Союзу” (2000 р.), стаття 37 якої передбачає високий рівень охорони довкілля, заходи по досягненню якого забезпечувалися відповідно до принципу сталого розвитку. Також враховані вимоги Орхуської Конвенції про доступ до екологічної інформації, участь у вирішенні екологічних справ і доступ до правосуддя з екологічних питань (2001 р.), Директив Європейського Союзу №90/13, № 2003/4 про вільний доступ до інформації з питань охорони довкілля та інші. Висвітлені у проекті Кодексу й питання міжнародного співробітництва в галузі охорони довкілля.