

Земельне та екологічне право

УДК 349.6

Павло Гвоздик *

ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНІВ ТА ПІДЗАКОННИХ АКТІВ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

В статті досліджуються питання взаємозалежності законів та підзаконних актів, проблеми усунення колізій між ними та подальшого удосконалення законотворення в даній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: екологічне законодавство; закон, підзаконний акт, охорона довкілля.

Гвоздик П. А. Проблемы соотношения законов и подзаконных актов в сфере охраны окружающей среды.

В статье исследуются вопросы взаимозависимости законов и подзаконных актов, проблемы устранения коллизий между ними и дальнейшего совершенствования законотворчества в данной сфере общественных отношений.

Ключевые слова: экологическое законодательство; законы, подзаконные акты; охрана окружающей среды.

Gvozdyk P. O. Problems of Correlation of Legislation and Subordinate Acts in the Sphere of Environmental Protection.

This article analyzes the correlation of laws and subordinate acts, problems of disposing collisions between them and further improvement of lawmaking process in this sphere of social relations.

Keywords: environmental legislation; laws, subordinate acts, environmental protection.

Питання співвідношення законів та підзаконних актів в галузі охорони навколишнього природного середовища має два аспекти – теоретичний та практичний. Теорія дає роз'яснення місця та ролі законів і підзаконних актів у регулюванні відносин, що виникають в сфері взаємодії людини і природи, описує загальні підходи щодо формування системи нормативно-правових актів з урахуванням усіх нюансів взаємозалежності між законами та підзаконними актами. Практика ж використовує напрацювання теорії при опрацюванні проектів нормативно-правових актів у даній сфері суспільних відносин, свідчить про виправданість теоретичних конструкцій з відповідного питання, вказує на існуючі проблеми у конструюванні системи законів та підзаконних актів, орієнтує на їх вирішення теорію. На цих проблемах й буде зосереджена дана стаття.

За своєю природою, своїм призначення підзаконні акти є такими, що приймаються відповідно до закону, мають йому відповідати. Тобто це акт, що має розвинути далі, конкретизувати базові положення закону. Така оцінка підзаконного акту (Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, рішення місцевих держаних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) є однозначною в юридичній літературі [1]. Вона відповідає й реальному стану нормоутворення, зафіксованому у законах, що передбачають випадки, коли мають прийтись підзаконні акти. У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема, безпосередньо на Кабінет Міністрів України покладається визначення порядку здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища, порядку ведення державних кадастрів природних ресурсів, порядку встановлення лімітів використання природних ресурсів (статті 22, 23, 43 тощо). За статтею 38 Лісового кодексу України основні вимоги до ведення лісового господарства та заходів з охорони, захисту, використання та відтворення лісів відповідно до цього Кодексу затверджуються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України. Натомість на центральний орган виконавчої влади з питань лісового господарства покладається затвердження за погодженням із центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів, що визначають умови лісового господарства, якісні та кількісні показники оцінки діяльності в цій галузі. Водний кодекс України (ст. 14) покладає на Кабінет Міністрів України встановлення порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, будівельні, днопоглиблювальні роботи, видобування піску і гравію, покладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду, а також розробки та затвердження нормативів скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти. До виключних повноважень сільських, селищних, міських рад Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2) відносить встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких

передбачено адміністративну відповідальність. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (ст. 6) фіксує повноваження Президента України з оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, прийняття ним Указу з цього питання.

Наведеного достатньо для того, щоб зрозуміти, що саме закони є джерелами появи інших нормативно-правових актів підзаконного характеру. Без припису, що делегує тому чи іншому органу виконавчої влади, органам місцевого самоврядування прийняття відповідного правового акту, останній не з'явиться. Це, загальне правило. Але практика вказує на те, що з нього є винятки, обумовлені, зазвичай, прорахунками у законодавчому регулюванні. У якості прикладу візьмемо Закон України «Про екологічний аудит», в якому у відповідних статтях (статті 22 та 23) не йдеться про прийняття центральним органом виконавчої влади нормативно-правових актів з питань сертифікація у даній сфері та ведення реєстру виконавців екологічного аудиту. Проте, такі акти були прийняті (Положення про ведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту, затверджене наказом Мінприроди від 27.03.2007 р. № 121, Положення про сертифікацію екологічних аудиторів, затверджене наказом Мінприроди від 29.01.2007 р. № 27). Підставою для цього зазначений орган вважав покладання на нього здійснення певних функцій. Щоб мати їх правове забезпечення він ініціював розробку та прийняття відповідних положень. Виникає питання, а чому він зробив це самостійно, а не поставив питання про прийняття відповідних актів перед Кабінетом Міністрів України. Таке вирішення зазначеного питання було б найбільш оптимальним, оскільки усувало б ситуацію, коли той, хто здійснює певну функцію, сам же визначає правила гри, за якими грає. Безумовно, ситуація, що була розглянута є винятковою. Але, щоб вона не набула поширення слід уважно підходити щодо визначення на рівні законів випадків прийняття підзаконних актів.

Законодавча практика дає приклади й того як закони утворюють конкуренцію у формуванні системи підзаконних актів, що регулюють однотипні питання. Показовою тут є сфера правового регулювання діяльності громадської інспектури з охорони довкілля. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 36), який є головним у даній сфері правового регулювання, встановлює загальні базові положення з організація діяльності громадських інспекторів у даній сфері, покладає на Міністерство екології та природних ресурсів затвердження Положення про цих інспекторів. Оскільки за ст. 2 цього Закону інше природоресурсне законодавство (законодавство про охорону тваринного світу, земельне та лісове законодавство тощо) має розроблятися відповідно до нього, то базові положення про громадську інспектуру мали б бути відтворені в інших актах, що регулюють відносини з охорони та використання окремих природних ресурсів. Саме у такий спосіб й було вирішене зазначене питання у Водному кодексі України (ст.20), Лісовому кодексі України (ст.95), законах України «Про природно-заповідний фонд України» (ст.63), «Про рослинний світ» (ст.37). Зокрема, Лісовий кодекс України (ст.95) зафіксував, що громадський контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів здійснюється громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища, повноваження яких визначаються положенням, що затверджується центральним органом виконавчої влади з охорони навколишнього природного середовища (екології та природних ресурсів). Проте інші природоресурсні акти суттєво відкоригували положення про громадську інспектуру порівняно з тими, що містяться у базовому законодавчому акті у даній сфері. Наприклад, Земельний кодекс України (ст. 190) зовсім не згадує громадських інспекторів про охорону довкілля. В ньому увага зосереджена на громадських інспекторах, що здійснюють контроль за використанням та охороною земель, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади по земельних ресурсах. Натомість, Закон України «Про тваринний світ» (ст. 58) розмежує громадських інспекторів охорони навколишнього природного середовища та громадських інспекторів спеціально уповноважених органів центральних органів виконавчої з питань мисливського господарства та полювання і рибного господарства, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань мисливського господарства та полювання. До повноважень останнього віднесено затвердження положення про громадських інспекторів, що йому підпорядковані. За Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (ст.22) громадський контроль у даній сфері здійснюється громадськими інспекторами рибоохорони відповідно до положення про них. Внаслідок зазначеної законодавчої практики має місце поява на підзаконному рівні актів, що проводять у життя неузгоджені між собою положення законів (Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Мінекоресурсів України від 27.02.2002 р. № 88, Положення про громадських мисливських інспекторів, затверджене наказом Держкомлісгоспу України від 01.03.2002 р. № 27, Положення про громадських інспекторів рибоохорони, затверджене наказом Мінагрополітики від 09.10.2002 р. № 324).

Законодавча практика дає приклади і порушення принципу верховенства закону, за яким закон відіграє визначальну, провідну роль в системі джерел права, має вищу силу щодо підзаконних актів [2]. Таке порушення одразу не впадає в око, оскільки не афішується в актах підзаконного характеру. Але наслідком їх прийняття є виникнення правової колізії між приписами законів, що встановлюють ключові положення з певного питання, та підзаконним актом, що по іншому вирішує ці питання. Йдеться, насамперед, про взаємозалежність між указами Президента України, котрими реорганізується система органів виконавчої влади в галузі охорони довкілля, здійснюється перерозподіл повноважень між органами, що входять до цієї. Результатом реалізації цих президентських указів є оновлення системи державного управління в даній сфері але на засадах інших чим, передбачених у законах. Окрім того, виникає ситуація, коли підзаконний акт набуває

верховенство над законом. Адже саме цим указом будуть керуватися при утворенні відповідного органу, визначенні його повноважень. Приписи ж закону втрачають свою реальну юридичну силу, потребують коригування. У разі, коли цього не робиться, то в законі з'являються положення, що не відповідають реальності, несуть викривлену інформацію. З огляду на те, що реформування в системі органів виконавчої влади мають сталий характер, то існує постійна потреба у забезпеченні узгодженості між законами та підзаконними актами з відповідних питань.

Ситуація, що розглядається, зумовлена приписом Конституції України, за яким Президент України «утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» (п.15 ст.106). Цей припис не ставить відповідні дії Президента України в залежність від законів. Керуючись станом державного управління в певній сфері, потребами в посиленні ефективності виконавчої влади у виконанні тих чи інших завдань Президент України самостійно в установленому Конституцією порядку приймає рішення, якими змінюються повноваження органу виконавчої влади, чи утворюється новий орган. Іноді характер змін такий, що приписи законів, що формувалися у конкретній ситуації, орієнтувалися на склад органів виконавчої влади в певний період, одразу втрачають актуальність, застарівають. Візьмемо, наприклад, зміни у системі державного контролю в галузі земельних відносин, що відбулися відповідно до Указів Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085 та «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 23.04.2011 р. № 500, «Про затвердження Положення про Державну інспекцію сільського господарства України» від 13.04.2011 р. № 459, «Про затвердження Положення про Державне агентство земельних ресурсів України» від 08.04.2011 р. № 445. Внаслідок цих змін система державного контролю, визначена ст.5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» була радикально оновлена. Насамперед, спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів позбувся практично усіх своїх контрольних повноважень у даній. Натомість розширені функції з контролю у даній сфері Міністерства аграрної політики та продовольства України. Воно зараз здійснює не тільки моніторинг родючості ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення, а й «забезпечує здійснення контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності». Найбільш широкі повноваження у цій сфері надані Державній інспекції сільського господарства України, яка за Положенням про неї має організовувати та здійснювати державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, в тому числі за: веденням державного обліку і реєстрації земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель; виконанням умов заняття, збереження і використання родючого шару ґрунтів; додержанням вимог законодавства при набутті права власності на земельні ділянки за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, застави та іншими цивільно-правовими угодами тощо. Зрозуміло, що із урахуванням новацій у системі державного контролю в сфері земельних відносин, запроваджених відповідними Указами Президента України, мають уточнюватися положення про державний контроль, що містяться в Земельному кодексі України, Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Законі України «Про охорону земель», Законі України «Про землеустрій».

Не минеться безслідним для законів і реорганізація Міністерства охорони навколишнього природного середовища в Міністерство екології та природних ресурсів (Положення про Міністерство екології та природних ресурсів, затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 452). В багатьох з законів, що регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи, ідеться про центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища (наприклад ст. 29 Лісового кодексу України), а отже, вони мають бути приведені у відповідність до вимог Указів Президента України з цього питання.

Ситуація, що обумовлює потребу приведення законів у відповідність до указів Президента України, виникає досить часто. Визнати її прийнятною не можна. Принцип верховенства закону має не тільки декларуватися, а й беззастережно реалізовуватися у процесі законотворчій діяльності. У випадку, що розглядається, для цього слід переглянути підхід щодо включення до законів, що регулюють питання галузевого характеру чи спеціального характеру (не тільки в галузі охорони навколишнього природного середовища, а й в інших сферах суспільного життя) положень з організації державного управління у тій чи іншій сфері. Більшість положень, що містяться у відповідних законах, мають статичний, описуючий характер. Вони, як свідчить практика, не піддаються оперативному коригуванню у разі змін в складі та повноваженнях органів, що здійснюють управлінські та інші функції у відповідній сфері. Ці положення є зайвими. В законах, слід залишити посилку на відповідні органи лише у контексті регулювання певних управлінських функцій. При цьому має бути використане універсальне визначення органу виконавчої влади, яке не втратить своєї актуальності, відповідності існуючим реаліям, в разі чергового реформування в системі органів виконавчої влади. Наприклад, можна вести мову про центральні органи виконавчої влади, що мають спеціальні повноваження з певного питання (організації та здійснення державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, моніторингу довкілля, державної екологічної експертизи, обліку в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів, реєстрації права власності на землю та інші природні ресурси тощо). Ідентифікувати такий орган не важко, оскільки інформація про нього міститься у відповідних Указах Президента України з реорганізації та утворення органів виконавчої влади, і, насамперед, в

положеннях про відповідні центральні органи виконавчої влади, затверджені Указами Президента України, в яких визначається конкретна назва цього органу, його основне функціональне призначення та деталізовані повноваження.

Для упорядкування складу органів, що приймають підзаконні акти, важливо переглянути в законах повноваження тих з них, статус яких визначається Конституцією України. Наприклад, за Законом України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14.01.1998 р. [3] Верховна Рада України має затверджувати Положення та персональний склад Національної комісії з радіаційного захисту населення (ст.8). Проте, за Конституцією України парламент не уповноважений формувати даного роду органи, визначати їх статус. Оскільки йдеться про орган з консультативно-дорадчими повноваженнями, то вирішувати усі питання, пов'язані з його утворенням та функціонуванням має Кабінет Міністрів України, згідно з вимогами ст.49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. [4]. Отже, відповідне положення Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» потребує коригування, приведення у відповідність до Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». З Конституцією України не узгоджується й припис Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р.[5], за яким рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України. Це повноваження не передбачено Основним Законом України, має виключно управлінський характер, має реалізовуватися органом із статусом, що дозволяє приймати рішення на загальнодержавному рівні (у даному випадку це має бути Кабінет Міністрів України).

Таким чином, існуючи проблеми у співвідношенні законів та підзаконних актів, додержання принципу верховенства закону при формуванні нормативно-правових актів підзаконного характеру, мають вирішуватися у рамках самих законів, шляхом удосконалення законотворчої діяльності, уточнення в законах умов прийняття тих чи інших актів підзаконного характеру, запровадження нових підходів, що усувають можливість зворотного впливу підзаконних актів на реалізацію законів.

Список використаних джерел:

1. Природноресурсове право : Навч. Посіб. / За ред. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С.56 – 58.
2. Коментар до Конституції України / Інститут законодавства Верховної Ради України. – Друге видання, виправлене й доповнене. – К.: 1998. – С.38 – 39.
3. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання: Закон України від 14.01.1998р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 22. – Ст.115.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010р.// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст.58.
5. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст.502.

** Гвоздик Павло Олександрович – кандидат юридичних наук, доцент, суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Заслужений юрист України.*

УДК 349.6

Олександр Головкін *

СИСТЕМА ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку системи прокурорського нагляду за додержанням природоохоронного законодавства в Україні. Запропоновано шляхи вдосконалення законодавства у цій сфері.

Ключові слова: нагляд, прокурорський нагляд, система прокурорського нагляду, природоохоронна прокуратура, природоохоронне законодавство.

Головкін А. В. Система прокурорського нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку.

Исследовано сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку системи прокурорського нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства в Україні. Предложено пути совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: надзор, прокурорский надзор, система прокурорского надзора, природоохранная прокуратура, природоохранное законодательство.

Golovkin O. V. System of Directorate of Public Prosecutions After the Observance of Nature Protection Legislation in Ukraine: the Modern State, Problems, Prospects of Development.

The modern state is investigational, problems and prospects of development of the system of directorate of