

Екологічне право

УДК 349.6

Павло Гвоздик *

САНКЦІОНУЮЧА ФУНКЦІЯ ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

У статті досліджуються питання використання законів у якості засобу надання згоди на певні дії, вирішення того чи іншого питання, яке має особливе суспільне значення, аргументуються пропозиції щодо удосконалення практики застосування таких законів.

Ключові слова: екологічне право; охорона довкілля; постанови; закони; міжнародні договори.

Gvozdyk P. O. Sanctioning function of the environmental law sources.

В статті досліджуються питання використання законів в якості засобу надання згоди на певні дії, вирішення того чи іншого питання, яке має особливе суспільне значення, аргументуються пропозиції щодо удосконалення практики застосування таких законів.

Ключевые слова: экологическое право; охрана окружающей природной среды, постановления; законы; международные договора.

Gvozdyk P. O. Sanctioning function of the environmental law sources.

The article studies the issues of implementation of law as means of giving consent to some actions, solution of either question, which has special social significance. The suggestions concerning improvement of the practice of implementation of such laws are argued.

Keywords: environmental law; environmental protection; resolutions; laws; international agreements.

Питання, якому присвячена дана стаття, в юридичній літературі майже не розглядається. Це має місце тільки у контексті аналізу застосування окремих положень законодавства, в яких йдеться про використання законів у якості засобу надання згоди на певні дії, вирішення того чи іншого питання. При цьому не акцентується увага на тому, що йдеться про специфічну функцію законів. Це не випадково. Санкціонуюча функція для законів, що регулюють в Україні відносини у сфері взаємодії суспільства і природи, є порівняно новою. Вона перейшла до законів від інших правових актів. При цьому сам процес такого переходу був поступовим, не дуже помітним.

Якщо проаналізувати цей процес, то можна відзначити наступне. Суб'єкт, який приймав санкціонуючий правовий акт лишився тим же самим – це Верховна Рада України, а от правовий акт змінився – замість постанов, які оформлювали згоду Верховної Ради України на відповідні дії, почали прийматися закони. В окремих випадках така заміна здійснилася відповідно до законів, а в інших є наслідком перегляду відповідної практики парламенту.

Візьмемо за приклад трансформації у ратифікації міжнародних договорів, укладених Україною. До 22 грудня 1993 року, коли було прийнято Закон України «Про міжнародні договори України» [1], існувала практика ратифікації міжнародних договорів, учасником яких є Україна, постановою Верховної Ради України. Зокрема, постановами Верховної Ради України були скріплені рішення «Про приєднання України до Міжнародної конвенції по пошуку і рятуванню на морі 1979 року» (постанова від 17.11.1992 р. № 2786-XII) та «Про приєднання України до Конвенції про Міжнародні правила запобігання зіткненню суден на морі 1972 року» (постанова від 17.11.1992 р. № 2785-XII).

З прийняттям у 1993 році Закону України «Про міжнародні договори України» відношення до ратифікації змінилися. Цей Закон обумовив здійснення ратифікації міжнародних договорів не у формі постанови Верховної Ради України, як це було раніше, а шляхом прийняття спеціального закону про ратифікацію. Одразу зазначимо, що цей порядок зберіг й наступний Закон України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 року [2]. Пояснити заміну постанов на закони у даному випадку можна тим, що ще Закон України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10.12.1991 року [3] передбачив, що укладені та належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори є невід'ємною частиною національного законодавства. Тобто цей міжнародний договір має таку ж юридичну силу, як і закон. Щоб за процедурною формою ратифікація міжнародних договорів відповідала цій вимозі було прийнято рішення про її здійснення шляхом прийняття спеціального закону України. До таких законів, зокрема, належить Закон України «Про ратифікацію Поправки до Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу» від 0.09.2008 р., Закон України «Про ратифікацію Протоколу про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р.» від 09.07.2003 р., Закон України «Про ратифікацію Угоди про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів» від 04.07.2002 р. та ін.

Розширила практику санкціонування Верховною Радою України важливих для держави рішень Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року. Вона, зокрема, встановила вимогу щодо затвердження Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Йдеться про надзвичайну ситуацію, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі (*втрата, виснаження чи*

знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах), що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Більш детально процедура прийняття відповідного Указу Президент України та рішення щодо його затвердження Верховною Радою України була визначена Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.07.2000 р. [4]. Відповідно до Конституції України та зазначеного закону в Україні неодноразово окремі місцевості оголошувалися зонами надзвичайної екологічної ситуації. На початку цього процесу застосовувалися постанови Верховної Ради України. Зокрема, постановою Верховної Ради України від 10.11.1998 р. № 242-XIV було затверджено Указ Президента України від 07.11.1998 р. № 1223/98 «Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області», яким територію Закарпатської області оголошено зоною надзвичайної екологічної ситуації. Проте з наступних років відповідні Укази Президента стали затверджуватися законами (Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 15.03.2001 р., Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» від 31.07.2008 р. тощо).

Така неоднозначність у застосуванні форми правового акту, яким санкціонується застосування Указу Президента у певній мірі була зумовлена відсутністю у Конституції України вказівки на те, яке форма акту має обиратися парламентом. Втім і Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» обмежився повтором конституційного формулювання про затвердження Верховною Радою України Указу Президента України проголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації протягом двох днів з дня звернення Президента України. Але саме цей Закон змінив ставлення до вирішення зазначеного питання, з яким пов'язується запровадження надзвичайних заходів, що можуть обмежувати діяльність установ та підприємств, перебування людей на відповідній місцевості. З огляду на наслідки запровадження режиму надзвичайної екологічної ситуації було вирішено відповідне рішення парламенту оформлювати законом. Згодом цей момент було закріплено в Регламенті Верховної Ради України (затверджений Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [5]). Встановлено, що після підписання відповідного Указу Президент негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження і подає відповідний проект закону. Цей проект розглядається за процедурою першого читання та прийняття закону в цілому (ст.189 Регламенту)

На рівні закону стали вирішуватися й інші питання, реалізація яких мала санкціонуватися Верховною Радою України. Зокрема, процедура оголошення природних територій курортами державного значення має завершуватися прийняттям Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України відповідного рішення (ст.11 Закону України «Про курорти» від 05.10.2000 р. [6]). За практикою, таке рішення затверджується законом, прийнятим за скороченою процедурою. Зокрема, в 2011 році було прийнято чотири закони якими відповідні території були оголошені курортами державного значення (закони «Про оголошення природних територій міста Скадовська Херсонської області курортом державного значення» від 06.09.2011 р., «Про оголошення природних територій міста Миргорода Полтавської області курортом державного значення» від 06.09.2011 р., «Про оголошення природних територій міста Хмельника Вінницької області курортом державного значення» від 12.05.2011 р., «Про оголошення природних територій міста Слав'янська Донецької області курортом державного значення» від 19.04.2011 р.).

Серед законів санкціонуючого характеру певною специфікою відрізняється закон, який має санкціонувати рішення Верховної Ради України по розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, які мають загальнодержавне значення. Прийняття такого закону передбачено Законом України «Про прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 08.09.2005 р.[7]. Цей закон чітко визначив зміст проекту закону, який має санкціонувати рішення про розміщення та будівництво відповідних ядерних об'єктів, а також поставив високі вимоги щодо обґрунтування цього законопроекту. До нього мають додаватися: техніко-економічне обґрунтування створення такої ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, та вибору запропонованого майданчика для їх розміщення; висновок державної екологічної експертизи; результати консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки або об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, якщо він проводився в адміністративно-територіальних одиницях, або рішення центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого належить питання правового режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в разі їх розміщення у зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, звіт щодо заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив, тощо.

Норма про розробку такого проекту закону існує вже більше шести років, але ще жодного закону, який дозволив би розміщувати та будувати в Україні нові ядерні установки та об'єкти, не було прийнято. Хоча спроби провести через парламент відповідні законопроекти були. У тому, що вони не вдалися велику роль відіграли досить жорсткі вимоги як до змісту, так і до обґрунтування проекту.

Слід відзначити, що процедура внесення та розгляду встановлюється щодо усіх проектів законів, що несуть санкціонуюче навантаження. Особливість процедури визначається специфікою питання, що вирішується. Тому то, наприклад, оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, яке тягне за собою серйозні фінансові, адміністративні та інші наслідки для функціонування відповідних місцевостей, обмеження

прав громадян, що перебувають у їх межах, передбачає процедуру, в якій задіяні ключові органи, що відповідають за національну безпеку в Україні. Зокрема, окрема, місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України або за поданням Кабінету Міністрів України. Указ Президент з відповідного питання, що подається до Верховної Ради України, має відповідати певним вимогам щодо визначення обставин, що стали причиною оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, обґрунтування необхідності такого оголошення, визначення заходів організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення життєдіяльності населення в зоні надзвичайної екологічної ситуації тощо (ст. 6 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»). А специфіку опрацювання проектів законів про ратифікацію міжнародних договорів, учасником яких є Україна, становить попередня правова експертиза відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України. У разі внесення пропозицій щодо укладання міжнародного договору України, кий встановлює інші правила, ніж ті, що містяться в актах законодавства України, до них додаються у формі порівняльних таблиць пропозиції щодо внесення змін до відповідних актів законодавства України або пропозиції щодо прийняття нових актів законодавства України (частина 4 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України»). Відповідні особливості властиві й прийняттю інших законів, що надають згоду на здійснення певних дій чи реалізацію рішень.

Втім практика застосування законів для санкціонування відповідних рішень, зміни статусу тих чи інших територій тощо, ще до кінця неупорядкована, є непослідовною. Зокрема, досі постановами Верховної Ради України оформлюються рішення про встановлення і зміну меж районів і міст. Такі рішення приймаються за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської ради (ст. 174 Земельного кодексу України). Також постановою Верховної Ради України оформлюється погодження матеріалів вилучення (викупу) земельних ділянок особливо цінних земель, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб (ст.150 Земельного кодексу України). Доручення саме парламенту санкціонувати відповідні рішення є свідченням того, що йдеться про важливі питання, які торкаються умов для життєдіяльності певних територій, раціонального використання земель. Ця обставина, а також те, що Верховна Рада України при прийнятті відповідних рішень керується законами, вказує на те, що й зазначені рішення парламенту мають оформлюватися законами.

Потребує відповідного перегляду й практика формування територій природно-заповідного фонду. Роль Верховної Ради України у цьому процесі обмежується прийняттям законів, що визначають правові, організаційні, економічні та інші засади розвитку та забезпечення правового режиму територій природно-заповідного фонду України (наприклад, Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р.[8]). Закон не передбачає її участь в утворенні територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Ця функція надана Президенту України, який відповідно до ст.53 Закону України «Про природно-заповідний фонд» приймає рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду України. Враховуючи, що відповідний припис у зазначеному Законі з'явився до прийняття Конституції України від 28.06.1996 р., яка не передбачає для Президента України зазначеного повноваження, то є усі підстави для приведення його у відповідність до Основного Закону України. Оскільки території природно-заповідного фонду за своїм особливим охоронним статусом близькі до курортів (ст.60 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [9]), в утворенні яких ключова роль належить Верховній Раді України, то рішення про їх створення, шляхом прийняття відповідного закону, має бути також покладено на парламент.

Таким чином, можна констатувати, що функція санкціонування покладається на закони у тих випадках, коли йдеться про надання Верховною Радою України згоди на прийняття рішень, здійснення діяльності з важливих для держави і суспільства питань. Прийняття таких законів передбачає спеціальний порядок внесення їх парламенту, особливі вимоги до їх змісту та обґрунтування. Існує потреба у перегляді практики Верховної Ради України з метою поширення застосування таких законів на інші сфери, які знаходяться в зоні особливої уваги з боку парламенту.

Список використаних джерел:

1. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст.45.
2. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст.540.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 10. – Ст.137.
4. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст.348.
5. Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14 – 15; № 16 – 17. – Ст. 133.
6. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст.435.
7. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст.555.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст.502.
9. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546.

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