

Екологічне право

УДК 349.6

Павло Гвоздик *

КОЛІЗІЇ В ЕКОЛОГІЧНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті досліджуються причини виникнення колізій в екологічному законодавстві України та пропонуються заходи щодо не допущення виникнення правових колізій у сфері правового регулювання екологічних відносин.

Ключові слова: правова колізія, екологічне законодавство, закони та підзаконні акти, юридична техніка.

Гвоздик П. О. Коллизии в экологическом законодательстве и пути их преодоления.

В статье исследуются причины возникновения коллизий в экологическом законодательстве Украины и предлагаются меры для недопущения возникновения правовых коллизий в сфере правового регулирования экологических отношений.

Ключевые слова: правовая коллизия, экологическое законодательство, законы и подзаконные акты, юридическая техника.

Gvozdyk P. O. Conflicts in environmental legislation and ways to overcome them.

This article explores the causes of collisions in environmental legislation of Ukraine and proposes measures to prevent a legal collision in the area of legal regulation of environmental relations.

Keywords: legal collisions, environmental legislation, laws and regulations, the legal mechanism.

Проблеми правових колізій виникають у будь-яких галузях законодавства. Не позбавлено їх і екологічне законодавство, яке динамічно розвивається, поповнюється новими нормативно-правовими актами, постійно видозмінюється шляхом внесення змін до чинних актів, припинення дії застарілих законів та підзаконних актів. У процесі цього розвитку виникають суперечності, розбіжності, конкуренція між нормами права, закріплених у нормативно-правових актах. Ці явища в узагальненому вигляді визначаються як колізії законодавства. Вони, як зазначає Ю.С. Шемшученко, «зважають правильному застосуванню законодавства і таким чином знижують його ефективність» [1]. Зрозуміло тому, чому в юридичній літературі, зокрема, Алексєєвим С.С., Костицьким В.В., Лисенковим С.Л., Малишевою Н.Р., Мірошніченком А.М., Мурашиним О.Г, Носіком В.В., Оніщуком М.В., Пановим М.І., Пархоменко Н.М. Рабиновичем П.М., Скакун О.Ф., Тихомировим Ю.А. та ін., приділяється велика увага дослідженню цього питання.

В юридичній літературі колізії законодавства розглядаються зазвичай в об'єктивному і суб'єктивному сенсі. В об'єктивному як чинник, що іманентно властивий розвитку відповідного законодавства, враховується, контролюється під час удосконалення, коригування законів та інших нормативно-правових актів. В суб'єктивному сенсі колізії законодавства пов'язують з впливом на його формування помилок законодавця, недосконалістю техніко-юридичної (нормопроектувальної) підготовки осіб, що відповідають за опрацювання проекту нормативно-правового акту, низьким рівнем правової культури тих хто ініціює законопроект, його недостатнім науковим обґрунтуванням, недоліками у законотворчому процесі, не забезпеченням належного планування розробки та прийняття нормативно-правових актів тощо.

Об'єктивним чинником виникнення колізій у екологічному законодавстві є, насамперед, прийняття нормативно-правових актів з різницею у часі. Так, закони, що прийняті пізніше, з урахуванням накопиченого досвіду правового регулювання тих чи інших суспільних відносин можуть по іншому висвітлювати ті чи інші питання, визначати зміст основних вимог, правил, якими слід керуватися при регулюванні відповідних суспільних відносин. У даному випадку варто згадати відомий правовий казус, досить детально проаналізований у юридичній літературі [2], який пов'язаний з запровадженням Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991) правових засад природокористування, що передбачають його здійснення на праві загального та праві спеціального використання природних ресурсів. Цей поділ, як відомо, не було підтримано у деяких інших законодавчих актах, що були прийняті пізніше, – Кодексі України про надра, Законі України «Про охорону атмосферного повітря», Земельному кодексі України. Отже, можна констатувати наявність колізій між цими законодавчими актами та Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» у визначенні принципів організації природокористування в Україні. Ця колізія досі не усунута, хоча за ст.2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» земельне законодавство, законодавство про надра, про охорону атмосферного повітря та інші підгалузі екологічного законодавства мають розроблятися відповідно до нього.

Іншим прикладом даного роду можуть слугувати протиріччя у визначенні об'єкта правового регулювання у сфері взаємодії людини і природи, яке має місце у Конституції України та Законі України «Про охорону

навколишнього природного середовища». У Конституції йдеться про довкілля, а в Законі – про навколишнє природне середовище. Різниця між термінами «довкілля» та «навколишнє природне середовище» суттєва. Відмітимо, що природне середовище це фактично природа, а довкілля – це антропогенно-природне середовище, тобто середовище, що є наслідком діяльності людини, яка змінила природне середовище, призвела до появи штучних елементів у середовищі перебування людини. Сьогодні склалася ситуація, коли у законодавстві застосовуються обидва зазначені терміни. Це приводить до розмивання об'єкту правового регулювання, до не співпадання дії положень з одного питання різних нормативно-правових актів, ускладнень в розумінні взаємозв'язку між ними. Наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 22) містить базове положення про моніторинг навколишнього природного середовища, визначає його ключові параметри. Натомість у підзаконному акті з цього питання – у Положенні про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 [3] – у назві і змісті йдеться про моніторинг довкілля. Таким чином, у застосуванні терміну «довкілля» зазначене положення відповідає Основному Закону України, але не узгоджується з головним у даній сфері законом. Можна констатувати штучно створено правову колізію в частині регулювання відносин з спостереження за станом природних ресурсів, оточуючого людину середовища.

Не можна не відмітити суттєвий вплив на виникнення правових колізій змін у системі державного управління у даній сфері, які здійснюються відповідно до актів Президента України чи Кабінету Міністрів України. Періодично цими актами реорганізуються, ліквідуються старі органи виконавчої влади, утворюються нові, здійснюється розподіл повноважень між ними. Ці зміни мають бути відтворені у законах, які визначають засади організації державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та окремих галузях природокористування. Проте, не завжди закони встигають за цими коригуваннями в системі органів виконавчої влади. Наприклад, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України у 1994 році було реорганізовано у Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, яке у 2000 році було ліквідовано, а на його базі сформовано Міністерство екології та природних ресурсів України. Останнє досить швидко відповідно до Указу Президента України від 15.09.2003 р. № 1039 було трансформоване у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України. Втім зазначений комітет вже наприкінці 2005 року відповідно до Указу Президента України від 27.12.2005 р. № 1842 [4] було ліквідовано, а його повноваження передані Міністерству охорони навколишнього природного середовища. За такою назвою це Міністерство проіснувало до кінця 2010 року, коли Указом Президента України від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [5] було реорганізовано у Міністерство екології та природних ресурсів України. Має місце досить цікава ситуація – коли майже сім років Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.20) регламентував діяльність не існуючого центрального органу виконавчої влади і врешті «дочекався», коли знов з'явився орган з назвою, що передбачена ним. Втім, Міністерство екології та природних ресурсів України зразка 2010 року відрізняється від аналогічного Міністерства, що існувало до жовтня 2003 року, за своєю структурою та деякими функціями. Тож тільки зовнішньо (за формою) Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» регламентує діяльність діючого сьогодні Міністерства, а насправді, орієнтовано на колишнє Міністерство. Таким чином існувала правова колізія, яка призводила до дезінформації громадян з питань державного управління у даній галузі.

Розглянуте дозволяє зробити певні висновки теоретико-методологічного характеру.

По-перше, правові колізії є явищем, що органічно пов'язано з розвитком екологічного законодавства обумовлюються дією суб'єктивних та природних (об'єктивних) факторів. Правові колізії є своєрідним індикатором стану екологічного законодавства, сигналізують про наявність слабких місць у ньому, у порушенні системних зв'язків між нормами законів, про необхідність усунення конкуренції між ними.

По-друге, правові колізії є завжди явищем негативним, оскільки свідчать про деформації у законодавчому регулюванні відносин у сфері взаємодії людини і природи, що, або заважають подальшому розвитку відповідного законодавства, або ж, ускладнюють застосування правових норм. Втім у юридичній літературі була висловлена думка про те, що правові колізії можуть бути не тільки негативними але й позитивними (прогресивними) [6]. В останньому випадку йдеться про такі правові норми, що у перше в певному законі закріплюють ті чи інші права людини, а потім вже відтворюються у інших законах. Зокрема, це стосується екологічних прав, які на час появи Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», котрий у перше ці права закріпив, не згадувалися у чинній на той час Конституції України. Назвати цю ситуацію колізією, як це робиться деякими авторами, не можна. Адже йдеться не про наявність суперечностей між Основним Законом та звичайним законом, а про появу нової категорії прав, закріплених на рівні закону. Ця нова категорія уточнює деталізує ті права, що мали конституційне оформлення. Між новою категорією прав та тими, що були закріплені в Конституції, не було суперечностей інакше вони не були б закріплені на рівні закону. У даному випадку слід було б говорити про прогалину у правовому регулюванні в колишній Конституції, яка згодом була усунута у Конституції України від 28 червня 1996 року. Прогалину у законодавстві не слід

змішувати з колізією норм. Прогалина вказує не на суперечність між нормами, а про відсутність певної норми, що мала б врегулювати певне коло суспільних відносин. Прогалина у екологічному законодавстві та інших галузях законодавства не призводить до конфлікту між нормами, оскільки відсутнє те, що може бути джерелом конфлікту. Її шкідливість полягає у тому, що гальмується процес застосування інших норм, вирішення певних питань.

По-третє, розуміння того, що колізії є проявом дії певних суб'єктивних та об'єктивних факторів, обумовило визначення форм та методів, що мають запобігти їх виникненню. Це, зокрема, підвищення загальної правової та спеціальної еколого-правової культури, удосконалення юридичної техніки тих осіб, що розробляють законопроекти, підвищення ефективності прогнозування та планування законотворчої діяльності, забезпечення додержання загальноприйнятих принципів міжнародного права, удосконалення процедури розгляду проектів нормативно-правових актів тощо.

Серед форм вирішення проблеми колізії правових норм важливе значення має судове подолання колізій. Ідеться, зокрема, про роз'яснення вищих судових органів з питань застосування екологічного законодавства, в яких акцент робиться на найбільш колізійних нормах, нормах екологічного законодавства, застосування яких слід узгодити з загальними нормами цивільного та кримінального законодавства. Значна роль у подоланні правових колізій належить Конституційному Суду України, який своїми рішеннями забезпечує узгодження чинних законів з Конституцією України.

До важливих форм подолання правових колізій належать норми законів, що призначені запобігти дестабілізації законодавчого регулювання в наслідок оновлення, упорядкування окремих законів. Для цього використовуються так звані перехідні положення законів, в котрих на час необхідний для забезпечення безконфліктного переходу до нового етапу розвитку суспільних відносин, завершення формування відповідного законодавства, зберігається дія на певних час старих положень законодавства, передбачається відстрочка у застосуванні окремих правових норм, встановлюються переліки нормативно-правових актів, які мають бути прийняті у визначений термін тощо.

Ефективним способом подолання правових колізій є прийняття одночасно з базовим законом також узгодженого з ним закону про внесення змін до інших законів. Такий спосіб дозволяє системно оновлювати законодавства, уникаючи будь-яких розбіжностей між прийнятими законами та іншими чинними законами.

Важлива роль у запобіганні правовим колізіям належить положенням законів, які установлюють правила узгодження законів між собою. Це, зокрема, конституційне положення, за яким закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. На запобігання колізіям між національним законодавством України та міжнародними договорами спрямований припис Конституції України (ст. 9), згідно якому «Укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

Усуває можливість появи законів із нормами, що призводять до появи правових колізій, включення у процедуру законотворення спеціальних вимог, яким мають відповідати проекти законів, і які повинні унеможливити виникнення протиріч між законодавчими актами. Зокрема, у Регламенті Верховної Ради України передбачається комплекс таких вимог: законопроект, у якому пропонується внести зміни до закону (законів), не може поєднуватися зі змінами до Конституції України; законопроект може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акту, а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акту, до законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття, тощо.

Хоч на рівні законів було зроблено багато для визначення механізмів запобігання правовим колізіям, все ж таки вони повністю не усувають можливість виникнення останніх із-за дії суб'єктивного фактору і відсутності надійних організаційних механізмів відсіювання неякісних проектів законів. Наприклад, ще не рідко до Верховної Ради України подаються законопроекти з екологічної тематики, які не зважаючи на відповідну вимогу Регламенту Верховної Ради України не містять переліків законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту у разі його прийняття.

Подекуди з'являються законопроекти, реалізація яких здатна призвести до появи зайвих законів, котрі деструктивно позначаються на функціонуванні певної системи правових актів, утворюють конкуруючі між собою закони, що по різному регулюють одні й ті ж питання. Показовим тут є приклад з законопроектної діяльності у сфері містобудування, яка тісно пов'язана з охороною довкілля, землекористуванням. 13.01.2011 р. незважаючи на негативні експертні висновки було прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», у преамбулі якого зазначено, що він встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності. Ключовим моментом оцінки цього Закону є те, що його прийняття зовсім не позначиться на долі Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. [7], який, як зазначається у його преамбулі, визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні й має надалі перебувати у статусі чинного Закону. Тим самим запрограмоване існування двох законів, з однаковою сферою застосування і роллю у законодавчому регулюванні містобудівної діяльності. Очевидно, що такий варіант упорядкування

законодавства неминуче призведе до конкуренції законів, ускладнень у їх застосуванні. Варто було обрати інший варіант удосконалення даної сфери правового регулювання. Для цього необхідно було б визначитися з тим, який саме закон потрібен, і відповідно або вдосконалювати чинний закон (запропонувати його нову редакцію), або ж запропонувати новий закон з одночасним вирішенням питання про припинення дії чинного закону.

Рішення Конституційного Суду України, які мають усунути колізії між законами та Конституцією України, досягаючи певної мети можуть, разом із тим, сформувати нову правову проблему колізійного характеру. Пов'язано це з тим, що вилучення законодавчого положення, що визнане неконституційним, може утворити прогалину у законодавстві, оскільки відносини, що виникли до прийняття нового закону не вписуються у новопобудований правовий механізм. Це дуже показово у ситуації, що утворилася в наслідок Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками)» від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005 [8]. За цим Рішенням зазначений пункт 6, що зобов'язував переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення, було визнано неконституційним. Адже ст.22 Конституції України не допускає звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Проте внаслідок цього рішення з Земельного кодексу України зникли будь-які згадки про такого суб'єкта земельних відносин як фізичні особи, що мають право на постійне користування земельними ділянками за колишнім законодавством. Зараз цей суб'єкт фактично є, а формально-юридично він відсутній як суб'єкт правовідносин, що виникають у зв'язку з вирішенням долі земельних ділянок. Було б цілком виправданим у мотивуючій частині зазначеного рішення Конституційного Суду України вказати на невиправданість відсутності у статті 92 Земельного кодексу України вказівки на те, що право постійного користування земельними ділянками зберігається за тими громадянами, що мали його до набуття чинності, прийнятого на той момент Земельного кодексу України. Це безумовно надало б можливість одному з суб'єктів законодавчої ініціативи внести до парламенту проект з пропозицією щодо відповідного уточнення ст. 92 Земельного кодексу України.

Все розглянуте дозволяє сфокусувати увагу на існуючих резервах посилення законодавчих гарантій щодо попередження виникнення правових колізій. Зокрема, у Регламенті Верховної Ради України варто було б передбачити проведення попередньої експертизи законопроектів перед їх внесенням до Верховної Ради України. Ця експертиза мала б проводитися на предмет відповідності проектів законів, включаючи тих, що стосуються природокористування, охорони навколишнього природного середовища, вимогам юридичної техніки, узгодженості з іншими законодавчими актами, оформлення законів, додержання параметрів, які передбачені для законопроектів, що вносяться до парламенту. Тільки при позитивному висновку цієї експертизи проект може реєструватися у Верховній Раді України. Зазначене суттєво вплинуло б на якість законопроектів та їх обґрунтованість.

У Регламенті Верховної Ради України має бути закріплено правило, за яким, не допускається подання законопроекту, що передбачає появу самостійного закону з певного питання, якщо воно може бути вирішено шляхом внесення змін до первинного закону (наприклад, замість прийняття згаданого Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» можна було розробити і прийняти Закон «Про внесення змін до Закону України «Про основи містобудування» (щодо скорочення дозвільних процедур у будівництві)).

Для попередження виникнення колізій між підзаконними актами та законами важливе значення мала б зміна практики розробки законів. В них, як вже зазначалося у даній роботі, має бути більше норм прямої дії й менше відсильних норм, які передбачають прийняття підзаконних актів. Відсильні норми мають бути замінені нормами, що безпосередньо визначатимуть процедури прийняття рішень з того чи іншого питання організації природоохоронної діяльності.

Доцільно було б у рішеннях Конституційного Суду України не тільки робити висновок про відповідність того чи іншого положення закону Конституції України та його вилучення, а пропонувати відповідні зміни до закону, якщо це необхідно для усунення правових колізій, що можуть виникнути у зв'язку з вилученням положення закону, визнаного неконституційним. Відтак й у Регламенті Верховної Ради України [9] доцільно передбачити підрозділ присвячений розгляду питань, пов'язаних з виконанням рішень Конституційного Суду України. У такому підрозділі слід було б визначити хто має вносити пропозиції про внесення змін до закону у зв'язку з прийнятим рішенням Конституційного Суду України, порядок розгляду у парламенті та прийняття по ньому рішення.

Отже, можна констатувати, що на рівні законів робиться багато для того щоб не допустити виникнення правових колізій, у тому числі у сфері правового регулювання екологічних відносин. Разом із тим, є резерви для удосконалення норм законодавства, призначених для запобігання виникнення правових колізій. Йдеться, зокрема, про уточнення положення Регламенту Верховної Ради України, які мають посилити вимоги щодо

контролю за належним оформленням законопроектів, їх узгодженості з іншими нормативно-правовими актами, включення до зазначеного Регламенту підрозділу про розгляд питань, пов'язаних з виконанням рішень Конституційного Суду України тощо.

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади подолання колізій у законодавстві України / Ю.С. Шемшученко // Колізії у законодавстві України: проблеми теорії та практики / Відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемшученко. – К., 1996. – С. 6.
2. Комарницький В.М. Теоретико-методологічні засади права спеціального природокористування / В.М. Комарницький. – Луганськ, РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. – С. 7 – 46.
3. Положення про державну систему моніторингу довкілля, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 91.
4. Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : Указ Президента України від 27.12.2005 р. № 1842 // Урядовий кур'єр. – 2006. – 15 лют.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 груд.
6. Андрейцев В.І. Колізії як нагальна передумова кодифікації екологічного законодавства / В.І. Андрейцев // Колізії у законодавстві України: проблеми теорії та практики / Відп. ред. академік НАН України Ю.С.Шемшученко. – К.: 1996. – С. 57 – 58.
7. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – N 52. – Ст. 683.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками)» від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – 5 жовт.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16 – 17. – Ст. 133.

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