

рівнів обов'язкової та додаткової освіти, в тому числі з питань сталого розвитку країни; включення питань формування екологічної свідомості, екологічної культури у державні цільові, регіональні та місцеві програми розвитку території; державна підтримка діяльності закладів системи освіти, які здійснюють екологічну освіту; розробка стандартів освіти, орієнтованих на роз'яснення питань сталого розвитку України; розвиток системи підготовки у сфері екології керівних кадрів різних сфер виробництва, економіки та управління, а також підвищення кваліфікації працівників природоохоронних служб, правоохоронних і судових органів, підвищення інформованості з питань законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, сталого розвитку України, а

також навчання їх методам управління з врахуванням екологічного фактора; підтримка та публікація матеріалів з екологічних питань у засобах масової інформації.

Вищезазначені положення повинні бути враховані також при створенні нормативно-правової бази і умов для здійснення освітньої діяльності в контексті сталого розвитку.

1. Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 34 – Ст. 451. 2. Відомості Верховної Ради України. – 1991 – № 41 – Ст. 546. 3. Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30 – Ст. 141. 4. Відомості Верховної Ради України. – 2002 – № 20 – Ст. 134. 5. Відомості Верховної Ради України. – 2011 – № 26 – Ст. 218. 6. Мельник Л.Г. "NEW-BASЮКИ" глобального масштаба: екологическое эссе. – Сумы: ИТД "Университетская книга", 2004. – 56 с.

Надійшла до редколегії 12.03.12

УДК 349.6

П. Гвоздик, канд. юрид. наук, доц.

### МЕХАНІЗМ УЗГОДЖЕННЯ НОРМ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З НОРМАМИ ІНШИХ ГАЛУЗЕЙ ЗАКОНОДАВСТВА

*В статті досліджуються питання узгодження норм екологічного законодавства з нормами інших галузей законодавства, оцінюються фактори, що впливають на характер та стан такої узгодженості, аргументують пропозиції щодо удосконалення законотворення у даній сфері..*

*Ключові слова: екологічне законодавство; закони; нормативно-правові акти, охорона навколишнього природного середовища, природокористування.*

*В статье исследуются вопросы согласования норм экологического законодательства с нормами других отраслей законодательства, оцениваются факторы, которые влияют на характер и состояние такой согласованности, аргументируются предложения по совершенствованию законотворчества в данной сфере.*

*Ключевые слова: экологическое законодательство; законы; нормативно-правовые акты; охрана окружающей природной среды, природопользование.*

*The article examines the harmonization of norms of environmental legislation with the norms of other branches of law are evaluated factors influencing the nature and status of such consistency, argue the legislative proposals to improve in this area ..*

*Keywords: environmental legislation, laws, regulations, environmental protection, natural resources.*

Розвиток правового регулювання відносин в галузі охорони навколишнього природного середовища мав своїм наслідком не тільки формування самостійної галузі законодавства, але й екологізацію інших галузей законодавства. Обумовлено це тим, що вирішення екологічних проблем потребує акумуляції усіх ресурсів (матеріальних, ідеологічних, управлінських тощо) суспільства, фокусування уваги не тільки на сферах, де безпосередньо виявляються негативні екологічні наслідки діяльності людини, але й на тих, де вони породжуються і де мають вирішуватися.

Зазначені обставини зумовили побудову екологічного законодавства. В ньому поряд з нормами, що встановлюють вимоги щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки в окремих сферах суспільного виробництва, сформувалися норми, що запозичені з інших галузей законодавства (адміністративного та фінансового законодавства, законодавства про освіту та об'єднання громадян тощо). Цім нормам було надано екологічного забарвлення, внаслідок чого вони стали органічною частиною екологічного законодавства.

Різноманітність галузевої належності правових норм законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища обумовило його комплексний характер. Для комплексних галузей законодавства властивим є глибока юридична єдність. У даній галузі законодавства це обумовлено, насамперед, прив'язкою до суспільних екологічних відносин, узгодженістю правових приписів різної галузевої належності й як наслідок чіткої об'єктивної визначеності цієї галузі. Проте комплексність законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища вказує також на наявність поряд з основним центром управління даної ком-

плексної галузі законодавства (Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища") й інших, що очолюють ту чи іншу галузь законодавства, чинять специфічний вплив на застосування приписів екологічної спрямованості.

Це можна проілюструвати на прикладі інституту юридичної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища, який формується за наступною схемою. У головному для екологічної сфери законі (Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища") встановлюються загальні переліки правопорушень, які конкретизуються в головних підгалузевих законодавчих актах (Земельному кодексі України, Водному кодексі України, Лісовому кодексі України, Законі України "Про тваринний світ" тощо), а кваліфікаційні ознаки, за яким визначається вид юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної тощо), санкції за їх скоєння в кримінальному, адміністративному, трудовому, цивільному законодавстві. Отже, з боку головних законодавчих актів в галузі охорони навколишнього природного середовища регулюючий вплив на інститут юридичної відповідальності пов'язаний з визначенням видової належності відповідних екологічних правопорушень, їх виявом у процесі тієї чи іншої діяльності, що чинить вплив на довкілля або має природоохоронний характер. З боку ж головних для певної сфери юридичної відповідальності законодавчих актів іде детальна регламентація того чи іншого виду юридичної відповідальності. Візьмемо, наприклад, Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. та Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (з наступними змінами). Вони містять окремі розділи, присвячені відповідно екологічним злочинам та адміністративним екологічним правопорушен-

ням. Статті, що включені до цих розділів базуються на загальних складах правопорушень, передбачених законами, що визначають правові засади охорони довкілля, охорони та використання окремих природних ресурсів. При цьому екологічні правопорушення диференціюються за ознаками злочинів та адміністративних правопорушень, отримують ті чи інші кваліфікуючі ознаки. Окрім того, при формуванні складів екологічних злочинів та адміністративних екологічних правопорушень, їх застосуванні враховуються базові (загальні) положення Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, що поширюються на усі інститути кримінальної та адміністративної відповідальності. До таких положень відносяться, зокрема, ті, що визначають поняття злочину та адміністративного правопорушення, форми вини, обставини, що виключають застосування кримінальної чи адміністративної відповідальності або ж пом'якшують відповідальність, види кримінальних та адміністративних стягнень тощо. Таким чином норми про кримінальну та адміністративну відповідальність в галузі охорони навколишнього природного середовища, з одного боку, органічно включаються у загальну систему законодавчого регулювання цих видів відповідальності, а з, іншого, генетично пов'язані з екологічним законодавством, з екологічними відносинами, що виникають у зв'язку з природокористуванням, охороною довкілля. Отже, у наявності усі ознаки міжгалузевого (комплексного) інституту юридичної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Такий міжгалузевий характер мають й інші еколого-правові інститути (управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, економіко-правового стимулювання природокористування, екологічного інформування тощо), що базуються на приписах не тільки екологічного, а й інших галузей законодавства (адміністративного, фінансового, інформаційного тощо).

Наявність комплексних інститутів суттєво впливає на характер розвитку екологічного законодавства. Цей розвиток підпорядковується не тільки особливостям об'єкту правового регулювання даної сфери, а й на пряму залежить від стану інших галузей права, які залучені до регулювання екологічних відносин, процесів що впливають на їх формування. Залежність екологічного права від цих процесів настільки відчутній, що призводить до радикальних змін у характері правового регулювання тих чи інших питань охорони навколишнього природного середовища.

Покажемо тут є розвиток еколого-правового регулювання фінансових відносин. На початку 90-х років минулого сторіччя саме екологічне законодавство ініціювало запровадження екологічного оподаткування. В Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" з'явилися положення, які визначили систему платежів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища. Ці положення послужили основою для формування системи відповідних платежів у податковому законодавстві, зокрема, в Законі України "Про систему оподаткування" від 25.06.1991 р. [1]. Проте в наступні роки ситуація змінилася. Ініціатива у регулювання фінансових аспектів охорони навколишнього природного середовища перейшла до податкового та бюджетного законодавства. Внаслідок змін у системі зборів за спеціальне природокористування, забруднення довкілля, акумуляції коштів від цих зборів у складі відповідних фондів, які передбачалися законами про державний бюджет на поточний рік та базовими законами з питань бюджету та оподаткування, радикально оновилися по-

ложення з фінансових питань охорони довкілля в екологічному законодавстві. Зокрема, згідно Закону України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" від 30.12.1997 р. [2] фонди з охорони навколишнього природного середовища, де акумулювалися кошти від зборів за забруднення, були позбавлені позабюджетного статусу. Вони увійшли до складу бюджетів. Безпосередньо цей момент у екологічному законодавстві закріпив Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 05.03.1998 р. [3]. Найбільш відчутно позначилися на оподаткуванні у даній сфері прийняття Податкового кодексу України від 02.12.2010. [4]. Він ввів поняття екологічний податок, під яким розуміється загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів ... (розділ VIII). За межами визначення цього податку лишилися платежі (збори) за спеціальне використання природних ресурсів. Цей момент дуже важливий. Адже таким чином база екологічного оподаткування суттєво зменшилася. Зазначене відбилосся не тільки у Податковому кодексі України, а й в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", з якого вилучені положення, присвячені зборам за спеціальне природокористування. Натомість, в останньому (пункт "г" ст.41, статті 46, 47) фіксуються питання, пов'язані з застосуванням екологічного податку у розумінні Податкового кодексу України. Таким чином, збори за спеціальне використання природних ресурсів вилучені з системи економічного стимулювання раціонального природокористування, відновлення природних ресурсів. Вони, по суті можуть бути використані на будь які цілі не пов'язані з охороною та раціональним використанням природних ресурсів. У цьому вбачається відхід від ключових моментів екологічної політики в Україні, які були започатковані у 1991 році і передбачали акумуляцію коштів від зборів за природокористування та забруднення довкілля виключно на екологічні цілі.

Оцінюючи зазначену ситуацію з правової точки зору ми можемо констатувати, що додержано пріоритету Податкового кодексу у регулюванні податковий відносин, але проігноровано основні принципи охорони навколишнього природного середовища, зафіксовані у ст. 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", які наголошують на пріоритеті екологічних цілей та завдань при вирішенні питань економічного та соціального розвитку, у тому числі у процесі використання природних ресурсів. Тут варто зазначити, що збори за природокористування дають не тільки кошти, що можуть бути використані для раціоналізації використання природних ресурсів, а й через механізми формування та стягнення безпосередньо впливають на екологічну мотивацію суб'єктів природокористування, що споживають (експлуатують) природні ресурси.

Залежність екологічного законодавства від інших галузей законодавства відчутно виявляється при застосуванні в ньому положень адміністративного законодавства. Останні широко представлені у положеннях екологічного законодавства, що визначають систему органів виконавчої влади, які наділені природоохоронними повноваженнями, функції державного управління у даній сфері суспільних відносин. За допомогою цих положень формується механізм реалізації еколого-правових приписів, забезпечується інформування громадськості про органи, що несуть відповідальність за реалізацію екологічної політики держави. З огляду на зазначене до змін положень адміністративного харак-

теру в екологічному законодавстві слід підходити дуже обережно. Адже несвоєчасна зміна може призвести до того, що певний час (іноді досить тривалий) в законах зберігаються норми, що застаріли, не відбивають реальну ситуацію у системі державного управління в даній сфері, несуть викривлену інформацію про органи, що відповідають за вирішення екологічних проблем в державі. Нажаль, зазначена ситуація є не уявною, а реальною. Наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" з великими запізненнями реагує на зміни в системі державного управління в даній сфері. Наприклад, після ліквідації у 2000 році Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки його правонаступником стало Міністерство екології та природних ресурсів України. Цю ситуацію зафіксував Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.20), в якому згадується спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Проте "мимо" зазначеного Закону пройшла та обставина, що у 2003 році Міністерство екології та природних ресурсів України було реорганізоване у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Цікаво, що за Указом Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [5] Міністерство охорони навколишнього природного середовища було реорганізоване в Міністерство екології та природних ресурсів України. Сьогодні маємо те, що зовнішню згадує мий у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.20) центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів відповідає тому, що передбачений відповідними Указами Президента України. Але за своїми параметрами між органом, що визначається Законом України Про охорону навколишнього природного середовища" та Указом Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010, є велика різниця (цей Указ з структури зазначеного Міністерства вилучив Державну екологічну інспекцію України та Державну службу геології та надр України). Безумовно, що з часом зазначені моменти будуть враховані у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища". Проте, очевидна залежність цього Закону та інших законів, що регулюють екологічні відносини, від змін у адміністративно-правовому регулюванні, досить ускладнює оперативне коригування цих законів, які довгий час продовжують надавати викривлену інформацію про реальний стан у державному управлінні в галузі охорони довкілля. Варто погодитися з думкою, що у документах, що ініціюють чергове реформування системи органів виконавчої влади, має бути зафіксований період, у якій не допускаються наступні зміни у зазначену систему, що надасть можливість останній адаптуватися до нових умов, розкрити свої можливості вирішувати екологічні та інші проблеми у державі [6].

Суттєво позначається на розвитку еколого-правового регулювання конституційне законодавство. Закони та інші нормативно-правові акти, що регулюють

екологічні відносини, мають відповідати Конституції України (ст.8). Пріоритет Основного Закону України над іншими законами є безспірним. Усі закони, що приймаються після 28 червня 1996 року, коли було прийнята чинна Конституція України, узгоджуються з нею. Проблеми виникають з законами, що були прийняті до 28 червня 1996 року. В них досі збереглися положення, що не відповідають конституційним приписам. Зокрема, це стосується конструкції права власності на природні ресурси, що зафіксована в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.4). У ньому, наприклад, розпорядження природними ресурсами від імені народу України покладається на Верховну Раду України. Тоді як в Конституції України йдеться про здійснення від імені Українського народу права власності на природні ресурси органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст.13). Іншим прикладом даного роду може слугувати положення Закону України "Про природно-заповідний фонд України" (частина перша ст.53), за яким рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України. Конституція таких повноважень Президенту України не надає. Логічно було б покласти їх на Кабінет Міністрів України. Зазначені та інші неузгодженості між Конституцією та законами є наслідком інертності законотворчого процесу, в якому змінам до законів, пов'язаних з їх приведення у відповідність до Основного Закону України не приділяється належної уваги.

Таким чином, можна констатувати, що екологічне законодавство забезпечивши екологізацію інших галузей законодавства сьогодні знаходиться під їх зворотним впливом. Цей вплив не завжди є позитивним, що зумовлює потребу у вдосконаленні законотворення в даній сфері. При опрацюванні нових законів слід пам'ятати, що додержання екологічних пріоритетів для суспільства є завжди вигідними у перспективному періоді. Саме з цієї точки зору слід оцінювати будь-який проект нового закону (особливо фінансового характеру) та вирішувати його долю. Необхідно стабілізувати систему державного управління у галузі охорони довкілля, що має надати можливість виважено розвивати нормативно-правову базу, яка забезпечує прийняття ефективних управлінських рішень у сфері екологічної безпеки, охорони та раціонального використання природних ресурсів. Варто активізувати суб'єктів законодавчої ініціатииви на опрацювання законопроектів пов'язаних з приведенням законів у відповідність до Конституції України.

1. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст.510. 2. Закон України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" від 30.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – Ст. 109. 3. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 230. 4. Голос України. – 2010. – 4 грудня. – № 229. 5. Урядовий кур'єр. – 2010. – 14.12. – № 234. 6. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування: монограф. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка, 2011. – С.254 – 260.