

гражданского, хозяйственного и административного судопроизводства) и органам местного самоуправления и органам исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов, а также обобщение судебной практики в этой сфере.

Ключевые слова: земельный спор, подведомственность, подсудность, компетенция.

M.Y.Vaschyshyn. Separating the competence of that resolve land disputes.

The article analyzes the choice of law rules applicable law, establishing rules of jurisdiction over land disputes to the courts (in civil, commercial and administrative proceedings) and local authorities and executive authorities for land resources, and generalization of judicial practice in this area.

Key words: land dispute, jurisdiction, venue, jurisdiction.

Гвоздик П.О.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ЕКО- ЛОГІЧНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

УДК 349.6

В останні роки посилюється увага щодо опрацювання Екологічного кодексу України. У системі джерел екологічного права він має стати головним системоутворюючим законодавчим актом. В юридичній літературі вже зроблені спроби опрацювати різні варіанти моделі цього кодексу. Проте існують досить полярні підходи до вирішення цього питання. Так, одні дослідники вважають, що Екологічний кодекс має охоплювати увесь комплекс питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, включаючи правовий режим охорони та використання природних ресурсів (це позицію підтримує, зокрема, В.В.Костицький у своїй роботі Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка, інші додержуються того погляду, що Кодекс повинен зосередитися на ключових проблемах охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки й не заглиблюватися у регламентацію питань охорони та використання природних ресурсів. Наявність різних поглядів на те, яким бути Екологічному кодексу України призводить до того, що опрацювання проекту цього законодавчого акту надто уповільнена. Про це, зокрема, свідчить те, що розробка зазначеного кодексу, як перспективного напрямку систематизації екологічного законодавства була передбачена ще Основними напрямами державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року №188.[1]. Майже через п'ять років Верховна Рада України мусила повернутися до питання про розробку цього кодексу й у Рекомендаціях парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні (схвалені Постановою Верховної Ради України від 20 лютого 2003 р. №565 [2]) ще раз наголосити про необхідність розробки Екологічного кодексу України. Натомість пройшло більш як два роки і знов питання про розробку Екологічного кодексу ставиться на порядок денний уже у Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. №880-р [3].

Отже, утворилася ситуація, яка свідчить про те, що, з одного боку, є розуміння необхідності розробки Екологічного кодексу України й бажання це зробити, а, із другого, - є обставини, які гальмують вирішення цього питання.

Практична потреба у Екологічному кодексі України обумовлена необхідністю систематизації численних нормативно-правових актів у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки, природокористування, що накопичилися з початку 1991 року. Виникає питання: а чому для цих цілей не використати чинний Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", виклавши його у новій редакції, врахувавши при цьому усі прогалини у екологічному законодавстві, колізії у правовому регулюванні, застарілі норми з охорони довкілля. Неприйняття цього варіанту обумовлена тим, що серед законодавчих актів саме кодекси розглядаються як "оптимальний варіант узагальнення і систематизації законодавства за певним напрямом, дієвий засіб ліквідації множинності актів з одного і того ж питання" [4]. На відміну від інших законодавчих актів, що мають кодифікаційний характер, включаючи закони, кодекси дозволяють детально й конкретно врегулювати усі аспекти правовідносин, що виникають у певній сфері суспільного життя, становлять у системі законодавства те, що визначається як стрижень системи.

Формат закону у якості кодифікаційного акту явно замалий для даної комплексної галузі законодавства, яка включає до себе й інші галузі законодавства – земельне, гірниче, водне, лісове, фауністичне і атмосфероохоронне. Вони у системі екологічного законодавства по суті є його підгалузями, забезпечують врегулювання відносин, пов'язаних із використанням та охороною окремих природних ресурсів. Особливості цих відносин зумовили формування величезних масивів правових норм, диференційованих за природоресурсною належністю у різного роду законодавчих актах, у тому числі кодифікаційного характеру, серед яких домінують кодекси. Цей напрямок розвитку законодавства ще далеко не вичерпав себе. Про це свідчить, зокрема, те, що основні природоресурсні кодифікаційні акти поступово обростають навколо себе спеціалізованими законами. Тобто розвиток природоресурсного законодавства здійснюється "у ширину", а не "у глибину". Наприклад, гірничі відносини на даний час регулюються окрім Кодексу України про надра також Гірничим Законом України, законами України "Про державну геологічну службу України", "Про концесії", "Про угоди про розподіл продукції", "Про нафту і газ", "Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат", "Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогіших металів і дорогішого каміння та контроль за операціями з ними", "Про видобування та переробку уранових руд". Аналогічна ситуація має місце і в інших галузях природоресурсного законодавства. Усе це дозволяє зробити висновок, що у найближчій перспективі слід чекати нового витку кодифікаційного упорядкування природоресурсного законодавства.

У цьому процесі не може стояти осторонь розробка Екологічного кодексу України. Він не повинен убирати в себе усе розгалужене природоресурсне законодавство, яке має зберігати свою диференційованість, а, натомість, мусить суттєво посилити роль головного для екологічної галузі законодавчого акту у визначенні принципів охорони і використання природних ресурсів.

Іншими словами, при опрацюванні Екологічного кодексу України має бути забезпечений уніфікований, інтегрований підхід до визначення правових засад права власності на природні ресурси та права природокористування. На сьогодні, наприклад, відсутнє належне інтегроване регулювання питань права власності на природні ресурси. Зокрема, конституційні положення з відповідного питання сформульовані з позиції права власності Українського народу на природні ресурси й мають, насамперед, політико-юридичний характер, або ж торкають окремих аспектів реалізації цього права, у тому числі, із точки зору, не заподіяння шкоди довкіллю. Не може бути прикладом у вирішенні цього питання Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, оскільки відверто ігнорує сучасний підхід, включаючи конституційний, до визначення правових засад права власності на природні ресурси, залишається у цьому питанні на позиціях початку 90-х років минулого сторіччя (до прийняття чинної Конституції України). У природоресурсних законодавчих актах (кодексах, законах), котрі приймалися у різні часи й знаходяться на різних стадіях оновлення, вирішення цього питання теж не отримало єдиного підходу. Зорієнтуватися у цьому масиві правових норм із права власності на природні ресурси, що розпоршені та не узгоджені, важко навіть правознавцям, не кажучи вже про пересічних громадян. У майбутньому Екологічному кодексі України мають бути відтворені положення Конституції України з права власності Українського народу на природні ресурси, визначені суб’єкти, об’єкти та форми цього права, розмежовано право державної та комунальної власності на природні ресурси, визначено умови набуття права приватної власності на природні ресурси.

В Екологічному кодексі України слід установити й правові засади організації та здійснення природокористування в Україні. Важливим завданням тут є визначення, окрім принципів природокористування, підстав виникнення права на користування природними ресурсами також основних параметрів існуючої моделі поділу права природокористування на загальне і спеціальне. Проблемою сьогодні тут є те, що ця модель, започаткована у 1991 році Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 38), не спрацьовує при врегулюванні природокористування окремими базовими природоресурсними кодексами (законами). Тому не передбачає поділу на загальне й спеціальне природокористування земельне, гірниче законодавство та законодавство про атмосферне повітря. Об’єктивних підстав для цього нема. Є лише невдала законодавча конструкція формулювання та розмежування права загального та права спеціального природокористування у зазначеному законі, яке до того ж було зроблено без прив’язки до відповідних природних об’єктів. У чинному визначенні права спеціального природокористування слід, зокрема, врахувати, що чинне законодавство не розглядає спеціальні дозволи як обов’язковий атрибут спеціального природокористування, важливими ознаками якого є наявність право установчих документів (державних актів, що підтверджують право власності та право постійного користування природними ресурсами, договорів оренди природних ресурсів тощо), цільове використання природних ресурсів, додержання інших особливих умов використання природних ресурсів. Спеціальні дозволи – це важливий елемент організації та здійснення спеціального природо-

користування, проте, є лише одним із документів, котрі породжують таке правє й застосовуються лише у випадках, які спеціально визначені у законодавстві. Наприклад, за ст. 10 Закону України “Про рослинний світ” від 09.04.1999 р.[5] спеціальне використання природних ресурсів здійснюється фізичними і юридичними особами за дозволами, однак, останні не потрібні, якщо використання природних рослинних ресурсів здійснюється власниками, користувачами земельних ділянок, наданих для цільового використання, на яких розташовані об’єкти рослинного світу.

Враховуючи усе зазначене, є сенс запропонувати включити до майбутнього Екологічного кодексу України самостійних розділ “Право на природні ресурси”, який має складатися з двох глав “Право власності на природні ресурси” та “Право природокористування”.

Починатися ж Екологічний кодекс повинен із розділу “Загальні засади”, у якому мають бути визначені сфера застосування цього кодексу, система законодавства, що регулює екологічні відносини, основні екологічні принципи, суб’єкти та об’єкти правовідносин у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки та природокористування, основні складові державної системи охорони довкілля.

Ключовим підрозділом Екологічного кодексу України має стати розділ “Екологічні права та обов’язки фізичних осіб в Україні”. Необхідність у ньому зумовлюється тим, що у випадку, коли правам та обов’язкам у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки, природокористування не приділяється належної уваги, то вони лишаються лише символами. Важливо також щоб цей розділ передував іншим розділам, що визначатимуть повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері, основні вимоги й положення щодо організації та здійснення заходів з охорони, раціонального використання природних ресурсів, запобігання негативних техногенних впливів на довкілля тощо. Це дозволить зв’язати з екологічними правами *(від ними розуміються закріплені в законі і гарантовані правам сукупність юридичних можливостей та засобів, які дають змогу задовольняти потреби та інтереси громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки)*[6] та екологічними обов’язками (являють собою встановлену у законодавстві або договорі міри належної, суспільно необхідної поведінки, яка спирається на можливість державного примусу)[7] усі інші частини кодексу. Тобто вони стануть вихідними елементами для формування значної частини положень основного кодифікаційного акту у даній сфері. Оскільки система норм, присвячених екологічним правам та обов’язкам, визначатиме еколога-правовий статус фізичних осіб, то мусить ретельно їх відображати. Зокрема, цей розділ має закріплювати: право на безпечне довкілля, яке після громадянських, політичних, економічних та соціальних, є “четвертою генерацією” прав людини [8]; право на екологічну інформацію (має гарантувати відповідно до ст. 50 Конституції України вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість продуктів і предметів побуту, право на її поширення); право на вільний доступ до правосуддя, заходи щодо забезпечення якого мають здійснюватися Україною відповідно до Конвенції про доступ до інформації, участь

громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифіковану Законом України № 832- XIV від 06.07.1999 р.; право на відшкодування шкоди завданої порушенням права безпечно довкілля, яке гарантується Конституцією України (ст. 50); право на участь у прийнятті рішень із питань охорони довкілля, екологічної безпеки, природокористування, що має гарантувати участь громадськості у проведенні громадської екологічної експертизи та публічних слуханнях із привиду запланованих проектів діяльності, що є небезпечною для довкілля, обговоренні проектів нормативно-правових актів екологічної спрямованості; право на вільний доступ до природних благ, яке має гарантувати населенню і кожній фізичній особі окремо можливість сталого користування традиційними місцями відпочинку, реалізації своєї потреби у спілкуванні з природою; право на екологічну освіту, право на формування громадських екологічних об'єднань та ін.

При визначенні у Екологічному кодексі України системи екологічних обов'язків слід урахувати як ті, що прямо передбачені Конституцією України або можуть трансформуватися у сферу екологічного права, так і ті, що містяться у актах екологічного законодавства й підтвердили свою доцільність. З огляду на зазначене до цієї системи слід уключити: обов'язок додержуватися Конституції та законів України з питань охорони довкілля; обов'язок не посягати на екологічні права інших людей, не перешкоджати їм у користуванні природними благами; обов'язок не заподіювати шкоди довкіллю; обов'язок сплачувати екологічні податки і збори; обов'язок здійснювати заходи щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів тощо.

В Екологічному кодексі України також мають бути розділи, що визначають:

- засади організації охорони довкілля на загальнодержавному та місцевому рівнях. У відповідних главах цього розділу мають: встановлюватися система органів, що чинить регулюючий та управлінський вплив на визначення й реалізацію екологічної політики в країні у цілому та в окремих регіонах; передбачатися основні форми організації раціонального природокористування, збереження біологічного різноманіття, охорони довкілля від небезпечних антропогенних впливів тощо - розробка й реалізація екологічних програм, а також організація та здійснення моніторингу довкілля, екологічного зонування територій й відповідно до нього планування використання територій, обліку та інформування у даній сфері, фінансування заходів з охорони довкілля, раціонального природокористування, екологічної безпеки, екологічного контролю, екологічного нормування тощо;

- засади екологічної безпеки в Україні. У цьому розділі в окремих главах мають визначатися основні, принципові положення щодо забезпечення екологічної безпеки в секторах економіки, що є епіцентрами виникнення екологічних проблем, - в енергетиці, будівництві, сільському господарстві, промисловості тощо;

- участь України у міжнародному співробітництві в галузі охорони довкілля. Тут варто відповідно до Конституції України (статті 9, 18) висвітлити питання застосування міжнародних договорів України, загальноновизначених принципів і норм міжнародного права у даній сфері при здійсненні зовнішньополітичної

діяльності України. Важливо також визначити форми імплементації норм міжнародного права у національне екологічне законодавство України;

- заходи реагування на порушення законодавства в галузі охорони довкілля. Має бути визначена уся система заходів адміністративного, кримінально-правового, цивільно-правового, дисциплінарного, фінансового впливу щодо осіб, винних у порушенні еколого-правових вимог.

При опрацюванні Екологічного кодексу України може виникнути питання про долю окремих чинних законодавчих актів – чи лишати їх у якості самостійних, чи вони мають увійти до складу цього кодексу. Очевидно, що у цьому питанні не може бути механічного підходу, за яким усі спеціальні закони екологічної спрямованості будуть автоматично включатися до кодексу (Зокрема, закони України “Про екологічний аудит”, “Про екологічну експертизу”, “Про екологічну мережу України”, “Про Червону книгу України” та інші). Слід ураховувати, що доля багатьох законів має вирішуватися при здійсненні кодифікаційних заходів в окремих сферах природоресурсного законодавства. Наприклад, Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. передбачає з метою забезпечення реалізації своїх положень розробку й прийняття великої кількості нових законів. Ця законотворча робота по суті закладає підвалини для подальшої кодифікації земельного законодавства, але вже на основі Кодексу законів про землю, ідея й концептуальні засади якого всебічно обґрунтовуються в юридичній літературі [9]. Цей кодекс, зокрема, міг би включити до себе усі напрацьовані на даний час закони з земельних питань (закони України “Про землеустрій”, “Про оцінку земель”, “Про охорону земель” та ін.).

Важливо також забезпечити публічність у розробці Екологічного кодексу України. Його концепція має пройти громадське обговорення з метою визначення оптимального варіанта головного кодифікаційного акту екологічного законодавства.

1. *Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року №188 // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - N 38-39. - Ст.248*
2. *Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - N 25. - Ст.182*
3. *Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року // Офіційний вісник України. - 2007. - № 79. - Ст. 2961*
4. *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В.Зайчука, Н.М.Оніщенко. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 413 С.*
5. *Закон України “Про рослинний світ” // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - N 22-23. - Ст.198*
6. *Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. - Друге видання / За заг.ред. Ю.С.Шемиченка. К., 2008. - 438 С.*
7. *Екологічне право України. Підручник. / За ред. проф. А.П.Гетьмана, М.В.Шульги. - Х.: 2005. - 370 С.*

8. *Єрофєєв М.І. Концепція Екологічної Конституції Землі. / Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. Науково-теоретичний журнал. – 2007. – № 4. – С.84*
9. *Андрейцев В.І. Концептуальні засади реформування земельних правовідносин в Україні / Державно- правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. – К.: 1997. – С.36-40; Андрейцев В.І. Проблеми кодифікації земельного законодавства (концептуальні підходи щодо підготовки проекту Кодексу законів України про землю) / Систематизація законодавства в Україні: Проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.:1999. – С.64-71.*

Гвоздик П.О. Концептуальні підходи щодо підготовки Екологічного кодексу України

У статті здійснено аналіз сучасного стану правового регулювання комплексу питань пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища в тому числі й правового режиму охорони та використання природних ресурсів. На підставі аналізу обґрунтовується необхідність розробки Екологічного кодексу України.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, режим охорони та використання природних ресурсів, Екологічний кодекс України.

Гвоздик П.А. Концептуальные подходы к подготовке Экологического кодекса Украины

В статье осуществлен анализ современного состояния правового регулирования комплекса вопросов связанных с охраной окружающей природной среды в том числе правового режима охраны и использования природных ресурсов. На основе анализа обосновывается необходимость разработки Экологического кодекса Украины.

Ключевые слова: окружающая природная среда, режим охраны и использования природных ресурсов, Экологический кодекс Украины.

Gvozdyk P.O. Conceptual approaches for the preparation of the Environmental Code of Ukraine

In the article the analysis of the modern state of the legal adjusting of complex of questions related to the protection of the natural environment including legal regime of the protection and use of natural resources is carried out. On the basis of analysis the necessity of development of the Ecological Code of Ukraine is grounded.

Key words: natural environment, regime of the protection and use of natural resources, Ecological Code of Ukraine.