Підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права

П. О. Гвоздик
кандидат юридичних наук, доцент, суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, заслужений юрист України

У статті проведено аналіз співвідношення підзаконних нормативно-правових актів з іншими джерелами екологічного права і на підставі аналізу зроблено висновок про превалювання підзаконного правового регулювання в сфері екологічних відносин. Зроблено висновок про необхідність удосконалення практики розробки проектів законів у напрямку виключення з них відсильних норм.
Ключові слова: *нормативні акти, підзаконні нормативно-правові акти, закони, відсильні норми.*

В статье проведен анализ соотношения подзаконных нормативно-правовых актов с другими источниками экологического права и на основе анализа сделан вывод о превалировании подзаконного правового регулирования в сфере экологических отношений. Сделан вывод о необходимости совершенствования практики разработки проектов законов в направлении исключения из них отсылочных норм.
Ключевые слова: *нормативные акты, подзаконные нормативно-правовые акты, законы, отсылочные нормы.*

The analysis of the relations between by-laws and regulations with other sources of environmental law, and based on the

analysis concluded the prevalence of a sub-legal regulation in the sphere of environmental relations. Also concluded about an improvements needed for the practice of drafting legislation in the way of the withdrawal of reference rules.
Keywords: *regulations, by-laws and regulations, laws, referential rules.*

Важливу роль у регулюванні екологічних відносин відіграють підзаконні акти. За їх допомогою завершується правове вирішення питань, що були тільки окреслені у законах, а також уточнюються, конкретизуються приписи законів, зв'язується їх дія з реальними потребами територій, окремих місцевостей та інтересами державного управління при реалізації його окремих функцій. Це позитивний момент дії підзаконних актів. Разом з тим, у правовій науці, зокрема, С. С. Алексеєвим, Ю. С. Шемшученком, Г. І. Балюк, О. Ф. Скакун, М. В. Красновою, А. М. Мірошниченком, Н. Р. Малишевою, О. Ющиком, Н. М. Пархоменко, О. Л. Богіничем, В. І. Семчиком, П. Ф. Куліничем та іншими при аналізі підзаконного рівня регулювання суспільних відносин досить критично оцінюється співвідношення законів та підзаконних актів, зокрема, кількісне перевищення останніх над законами. Ця ситуація має місце у правовому регулюванні охорони довкілля, а тому слід приділити увагу її аналізу.

Насамперед, слід відмітити, що превалювання підзаконного регулювання у даній сфері є досить відчутним і склалося це ще у перші роки набуття незалежності України. Причому має місце тенденція постійного зростання кількісного розриву між законами та іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, у 1991 р. було прийнято три закони з екологічних питань, 45 постанов Верховної Ради України та 33 постанови Кабінету Міністрів України, що присвячені питанням природокористування, охорони навколишнього природного середовища, а у 1992 р. було прийнято 7 законів, 17 постанов Верховної Ради України та 67 постанов Кабінету Міністрів України. Окрім того, у 1992 з'явилися укази Президента України з питань охорони навколишнього природного середовища — усього вісім. Вже у 1993 р. різниця у кількісному вимірі між законами та іншими нормативно-правовими актами відчутно зросла. Було прийнято у даній сфері відповідно два закони, 14 указів Президента України, 83 постанови Кабінету Міністрів України та 30 постанов Верховної Ради України.

На сьогодні частка зазначених органів складає таку кількість актів з питань охорони навколишнього природного середовища:

Президент України прийняв понад 550 указів відповідно до своїх конституційних повноважень щодо забезпечення екологічної безпеки організації діяльності у даній сфері інших органів державної влади, а також законодавчих повноважень з забезпечення розвитку природно-заповідного фонду України;

Кабінет Міністрів України прийняв понад 2000 постанов, що відповідно до законів, уточнюють чи конкретизують окремі законодавчі положення, забезпечують координацію та взаємодію органів виконавчої влади у цій сфері, мають на меті сприяти реалізації громадянами своїх екологічних прав;

Центральні органи виконавчої влади прийняли близько 4000 актів відповідно до своїх повноважень з питань охорони навколишнього природного середовища, охорони та раціонального

використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Серед існуючої кількості законів (понад 300), що визначають правові засади реалізації екологічної політики в України, вносять зміни та доповнення до чинних законів екологічного характеру, перевага інших нормативно-правових актів у даній сфері є відчутною.

Аналізуючи причини такого співвідношення між законами та іншими нормативно-правовими актами, неважко помітити, що це програмується самими законами. В них містяться численні положення, звернені до Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які уповноважують останніх здійснювати нормотворчу діяльність з певних питань охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, охорони та раціонального використання природних ресурсів. Ці положення мають на меті зв'язати загальні норми законів з процедурами, механізмами їх застосування, які регламентуються підзаконними актами. Останні забезпечують розвиток положень законів. Відтак встановлюється складна конструкція джерел екологічного права, які слід оцінювати та аналізувати лише із урахуванням їх зв'язку, взаємообумовленості та взаємозалежності.

Свою роль у програмуванні законами розробки інших нормативно-правових актів відіграють традиції законодавчої практики, яка орієнтована на розробку і прийняття законів, що визначають загальні, принципові положення з того чи іншого питання охорони навколишнього природного середовища, й обмежуються відсильними нормами, коли мова заходить про вирішення процедурних питань, про організацію функціонування тієї чи іншої управлінської функції у даній сфері. Причому така заданість властива не тільки базовим, системоутворюючим законам у сфері охорони навколишнього природного середовища, охорони та використання окремих природних ресурсів, а й законам, що спеціалізуються на вирішенні окремого питання з природокористування, організації природоохоронної діяльності.

Вищезгадане властиве Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». В ньому, зокрема, окрім прийняття окремих законів, містяться численні приписи, що покладають на Кабінет Міністрів України та інші органи прийняття певних нормативно-правових актів. Так, відповідно до зазначеного Закону:

а) Кабінет Міністрів України у галузі охорони навколишнього природного середовища (ст.17): встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів; встановлює порядок визначення збору та її граничних розмірів за користування природними ресурсами, забруднення навколишнього природного середовища, розміщення відходів, інші види шкідливого впливу на нього тощо;

б) центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища (ст. 20): затверджує нормативи, правила щодо регулювання використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; встановлює по-

рядок надання інформації про стан навколишнього природного середовища; встановлює порядок організації та проведення публічних слухань або відкритих засідань з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище тощо;

в)місцеві ради (ст.15) затверджують своїми рішеннями: проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів, які мають враховувати екологічні вимоги; визначають статус резервних, в тому числі валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні тощо.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначаються також повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та виконавчих органів місцевих рад щодо прийняття актів з питань охорони навколишнього природного середовища.

Багато норм, що покладають на відповідні органи розробку підзаконних нормативно-правових актів, містяться у земельному, лісовому, водному кодексах, кодексі про надра, законах про рослинний світ, тваринний світ, охорону атмосферного повітря та ін. Навіть вузькоспеціалізовані закони, що за призначенням мали б спиратися лише на норми прямої дії, які не потребують підтримки з боку підзаконних актів, на практиці не обходяться без норм, що передбачають розробку останніх. Наприклад, Закон України «Про природно-заповідний фонд України» містить більше 20 приписів, що передбачають розробку та застосування у даній сфері інших нормативно-правових актів підзаконного характеру, Закон України «Про екологічну експертизу» — понад десять приписів з питань розробки та застосування відповідно до цього закону інших нормативно-правових актів, Закон України «Про мисливське господарство та полювання» — близько двадцяти приписів з розробки підзаконних актів; Закон України «Про державну геологічну службу» — п'ять приписів, що передбачають прийняття відповідно до нього інших нормативно-правових актів, а Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» — шість приписів даного роду. Такі ж приклади є й у Законі України «Про оцінку земель», який покладає на Кабінет Міністрів України затвердження: Положення про Наглядову раду з питань експертної грошової оцінки земельних ділянок; Порядку ведення Державного реєстру оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянкою, які отримали кваліфікаційне свідоцтво; Порядку рецензування звітів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, порядку визнання центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів статусу саморегулюючої організації оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок. Можна продовжувати наводити відповідні приклади, але й зазначеного достатньо для підтвердження тези про запрограмованість законами формування величезної бази підзаконних актів. Ця тенденція у розвитку правового регулювання даної сфери суспільних відносин й зумовлює зростання кількісної переваги підзаконних актів над законами. Адже прийняття одного нового закону тягне за собою розробку і прийняття відповідного до нього уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого

самоврядування великої кількості актів статутного, процедурного, інструктивного та іншого акта. З цією тенденцією не можна погодитися. Вона призводить до того, що з-під парламентського контролю вилучаються значні правові масиви, які чинять безпосередній, вирішальний вплив на врегулювання тих чи інших аспектів охорони довкілля, організації природоохоронної діяльності. Усунення парламенту від прийняття положень, правил, процедур, які визначаються актами Уряду та центральних органів виконавчої влади, призводить до того, що підзаконний рівень правового регулювання починає жити своїм життям, суттєво коригуючи правові засади організації природокористування, охорони довкілля.

Для підтвердження сказаного візьмемо, наприклад, правове забезпечення надання спеціальних дозволів на користування природними ресурсами. На рівні законів лише запроваджується застосування таких дозволів, визначаються види діяльності, пов'язані з використанням природних ресурсів, здійснення яких можливе лише при обов'язковому отриманні спеціального дозволу. Основні ж приписи з організації надання спеціальних дозволів на природокористування містяться у Положенні про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459 [1]. Втім, ця постанова не поширюється на надання дозволів на спеціальне водокористування та спеціальне використання лісових ресурсів, щодо яких прийняті й затверджені Кабінетом Міністрів України окремі процедури надання дозволів. Окрім того, починаючи з 2004 р., передбачається тимчасовий порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами. За цим порядком коригується положення законодавства, яке надає органам місцевого самоврядування приймати рішення про надання дозволів на спеціальне користування природними ресурсами місцевого значення. Стосовно корисних копалин місцевого значення органи місцевого самоврядування позбавлені такого права відповідними урядовими актами (Порядок надання у 2010 р. спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 23.06.2010 р. № 596, та ін.).

Наведений приклад ілюструє те, як на підзаконному рівні «коригуються» положення законів. Можна здогадатися, що при врегулюванні процедури надання дозволів на спеціальне природокористування на рівні закону не було б допущено ігнорування прав органів місцевого самоврядування щодо розпорядження природними ресурсами місцевого значення, зокрема, корисних копалин.

Аналізуючи характер впливу підзаконних актів на суспільні відносини, не можна не відмітити того, що у певних випадках вони практично повністю підмінюють закони. Наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», поклавши на Кабінет Міністрів України визначення Порядку здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища, тим самим перевів на підзаконний рівень вирішення усіх питань організації та здійснення цього моніторингу. Так, порядок створення та функціонування державної системи моніторингу довкілля визначається Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391[2]. За цим Поло-

женням суб'єктами системи моніторингу довкілля є МНС України, МОЗ України, Мінагрополітики України, Держкомзем України, Держкомлісгосп України, Мінприроди України, Держводгосп України, Мінжитлокомунгосп України та організації, що належать до сфери їх управління. Зазначеним суб'єктам у числі інших повноважень це Положення надає право на розробку не тільки проектів нормативно-правових актів, а й нормативних документів з питань проведення моніторингу. Внаслідок цього, питання організації та функціонування системи моніторингу довкілля, її окремих видів регулюється численними нормативно-правовими актами різного призначення, серед яких: Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 343 [3]; наказ Мінекоресурсів України від 24.12.2001 р. № 485 «Про Єдине міжвідомче керівництво по організації та здійсненню моніторингу вод»; Положення про експлуатацію Системи моніторингу виконання робіт із безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки, затвердженого наказом Держкомзему України від 16.12.2009 р. № 667; Інструкція з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель, затверджена наказом Держводгоспу України від 16.04.2008 р. № 108 [4]; Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затверджене наказом Мінагрополітики України від 26.02.2004 р. № 51; Положення про систему моніторингу зелених насаджень у містах і селищах міського типу України, затверджене наказом Мінжитлокомунгоспом України від 04.08.2008 р. № 240 [5] та ін.

Порівнюючи законодавче забезпечення моніторингу довкілля з іншими сферами правового регулювання, можна помітити, що він у певній мірі занижений. Наприклад, організації екологічної експертизи та екологічного аудита в Україні присвячені спеціальні закони. Але ж хіба значення моніторингу довкілля у забезпеченні охорони довкілля, організації природоохоронних заходів менше за екологічну експертизу чи екологічний аудит? Звісно, що ні. За допомогою системи державного моніторингу збирається та аналізується відповідна інформація, на підставі якої прогнозується зміна стану довкілля і розробляються науково обґрунтовані рекомендації для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля. Було б логічним і виправданим, щоб і питанням організації та функціонування моніторингу довкілля був присвячений окремий спеціальний закон.

Не можна визнати задовільною ситуацію, коли в окремих сферах певним чином нівелюється різниця між підзаконними актами та законами. Це, наприклад, має місце у правовому регулюванні контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. Порядок його здійснення у даній сфері регламентується актами, що приймаються органами різного рівня (парламентський, урядовий, відомчий), а відтак, складається враження, що окремі напрямки контролю з питань охорони та використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки є менш (чи більш) важливі порівняно з іншими. Так, наприклад, контроль у сфері земельних відносин регламентується Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р.[6]. Здійснення ж контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища

спеціально уповноваженими органами визначається постановами Кабінету Міністрів України. Зокрема, постановами Кабінету Міністрів України затверджені Положення про Державну екологічну інспекцію (від 17.11.2001 р. № 1520 та від 16.07.2004 р. № 770) [7] та Положення про державну лісову охорону (від 16.09.2009 р. № 976) [8]. Натомість, у регулюванні контролю у сфері охорони та використання вод важлива роль належить Положенню про здійснення органами Держводгоспу України контролю за раціональним використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів, затвердженого наказом Держводгоспу України від 29.01.2001 р. № 20. До сфери відомчого регулювання відноситься громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, охорони та раціонального використання окремих природних ресурсів. Тут чинними є декілька відомчих нормативних актів: Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Мінприроди України від 04.07.2006 р. № 315 [9]; Положення про громадських мисливських інспекторів, затверджене наказом Держлісгоспу України від 01.03.2002 р. № 27 [10]; Положення про громадських інспекторів рибоохорони, затверджене наказом Мінагрополітики від 09.10.2002 р. № 324 [11]. Можна відмітити, що правове регулювання контролю у даній сфері не є систематизованим не тільки на рівні закону, а й на підзаконному рівні.

Підсумовуючи розглянуте, слід зазначити таке. З метою забезпечення сталості, однозначності у застосування тих чи інших нормативних актів, які мають прийматися відповідно до законів, встановлення чіткого співвідношення у виборі між законом та підзаконним актом, доцільно безпосередньо у законах визначати форму акта, який має забезпечувати подальшу реалізацію базових положень основних, первинних актів. Також слід поступово змінювати практику розробки нових законів. В них має бути менше відсильних норм. Їх слід замінити нормами, що безпосередньо будуть визначати процедури прийняття рішень з того чи іншого питання організації природоохоронної діяльності. Велика роль у цьому процесі належить Кабінету Міністрів України. На нього припадає велика кількість підзаконних актів у даній сфері. Одначе, він є одним з суб'єктів законодавчої ініціативи. Отже, те, що сьогодні Уряд робить на рівні актів підзаконного характеру, він може й має передбачати при опрацюванні законопроектів, які вносить до парламенту.

Список використаної літератури

1. Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – С. 88.
2. Там само. – 1998. – № 13. – С. 91.
3. Там само. – 1999. – №10. – С. 43.
4. Там само. – 2008. – № 54. – С. 24.
5. Там само. – 2008. – № 80. – С. 115.
6. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
7. Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – С. 78.
8. Урядовий кур'єр від 19.09.2009. – С. 172.
9. Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 1234.
10. Там само. – 2002. – №13. – С. 277.
11. Там само. – 2002. – № 44. – С. 296.