

Від Національної академії правових наук

**Інформаційно-аналітичні матеріали та пропозиції  
Національної академії правових наук України  
до проекту парламентських слухань на тему «Пріоритети екологічної  
політики Верховної Ради України на наступні п'ять років».**

***1. Щодо державної екологічної політики.***

Головні засади державної екологічної політики закріплено відповідними статтями Конституції України, цілою сформованою системою екологічного законодавства, зокрема і у програмних документах. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до виключної компетенції Верховної Ради України належить повноваження щодо визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища» (п «а» ч. 1), яке є похідним від конституційного повноваження цього законодавчого органу щодо «визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики» (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Засади екологічної політики визначаються у програмних документах стратегічного характеру, які затверджуються законами. На сьогодні таким документами є Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» та оновлений та вже прийнятий Закон України від 28 лютого 2019 року «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». В цьому документі визначені принципи, цілі, завдання державної екологічної політики, шляхи вирішення екологічних проблем в Україні на довгострокову перспективу, а саме до 2020 року та 2030 року відповідно.

Мету національної екологічної політики визначено як стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і

здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Окрім даної Стратегії, засади екологічної політики містяться і в інших програмних документах із загальних або окремих проблем охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Питання екологічної політики розглядаються і в державних програмах, присвячених стратегічному економічному розвитку, національній безпеці, сталому розвитку, зокрема: Енергетичній стратегії України на період до 2030 р., затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2013р. № 1071, Стратегії національної безпеки України, затвердженої указом Президента від 26 травня 2015р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої указом Президента від 12 січня 2015 р. № 5, а також указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» та рядом інших документів.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 6 виділяє наступні види екологічних програм, а саме: державні цільові програми, міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми. Як визначено в даній статті, вони приймаються на перспективу з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

Державні екологічні програми теж затверджуються Верховною Радою України відповідно до п. «б» ч.1. ст.13 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та п. 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Вони розробляються у порядку, встановленому Законом України «Про державні цільові програми» та Порядком розробки та затвердження державних цільових програм, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106, іншими нормативно-правовими актами.

Загальнодержавні екологічні програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади. Це, зокрема, затверджені законами України за поданням Кабінету Міністрів: Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р., Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 рр., Загальнодержавна цільова програма поводження з радіоактивними відходами, Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. тощо.

Інші види екологічних програм стосуються окремих адміністративно-територіальних одиниць чи вирішення окремих проблем охорони довкілля. Вони затверджуються Кабінетом Міністрів за поданням державних замовників, а саме: центральних органів виконавчої влади, Національної академії наук України, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Прикладом є: Комплексна (зведена) програма підвищення рівня безпеки енергоблоків атомних електростанцій, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2011р. №1270 та інші.

Місцеві екологічні програми розробляються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад або місцевими державними адміністраціями, згідно делегованими їм районними та обласними радами повноваженнями і затверджуються на пленарних засіданнях відповідних рад (ст.26, 33, 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Важливими для реалізації екологічної політики є й питання законодавчого регулювання здійснення стратегічної екологічної оцінки, стосовно планів і програм, які готуються для секторів економіки, що є джерелами впливу на довкілля та передбачають активне споживання (експлуатацію) природних ресурсів і які фіксуються в екологічній доповіді. Так, відповідно до ст.7 Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному

контексті, ратифікованим Законом України від 01.07.2015 р., в екологічній доповіді визначаються, описуються та матеріально оцінюються ймовірні суттєві екологічні, зокрема, пов'язані зі здоров'ям населення, наслідки реалізації плану чи програми та його/її доцільні альтернативи.

Задля реалізації вищезазначеного Верховною Радою України прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». Цей Закон спрямований на регулювання відносин у сфері оцінки наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення. Метою стратегічної екологічної оцінки, як зазначається в законі, є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування (п. 1 ст. 3 Закону).

У п. 3 ст.1 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» дано визначення поняттю «документів державного планування». Ними є, окрім інших, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, у тому числі зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування та стосуються об'єктів та видів діяльності, щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля, або які вимагають оцінки з огляду на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі.

У вирішенні наявних проблем в сфері екології чільне місце належить державній екологічній політиці як сукупності рішень і дій, які здійснюються уповноваженими органами влади і управління в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки в масштабах держави і по різноманітних напрямках, а також використовуваних для цього правових і таких, що знаходяться поза сферою права способів і засобів. На

сьогодні прийнято виокремлювати пріоритетні, перспективні, довготривалі і поточні завдання державної екологічної політики.

Крім того, ця проблема потребує вирішення таких питань: 1) в чому полягає сутність еколого-правової політики; 2) якими є цільові орієнтири еколого-правової політики; 3) які складові входять до еколого-правової політики і як формується кожний її напрям; 4) як ці напрями та складові мають бути реалізовані в чинному екологічному законодавстві та при реалізації його норм на практиці.

Щодо визначення поняття «еколого-правова політика», то в теорії екологічного права, як і в чинному законодавстві, на теперішній час відсутнє чітке визначення цієї дефініції, що негативно позначається на реалізації екологічних проблем в суспільстві. Зокрема, нині мають місце «затиснення» суспільства в застарілі норми, прогалини в екологічному праві, негативно сприймаються нашарування великої кількості дрібних змін і доповнень до екологічного законодавства. Значним є масив підзаконних актів, якими регулюються екологічні суспільні відносини за відсутності відповідного закону, а також існування окремих підзаконних актів, які приймаються інколи не на виконання, а всупереч чинним законам. Практика законотворчої діяльності в сфері регулювання екологічних відносин, закріплення концептуальних засад розвитку вітчизняного екологічного законодавства та еколого-правової політики не є системною.

Також на державному рівні відсутні глибокий аналіз і прогноз, урахування громадської думки й кваліфікована оцінка можливих наслідків (ризиків) прийнятих рішень. Так, прийнятий нещодавно Верховною Радою України Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року дає підстави дійти висновку: стратегічні цілі та завдання, на досягнення яких спрямована національна екологічна політика, що проводилась і проводиться відповідно з положеннями Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року, залишаються недосяжними або точніше – державна

екологічна політика, що проводиться в Україні протягом тривалого часу, поки що не досягла визначених цілей.

Водночас зауважимо, що у Законі України «Про основні засади (стратегію) національної екологічної політики до 2030 року» зазначені міжнародні зобов'язання України, передбачені, зокрема, Угодою про асоціацією з ЄС та Паризькою угодою, а також вимірювані показники ефективності, які повинні бути досягнуті до 2030 року.

До основних засад екологічної політики України включено досягнення Україною Цілей сталого розвитку, які були затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році. Що це означає для України? Цілі сталого розвитку ООН – це загальний заклик до дій, спрямованих на подолання бідності, захист планети, забезпечення миру та достатку для кожного. Іншими словами – це чіткі орієнтири з конкретними цільовими показниками, які повинні бути виконані до 2030 року, зокрема викладені в Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», підготовленій 2017 року. Хоча Цілі сталого розвитку ООН і бралися до уваги під час підготовки державних стратегічних документів, однак уперше вони прописані на рівні окремого зазначеного вище закону.

Вказані цілі стосуються якості води та повітря, змін клімату, сталого виробництва, споживання, а також поводження з відходами. Отже, закон передбачає, що:

до 2030 року 17% енергії отримуватиметься з відновлювальних джерел (на сьогодні цей показник не перевищує 6%);

частка сільського населення, що має доступ до покращених умов водовідведення й санітарії, становитиме 80% (зараз це 2%);

частка відходів, які захоронюються на полігонах, зменшиться до 35%;

викиди підприємств в атмосферне повітря скоротяться на 77,6%;

викиди в атмосферне повітря від транспорту зменшаться на третину;

частка територій зі статусом природно-заповідного фонду

(заповідники, національні парки тощо) збільшиться з 3803 га до 9095 га;

енергоємність економіки зменшиться удвічі;

третина водних ресурсів (річки, озера тощо) матимуть належний екологічний стан (на сьогодні практично всі поверхневі та підземні води забруднені).

Серед основних завдань Стратегії – суттєве підвищення екологічної свідомості громадян, поширення екологічних цінностей та популяризація екологічної освіти. Зasadничими цілями екологічної стратегії – 2030 є також сталий розвиток та збалансоване використання природних ресурсів, обов'язкова присутність екологічних вимог в усіх сферах життєдіяльності, зменшення екологічних ризиків та належне екологічне врядування.

Документ передбачає низку інструментів, що сприятимуть досягненню зазначених цілей. Насамперед це адаптація національного права до європейського законодавства, імплементація екологічних стандартів ЄС, оскільки в Україні більшість цих стандартів не відповідає викликам сьогодення. Для запобігання та контролю за забрудненням буде запроваджено інтегрований дозвіл. При цьому ефективнішій екологізації виробництва мають сприяти екологічна сертифікація, маркування, екологічне управління й аудит. Окрім цього, передбачене активне використання фінансових та економічних інструментів для розвитку «зеленої», ресурсоефективної та низьковуглецевої економіки, модернізації виробництва.

Передбачається, що екологічна політика України, яка тривалий час орієнтувалася на подолання негативних наслідків, тепер повинна буде ґрунтуватися на їхньому запобіганні, усуненні першопричин їх виникнення та займатися покращенням якості довкілля, а отже – і поліпшенням якості життя кожного українця.

Разом із тим, оцінюючи положення Закону України «Про основні засади (стратегію) національної екологічної політики до 2030 року» від 28 лютого 2019 року, можна дійти висновку, що запропонований нібито рух вперед насправді є тупцюванням на місці. Нинішню стадію можна назвати Perezatverdzhenniam. Не варто вірити і в ілюзії щодо фінансової

спроможності країни до вирішення основних стратегічних завдань державної екологічної політики.

*На сьогодні, не так потрібна нова редакція Стратегії, як саме створення умов, за яких виконання її положень було б ефективним і мало б позитивні наслідки.*

Чи не найголовнішою причиною погіршення стану довкілля та змін клімату, на нашу думку, слід визнати екологічну безграмотність представників владних структур, а також бізнесу і населення. З огляду на це, стратегічні цілі і завдання, які передбачені як чинним законом, так і законом 2019 року, можуть бути досягнуті виключно шляхом одночасного поєднання до вирішення економічних, соціальних і екологічних проблем. Таке завдання в сучасних, перш за все економічних, реаліях України є надзвичайно складним. Його вирішенню має передувати конституційне закріплення економічної системи держави як основи законодавчого забезпечення не лише економічної політики України, а й її соціальної та екологічної політик.

Також змістом господарсько-правового механізму раціоналізації природокористування має стати імплементація екологічних цілей в економічні інтереси товаровиробників. За відсутності чітких екологічних імперативів у державному регулюванні, екологічної модернізації та реконструкції матеріально-технічної бази виробництв, цілісної системи управління у сфері екології (природокористуванням, охороною довкілля, забезпеченням екологічної безпеки), стабілізувати кризові процеси в державі неможливо, а про перспективи подальшого економічного розвитку годі й думати.

Тому, державною екологічною політикою слід вважати систему законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни. При цьому основою



державної екологічної політики в умовах євроінтеграційних прагнень України має стати законодавчо визначена обов'язковість врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального, місцевого та об'єктного розвитку.

Формування та реалізації державної екологічної політики має відбуватись за напрямками, які передбачають гарантування екологічної безпеки життєдіяльності громадян України, запобігання деградації навколишнього середовища; впровадження належних матеріальних, процедурних, інституційних та інших необхідних механізмів та інструментів щодо її регулювання та встановлення адміністративно-правових, організаційних, фінансово-економічних та інших умов для реалізації і захисту права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також забезпечення раціонального природокористування. Тому не випадково, що державна екологічна політика України, згідно з існуючою Стратегією на період до 2020 року, спрямована на досягнення таких стратегічних цілей:

- 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості;
- 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;
- 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища;
- 4) інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління;
- 5) припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі;
- 6) забезпечення екологічно збалансованого природокористування;
- 7) удосконалення регіональної екологічної політики.

*Крім того, нагальною вбачається необхідність створення робочої групи у складі провідних учених-юристів, практиків для напрацювання сучасної Концепції еколого-правової політики Української держави.*

## ***2. Пріоритетні напрями реалізації кліматичної політики держави.***

Пріоритетними напрямками реалізації державної екологічної політики України на сьогоднішній день визнане: формування та реалізація кліматичної політики; розробка й прийняття доктрини Національної стратегії управління відходами до 2030 року; зменшення промислового забруднення та його контролю та прийняття й впровадження розробленої Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення; реалізація Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні; впровадження європейських стандартів оцінки впливу на довкілля, а саме прийняття та введення в дію законів України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. (та створення відкритого Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля) та «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 року; практичне запровадження європейської моделі інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом та розробка Стратегії водної політики; розвиток природно-заповідної справи та розширення екомережі, зокрема, схвалення рішенням Кабінету Міністрів України розширення мережі природоохоронних територій України на 17 тис. 842 га.; у сфері надрокористування розроблено пакет законодавчих змін, зокрема, затверджено правила розробки нафтових і газових родовищ; створення Загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля», яка має забезпечити вільний доступ до інформації про стан довкілля та екологічні ризики для безпечної життєдіяльності в Україні тощо.

Одним з ключових пріоритетних напрямів екологічної політики України є продовження формування та реалізації кліматичної політики. На сьогоднішній день сформована система нормативно-правових актів, які дозволяють Україні виконати свої зобов'язання як перед міжнародним співтовариством, так і перед Європейським Союзом відповідно до

підписаної та ратифікованої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка повністю вступила в силу 1 вересня 2017 року. Так, Україні вдалося увійти в десятку лідерів міжнародної кліматичної політики.

Для реалізації зовнішньої екологічної кліматичної політики Україна ратифікувала Законом від 14 липня 2016 року Паризьку угоду. У внутрішній кліматичній політиці після ратифікації Паризької угоди Україна розпочала процес реалізації її положень. Зокрема, була розроблена і затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. №932 Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року та План заходів щодо виконання концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року. На виконання ст. 4 Паризької угоди та за технічної підтримки Агентства США з міжнародного розвитку «Муніципальна енергетична реформа в Україні» була розроблена Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. Мінприроди України також завершило підготовку проекту Закону України «Про озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази», в якому передбачені окремі норми щодо регулювання поводження з F-газами – речовинами, що мають одні з найвищих потенціалів глобального потепління.

Другим, не менш важливим напрямом сучасної державної екологічної політики є розробка і прийняття доктрини Національної стратегії управління відходами до 2030 року (далі – Стратегія), яку було ухвалено розпорядженням Кабінету Міністрів від 8 листопада 2017 р. № 820 та Національного плану управління відходами до 2030 року, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 року № 117-р відповідно до положень Рамкової Директиви 2008/98/ЄС про відходи (в частині, що стосується розроблення планів управління відходами).

Національна стратегія управління відходами запроваджує в Україні європейські принципи поводження із усіма видами відходів: твердими побутовими, промисловими, будівельними, небезпечними, відходами сільського господарства тощо. Нова Стратегія передбачає: 1) запровадження

принципів циклічної економіки та розширеної відповідальності виробника, які мають заохотити бізнес до мінімізації утворення відходів та зацікавленості в їх переробці; 2) впровадження п'ятиступеневої ієрархії поводження з відходами, яка працює в Європейському Союзі.

На сьогодні триває робота над підготовкою національного та регіональних планів і нової законодавчої бази, що дозволить втілити її на практиці. Так, наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 12.04.2019 № 142 затверджені Методичні рекомендації з розроблення регіональних планів управління відходами. Міністерство енергетики та захисту довкілля працює над сегментарними законами для запровадження в Україні нової моделі управління відходами, які будуть відповідати Стратегії та найкращим міжнародним моделям поводження з відходами. Так, У Верховній Раді України зареєстровано один проект закону № 10411 № «Про управління відходами», підготовлений ще Міністерством екології та природних ресурсів та другий проект №2207-1 від 16.10.2019.

Третім напрямом екологічної політики з метою забезпечення екологічної безпеки життя і здоров'я людей є зменшення промислового забруднення та його контролю, що також є одним із важливих зобов'язань України у рамках виконання Угоди про асоціацію з ЄС і, зокрема, адаптації національного законодавства до норм європейського екологічного права, а саме Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення. З цією метою було розроблено Мінприроди України і схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-р Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення. Дана концепція в першу чергу передбачає реформування видачі дозволів, які стосуються промислового забруднення, а також спрямована на поступове зменшенню обсягів цих забруднень. Зокрема, йдеться про впровадження інтегрованого дозволу, найкращих доступних технології, методів управління і графіку їх імплементації.

Четвертим важливим напрямом реалізації екологічної політики України слід виділити реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля, яке почалося в 2017 році і досі триває. Так, Схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017р. №616 (далі – Концепція).

В Концепції основною причиною критичного стану навколишнього природного середовища визнано саме низький рівень реалізації екологічної політики в Україні. Тому з урахуванням виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Угодою про зону вільної торгівлі та Планом законодавчого забезпечення реформ, з метою запровадження державної системи моніторингу та спрощення системи державного контролю Концепцією запропоновано утворення Державної природоохоронної служби України та ліквідації Державної екологічної інспекції України.

Також Концепцією чітко передбачено три етапи її реалізації де саме протягом першого етапу (2017 рік) передбачалося: затвердити Кабінетом Міністрів України план заходів з реалізації Концепції; утворити Службу та затвердити положення про неї; ліквідувати Держекоінспекцію та її територіальні органи; провести конкурс на зайняття посад у Службі та її міжрегіональних територіальних органах; передати усі повноваження Держекоінспекції Службі. Проте, протягом першого періоду не було прийнято ні плану заходів з реалізації Концепції, ні Положення про Службу з визначенням функцій та повноважень з чітким розмежуванням компетенції та обов'язків. Кабінет Міністрів 14 серпня 2019 р. своєю постановою № 750 «Деякі питання Державної природоохоронної служби України» ліквідував Державну екологічну інспекцію і територіальні та міжрегіональні територіальні органи Державної екологічної інспекції та утворив Державну природоохоронну службу України. Проте, вже 12 жовтня

2019 прийняв Постанову КМ [№ 873 від 12.10.2019](#) якою визнав постанову №750 такою, що втратила чинність.

У проекті Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р.» (далі - Проект Стратегії 2030) запропоновано нову методику та визначені нові показники оцінки реалізації державної екологічної політики, повністю відмінні від Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 р. (далі – Стратегія 2020). За загальною економічною формулою ефективність – це співвідношення мети (цілі) до результату. На наш погляд, дана методика може визначити оцінку окремих визначених показників, а не їх ефективність. Також вона не відображає ефективність реалізації конкретних визначених цілей екологічної політики, бо не враховує усі критерії та інструменти для реалізації принципів та завдань екологічної політики.

На наш погляд, можна і доречно поєднати і Показники ефективності Стратегії 2020 і Показники оцінки реалізації екологічної політики визначені в Проекті Стратегії 2030 і тоді можна буде визначити і ефективність реалізації в цілому Стратегії екологічної політики і окремих її цілей.

*У зв'язку з вищевикладеним, необхідно відзначити, що в правовому регулюванні розглянутих та інших напрямків екологічної політики України відзначається тенденція до нарощування законодавчих основ їх забезпечення та реалізації взятих зобов'язань по їх правовому регулюванню, однак, як показує практика, їх ефективність, а значить і досягнення цілей екологічної політики, залежать перш за все від створення ефективного механізму реалізації прийнятих норм та, що найголовніше, від бажання і намірів держави виконувати свої зобов'язання.*

### **3. Удосконалення екологічного законодавства.**

По-перше, із природоресурсних кодифікованих актів слід буде вилучити застарілі норми, дублюючі положення та колізії як всередині ресурсних підгалузей, так і на рівні галузевих еколого-правових взаємодій,

заповнити прогалини в правовому регулюванні. Певною мірою відповідні прогалини можуть бути усунені шляхом підвищення до законодавчого рівня окремих регулюючих положень підзаконних нормативно-правових актів.

По-друге, слід здійснити заходи консолідуючого характеру: в кожній із природоресурсних підгалузей на даний час паралельно із відповідними кодексами діє значна кількість профільних законів. Так, земельні відносини, поряд із Земельним кодексом України, регулюються такими законами, як: «Про оцінку земель», «Про охорону земель», «Про державну експертизу землевпорядної документації», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про використання земель оборони», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про землеустрій», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», «Про Державний земельний кадастр», «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах», «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» та деякі інші. Всі ці законодавчі акти слід об'єднати «під одним дахом» Земельного кодексу шляхом консолідації, при цьому значно спростивши механізми правореалізації.

Аналогічна ситуація спостерігається в правовому регулюванні відносин щодо надр, де поряд з Кодексом України про надра діють також Гірничий Закон України, закони «Про державну геологічну службу України», «Про концесії», «Про угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», «Про видобування та переробку уранових руд». Зазначене свідчить

про існування підстав для проведення нового етапу кодифікації законодавства у цій сфері, потребу у новій редакції Кодексу про надра з метою поліпшення кількісних і якісних характеристик відповідного законодавства.

Новий етап систематизаційних дій очікує й регулювання лісових та флористичних відносин.

Сьогодні вже ні для кого не є секретом, що суттєво відстає від потреб практики, що стрімко розвивається, регулювання водних відносин. Вже було кілька невдалих спроб переглянути Водний кодекс України, чинна редакція якого була прийнята ще в 1995 р., в процесі першої хвилі кодифікації природоресурсного законодавства України. Вважаємо, що нагальним на другому етапі систематизації екологічного законодавства має стати й впорядкування водного законодавства України шляхом розроблення нової редакції Водного кодексу України.

Історично, ще з радянських часів, склалося так, що базове природоресурсне регулювання формувалося в основному у формі кодексів. Лише фауністичне, флористичне та атмосфероохоронне законодавство мали на своїй вершині закони як головні джерела підгалузей. Вважаємо, що на другому етапі цього процесу має бути кодифіковане також законодавство про тваринний світ та атмосферне повітря шляхом прийняття Кодексу України про тваринний світ та Кодексу України про атмосферне повітря. В другому з означених документів важливо повернутися до поєднання в процесі регулювання суто охоронного аспекту з регламентацією відносин щодо використання атмосферного повітря, що надасть даному нормативно-правовому акту ознак комплексності, яких йому наразі бракує.

Систематизація екологічного законодавства повинна синхронізуватися з аналогічною спрямованістю законотворчих дій у деяких інших галузях законодавства, що мають органічні зв'язки з екологічною сферою, та норми яких несуть виражене екологічне навантаження.



*(1) Удосконалення ядерного законодавства.* Ядерне законодавство регулює ядерні відносини, що склалися в Україні. Правова ситуація, що склалася в державі у цій сфері, характеризується значною розпорошеністю важливих положень ядерного права в сотнях нормативно-правових актів різної юридичної сили, різної сфери застосування, що спричинено значною кількістю суб'єктів нормотворчості. В результаті масив відповідних правових документів нині не становить єдиної, належно узгодженої системи. Актам, які створювались під егідою різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, часто бракує комплексності в регулюванні, вони не позбавлені дублюючих і суперечливих положень, що створює колізії в процесі правозастосування. Деякі регулятивні положення, що містяться в підзаконних актах, потребують підвищення їхньої юридичної сили до законодавчого рівня. Є й такі положення ядерного законодавства, що мають тимчасовий характер, а отже, мають бути скасовані як такі, що втратили своє регулювальне значення.

Особливі вимоги ставить перед ядерним законодавством України і проголошений курс на європейську інтеграцію, однією із найважливіших умов якої є адаптація ядерного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Україна є учасницею усіх основних міжнародних договорів з питань розвитку ядерної енергетики, гарантування ядерної та радіаційної безпеки. Під егідою ООН та її спеціалізованих установ, насамперед МАГАТЕ, крім того, напрацьовано значну кількість резолюцій, які хоча й не є актами обов'язкової сили, маючи для держав та інших суб'єктів міжнародного права рекомендаційний характер, однак дають чіткі орієнтири щодо розвитку національних правових систем у певній сфері. На жаль, відповідні міжнародні документи не завжди належно враховані у правовій системі України при регламентації ядерних відносин.

Вважаємо, що за цих обставин назрілим є питання розроблення та ухвалення Ядерного кодексу України. Не торкаючись усіх аспектів опрацювання проекту цього кодексу, зауважимо, що він має кореспондувати

екологічному законодавству, зокрема, майбутньому Екологічному кодексу в питаннях гарантування екологічної безпеки при розміщенні, проектуванні, реконструкції та експлуатації ядерних об'єктів, залученні громадськості до ухвалення рішень, що стосуються розвитку ядерної енергетики, здійснення державного контролю за додержанням вимог охорони довкілля, екологічної безпеки у процесі експлуатації АЕС, перевезенні, складуванні та утилізації ядерних відходів та відпрацьованого ядерного палива, інформування громадськості про стан ядерної та радіаційної безпеки тощо.

(2) *Удосконалення містобудівного законодавства.* Синхронно з екологічною сферою слід також здійснювати систематизаційні дії в царині містобудівного законодавства. Останнє також уже пройшло шлях накопичення нормативно-правового матеріалу, який наразі потребує систематизації. При цьому має бути забезпечено належне врахування вимог охорони навколишнього природного середовища в містобудівній діяльності, зокрема, при плануванні територій, розвитку населених пунктів, спорудженні окремих об'єктів містобудування. Обнадійливі перспективи в цьому контексті пов'язувались з розробленням проекту Містобудівного кодексу України, який було підготовлено й прийнято за основу Верховною Радою ще 30.06.2010 р. (постанова Верховної Ради України № 2376-VI). На жаль, остаточній редакції цього законопроекту не довелося побачити світ, насамперед у зв'язку з відсутністю належного опрацювання його концептуальних засад, реальної кодифікації правових норм, лише формальним поєднанням у одному акті положень різних законів. Натомість 13.01.2011 р. було ухвалено проект Закону України № 2943-VI «Про регулювання містобудівної діяльності», нормами якого під виглядом удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві було практично знівельовано базові вимоги екологічного законодавства. Вважаємо за необхідне повернутися до розроблення проекту Містобудівного кодексу України, а оптимальним часом розгортання відповідних робіт вважаємо період після прийняття Екологічного кодексу України.

(3) *Удосконалення енергетичного законодавства.* Пов'язаними систематизаційними процесами в екологічній сфері, на наш погляд, повинна стати й кодифікація енергетичного законодавства. Це законодавство в Україні на сьогодні також являє собою розгалужену систему, значна частина норм якої прямо чи опосередковано взаємодіє з екологічним законодавством у регулюванні різних аспектів розвитку енергетики, зокрема, щодо використання природних енергоресурсів, розміщення енергетичних об'єктів, будівництва ліній електропередач, їх експлуатації й охорони, енергозбереження, використання альтернативних джерел енергії тощо. Розроблення Енергетичного кодексу України є перспективним законотворчим кроком, який також має бути узгодженим із відповідними процесами в екологічному законодавстві.

(4) *Удосконалення законодавства про захист населення та територій від екологічно несприятливих наслідків.* Окремий законодавчий блок сьогодні в Україні складає законодавство про захист населення та територій від екологічно несприятливих наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного походження. На даний час відповідне законодавство не впорядковане і позбавлене уніфікованих концептуальних засад. Вже була спроба кодифікувати законодавство з питань правового режиму територій, що постраждали від Чорнобильської катастрофи, та захисту населення, яке перебуває на радіоактивно забруднених територіях. Проект Чорнобильського кодексу України (реєстр. № 9254 від 20.03.2006 р.) був внесений на розгляд Верховної Ради України IV скликання і лишився не розглянутим. Серед причин, які спонукали до розроблення цього кодексу, було названо: розпорошеність норм цього законодавства по різних законах та підзаконних нормативних актах, неприпустимі згідно з принципом верховенства права в державі (ст. 8 Конституції України) розбіжності між підзаконними й нормативними актами та законами, тобто брак комплексного підходу до врегулювання «чорнобильських» проблем, належного механізму контролю за неухильним виконанням відповідних норм і положень

внутрішнього законодавства та міжнародних нормативно-правових актів, неналежне фінансування заходів, передбачених законами України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р. та «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. Вважаємо, що зазначені проблеми мають бути вирішені в процесі кодифікаційних робіт щодо адміністративного, екологічного та фінансового та деяких інших галузей законодавства.

(5) *Екологізація законодавства України.* Важливою складовою регулювання екологічних відносин в Україні є екологізація інших галузей вітчизняного законодавства. Специфіка еколого-правових норм полягає в тому, що вони часто діють не безпосередньо, а через регулювання конкретної господарської чи іншої діяльності. Від того, наскільки органічно вплетені екологічні імперативи в тканину інших галузей законодавства, значною мірою залежить дієвість всієї системи еколого-правового регулювання. Важливо при цьому усвідомлювати, що йдеться про норми, що не належать до галузі екологічного законодавства, а значить і не входять до сфери його систематизації, але ці норми повинні бути враховані, простежені як такі, що забезпечують ефективність відповідних систематизаційних дій. Важливо, щоб відповідні норми не просто дублювали приписи екологічного законодавства, будучи механічно перенесеними до інших галузей, а відображали б специфіку тієї чи іншої галузі регулювання: господарської, цивільної, фінансової, адміністративної, трудової чи інших.

#### ***4. Проблеми реалізації норм екологічного законодавства.***

Важливо підкреслити, що становлення нової правової системи, на нашу думку, в Україні відбувається складно, суперечливо. На сьогодні робота з упорядкування законів і нормативно-правових актів екологічного спрямування є слабкою, недостатньо ефективною. Існують великі проблеми

пов'язані з відсутністю стратегічності в цьому сегменті, або інакше, його нестабільності.

Не вирішують проблеми в повному обсязі і численні законодавчі «латки» – зміни і доповнення до чинного законодавства. Фактично новації часто запроваджуються указами Президента України чи постановами Кабінету Міністрів України.

Такий стан справ викликає своєрідне відчуття безперспективності в проведенні кодифікаційних робіт у сфері, пов'язаній з регулюванням екологічних відносин, щодо забезпечення екологічної безпеки.

Зазначена ситуація веде до наступних негативних наслідків. По-перше, правозастосувачу стає важко орієнтуватися в законодавстві, яке швидко змінюється. Особливо в програшне становище потрапляють всі рядові громадяни. Якщо професійний юрист, якість роботи якого прямо пропорційно залежить від підтримання в актуальному стані своїх знань про зміни чинного законодавства, користується однією з автоматизованих довідникових правових систем або виписує Відомості Верховної Ради України, Офіційний вісник, то інші громадяни не мають можливості обтяжувати свій бюджет подібною статтею витрат. Коли громадянину необхідно ознайомитися з правовою нормою, він придбаває відповідний кодекс у найближчому книжковому магазині. В ситуації, що склалася, ймовірність того, що куплений кодекс виявиться застарілим, доволі висока.

Практично неможливо сьогодні придбати чинні кодекси в останній редакції, оскільки за той час, поки видання готується до друку, виходить з типографії і надходить на прилавки, в цей нормативний правовий акт вносяться нові зміни. Це, в свою чергу, веде до слабкого знання населенням законодавства, негативно відбивається на підготовці юридичних кадрів.

Збереження практики хаотичних і частих змін значною мірою нівелюють плюси кодифікації, оскільки громадяни, навіть ознайомившись із змістом кодексу, виданим в поточному місяці, ризикують пропустити зміни в законодавстві, внесені законодавцем після підписання видання до друку.

Помилковою була б відмова від внесення змін в кодифіковане законодавство, яке не може бути закляклим і повинно відповідати потребам сучасного суспільства, яке швидко змінюється. В зв'язку з цим, видається, необхідно знайти компромісне рішення, яке б дозволило одночасно підтримувати динамізм кодифікованих законів і забезпечувало їх стабільність, доконечно необхідну для усвідомлення змісту чинних правових норм права населенням, озброєння практикуючих юристів якісними екземплярами кодексів, економії матеріальних ресурсів суспільства тощо.

Аналіз чинного екологічного законодавства і практики його реалізації показує, що зміни, які відбуваються в суспільно-політичному житті України прямо впливають на «старіння» еколого-правових норм, що призводить до їх неефективності, а проведення широкомасштабних реформ спонукає до оновлення практично всіх галузей законодавства, які є складовою комплексної системи законодавства, як екологічне, а також проведення кодифікаційних робіт у зазначеній сфері.

Отже, актуальність дослідження процесів кодифікації екологічного законодавства визначається триваючим процесом кодифікації галузевого законодавства і незавершеністю його теоретичного осмислення.

Зокрема, сьогодні потрібен компроміс між приватно-правовими та публічно-правовими інтересами в сфері регулювання екологічних відносин та забезпечення екологічної безпеки. Основним джерелом цього має стати особливий характер екологічних прав людини та обов'язку держави їх забезпечити і гарантувати реалізацію, що в свою чергу обумовлено потребами громадянського суспільства.

З огляду на зазначене, до характерних особливостей сучасного систематизаційного процесу в галузі екологічного законодавства України можна віднести такі:

*1) З боку законодавця та органів державної влади не приділяється достатньої уваги питанню систематизації екологічного законодавства*

*України, не дотримується безперервність та послідовність в даному процесі.*

Аналіз стратегічних програмних документів щодо розвитку екологічної політики свідчать, що в них не розглядається систематизація екологічного законодавства України як пріоритетний напрям провадження екологічної політики, як шлях покращення стану навколишнього природного середовища та забезпечення екологічних прав, як один із інструментів вдосконалення екологічного законодавства.

Зокрема, діюча Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджена Законом України від 21.12.2010 № 2818-VI, визначає ряд стратегічних цілей і завдань національної екологічної політики, серед яких абсолютно нічого не зазначається щодо необхідності систематизації екологічного законодавства України. Згідно зазначеного Закону для підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, екологічної безпеки, поліпшення екологічної ситуації, досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища, інших цілей достатньо розвитку нормативно-правової бази лише в окремих сферах екологічного законодавства. Розглядаючи законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища як один із інструментів реалізації національної екологічної політики, законодавець вважає, що основними вимогами законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність.

*2) Держава «уникає» вирішення проблеми систематизації екологічного законодавства України та взяття відповідальності за громіздкий обсяг роботи.*

Окресливши ще в 1998 році серед основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних

ресурсів та забезпечення екологічної безпеки систематизацію екологічного законодавства шляхом кодифікації та консолідації, законодавець фактично так і не перейшов до реалізації більшості їх складових етапів. У 2003 році завдання щодо кодифікації екологічного законодавства шляхом розроблення проекту Екологічного кодексу України Верховна Рада України передоручила Кабінету Міністрів України, який аналогічно його не виконав. У свою чергу 2006 року Кабінет Міністрів України аналогічно переклав завдання щодо проведення кодифікації екологічного законодавства України у формі Екологічного кодексу України на ряд органів виконавчої влади (Мінприроди, Мін'юст, МНС, Мінекономіки, Держкомзем, Держкомлісгосп, Держводгосп, за участю Національної академії наук України), робота яких теж не відобразилася у конкретному результаті;

*3) На державному рівні відсутня будь-яка офіційна затверджена концепція систематизації екологічного законодавства.*

Сама ідея затвердження такої концепції неодноразово висловлювалася науковцями-правниками. Зокрема, ряд науковців наголошують на важливості розроблення та затвердження Верховною Радою України Концепції систематизації екологічного законодавства, яка повинна нормативно закріпити форми систематизації екологічної галузі законодавства, їх параметри, обсяги і строки, стратегічні напрями відповідних систематизаційних робіт, відобразити методологічні підходи щодо критеріїв відбору відповідних нормативних актів, вирішити проблему обсягів законодавчого регулювання екологічних правовідносин, інше, з метою консолідації правотворчих зусиль у цій сфері та виходу на прийняття обґрунтованих з точки зору теорії систематизації законодавства законів.

У той же час важливим є проведення систематизації екологічного законодавства України на основі єдиної саме наукової концепції, основні положення якої полягають у визначенні: цілей і завдань систематизації даної галузі; комплексу вихідних умов систематизації, а також факторів, що впливають на фіксацію умов і меж систематизації екологічного



законодавства; форм систематизації стосовно конкретного етапу розвитку екологічного законодавства, їх особливостей у зв'язку із специфікою сучасного стану, тенденцій і проблем розвитку екологічного законодавства; критеріїв відбору систематизуючих нормативно-правових актів щодо обраних форм систематизації; базових правових орієнтирів законодавства, що систематизується (цілей, завдань, принципів, системи дефініційованих правових понять);

*4) Питання систематизації екологічного законодавства не є предметом активного обговорення з боку держави на різноманітних слуханнях, круглих столах, конференціях та інших публічних заходах.*

Так, ще в 1999 році Інститутом законодавства Верховної Ради України була проведена масштабна міжнародна науково-практична конференція на тему «Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики» за участю провідних науковців та практиків, де піднімалося також і питання систематизації екологічного законодавства України. З того часу подібна активність держави до обговорення питання систематизації екологічного законодавства України не була помічена, незважаючи на плідну роботу в даному напрямі юридичної науки. Водночас подібна фахова дискусія на державному рівні щодо систематизації екологічного законодавства України відсутня на сьогодні, присутність якої дозволило б залучити до даного процесу зацікавлену громадськість.

*5) Держава в особі органів державної влади стоїть на позиції щодо форми систематизації екологічного законодавства України шляхом його кодифікації, тобто прийняття Екологічного кодексу України, без будь-якого обґрунтування вибору саме такої форми систематизації.*

На сьогодні панівною є позиція, за якою систематизація екологічного законодавства зводиться до використання кодифікації у вигляді Екологічного кодексу України, і лише цієї однієї форми. Так, постановами Верховної Ради України № 188 від 05.03.1998р., № 565 від 20.02.2003 р., проектом Закону України № 5170 від 20.02.2004 р., постановою Кабінету Міністрів України

№747 від 25.05.2006 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України №880-р від 17.10.2007 р. було передбачено прийняття проекту Екологічного кодексу України. Натомість будь-яке обґрунтування щодо вибору саме такої форми систематизації екологічного законодавства як кодифікація і без використання інших (консолідації, інкорпорації) з боку органів державної влади не наводиться. Як убачається, держава в особі законодавця та органів державної влади до вибору форми систематизації екологічного законодавства підходить хаотично та необґрунтовано.

*б) До процесу систематизації екологічного законодавства України з боку держави фактично не залучена наукова спільнота та майже не беруться до уваги вагомні напрацювання в даній сфері науковців-правників в галузі екологічного права.*

Проблема систематизації безпосередньо екологічного законодавства є предметом уваги чималого числа науковців-правників, які оприлюднили своє бачення на численних конференціях, круглих столах та в наукових статтях. Звісно процес систематизації екологічного законодавства України з метою досягнення позитивного успіху та якісного результату має ґрунтуватися на наявній сьогодні досить непоганій науково-теоретичній базі. Напрацювання представників юридичної науки можуть бути ґрунтовним орієнтиром у виборі форм систематизації екологічного законодавства та визначення послідовності їхнього застосування, безпосередньо підготовки структури та змісту кодифікованого акту в галузі регулювання екологічних відносин, які обов'язково повинні бути використані законодавцем та іншими органами державної влади, уповноваженими на систематизацію екологічного законодавства.

Однак, прикро відзначати, що до діючого процесу систематизації екологічного законодавства України з боку органів державної влади фактично не залучається наукова громадськість, представники галузі екологічного права та його суміжних наук, даний процес не координується і

не узгоджується з науковим осередком, а вагомі досягнення в даній сфері науковців-правників залишаються поза увагою.

Таким чином, проведений аналіз стану систематизаційного процесу в Україні в галузі екологічного законодавства України свідчить, що на жаль на сьогодні Україна не може похвалитися успіхами в цій сфері. Будь-якого істотного прогресу в напрямі систематизації екологічного законодавства не спостерігається, а поодинокі ініціативи органів державної влади щодо системного вдосконалення екологічного законодавства не мають позитивних результатів. Водночас не вирішення проблеми систематизації екологічного законодавства України не знімає це питання з повістки дня, а лише посилює його актуальність, адже кількість нормативно-правових актів в сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та використання природних ресурсів лише зростає, наявні між ними суперечності та неузгодженості, інші недоліки не зникають, що негативно відзначається на стані навколишнього природного середовища, забезпеченні екологічних прав, правовому регулюванні екологічних відносин та правозастосовній діяльності.

Вбачаємо також за необхідне вивчення та запозичення позитивного досвіду країн, а саме: Франції, Швеції, Італії тощо, де процес систематизації дійшов до найвищого свого рівня, а саме кодифікації, і завершився прийняттям Екологічного кодексу.