

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.8>

Мачуська І.Б.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного та трудового права

Юридичного інституту

ДВНЗ «Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана»

ORCID: 0000-0002-6441-8356

КОДИФІКАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

CODIFICATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN THE CONTEXT OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF SUBSOIL USE

У статті вивчаються питання вдосконалення екологічного законодавства з метою його подальшої кодифікації. З метою дослідження проблеми вдосконалення екологічного законодавства проаналізовані законодавчі акти у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів і забезпечення безпеки громадян. Зазначено, що становлення екологічного законодавства України припадає на початок формування української незалежної держави. Одним із перших законодавчих актів екологічного права став комплексний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. Наголошено, що надалі у сфері екологічного права були прийняті ряд кодифікованих і законодавчих актів.

Акцентується увага на тому, що реалії сьогодення вимагають перегляду норм екологічного законодавства. Прийняття Екологічного кодексу України сприятиме вдосконаленню екологічного законодавства, забезпеченню раціонального використання й охорони природних ресурсів і наближенню національного законодавства до європейських стандартів.

У статті проаналізовані екологічні кодекси Франції, Італії та Швеції. Наголошено, що в основу кодифікації екологічного законодавства ЄС покладений принцип сталого розвитку навколишнього середовища, забезпечення раціонального використання й охорони природних ресурсів і безпеки людини.

У статті досліджуються роль контрольно-наглядової діяльності у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів. Зазначено, що контрольно-наглядова діяльність у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів є однією із форм реалізації державної влади, що забезпечує дотримання законності.

Наголошено на доцільності включення до Екологічного кодексу України Розділу «Контрольно-наглядова діяльність у сфері раціонального використання і охорони природних ресурсів».

Ключові слова: кодифікація, адаптація, Екологічний кодекс, право ЄС, контрольно-наглядова діяльність, охорона природних ресурсів, раціональне використання природних ресурсів.

The article examines the issues of improving environmental legislation in order to further codify it. In order to study the problem of improving environmental legislation, analyzed legislation in the field of protection and rational use of natural resources and safety of citizens. It is noted that the formation of environmental legislation of Ukraine received its development with the beginning of the formation of the independent Ukrainian state. It is emphasized that one of the first legislative acts of environmental law was the comprehensive Law of Ukraine “On Environmental Protection” of 1991. It was emphasized that in the future, in the field of environmental law were adopted councils of codified and legislative acts.

Emphasis is placed on the fact that today’s realities require a revision of environmental legislation. It was emphasized that the adoption of the Environmental Code of Ukraine will contribute to the improvement of environmental legislation, ensure the rational use and protection of natural resources and bring national legislation closer to European standards.

The article analyzes the environmental codes of France, Italy and Sweden. It is emphasized that the codification of EU environmental legislation is based on the principle of sustainable development of the environment, ensuring the rational use and protection of natural resources and human security.

The article examines the role of control and supervision activities in the field of rational use and protection of natural resources, including subsoil. It is noted that control and supervision activities in the field of rational use and protection of natural resources is one of the forms of state power that ensures compliance with the law.

Emphasis is placed on the expediency of including in the Environmental Code of Ukraine the Section “Control and supervision activities in the field of rational use and protection of natural resources”.

Key words: codification, adaptation, Environmental Code, EU law, control and supervision activities, protection of natural resources, rational use of natural resources.

Постановка проблеми. У ході суспільного розвитку держава активно здійснює свої правотворчі функції, приймається велика кількість різноманітних нормативно-правових актів із регулювання широкого кола суспільних відносин. Формування системи законодавства як ефективного інструментарію регулювання суспільних відносин відбувається внаслідок діяльності органів державної влади шляхом не лише прийняття законодавчих актів, а й застосування відповідних форм їх упорядкування [1, с. 67].

На сучасному етапі розвитку національного екологічного законодавства й у контексті адаптації його норм до вимог Європейського Союзу однією із важливих проблем є прийняття Екологічного кодексу України.

Стан наукового дослідження проблеми. Проблеми кодифікації екологічного законодавства були предметом аналізу В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, І.В. Гіренко, І.І. Каракаша, О.Б. Кишко-Єрлі, В.В. Костицького, Ю.С. Шемшученко. Окремі питання щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері природокористування проаналізовані у працях О.Г. Бондар, В.І. Курило, О.П. Світличного.

Метою статті є дослідження проблем вдосконалення екологічного законодавства України та встановлення шляхів їх вирішення шляхом прийняття Екологічного кодексу України та включення до його змісту положень щодо контрольно-наглядової діяльності у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Становлення екологічного законодавства України припадає на початок формування української незалежної держави. Відповідно до положень Декларації про державний суверенітет України природні ресурси є власністю її народу [2]. Із прийняттям Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. «Акту проголошення незалежності України» постала необхідність у реформуванні державних органів влади, у тому числі й у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів.

Однією зі знакових подій початку 90-х рр. стало формування екологічного законодавства, а саме прийняття 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому особлива увага була приділена питанню раціонального використання та охорони природних ресурсів, а також контролю та нагляду.

Надалі у сфері екологічного права були прийняті рад кодифікованих актів, а саме: Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, а також значний перелік законодавчих актів, що стосуються охорони та використання природних ресурсів: «Про екологічну мережу», «Про природно-заповідний фонд України»; «Про охорону атмосферного повітря»,

«Про тваринний світ»; «Про рослинний світ», «Про Червону книгу України»; «Про оцінку впливу на довкілля» тощо; закони щодо забезпеченню екологічної безпеки: «Кодекс цивільного захисту» «Про відходи», Основи законодавства про охорону здоров'я, «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» тощо.

Доцільно зазначити, що екологічне законодавство України врегульоване значною кількістю нормативно-правових актів щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі й у сфері надкористування, а також забезпечення безпеки людини.

Водночас реалії сьогодення вимагають вдосконалення норм екологічного законодавства. Нині екологічне право є розгалуженою системою законодавчих актів (Кодексів і законів) у сфері охорони та використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, що спонукає до необхідності систематизації екологічного законодавства України.

Також, на наш погляд, значною проблемою екологічного права залишається вдосконалення комплексного Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятого на початку 90-х р., положення якого у багатьох випадках дублюють норми інших законодавчих актів у сфері екологічного права.

У наукових колах існує усталена думка щодо необхідності кодифікації екологічного законодавства. Так, А.П. Гетьман вбачає вдосконалення екологічного законодавства у прийнятті Кодексу законів України про довкілля [3]. Ю.С. Шемшученко наполягає на необхідності проведення кодифікації екологічного законодавства [4, с. 4]. Такої ж думки дотримується В.В. Костицький [5, с. 88], В.І. Андрейцев [6, с. 65], І.І. Каракаш [1, с. 67].

Таким чином, прийняття Екологічного кодексу України сприятиме вдосконаленню екологічного законодавства, дозволить забезпечити раціональне використання й охорону природних ресурсів і наблизить національне законодавство до європейських стандартів.

Враховуючи незмінний курс України на євроінтеграцію, державно-правовий досвід ЄС у сфері подолання екологічної кризи стає цільовою стратегією для подальшого розвитку нашої держави [7, с. 37]. На думку І.В. Гіренко, імплементаючи норми екологічного характеру до національного законодавства, Україна таким чином переймає досвід інших країн, вимоги і стандарти законодавчих актів ЄС [8, с. 351].

Угода про Асоціацію між Україною та ЄС є потужним стимулом для реформування екологічної політики, забезпечення її інтегрованого характеру та підвищення ефективності. Імплементация екологічної складової частини Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС має бути підпорядкована досягненню цілі

реформування системи екологічного врядування з метою покращення стану та підвищення захисту довкілля України і переходу до сталого розвитку.

Відповідно до Розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» одним із пріоритетних напрямів програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС є охорона довкілля [9]. Положення Закону встановлюють завдання щодо приведення нормативно-правових актів України у відповідність до європейських.

Про необхідність приведення національного законодавства у відповідність до норм законодавства ЄС зазначено і в інших законодавчих актах. Так, у п. 4.8. Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» вказано, що основними вимогами до екологічного законодавства є його відповідність Конституції України та наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо) [10].

Кодифікація екологічного законодавства є одним із актуальних питань вдосконалення норм екологічного права. Необхідність кодифікації екологічного законодавства зумовлена потребою перегляду норм екологічного права з метою систематизації, уникнення дублювання та приведення національного екологічного законодавства до міжнародно-правових стандартів і стандартів ЄС.

Кодифікація визнається найбільш повною формою гармонізації, коли у процесі апроксимації окремі секторальні природоохоронні правові акти замінюються частково або повністю новим правовим документом [11, с. 217].

Практика кодифікації екологічного законодавства не є новим інститутом, оскільки вже значний період часу використовується країнами ЄС та іншими державами.

За оцінками європейських фахівців з екологічного права, законодавство ЄС у сфері охорони довкілля є одним із найбільш повних, розроблених, прогресивних і досконалих [12, с. 732].

На початку XXI ст. в ЄС були прийняті ряд екологічних кодексів: Екологічний кодекс Швеції (1999 р.), Екологічний кодекс Франції (2000 р.), Екологічний кодекс Італії (2006 р.). Рішення про прийняття Екологічного кодексу Швеції (1999 р.) було зумовлено необхідністю вирішення екологічних проблем, які виникли при забезпеченні сталого розвитку країни, до складу якого увійшли 15 законів.

Екологічний кодекс Франції (2000 р.) об'єднав 39 законів, норми яких об'єднані в Загальну й Особливу частини [11, с. 217].

В основу Екологічного кодексу Італії (Codice dell'ambiente (DECRETO LEGISLATIVO 3 aprile 2006, n.152) Norme in materia ambientale. GU n. 88

del 14-4-2006-Suppl. Ordinario n. 96) [13], покладені європейські принципи сталого розвитку, запобігання нанесення шкоди довкіллю тощо, що містяться в 6 розділах. Екологічний кодекс Італії базується на положеннях ст. 76, 87 та 117 Конституції Італії [14]. У цьому контексті Алесандро Братті зазначає, що навколишнє середовище завжди вважалось невичерпним загальним благом, але сьогодні є загальним благом, яке потребує захисту, а не ресурсом, котрий слід використовувати без обмежень [15, с. 3].

Отже, в основу кодифікації екологічного законодавства ЄС покладений принцип сталого розвитку навколишнього середовища, забезпечення раціонального використання й охорони природних ресурсів і безпеки людини.

Одним із важливих природних ресурсів, що потребує особливої охорони та раціонального використання, є надра. Україна представляє унікальний геологічний регіон світу, на території якої зосереджено 20 тис. родовищ і проявів 111 видів корисних копалин, що становить 5% мінерально-сировинного потенціалу світу.

Незважаючи на потужний потенціал вітчизняної мінерально-сировинної бази України, у сфері надрокористування існують значні проблеми, пов'язані з охороною та раціональним використанням надр.

Держава виступає єдиним ефективним суб'єктом влади, що має забезпечити охорону, раціональне використання та відтворення мінерально-сировинної бази.

Контроль і нагляд є основними способами забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні. Контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна всім сферам суспільного життя.

З часу набуття Україною незалежності у ній відбуваються докорінні зміни в функціонуванні інститутів публічного контролю [16, с. 47].

З погляду етимології контроль (від французького – «controle») – перевірка або спостереження з метою перевірки. Крім початкового значення («перевірка та верифікація»), термін «контроль» застосовується в сенсі «здійснювати владу, керувати, наказувати» (exercise authority, direct, command). Поряд із поняттям «контроль» у науці адміністративного права розглядається поняття «нагляд», що є напрямом державної контрольної діяльності за функціонуванням приватних суб'єктів у різних сферах життя з метою забезпечення безпеки життя суспільства та господарської діяльності [17, с. 241].

О.Г. Бондар зазначає, що контрольно-наглядова діяльність – це єдине системне явище [18, с. 11].

Завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Відповідно

до положень ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів – Державною екологічною інспекцією України (Держекоінспекцією) [19].

У сфері надрокористування державному контролю підлягають використання й охорона надр, підземних вод, що також належать до ресурсів надр.

Контрольно-наглядові функції належать і іншим органам, а саме: Державній службі геології та надр України (Держгеонадра), що у межах своїх повноважень здійснює державний контроль за геологічним вивченням і раціональним використанням надр [20]. Державній службі України з питань праці (Держпраці), котра також здійснює державний нагляд (контроль) у сфері гірничих відносин на підприємствах гірничої промисловості під час проведення гірничих робіт [21].

Таким чином, державний контроль у сфері надрокористування провадиться за геологічним вивченням, раціональним використанням та охороною надр. Державний нагляд у цій царині здійснюється за дотриманням правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розробки родовищ корисних копалин; за обґрунтованістю і

своєчасністю вжиття заходів, що гарантують безпеку людей, за додержанням установленого законодавством і нормативно-правовими актами порядку ліквідації й консервації гірничодобувних об'єктів або їх ділянок [22, с. 46].

Отже, контроль-наглядова діяльність у сфері надрокористування є однією із форм реалізації державної влади, яка забезпечує дотримання законності в галузі гірничо-добувної промисловості та геологічного вивчення надр, а також раціонального й ефективного використання корисних копалин і їх охорони. Таким чином, контроль-наглядова діяльність у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, виконує значну роль, спрямовану на забезпечення дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами встановленого порядку надрокористування,

Висновок. Отже, удосконалення екологічного законодавства шляхом прийняття Екологічного кодексу України є необхідною умовою забезпечення раціонального використання й охорони природних ресурсів, захисту екологічних прав громадян і наближення екологічного законодавства міжнародних екологічних стандартів. Враховуючи, що контроль і нагляд є основними способами забезпечення законності у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, доцільно до змісту Екологічного кодексу України включити Розділ «Контрольно-наглядова діяльність у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів».

Список використаних джерел:

1. Каракаш І.І. Актуальні проблеми систематизації сучасного екологічного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2018. С. 63–70.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
3. Гетьман А.П. Кодифікація екологічного законодавства в контексті конституційної реформи. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/15273/1/Getman_3-5.pdf.
4. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права. *Право України*. 2011. № 2. С. 4–5.
5. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ, 2001. С. 70–140.
6. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія. Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. 320 с.
7. Гетьман А.П., Лозо В.И. Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины : монография. Харьков : Право. 2014. 280 с.
8. Гіренко І.В. Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : монографія / за заг. ред. В.І. Семчика. Київ : НУБіП України, 2015. 433 с.
9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 15. Ст. 1022.
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
11. Кишко-Єрлі О.Б. Адаптація екологічного законодавства України до права навколишнього середовища Європейського Союзу. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 215–219.
12. Sands Ph. Principles of international environmental law / Ph. Sands. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 732.
13. Codice dell'ambiente. URL: <http://www.acquavaltellina.altervista.org/wp-content/files/codice-dellambiente.pdf>.
14. Costituzione della Repubblica Italiana. URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf.

15. Alessandro Bratti Dei delite e delle pene per le sostenibilita. *Ecoscienza*. № 2. 2015. P. 3–5.
16. Курило В.І., Світличний О.П. До питання діяльності органів публічної влади у сфері контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. № 1–2. 2013. С. 47–52.
17. Ярема О.Г. Концепція розвитку державної контрольної діяльності. *Науковий вісник*. № 2. 2017. С. 236–246.
18. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06 ; 12.00.07. Київ, 2015. 41 с.
19. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України. від 19 квітня 2017 р. № 275. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 89.
20. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>.
21. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : пост. КМУ від 11 лютого 2015 р., № 96. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п>.
22. Стрельник В.В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2017. 207 с.