

УДК 349.6

І. В. Бригадир**РОЛЬ НАУКИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА В РОЗВИТКУ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Визначено роль науки екологічного права та розробок учених у цій галузі у розвитку екологічного законодавства та практики правотворення. Розглянуто проблемні приклади неналежного врахування розробок та позицій учених в історії прийняття законодавчих актів у сфері охорони природи та використання її компонентів. Запропоновано шляхи подолання негативних проявів ігнорування наукових позицій у законодавчій діяльності.

Ключові слова: наука екологічного права, екологічне право, законотворчість, правотворчість.

Постановка проблеми. Майже кожен дослідник-правознавець завершуючи своє дослідження, намагається запропонувати певні зміни до системи чинного законодавства. Ступінь наукової обґрунтованості, якість, підкріплення емпіричним матеріалом, достовірність, правильність та інші параметри можуть бути різним, викликати дискусію, але рекомендації надаються, і кожен автор бажає, щоб його доповідь була прийнята законодавцем. Для кваліфікаційних робіт на здобуття наукового ступеня як обов'язковий міститься пункт про значення для правотворчої практики результатів дослідження.

З метою кращого організаційного зв'язку наукового середовища з правотворчими органами створюються різні інституції, приймаються відповідні документи, проводяться наукові заходи. Однак практика наукового впливу на процес правотворення залишається неоднозначною. Внаслідок цього виникає ситуація, коли суб'єкти правореалізації, громадськість, суб'єкти господарювання, міжнародні інституції та громадяни вказують на недосконалість чинного законодавства, велику кількість прогалин та/або колізій, що дають змогу існувати корупції та уникати відповідальності за порушення вимог законодавчих актів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важко уявити серйозне дослідження, що має прикладний характер, яке не містить рекомендацій з удосконалення чинного законодавства. Теми значення наукових розробок для розвитку системи законодавства, в тому числі у сфері екологічного права, у своїх роботах торкалися всі вчені-правознавці, зокрема В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, В. В. Костицький, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишева, В. А. Мунтян, В. В. Носік, О. М. Пашенко, А. К. Соколова, Н. І. Тітова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші. Свого часу були проведені спеціалізовані дослідження впливу науки на правотворення.

© Бригадир І. В., 2015

Так, у 2002 році Н. О. Багай захистила кандидатську дисертацію на тему «Розвиток науки аграрного права України». У роботі на основі аналізу теоретичного доробку представників української аграрно-правової науки й аграрного законодавства України досліджено процес становлення і розвитку науки аграрного права України, проаналізовано її зміст, структуру, взаємозв'язок з іншими правовими науками [1]. У 2005 році О. І. Ющиком була захищена докторська дисертація на тему «Теоретичні проблеми законодавчого процесу», у якій досліджено місце законодавчого процесу в правовій реальності як одного з видів юридичного процесу, розглянуто його становлення в історичній перспективі, визначено сутність цього явища, сформульовано його загальне поняття та видові характеристики [2].

У кожній галузі юридичної науки постійно з'являються публікації про необхідність врахування окремих положень правової науки у практиці правотворення та правозастосування. Однак і до сьогодні проблема належного врахування розробок учених у практиці законотворення не вирішена.

Метою цієї статті є визначення проблемних моментів врахування здобутків вітчизняної правової науки у практиці розробки та прийняття актів екологічного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Майже будь-яка практична діяльність людини у світі починається зі збору необхідної інформації. Не є виключенням і сфера розробки законодавчих актів.

Для прийняття якісного нормативного акта суб'єкт, який розробляє його проект, повинен зібрати дані про відносини, які підлягають регулюванню, практику їх регулювання без цього нормативного акту (саморегулювання, якщо воно мало місце), досвід регулювання подібних відносин в інших країнах, можливості регулювання без цього нормативного акту, потенційні витрати на запровадження регулювання, позитивні та негативні наслідки такого регулювання тощо. Після цього мають бути розроблені правові механізми для регулювання таких відносин та створений проект нормативного акту. Таким чином, має бути проведена серйозна кропітка робота, якою може займатися далеко не кожна людина. Крім того, для пошуку необхідної інформації розробник має володіти певними фундаментальними та спеціалізованими знаннями у сфері регулювання подібних відносин.

Вбачається логічним, що розробкою нормативних актів мають займатися вчені, які здатні знаходити потрібну інформацію, бачити можливості для правового регулювання і, що інколи найголовніше, здатні уникати проблем та прогалину частині застосування законодавства. Адже вчений у певній сфері може більш абстрактно дивитися на проблеми правового регулювання та зазвичай цікавиться практикою правозастосування як в Україні, так і за її межами.

Однак до розробки нормативних актів учених залучають не завжди, інколи навіть зовсім ігноруючи їх позиції з того чи іншого питання. В рамках однієї статті не ставиться за мету розкрити всі приклади такої практики, але окремі, найбільш показні, необхідно.

Загальновідомо науковій спільноті в галузі екологічного права, що практично в кожному підручнику з цієї дисципліни вказувалося на значення закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» як системоутворюючого нормативного акта в екологічному праві. Цей закон об'єднував природоохоронне та природо-ресурсне законодавство в єдину ієрархічну систему встановлював загальні принципи та вимоги до охорони навколишнього середовища, які необхідно було враховувати під час розробки галузевих нормативних актів земельного, водного, лісового та іншого законодавства з питань охорони та використання природних ресурсів.

Так було до 2012 року, коли в рамках роботи з оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні, у законодавство були внесені відповідні зміни. До цього часу ст. 2 закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» була викладена у такій редакції: «Відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються цим Законом, а також розробленими відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством». До названої статті 16 жовтня 2012 року було внесено зміни та виключено формулювання «... розробленими відповідно до нього ...» [3].

Безперечним є той факт, що в процесі ухвалення цих змін науковцями вказувалося на їх небезпечність та розбалансування законодавства. Зокрема зауважувалося, що «... даний Закон є базовим у сфері охорони довкілля, своєрідною «екологічною конституцією», відповідно інші закони екологічної сфери повинні узгоджуватись із ним, що має забезпечити єдність, узгодженість правового регулювання даної сфери суспільних відносин» [4, с. 13], «... в разі прийняття законопроекту як закону виникне можливість ігнорувати основоположні принципи охорони навколишнього природного середовища при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності» [5, с. 4]. Комітети Верховної Ради України також пропонували відхилити такі зміни, однак закон прийняли. Формально був відкритий шлях до виокремлення самостійних галузей права зі складу екологічного з обґрунтуванням власних засад організації охорони того чи іншого природного об'єкта.

Таким чином, склалася ситуація, коли попри доробки та позиції переважної більшості вчених у галузі екологічного права зміни до закону були прийняті, що найголовніше, законом, який не мав на меті змінити саме систему законодавства. Це один, але дуже наочний приклад повного ігнорування позицій учених.

Виникає питання: що можна робити у такому випадку? Відповідь одна – змінювати ставлення вчених до законодавства. Саме вчений-правознавець повинен ставитися до законодавства як до об'єкта,

який він має вдосконалювати, а не законодавство повинно визначати, як має думати вчений. Не хвороба диктує лікарю, як її лікувати, а лікар визначає, якими способами та методами необхідно долати хворобу.

Вбачається кілька шляхів реалізації такої ролі науки та вчених у розвитку не тільки екологічного законодавства. Перший з них – це належне планування правотворчої роботи законодавцем. Ю. С. Шемшученко зазначає, що «планування ... є одним з важливих блоків механізму забезпечення розвитку законодавства» [6, с. 44]. І мова йде не стільки про складання плану, скільки про його виконання саме замовником – законодавцем.

Належне планування дозволяє розподілити зусилля авторів проєктів законодавчих актів як у часі, так і за колом осіб, знайти та залучити вчених, які найкраще володіють необхідною тематикою. Крім того, планування такої роботи дозволяє зменшити випадки ухвалення законів, що для власної реалізації потребують ухвалення інших законів, розробка яких навіть не планується, як це мало місце із Земельним кодексом України у чинній редакції. Вказаний нормативний акт мав нагальну необхідність у його прийнятті для реформування земельних відносин, але з тексту вбачалася необхідність ухвалення біля двох десятків законів, окремі з яких і до сьогодні не ухвалено. Тут саме і виникає необхідність виконання плану самим законодавцем. Якщо проєкт закону був розроблений, але робота з його ухвалення не ведеться, то такий закон починає застарівати навіть без апробації життям. Це призводить до необхідності його переробки або розробки нового. Такі дії не сприяють якості розроблюваних проєктів та без потреби перевантажують учених, які можуть займатися іншими проєктами.

Другим шляхом реалізації наукових розробок у системі чинного законодавства є встановлення певної обов'язковості врахування позицій науковців у практиці законотворення. Якщо були б передбачені механізми обов'язкового врахування позицій вчених у роботі Верховної Ради України, то описаної вище ситуації могло б і не статися. Зрозуміло, що науковці не можуть брати на себе роль законодавчого органу в прийнятті законів або роль Президента в їх ветоуванні, однак врахування результатів наукової експертизи мало б бути.

Допомогти у цій роботі міг би багатостраждальний закон «про нормативно-правові акти», проєктів якого за 24 роки незалежності України було декілька. В редакції проєкту цього закону, що на сьогодні перебуває на розгляді у парламенті та підготовлений до другого читання, з поміж експертиз, які має проходити законопроєкт, називається наукова та екологічна.

У статті 12 закону України «Про екологічну експертизу» зазначено: «Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання. Приймаючи рішення щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи, висновки державної екологічної експертизи враховуються нарівні з іншими видами державних експертиз» [7]. Таким чином, в силу дії вказаної норми, у випадку негативного

висновку державної екологічної експертизи щодо проекту законодавчого акта такий акт не може бути прийнято. Тому, за аналогією припустимо говорити, що висновок наукової експертизи міг би бути обов'язковим для врахування. Однак стаття 36 проекту закону «Про нормативно-правові акти» встановлює, що «проекти нормативно-правових актів можуть підлягати таким видам експертиз: ... 2) науковій – проекти нормативно-правових актів, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз з метою прогнозування наслідків та доцільності прийняття» [8, с. 17]. Таким чином, для обов'язковості наукової експертизи достатньо визнати, що проект не має необхідності в науковому аналізі. Однак практика роботи Верховної Ради України вказує, що практично кожен проект закону супроводжується висновком Головного науково-експертного управління. Отже організаційні можливості встановлення обов'язковості наукової експертизи проектів законів України є.

Слід зазначити, що не для всіх проектів нормативних актів потрібно передбачати обов'язкову наукову експертизу, а лише для законів. Підзаконні акти мають простішу процедуру внесення змін та їх скасування, а тому змінювати або скасовувати їх можна більш оперативно.

Третій напрямок врахування здобутків науки в законотворчому процесі – це створення дієвого механізму донесення висновків юридичних досліджень до законодавця. Більшість результатів досліджень висловлюються в науковій періодиці та на наукових заходах (конференціях, круглих столах, семінарах, захистах дисертацій тощо). У кращому випадку за результатами конференції до органів законодавчої ініціативи буде направлено резолюцію, яка досить часто носить декларативний характер.

До багатьох дисертацій як додатки пропонуються готові проекти нормативних актів, однак у кращому випадку вони направляються адресату самим дисертантом у процесі підготовки до захисту, в гіршому – стають текстуальною частиною дисертації та залишаються нереалізованими. Автор далекий від думки, що всі направлені дисертантами проекти нормативних актів були серйозно розглянуті, та й не всі такої якості, щоб брати їх до уваги. Інша справа – обговорені під час захисту дисертації на засіданні спеціалізованої вченої ради проекти нормативних актів із зауваженнями чи доповненнями провідних учених з числа членів ради та опонентів. Такі проекти актів законодавства за підписом голови спеціалізованої ради можуть і будуть по-іншому сприйматися.

Вбачається необхідним започаткувати практику направлення результатів наукових досліджень до органів, які вправі ухвалювати відповідні рішення, з обов'язковістю останніх надати відповідь про результати такого розгляду та можливості врахування в правотворчій діяльності.

Як **висновок** слід зазначити таке. В умовах сьогодення для припинення практики нівелювання здобутків учених-правознавців

у розвитку системи екологічного законодавства необхідно: змінювати ставлення державних органів до відповідних напрацювань учених; запропонувати дієві механізми донесення результатів досліджень до відома органів державної влади; запровадити чітке та обов'язкове для всіх учасників планування правотворчої роботи із залученням фахівців – вчених у відповідній галузі юридичної науки. Не зайвим було б запровадження самими вченими розробки та затвердження відповідними органами доктрин розвитку законодавства в певній галузі.

Список використаних джерел: 1. Багай Н. О. Розвиток науки аграрного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Багай Надія Онуфріївна. – Львів, 2002. – 243 с. 2. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Ющик Олександр Іванович. – Київ, 2005. – 396 с. 3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : закон України від 16 жовт. 2012 р. № 5456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 46. – Ст. 640. 4. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)» (реєстр. № 10218 від 16.03.2012 р.) [Електронний ресурс] / підпис. В. І. Борденюк. – 15 с. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=42852&pf35401=219429>. – Назва з екрана. 5. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)» (реєстраційний № 10218) [Електронний ресурс] / підпис. В. Мілованов. – 17 с. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=42852&pf35401=236362>. – Назва з екрана. 6. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства в Україні / Ю. С. Шемшученко // Концепція розвитку законодавства України : матеріали наук.-практ. конф. (травень 1996 р.) / Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 1996. – С. 42–44. 7. Про екологічну експертизу : закон України від 9 лют. 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54. 8. Про нормативно-правові акти : проект закону України від 12 груд. 2012 р. № 922 [Електронний ресурс] / авт. Ю. Мірошніченко. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=39123&pf35401=236607>.

Надійшла до редколегії 15.09.2015



Бригадир І. В. Роль науки екологічного права в розвитку законодавства України

Определена роль науки экологического права и разработок учёных в этой области в развитии экологического законодательства и практики правотворчества. Рассмотрены проблемные примеры ненадлежащего учёта разработок и позиций учёных в истории принятия законодательных актов в сфере охраны природы и использования её компонентов. Предложены пути преодоления негативных проявлений игнорирования научных позиций в законодательной деятельности.

Ключевые слова: наука экологического права, экологическое право, законотворчество, правотворчество.

Bryhadyr I. V. The Role of science of environmental law in the development of Ukrainian legislation

The role of science of environmental law and developments of scholars in this field for the development of environmental legislation and the practice of law-making, which aims at direct impact of research on the development and adoption of regulations. It is offered to change the approach of scholars to legislation through consideration of legislation as an object of necessary improvements, but not axioms, which is not the subject of revision.

Analysis of the practice of improper consideration of the developments and positions of scholars in the history of the adoption of legislative acts in the field of environmental protection and use of its components has been conducted.

The ways to overcome the negative effects of ignoring scientific positions within legislative activities have been offered. Among them the author has distinguished the following: proper planning of legislative work by the legislator, which allows to distribute efforts of the authors of the drafts of legislative acts both in time and on the number of persons, finding and involvement of scholars who are the best in the mentioned field; establishing mandatory consideration of the positions of scholars in the practice of lawmaking; creating an effective mechanism to inform about the results of legal research to the legislator.

Keywords: science of environmental law, environmental law, legislation, law-making.

