

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького

Н. Р. Малишева, М. І. Єрофєєв

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ
КОМЕНТАР
ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ОХОРОНУ
НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА»**

Харків
«Право»
2017

УДК 349.6(477)(094.4/.5)
ББК 67.307
М20

*Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
(протокол № 8 від 22 червня 2017 р.)*

Рецензенти:

М. В. Краснова, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка;

Н. Р. Кобецька, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника;

В. М. Комарницький, доктор юридичних наук, професор, ректор Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка

Малишева Н. Р.

М20 Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Н. Р. Малишева, М. І. Єрофєєв. – Харків : Право, 2017. – 416 с.

ISBN 978-966-937-215-4

Видання містить постатейний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зі змінами станом на 1 вересня 2017 р. У Коментарі також враховані зміни, що будуть унесені до Закону з 18 грудня 2017 р., після введення в дію Закону про оцінку впливу на довкілля від 23 травня 2017 р.

Розрахований на працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юристів-практиків, науковців, викладачів та студентів юридичних, екологічних вишів, а також усіх, хто цікавиться екологічним законодавством.

**УДК 349.6(477)(094.4/.5)
ББК 67.307**

ISBN 978-966-937-215-4

© Малишева Н. Р., Єрофєєв М. І., 2017
© Видавництво «Право», 2017

ЯК УСЕ ПОЧИНАЛОСЬ (замість вступу)

Ви тримаєте в руках Коментар до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Цей Закон став першим у вітчизняній законотворчій практиці правовим актом, що врегулював загальні застави охорони довкілля в Україні. Його можна назвати «рамковим», тобто таким, що мав на меті досягнути весь спектр суспільних відносин з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, визначивши основні сфери, які потребують свого подальшого регулювання в чинному законодавстві України. Сьогодні, після чвертьстолітнього періоду чинності цього Закону, хочеться поміркувати над причинами його життєвої сили, згадавши, на яких засадах, яким ресурсом і у складі якого колективу відповідний законопроект створювався, які стадії пройшли його розроблення та прийняття і чому він потрапив до нечисленної когорти найбільш стабільних законів, які, будучи ухваленими ще як закони Української РСР, не втратили своєї чинності, незважаючи на значну трансформацію суспільно-політичного, економічного та правового життя, а також на суттєві зміни умов екологічного розвитку в Україні.

У другій половині 1990 р. уже відчувався початок процесу розпаду СРСР. 16 липня Верховною Радою УРСР 12-го скликання, яка згодом перетвориться на Верховну Раду України 1-го скликання, було прийнято Декларацію про державний суверенітет. І хоча ще продовжувала діяти Конституція УРСР, до Акта проголошення незалежності України залишався ще рік, а до Всеукраїнського референдуму про незалежність – майже півтора, в повітрі вже віяло вітром незалежності, та все більше розгорталася активна робота зі створення власного національного законодавства.

Сьогодні складно стверджувати, хто саме виявив ініціативу щодо розроблення ще за радянських часів базового законодавчого акта з питань екології, який заклав підвалини наступної законотворчої

роботи у цій сфері. Впевнена, що на таке рішення вплинула сукупність чинників. По-перше, із суспільно-політичної точки зору, саме екологія, особливо після Чорнобильської трагедії, стала першим каменем спотикання, сферою вияву народного невдоволення радянським режимом, що «запустив» відцентрові тенденції в Радянському Союзі. По-друге, основні напрями майбутнього розвитку екологічного законодавства на той момент вже були досить глибоко відпрацьовані на науково-теоретичному, доктринальному рівні та чекали своєї практичної реалізації. По-третє, ідеї ефективної розбудови української державності на засадах незалежного правотворення неформально оволоділи вітчизняним політикумом, всіма гілками влади, які намагалися максимально використати для цього наявний у них потенціал. Нарешті, панувало загальне піднесення населення країни, майже 100-відсоткова підтримка громадянським суспільством усіх законотворчих та правозастосовних заходів, які наближали незалежність України як самостійної держави.

Згадуючи ті часи, не можна не перейти на рівень персоналій, які на всіх етапах брали активну участь у розробленні цього законопроекту, його процедурному проходженні та прийнятті Верховною Радою УРСР.

Процес фактично започаткував і постійно тримав під своїм наглядом Микола Іванович Залудяк, який був Головою Комісії Верховної Ради України з питань екології та раціонального природокористування¹ з 1990 і до свого призначення в 1992 р. Представником Президента України у Полтавській області. Слід визнати, що Микола Іванович був людиною з неабияким організаторським та життєвим досвідом, дуже вдумливо, неформально ставився до цієї роботи, вважав її конче важливою, брав особисту участь в обговореннях найважливіших питань, слідкуючи за додержанням професійності та демократичності всіх дискусій.

Йому в цьому постійно допомагали апаратні працівники Комісії: Петро Іванович Лапечук, тодішній завідувач Секретаріату Комісії, та її головний консультант Олещенко В'ячеслав Іванович. Вони постій-

¹ Така Комісія була створена у 1990 р. після обрання народних депутатів Верховної Ради УРСР 12-го скликання. Вона проіснувала два перших скликання. І тільки у 1997 р., при об'єднанні з іншою постійною парламентською комісією – Комісією з питань Чорнобильської катастрофи – її було перетворено на Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, що існує дотепер.

но тримали руку на пульсі обговорення, беручи безпосередню участь у дискусіях, значною мірою виступали у ролі модераторів процесу, вирішуючи організаційні питання, забезпечуючи інтерфейс з іншими депутатськими комісіями, із фахівцями, яких слід додатково було залучати до вирішення тих чи інших питань, включно із запрошенням іноземних консультантів тощо. Адже розроблявся зовсім новий пласт законодавства, прямих аналогів якому не було ані в інших республіках (тоді ще союзних), ані у світовій практиці. Важливо усвідомлювати й те, що в Радянському Союзі законодавство здебільшого було союзно-республіканським, і на рівні республік союзні законодавчі акти зазнавали лише незначного доповнення, певної деталізації, не виходячи за межі загальносоюзного регулювання. З питань же охорони навколишнього природного середовища на той час загальносоюзного закону не було, що відкривало простір для законотворчості на рівні республіки.

Виконавчу владу при розробленні законопроекту представляли Сергій Григорович Шидловський – тодішній завідувач відділу з питань екології та комплексного використання природних ресурсів апарату Ради Міністрів УРСР та Анатолій Павлович Дембицький, тодішній головний спеціаліст цього ж відділу. Значним є внесок у дискусію начальника відділу економіки природокористування та охорони навколишнього середовища Держплану УРСР Юрія Радіоновича Бондара.

Від науки над законопроектом протягом усього часу його розроблення, що тривав понад півроку, активно працювали Володимир Іванович Андрейцев, на той час доцент кафедри трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка; Василь Васильович Костицький, який після закінчення аспірантури в Інституті держави і права АН СРСР тоді працював у Львівському лісотехнічному інституті; нарешті, Інститут держави і права АН УРСР представляла автор цих рядків. Усі троє ми були тоді молодими кандидатами наук, усі працювали в галузі екологічного права і були сповнені рішучості реалізувати свої наукові ідеї в законотворчій практиці. А умови для цього були створені найсприятливіші: жодного тиску чи лобювання індивідуальних, групових, партійних, бізнесових або інших інтересів ні з якого боку не було; водночас ми мали спільне бажання професійно зробити «краще із можливого» на користь майбутньої незалежної

України. Робота проходила в постійному творчому контакті з практичними працівниками, кожен з яких добре відчував певні аспекти екологічних проблем і хотів уплести шляхи їх вирішення в загальний контекст законопроекту.

Значною мірою успішній роботі над законопроектом сприяло те, що вже існували вагомні наукові еколого-правові напрацювання як київської школи екологічного права, започаткованої ще Василем Лук'яновичем Мунтяном, і суттєво розвинутої під керівництвом Юрія Сергійовича Шемшученка, так і двох достатньо потужних московських шкіл, одна з яких сформувалась навколо Владислава Васильовича Петрова (юридичний факультет МДУ ім. М. В. Ломоносова), а друга – навколо Олега Степановича Колбасова (тоді – завідувача сектору Інституту держави і права АН СРСР). Вже Ю. С. Шемшученком була захищена докторська дисертація з питань державного управління у сфері охорони навколишнього середовища. Слід зазначити, що ідею необхідності відповідного базового закону поділяли практично всі науковці еколого-правового профілю, чого не можна сказати про його конкретне змістове наповнення і навіть структурну побудову. Тому, використавши всі наявні доктринальні підходи і творчо опрацювавши їх, розробники законопроекту привнесли в нього багато нових ідей і положень.

Не можна не згадати внесок деяких науковців до окремих спеціфічних розділів законопроекту. Так, у ході опрацювання економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища провідною була роль професора Бориса Григоровича Розовського, професора Луганської філії Донецького інституту економіки промисловості АН УРСР, ідеї якого були реалізовані в законопроекті після жвавих дискусій із представником Сумського університету професором Балацьким Олегом Федоровичем.

У цілому хотілося б підкреслити загальний дух роботи над законопроектом, коли не було й мови про створення спеціальних робочих груп, виділення під це бюджетних коштів, встановлення планів-графіків виконання тощо. Майданчик для дискусій був абсолютно відкритим, працювали виключно на громадських засадах, на піднесенні, не шкодуючи власного часу. Згадується, як на початку 1991 р. для того, щоб «обкатати» ключові положення законопроекту, були запрошені троє фахівців із США. Приїхали вони до Києва 6 січня, напередодні православного Різдва і, звісно, не бажали

витрачати зайвий день, визначений у нас як святковий. Довелося і нам вийти на робочу зустріч із американськими колегами 7 січня. Плідно працювали цілий день. До речі, успіх у нашій спільній роботі було забезпечено значною мірою завдяки залученню до співпраці перекладача, як кажуть, «від бога» Людмили Євгенівни Стріляної-Тараніної, з якою ми тоді зустрілися вперше, але ця зустріч започаткувала наступну багаторічну творчу співпрацю і навіть дружбу, що триває донині. І особливо приємно було, коли після тижня спільної роботи, під час прощання, наші заокеанські консультанти визнали: «Ми приїхали сюди, щоб вчити, але, здається, ми більше навчилися у вас».

Не можна не згадати і той факт, що розроблений законопроект за рішенням Президії Верховної Ради було винесено на всенародне обговорення, опубліковано в усіх центральних газетах, що, на жаль, не утвердилося в практиці подальшої законотворчої діяльності в Україні. Надійшло кілька тисяч пропозицій з усіх куточків України від науковців, громадських організацій, місцевих рад, їх депутатських комісій, підприємств та організацій, опрацювання яких лягло на плечі нечисленного апарату Комісії та експертів-науковців.

Розповідаючи про розроблення цього законопроекту, не можна оминати його обговорення безпосередньо з народними депутатами, що відбувалося на засадах взаємної поваги, глибокої спільної заінтересованості в кінцевому результаті. Особливо глибоко вчитувалися в документ академіки Михайло Андрійович Голубець та Сергій Іванович Дорогунцов; попрацювали також депутати Юрій Сергійович Романов, Микола Харитонович Шершун, Микола Васильович Істратенко, Юрій Петрович Головка, інші члени Комісії. Велику заінтересованість у прийнятті відповідного Закону та його змістовому наповненні виявляв і Юрій Миколайович Щербак, письменник, лікар-епідеміолог, видатний громадський діяч, організатор екологічного руху, на той час народний депутат СРСР, який менш ніж через місяць після прийняття відповідного Закону, вже на його підставі був призначений першим Міністром охорони навколишнього природного середовища України (з 19 липня 1991 р. до 16 жовтня 1992 р.).

Згадується й урочистість прийняття законопроекту Верховною Радою. Нас, трьох юристів-науковців, було запрошено до сесійної зали, де ми мали відповідати на запитання народних депутатів. Закон було прийнято майже одностайно. Він став першим на пострадянських теренах. Його згодом брали за взірць інші держави, що утво-

рилися після розпаду СРСР, створюючи власне екологічне законодавство.

Відтоді минуло 25 років. Закон зазнав численних змін. На жаль, не всі вони були належно вмотивовані. На його базі було прийняте розгалужене багатовекторне екологічне, в тому числі природоресурсне, законодавство. На часі – питання необхідності систематизації цього законодавства, яке за своїм обсягом вже гальмує правозастосування. Модель систематизації, основу якої має становити кодифікація, розроблено під егідою Інституту держави і права НАН України, обговорено з науковою еколого-правовою громадськістю країни і надіслано до Верховної Ради та Уряду. Водночас базові положення, закладені в Закон «Про охорону навколишнього природного середовища», витримали випробування часом, є непорушними і такими, що, безумовно, мають бути перенесені і в кодифіковане екологічне законодавство. Це уперше в українському законодавстві зафіксований у преамбулі Закону курс на сталий розвиток; найбільш широкий комплекс екологічних прав людини та громадянина, значна частина яких була згодом закріплена як конституційні; обов'язки держави забезпечувати екологічну безпеку; елементи економіко-правового механізму природокористування та охорони довкілля (стимулювання, екологічні податки та збори, цільовий принцип витрачання коштів, отриманих за рахунок надходжень від них тощо), що згодом становили основу податкової та бюджетної політики у відповідній сфері; підходи до управління в галузі охорони довкілля із виділенням основних управлінських функцій; загальна правова схема збереження найбільш цінних природних територій та об'єктів, що була розвинена в законодавстві про природно-заповідний фонд, екологічну мережу та інші законодавчі блоки. І багато-багато інших важливих положень.

Сьогодні правотворчий процес в Україні переживає певну кризу. «Оптимізації» та «реформування» під різними гаслами перетворюються на кампанії, де головним вважається досягнути певних показників чи то лібералізації, чи то дерегуляції, чи то децентралізації і доповісти про їх виконання. При цьому, на жаль, часто «з водою виплескується й дитина». Ось чому конче важливо, створюючи нове, не втратити того, що в екологічному законодавстві є системоутворюючим і принциповим, та пройшло випробування часом.

Комусь може видатися дивним, що цей Коментар підготовлений нами після 25 років чинності Закону. В зв'язку з цим зазначимо, що рамкові закони слід коментувати або одразу після їх прийняття, окрес-

люючи подальший хід законотворчих робіт на їхній базі, або ж, навпаки, коли відповідні законодавчі блоки в основному «заповнені». Ви тримаєте Коментар другого типу. Вважаємо, що саме зараз, коли відповідний рамковий закон, з одного боку, «обріс» величезною кількістю нормативно-правових актів, що розвинули його, з другого ж – все активнішими стають спроби ревізії його базових позицій, потрібним є роз'яснення основних підходів, що становлять основу цього Закону, забезпечення їх непорушності навіть за умови наступних законотворчих дій і кампаній, якими б масштабними вони не були.

Авторам хотілося цим Коментарем окреслити не лише «долю» одного Закону, хоч і базового, а показати всю палітру сьогоденного екологічного законодавства в Україні, підґрунтя якого заклав Закон «Про охорону навколишнього природного середовища».

Н. Р. Малишева

Закон України

«Про охорону навколишнього природного середовища»

Преамбула

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечною для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Цей Закон визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

Цей Закон, як і багато інших законів, особливо тих, що є базовими для регулювання певних сфер суспільних відносин, починається з невеликої за обсягом, але дуже важливої вступної частини – преамбули, оскільки саме в ній визначаються загальна спрямованість відповідного законодавчого акта, його дух і політичні цілі.

Преамбула цього Закону складається з трьох частин, що логічно пов’язані й утворюють одне ціле.

У частині першій слід звернути увагу на дві обставини. Насамперед одразу виділяється трикомпонентність в орієнтації екологічної політики, її спрямованість на вирішення трьох основних завдань: охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, нарешті – забезпечення екологічної безпеки. Важливо при цьому, що Закон не виводить з-під свого регулюючого впливу природні ресурси (землю, її надра, води, ліси, атмо-

сферне повітря, тваринний і рослинний світ), а навпаки, створює загальноправові підходи до їх раціонального використання, поєднаного з охороною. Саме такий підхід покликаний забезпечити цьому Закону провідне місце в ієрархії всього екологічного законодавства, в тому числі – диференційованого по окремих природних ресурсах.

Другий важливий елемент частини першої преамбули – це наголос на зв'язку екологічних проблем, заходів щодо їх вирішення зі сталим розвитком, тобто розвитком, який є соціально, економічно і екологічно збалансованим, що не руйнує навколишнє природне середовища, при цьому забезпечуючи безперервний прогрес суспільства. Важливо, що цей Закон став першим у вітчизняній законотворчій практиці, що ввів це поняття в законодавство України. У міжнародно-правовому лексиконі поняття «сталий розвиток» виникло в останню чверть ХХ ст., у першу чергу як реакція міжнародної спільноти на негативні екологічні наслідки антропогенної діяльності (забруднення довкілля, деградація природного середовища, виснаження природних ресурсів, погіршення екологічних умов життєдіяльності людини). У сучасному вигляді концепція сталого розвитку була введена в обіг ООН після затвердження 42-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН 4 серпня 1987 р. доповіді Всесвітньої комісії з питань навколишнього середовища і розвитку під назвою «Наше спільне майбутнє» (сьогодні відомої як Доповідь Брундтланд). Концепція набула подальшого розвитку і висвітлення в інших міжнародно-правових документах. Ключовими в цьому питанні є принципи 3, 4 Декларації з навколишнього середовища та розвитку, прийнятої на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 3–14 червня 1992 р.). У цих документах проголошено відповідно, що: «право на розвиток повинно дотримуватися таким чином, щоб адекватно задовольнялися потреби сучасного та майбутніх поколінь у галузях розвитку і навколишнього середовища», а «для досягнення сталого розвитку захист навколишнього середовища повинен становити невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатися у відриві від нього». Вимоги щодо сталого розвитку знайшли втілення також у Декларації тисячоліття, прийнятій Організацією Об'єднаних Націй і затвердженій резолюцією № 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 р. та у Порядку денному в галузі розвитку, прийнятому на Саміті ООН, що відбувся у вересні 2015 р. у рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку. В основу поняття «сталий розвиток» покладено розуміння

того, що економічні, соціальні та екологічні цілі суспільства мають не протиставлятися, а узгоджуватися між собою, врівноважуватись. Адже розвиток не може здійснюватися на довгостроковій основі, коли природоресурсна база якісно погіршується і кількісно зменшується. Разом з тим не можна забезпечити охорону навколишнього природного середовища, коли економічне зростання чи вирішення соціальних проблем не враховують фінансових та інших втрат, пов'язаних із руйнуванням довкілля¹.

З огляду на зазначені обставини, сьогодні формується і здійснюється екологічна політика, мета якої визначена у частині другій преамбули. Передбачається досягнення ключових результатів здійснення такої політики, а саме:

– забезпечення безпечного для живої та неживої природи стану природного середовища. Критерії такого стану визначаються системою екологічних стандартів та нормативів. Водночас саме поняття «живої» та «неживої» природи є досить умовним і неоднозначним; важко, наприклад, віднести лісові екосистеми до так званих неживих, або визначити місце в цьому поділі водного джерела з усіма його компонентами. Тому сьогодні відповідне поняття, хоча подекуди і вживається, але у дуже обмеженому контексті;

– захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища (зокрема, шляхом використання споруд, устаткування і пристроїв для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, застосування приладів контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин, впровадження екологічно чистих, ресурсозберігаючих технологій, пошуку та використання нових видів палива – сили вітру, сонячного тепла, морських припливів тощо, заміни хімічних способів боротьби зі шкідниками і хворобами рослин біологічними тощо);

¹ Коментований Закон не оперує поняттям «довкілля». Цей термін було введено у вітчизняний правовий обіг з прийняттям Конституції України, яка використала його як синонім «навколишнього природного середовища». На жаль, до цього часу жоден законодавчий акт не провів розмежування відповідних понять і не дав легального визначення цих термінів та їх співвідношення, що призвело до їх довільного застосування в правотворчості та правозастосуванні. У цьому Коментарі для зручності ми також будемо вживати два паралельні терміни «довкілля» та «навколишнє природне середовище» як синоніми, пам'ятаючи про умовність такого вживання, оскільки автори Коментаря стоять на доктринальній позиції термінологічної неідентичності цих понять, що має знайти своє подальше закріплення в законодавстві України.

– досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи (шляхом усунення факторів, пов'язаних із використанням техніки і технологій, розвитком продуктивних сил, містобудуванням, що породжують конфлікт між природою і суспільством, призводять до деградації навколишнього природного середовища, виснаження природних ресурсів, погіршення екологічних умов існування людини);

– охорона, раціональне використання і відтворення природних ресурсів (шляхом здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, забезпечення їх науково обґрунтованого, комплексного використання та відновлення, збереження природних ресурсів, поліпшення їх корисних властивостей).

Відповідно до цілей екологічної політики, частина третя преамбули орієнтує на визначення відповідним Законом не лише правових, а й економічних, соціальних основ організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Це положення фактично є продовженням розкриття принципу сталого розвитку: спрямованість на врахування інтересів не лише нинішнього, а й прийдешніх поколінь; поєднання у правовому регулюванні екологічних чинників з економічними та соціальними. І текст регулюючої частини Закону демонструє намагання інтегрувати всі три чинники.