

*Н. Р. МАЛИШЕВА,
доктор юридичних наук;
В. І. ОЛЕЩЕНКО,
кандидат географічних наук*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Сучасне екологічне право в Україні вже має досить значну історію правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в інтересах теперішнього та прийдешніх поколінь. Формування відповідної системи екологічного законодавства базувалось на вітчизняній та зарубіжній правовій доктрині. І сьогодні вже можна беззаперечно стверджувати, що в нашій державі практично сформувалась комплексна галузь екологічного права і законодавства, так само, як виокремилась самостійна велика за обсягом і предметним охопленням сфера наукових доктринальних еколого-правових досліджень.

Сучасні здобутки у цій сфері — результат багаторічних наукових пошуків численних представників наукових шкіл правознавців, їх співпраці з фахівцями споріднених галузей знань, правничими науковими центрами інших держав, відповідними державними органами, міжнародними організаціями. Аналізуючи здобутки, можна дійти висновку, що характер регулювання у цій сфері значною мірою відображає рівень зрілості суспільства, його ставлення до екологічних проблем, усвідомлення їх значущості та місця в реальній системі цінностей та пріоритетів.

З початку 90-х років минулого століття, коли Україна стала на шлях незалежного правотворення, екологічне право своїм регулятивним впливом було спрямоване насамперед на правове забезпечення охорони людини, умов її життєдіяльності від шкідливого

зовнішнього впливу, тобто на забезпечення екологічної безпеки, регламентацію використання природних ресурсів, його раціоналізацію, а також на забезпечення належного регулювання суто природоохоронних заходів, зокрема, щодо створення і підтримання охоронного режиму територій і об'єктів природно-заповідного фонду та інших природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, формування на їх основі в подальшому екологічної мережі, забезпечення збереження природного різноманіття з використанням для цього широкого комплексу правових засобів тощо.

Прийнятий 25 червня 1991 р. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» став не лише піонерним для багатьох країн світу, основоположним для формування відповідної галузі в нашій державі, а фактично взяв на себе функції Основ законодавства, рамкового закону, тобто виявився актом, який окреслив шляхи подальшого розвитку еколого-правових відносин, започаткував формування єдиної системи правового регулювання у цій сфері, створення відповідної інституційної бази. Цей Закон протягом подальших років був лише незначною мірою змінений, але широко доповнений законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, які й сформували систему цієї потужної комплексної галузі — екологічного законодавства, яку, можливо, в перспективі точніше було б називати довкіллевим, про що варто було б провести спеціальну дискусію.

При цьому ми як активні учасники процесу творення основ сучасного екологічного права з самого початку сподівались, що подальший розвиток законодавства закономірно передбачатиме поступовий перехід від моделі, яка спирається переважно на адміністративні важелі регулювання суспільних екологічних відносин, до створення умов утвердження партнерських, дружніх відносин між людиною і середовищем її існування, що базувалися б на принципах сталого розвитку, тобто системного поєднання екологічних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших інтересів суспільства, за якої людина могла б брати від природи лише стільки, скільки це мінімально необхідно для забезпечення її економічного та соціального розвитку, дбаючи при цьому, щоб і в довгостроковій перспективі кожен міг задовольняти ці потреби за рахунок відповідних ресурсів та умов.

Передумови для таких сподівань, як ідеологічні, так і правові, на цей момент були підготовлені. Адже на міжнародному політико-правовому рівні вже була досить детально опрацьована концепція сталого розвитку¹, яку підтримала Всесвітня конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) і яка стала домінантною ідеологією цивілізації у XXI ст.²

Протягом 90-х років XX ст. — першого десятиріччя XXI ст. ця теорія набула досить широкого втілення в політичних документах і правових актах практично усіх західних держав. На рівні норм-принципів, законодавчої фразеології і в Україні неодноразово проголошувалась орієнтація політико-правової системи держави на засади сталого розвитку. Закономірним було б чекати, що 20-річне накопичення законодавчого матеріалу, не лише в Україні, а й за її межами, у сфері регулювання взаємовідносин людини і природи мало б забезпечити відповідне переосмислення суспільної парадигми, зміну ціннісних орієнтацій у нашому суспільстві, утвердження принципів сталого розвитку.

Намагаючись оцінити з цього погляду чинну систему екологічного законодавства України, на жаль, доводиться констатувати, що вона все ще не спрямована на створення відтворювальних механізмів, утвердження гармонії економічних, екологічних і соціальних інтересів суспільства, не враховує динамічних особливостей природних та природно-антропогенних систем. Пріоритети суспільного розвитку знову дедалі більше зміщуються в бік поглинання екологічних чинників економічними. У еколого-економічних відносинах і в попередні роки було далеко до досягнення необхідної рівноваги: екологічні інтереси суспільства висувались на порядок денний переважно під впливом Чорнобильської катастрофи, значною мірою з огляду на загрози нових екстремальних екологічних впливів, аварій чи інших надзвичайних ситуацій з небезпечними екологічними наслідками. З часом стимулюючий вплив, суттєве спонукання до активних дій цих факторів поступово мінімізувались, суспільство, а відповідно й особи, уповноважені приймати законодавчі та управ-

¹ *Наше общее будущее: Доклад МКОСР.* — М., 1989.

² Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (14 июня 1992 года). Действующее международное право. — М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. — Т. 3. — С. 687–692.

лінські рішення, дедалі менше зважають на проблеми довкілля. Про це свідчить чимало фактів, ці умови не можна не враховувати у законотворчій діяльності.

Зокрема, проголошений ще на початку 90-х років ХХ ст. принцип цільового використання коштів, що надходять від зборів за забруднення навколишнього природного середовища, розміщення відходів, плати за використання природних ресурсів та з інших аналогічних джерел, все більше порушується на всіх рівнях. На жаль, у суспільній свідомості така ситуація знаходить ледь не одностайну підтримку. Наповнення бюджетів будь-якою ціною, знаходження «резервів» вирішення соціальних та економічних проблем у «екологічній кишені» суспільством загалом сприймається позитивно. Так, за даними опитувань, спрямування Урядом України до Пенсійного фонду коштів, що надійшли до Державного бюджету України за Кіотським протоколом до Конвенції ООН про зміну клімату, понад 90 % населення схвалюють і вважають заходом доцільним і таким, що був викликаний необхідністю першочергового погашення пенсійних боргів, а природа, мовляв, може почекати. Ці кошти дедалі більше трансформуються у звичайне джерело доходів державного та місцевих бюджетів. Остаточою на законодавчому рівні ситуація визначилась з включенням правового регулювання у цій сфері окремими розділами Податкового кодексу України.

Значною мірою не узгоджується з критеріям сталості, екологічними цілями суспільства й бюджетне законодавство України. Кілька років відповідними законами про Державний бюджет України на конкретний рік зупинялась дія тих норм екологічного законодавства, які регламентують, зокрема, спрямування частини коштів, одержаних від зборів за використання природних ресурсів, та грошових стягнень за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища, до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Врешті-решт, відповідні норми екологічного законодавства просто були скасовані з тим, щоб не перешкоджати дії норм бюджетного законодавства.

На нашу думку, проблеми у сфері реалізації принципів екологічного права значною мірою спричинені й тим, що екологічне законодавство у своєму розвитку останнім часом практично перестало

спиратися на належне наукове підґрунтя. Дедалі більшим стає розрив між законотворчою практикою і тим, що пропонує наука екологічного права.

Хоча слід визнати, що і правознавці для розв'язання цієї проблеми, прискорення формування наукових засад вирішення найбільш вагомих проблем мають суттєво активізувати та консолідувати свої зусилля. Йдеться про необхідність критичного аналізу сучасних усталених уявлень про предмет та об'єкт екологічного права, перспективи їх зміни, внутрішню структуру цієї галузі права, співвідношення норм екологічного права між собою, зокрема, місце в цій системі тих норм, які належать до сфери природоресурсного права, а також з нормами інших галузей права, шляхів забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів в умовах глобалізації, транскордонних процесів, розвитку ринкових відносин, дедалі більшого утвердження права приватної власності на природні ресурси, необхідності посилення ролі та дієвості економіко-правових важелів, а також механізмів публічно-приватного партнерства у цій сфері, шляхів оптимізації розподілу повноважень з питань регулювання екологічних суспільних відносин, виходячи не лише з принципів децентралізації, деконцентрації повноважень, а і необхідності неодмінного забезпечення належної реалізації екологічних прав громадян незалежно від місця їх перебування, створення умов для виконання державою її екологічних функцій, формування для цього систем інформаційного забезпечення такої діяльності, підготовки та прийняття управлінських рішень, які могли б дійсно забезпечити реалізацію принципів сталого розвитку.

Привертає особливу увагу й проблема визначення рівнів можливого й граничного впливу на довкілля, оптимальної територіальної організації суспільного життя в інтересах збереження екологічної рівноваги та створення сприятливих умов життя людей, позитивного впливу на їх суспільну свідомість, правового забезпечення економічної оцінки природних ресурсів, екологічної шкоди, спричиненої господарською діяльністю, механізмів забезпечення відтворення та можливого рівня трансформації довкілля в інтересах створення сприятливих умов життя людини, комплексного регулювання використання та відтворення все більш широкого спектру природних ресурсів, зокрема тривимірного, а в перспективі — й чотирирівмірно-

го (з урахуванням фактору часу), простору. Цей перелік актуальних проблем не є вичерпним, його формування також має бути одним з актуальних завдань та питань для обговорення фахівців з екологічного права.

Варто звернути увагу й на той факт, що в Україні, як і в більшості пострадянських держав, поряд зі створенням широкого спектру нормативно-правових актів екологічної спрямованості, все ще зберігається автономність, відокремленість регулювання відносин у цій сфері від регламентації економічних та соціальних процесів. Часто очікуваний позитивний вплив норм екологічного законодавства нівелюється дією законодавства інших галузей, насамперед господарського, які не пов'язані, чи не повною мірою пов'язані з еколого-правовою регламентацією, не забезпечені ґрунтовно опрацьованими механізмами реалізації передбачених ними заходів.

Для цього важливо забезпечити повнішу інтеграцію та координацію їх зусиль, зокрема й для розроблення пропозицій щодо системного удосконалення екологічного законодавства, розроблення довгострокової (хоча б на десятиріччя) концепції розвитку цієї досить складної галузі права України з урахуванням перспектив розвитку інших галузей права.

Успішному вирішенню цього завдання значною мірою має сприяти поява останнім часом досить вагомих розробок щодо джерел екологічного права¹, спеціального природокористування², правових форм екологічного контролю³, компенсації екологічної шкоди⁴, щодо охорони та раціонального використання земель та інших природних ресурсів⁵. Засади сучасного екологічного права, його методологію та актуальні проблеми досить повно викладено у низці підручників для вищих навчальних закладів, підготовлених і опублікованих

¹ Гвоздик П. О. Джерела екологічного права. — К.: Правова єдність, 2012. — 304 с.

² Комарницький В. Право спеціального природокористування. — К., 2011. — С. 424.

³ Правові форми екологічного контролю. — К., 2012. — С. 760; Головкин О. В. Організаційно-правові засади державного контролю і нагляду в галузі охорони довкілля в Україні. — К., 2010. — С. 424.

⁴ Краснова М. В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України. — К., 2008. — С. 440.

⁵ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні. — К., 2011. — С. 688.

останнім часом практично усіма провідними центрами екологічного права.

В Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України за останні роки виконувались спеціальні фундаментальні та прикладні дослідження, зокрема, щодо сучасних проблем міжнародного та вітчизняного екологічного права, шляхів удосконалення природо-ресурсного законодавства, правового та організаційного забезпечення реалізації принципів сталого розвитку, правових засад організації та функціонування екологічної мережі та з деяких інших питань.

Саме результати цих досліджень й мають бути покладені в основу концепції подальшого розвитку екологічного законодавства в Україні. Такий стратегічний документ закономірно мав би стати невід'ємною складовою забезпечення довгострокової екологічної політики держави. Адже саме правова система насамперед спрямована на реалізацію державної політики, і від її досконалості значною мірою залежить успішність суспільного розвитку, реалізація державної політики у цій сфері.

Впродовж досить недовгої історії існування сучасної Української держави такі стратегічні документи приймалися вже двічі. Першим засадничим актом, що накреслив основні засади екологічної політики держави та шляхи її реалізації, стали «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затверджені Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р.¹

Наступний аналогічний документ під назвою «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (далі — Стратегія) був затверджений Законом України від 21 грудня 2010 р.²

Не вдаючись до детального аналізу всіх аспектів цієї Стратегії, вважаємо за необхідне зазначити, що її підрозділ 4.8 «Законодавство в сфері охорони навколишнього природного середовища» навряд чи можна визнати таким, що окреслює реальні конкретні засоби правового забезпечення досягнення цілей, визначених самою Стратегією,

¹ *Відомості* Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.

² *Голос* України. — 2011. — 14 січ.

і у зв'язку з цим розглядати документ як концепцію розвитку екологічного права та законодавства.

Оцінюючи цей документ з точки зору визначення ним основних напрямів розвитку екологічної політики і законодавства, доводиться, на жаль, констатувати його декларативний характер, необґрунтовану еkleктичність у виборі пріоритетів відповідної політики; суттєві розбіжності між цим документом та Концепцією національної екологічної політики¹, що передувала розробці проекту Стратегії, відсутність наступності цього документа щодо Основних напрямів 1998 р., наявність значної кількості внутрішніх суперечливих позицій.

Так, серед принципів національної екологічної політики в розділі 2 Стратегії називається забезпечення збалансованості екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільного розвитку держави, з чим не можна не погодитись. Водночас у розділі 1, підрозділі «Збалансоване використання природних ресурсів» зазначається, що «сталій розвиток — це *насамперед* економічне зростання, за якого ефективно розв'язуються найважливіші проблеми життєзабезпечення суспільства без виснаження природних ресурсів, забруднення навколишнього природного середовища». Таким чином, нехтується глибинний зміст концепції сталого розвитку, а саме: відсутність переваг жодного з елементів розвитку.

Суттєві зауваження можна висловити й щодо достовірності оцінок цього стратегічного документа, рівня обґрунтованості наведених у ньому показників, юридичної та наукової точності. Відомо, що в стратегіях розвитку в обов'язковому порядку визначаються необхідні ресурси, джерела їх надходження та задіяні інструменти виконання (регулятивні, інституційні, законодавчі, заохочувально-економічні, фінансові, інформаційні, координаційні, механізми міжнародного співробітництва та інші), що в даному документі представлені фрагментарно, без належного ранжування. Крім того, документи подібного спрямування, їх цілі мають бути *вимірюваними*, для чого ними передбачаються чіткі й зрозумілі *індикатори* ефективності їх реалізації. У Додатку до Стратегії вміщено «Показники ефективності

¹ *Концепція* національної екологічної політики, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10. 2007 р.

Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року». Однак індикатори в цій частині встановлені лише в загальному вигляді: ціль; сфера регулювання; одиниця виміру (відсотки, штуки, міліграми на кубометр тощо). Ніякого уявлення про критерії, за якими можна буде оцінювати короткострокові, середньострокові та довгострокові результати здійснення стратегії, Додаток не містить.

Значною мірою у зв'язку з цим, а також з огляду на низку інших ознак важко визнати, що законотворчий процес в екологічній сфері в Україні розвивається за науково обґрунтованими принципами. Адже цей розвиток часто не просто не враховує, а відверто ігнорує засади сучасної системи екологічного законодавства України, сформовані у попередні роки з урахуванням кращого світового досвіду.

Дедалі відчутнішими стають намагання зруйнувати здобутки минулих періодів, напрацьовані протягом 20 років як у надрах самого екологічного права, так і у суміжних з ним інших галузях права, інституційні зв'язки, глибинні взаємовпливи, відповідне праворозуміння, що формується в судах, у суспільстві в цілому.

У заходах щодо законодавчих перетворень в екологічній сфері, як, до речі, й у багатьох інших сферах, уже тривалий час найбільш популярним є слово «реформування», за яким часто важко виявити ознаки дійсно системних позитивних змін. Зазвичай, засоби здійснення проголошених заходів не відповідають поставленій меті, не спираються на серйозні прогностичні дослідження прямих і непрямих наслідків тих чи інших змін у законодавстві.

Зокрема, серед основних принципів та напрямів національної екологічної політики зазначеною Стратегією виділено аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які мають ґрунтуватися на результатах стратегічної екологічної оцінки та *державної екологічної експертизи* (розділ 2). Розділом 4 цього ж документа екологічна експертиза визнана одним із основних інструментів реалізації національної екологічної політики, важливим пріоритетом у природоохоронній діяльності, що потребує поліпшення фінансової підтримки (п. 4.4).

Незважаючи на це, практично синхронно в часі, а саме 13 січня 2011 р. було прийнято та введено в дію Закон «Про регулювання містобудівної діяльності», метою якого, серед іншого, проголошено удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будів-

ництві. Законом запроваджується нове регулювання не лише місто-будівних відносин, а й пропонуються зміни до цілої низки законодавчих актів, що належать до інших галузей права, а саме — екологічного, санітарно-гігієнічного, земельного, радіаційного, фінансового, інвестиційного, про місцеве самоврядування, культуру та археологічну спадщину тощо. Також внесено зміни й до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про екологічну експертизу» щодо вилучення з-поміж об'єктів екологічної експертизи передпроектної та проектної документації, хоча оцінка екологічної обґрунтованості саме таких об'єктів експертизи є квінтесенцією цього інституту, спонукальним мотивом до його запровадження ще у 90-х роках ХХ сторіччя.

Або ж інший приклад — Стратегія декларує необхідність урахування в процесі вдосконалення екологічного законодавства тих питань, що викликають особливий суспільний резонанс. Серед них, зокрема, названо оптимізацію планування забудови і розвитку зелених зон. Проголошується також необхідність сприяння «організації широких громадських обговорень, зокрема, щодо планів будівництва».

Однак зазначений вище Закон поставив заслон не лише проведенню експертизи проектів будівництва, а й громадському обговоренню відповідних питань, які цілком правомірно викликають громадський інтерес.

Ця ситуація може слугувати зразком непослідовності та значної заангажованості розвитку екологічного законодавства в Україні на сучасному етапі.

Проблеми забезпечення необхідного співвідношення національного екологічного законодавства та міжнародного права навколишнього середовища, взаємозв'язків і взаємозалежностей екологічного законодавства з актами інших галузей, що регулюють екологічні відносини, проблеми систематизації — все це за сучасних обставин відходить дедалі більше на другий план, суттєво нехтується в законотворчому процесі. При цьому ефективного механізму узгодження конкретних правових актів з основами відповідної державної політики, визначеної Верховною Радою України в установленому Конституцією України порядку, провідними науковими установами, на жаль, не сформовано.

Варто звернути увагу й на необґрунтований «законотворчий бум», який спостерігається у екологічній сфері, намагання приймати все нові нормативно-правові акти для поступової, але послідовної зміни порядку правового регулювання важливих питань в інтересах окремих суб'єктів.

При цьому недооцінюється важливість системного розвитку екологічного законодавства, забезпечення розкриття потенціалу вже чинних правових норм, удосконалення механізмів правореалізації, неухильного дотримання тих норм, що вже діють. Таке явище отримало в науці назву «фетишизації законів»¹.

Приклади безпідставної підміни удосконалення правореалізаційних механізмів правотворчими вже є численними. Ось один із них. На поточний момент в Україні склалася загалом розвинена законодавча база, що створює умови для досить ефективного регулювання відносин у сфері управління побутовими відходами, у тому числі впроваджувати систему роздільного збирання таких відходів, їх механізоване сортування з вилученням ресурсоцінних компонентів, переробку їх на необхідні суспільству матеріали та вироби.

Відносини у цій сфері на даний час регулюються Законами України «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про металобрухт», «Про житлово-комунальні послуги», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», Програмою поводження з твердими побутовими відходами, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 265.

Створенню умов для роздільного збирання побутових відходів шляхом запровадження соціально-економічних механізмів, зокрема, заохоченню утворювачів цих відходів до їх роздільного збирання, сприяли зміни, внесені 21 січня 2010 р. до Законів України «Про відходи», «Про місцеве самоврядування», Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших нормативних актів.

¹ Васильєва М. И. Публичные интересы в экологическом праве. — М., 2003; Боголюбов С. А. Экологический кодекс и систематизация законодательства // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке: Труды Ин-та государства и права Российской Академии наук. — 2007. — № 5. — С. 74.

Передбачено здійснення необхідних організаційно-технічних заходів під час проектування та будівництва, зокрема шляхом облаштування контейнерних майданчиків для роздільного збирання і зберігання побутових відходів та ціла низка інших конкретних заходів.

Незважаючи на наявність такої законодавчої бази в сфері поводження з твердими побутовими відходами, слід констатувати тут вкрай незадовільний стан правореалізації, недотримання відповідного законодавства як з боку власників відходів, так і з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, господарюючих суб'єктів, які займаються діяльністю у сфері поводження з відходами, відсутність належної координації їх діяльності. Не вирішується питання пошуку додаткових джерел фінансування для здійснення заходів щодо поводження з твердими побутовими відходами. Таким чином, є достатньо підстав для того, щоб вважати, що проблема підвищення ефективності управління відходами споживання, мінімізації їх негативного впливу на довкілля на даний час перебуває в площині не правотворчості, а правореалізації, на що б і мали бути спрямовані суспільні дії. Натомість наприкінці 2010 р. усі заінтересовані міністерства та інші центральні органи виконавчої влади отримали доручення Уряду щодо розроблення законодавчих пропозицій для підвищення ефективності діючої системи збирання відходів, у тому числі впровадження системи роздільного збирання твердих побутових відходів. Зміни до законодавства, які було внесено у 2012 р. за результатами виконання цього доручення, лише засвідчили неефективне використання досить обмеженого ресурсу законотворчості, посилили процес фетишизації законів, спричинивши нові колізії та дублювання, що негативно впливає на стан правопорядку у вказаній сфері, оскільки постійна зміна законодавчої бази є одним з визначальних факторів, що посилює необов'язковість виконання законів.

Розрив між проголошеними політичними гаслами й напрямками реальних дій, з одного боку, та їх практичним втіленням у законодавстві — з другого, стає можливим внаслідок дії системи факторів. Серед них найбільш потужними сьогодні варто визначити ідеологічні — надмірна концентрація влади в руках однієї політичної сили, що створює організаційно-правову можливість неврахування в законотворчому процесі всього спектру політичних позицій та професійних вимог суб'єктів громадянського суспільства тощо.

Хаотичності, несистемності законодавчих змін в екологічній сфері сприяє й саме чинне екологічне законодавство, яке вже стало майже неосяжним навіть для фахівців, не кажучи вже про громадян, суб'єктів господарювання. Воно є таким як за обсягом, різнохарактерністю сфер правового регулювання, рівнів регулюючих інстанцій, наявністю внутрішніх та зовнішніх (міжгалузевих) неузгодженостей. Можна констатувати й відсутність у депутатського корпусу бажання та умов для того, щоб розібратись у сутності питань, належних базових знань з екологічного права та основ юридичної техніки, чому сприяє й практична відсутність системи їх фахової підготовки, хоча б на тому рівні, який запроваджувався в 90-х роках ХХ ст.

Великі резерви підвищення ефективності екологічного законодавства, нормотворчості у цій сфері мали б бути закладені в потенціалі спеціально уповноважених органів, виходячи з їх повноважень, адже саме ці органи, щоденно застосовуючи екологічне законодавство, мають бути найбільш чутливими до оцінки його сильних та слабких сторін, а тому могли б фахово впливати на визначення напрямів законотворчості. Однак політизація кадрових призначень, часті кадрові зміни у профільному міністерстві (за роки незалежності змінилось 11 міністрів і кожен новий очільник галузі практично повністю змінював структуру та склад вищого та середнього рівнів державних службовців), виведення із сфери його впливу низки важливих структур, які займаються питаннями земельних ресурсів, лісового та мисливського господарства, охорони тваринного світу, моніторингу довкілля, не дають змоги цьому міністерству забезпечити послідовність, професійність, наступництво в застосуванні норм права, унеможливають дієвий аналіз ефективності та науково обґрунтований прогноз впливу чинних еколого-правових норм на суспільні відносини в майбутньому. Це означає, що фаховий вплив профільного міністерства на розвиток екологічного законодавства, реальне регулювання відносин у цій сфері на даний час є вкрай недостатнім.

Вважаємо, що після 20 років незалежного екологічного правотворення в Україні є всі підстави для постановки питання про необхідність припинення нестримної, «галопуючої законотворчості», зосередження уваги на проблемах систематизації, посилення наукової обґрунтованості чинного екологічного законодавства в рамках правової системи України.

Починати цей процес необхідно з проведення «інвентаризації» того нормативно-правового масиву, що вже існує. За результатами здійснення такої роботи слід насамперед впорядкувати еколого-правову термінологію, яка на сьогодні викликає чимало суперечок в наукових колах і складностей у правозастосуванні.

Найбільш масштабною повинна стати робота щодо відслідковування механізму дії кожної норми базових екологічних законів. Виконання цієї роботи передбачає залучення до сфери правового аналізу норм не лише матеріального, а й процесуального права, аж до відомчого рівня, адже матеріальна норма, якщо її виконання не забезпечено відповідними механізмами, процедурами, втрачає свій регулюючий вплив на суспільні відносини, перетворюючись на декларацію. Такий аналіз допоможе інвентаризувати норми дублюючого, колізійного характеру, впорядкувати їх. Інвентаризаційні роботи неодмінно виявлять також застарілі норми, що не відповідають сучасній екологічній політиці держави та засадам сталого розвитку. За результатами такої роботи мають бути сформульовані пропозиції щодо їх скасування чи заміни.

Відомо й те, що, зважаючи на об'єктивні та суб'єктивні умови, в яких приймалися деякі екологічно орієнтовані нормативні акти, їх регулюючі положення подекуди виявилися не на належному рівні, тобто їх юридична сила потребує підвищення, зокрема, до рівня актів Уряду чи законів. Тому такі норми також повинні бути виокремлені для врахування у подальшій законотворчій діяльності.

У процесі підготовчих робіт слід проаналізувати й норми всіх міжнародних договорів екологічної спрямованості, стороною яких є Україна, на предмет повноти їх імплементації у вітчизняне законодавство.

При цьому варто виділити окремо завдання, пов'язані з адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що має особливе значення для належного утвердження нашої держави на міжнародному рівні.

Після проведення такої широкомасштабної «інвентаризації» можна буде приступити до кодифікації у цій сфері, завдання проведення якої в Україні було офіційно поставлене ще на межі XX і XXI століть.

Концепція кодифікації екологічного законодавства України розробляється наразі в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України за участю провідних фахівців інших наукових центрів з урахуванням світового та вітчизняного досвіду виконання таких робіт. Проект концепції буде винесено на широке обговорення і після узгодження науковою спільнотою буде запропонований відповідним державним органам для затвердження.

Для участі у здійсненні такої кодифікації, розроблення на основі сформованої концепції Екологічного кодексу України, а в подальшому, можливо, й Природоресурсного кодексу України, має бути залучено широке коло фахівців-юристів — як науковців, так і практиків природоохоронних органів, екологічної громадськості, бізнесу та інших державних та громадських структур. З огляду на це зростає актуальність розширення підготовки фахівців з екологічного права, забезпечення їх відповідними спеціальними знаннями та навичками роботи у сфері систематизації, зокрема кодифікації, законодавства.

Законопроекти, які буде розроблено за результатами такої роботи, у разі їх прийняття, мають стати більш стабільними і надійними, ніж сучасні закони, ефективними регуляторами екологічних правовідносин, забезпечення досягнення поставлених стратегічних довгострокових цілей в інтересах усього суспільства.