

УДК 349.6

І.В. БРИГАДИР, канд. юрид. наук, доц.,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ПИТАННЯ СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Ключові слова: система права, структура системи права, система екологічного права, структура екологічного права, екологічне право.

В науковій правовій літературі тривалий час існує дискусія щодо структури та місця в системі права такої галузі як екологічне право. Погляди на вказану проблему подекуди є майже діаметрально протилежні. В залежності від тематики дослідження, його галузевої належності вчені відводять різне місце

Від вирішення даного теоретичного питання, і навіть від точки зору на нього, залежить вирішення низки практичних проблем та питань, як то: напрямки подальшого розвитку природоохоронного та природоресурсного законодавства, його кодифікація, принципи розвитку правового регулювання окремих видів природокористування тощо.

На цьому тлі зростає значення теоретичних розробок з питань системи екологічного права. Питанню дослідження системи екологічного права приділяли увагу такі вчені-правознавці як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.М. Беженарь, Є.С. Бердніков, Ю.О. Вовк, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.М. Пашенко, А.К. Соколова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та низка інших. Метою статті є комплексний розгляд наукової літератури з питань побудови системи екологічного права України, а завданням – визначення авторського бачення на систему екологічного права та його співвідношення з іншими елементами системи права, які регулюють відносини пов'язані з використанням природних ресурсів. Її новизна полягає в тому, що надано авторське бачення структури екологічного права та необ-

хідності її врахування в розробці вітчизняного екологічного законодавства.

Висвітлення матеріалу, на нашу думку, необхідно розпочати з визначення витоків самої проблеми визначення місця та системи екологічного права. Відомим є той факт, що розвиток природоохоронного законодавства відбувався шляхом тривалого еволюційного розвитку системи законодавства і права які регулювали суспільні відносини, що виникали з приводу використання людиною певних елементів або «дарів» природи.

Так, поступово в рамках приватного (цивільного) права було сформовано певне коло норм, які регулювали відносини по використанню землі (в широкому розумінні) і всього, що з нею пов'язано: безпосередньо земля як територіальний базис та засіб виробництва; води або водні об'єкти; надра та їх корисні копалини; тваринний та рослинний світ. По суті це було земельне право в широкому розумінні – право, яке регулювало використання всього, що є на певній земельній ділянці, над і під нею.

З часом, практика правового регулювання йшла шляхом все більш глибокої диференціації масиву правових норм в залежності від безпосереднього природного об'єкту, поводження з яким і було врегульовано. Одним із перших про це вказав у одному із своїх виступів О.А. Рускол [1, с.415–416], який вказав, на необхідність поступового виділення земельного права, а також неможливість приєднання його до державного, адміністративного та цивільного. Ним вперше було запропоновано розглядати земельне право як самостійну галузь з виділенням окремих предметів правового регулювання майбутнього водного, гірничого та лісового законодавства.

Так почалося виокремлення водного, гірничого, флористичного, фауністичного та іншого законодавства і права. Природним було те, що в такій роботі неодмінно з'являлися різні точки зору як на процес такої диференціації так, і її теоретичне обґрунтування.

Ще в другій половині ХХ століття серед вчених-правознавців колишнього СРСР роз-

горілась гостра дискусія щодо предмету та системи права, яке регулює відносини щодо охорони та використання природних об'єктів. Дана дискусія не закінчена і до сьогодні. В основу її було покладено саме розуміння та межі предмету відповідної галузі права.

В 50–60 роках у зв'язку із збільшенням антропогенного навантаження назріла необхідність розробки законодавства про охорону природи. На той час в рамках земельного, водного, лісового та гірничого законодавства поступово формувалися вимоги про охорону окремих об'єктів при їх експлуатації. Водночас, вчені наполягали на формуванні комплексного нормативного акту, який би встановив загальні засади охорони природи в СРСР.

Хід дискусії про предмет та співвідношення природоохоронного та природоресурсного права було досить детально описано в монографічному дослідженні А.П. Гетьманом [2, с.48–53]. Результатом стало визнання та сприйняття науковою спільнотою необхідності дослідження проблем комплексного підходу до регулювання охорони природи та розробки відповідного законодавства.

Однак, так і не було опрацьовано єдиного підходу до місця природоохоронного права в системі права. На противагу висловлювалася думка про існування єдиної галузі права – природоресурсного права, яке в собі охоплює всі питання охорони та використання природи. Одним із розробників цієї ідеї був видатний вчений-правознавець, представник Харківської правової школи Ю.О. Вовк. У своїй роботі «Радянське природоресурсне право і правова охорона навколишнього середовища», він вказав, що природоресурсне право має єдиний предмет правового регулювання – суспільні відносини, які складаються з приводу використання природних ресурсів. Природоохоронне право, яке протиставляється природоресурсним галузям немає самостійного предмету правового регулювання. Адже не можливо розділити правовідносини з експлуатації природних об'єктів на відносини по охороні та експлуатації. Не можливо корис-

туватися багатствами природи не охороняючи їх. А те, що не використовується, в охорони не потребує [3, с.462–467].

Ю.О. Вовк запропонував систему природоресурсного права поділити на Загальну та Особливу частини. Де, в рамках особливої частини, виділялися:

- право користування землею;
- право користування водами;
- право користування лісами;
- право користування надрами;
- правове регулювання полювання та рибальства, організації охорони об'єктів природи.

На рубежі 80–90 років ХХ століття, природоресурсне право перетворилося на екологічне, яке у свою чергу об'єднало природоохоронну та природоресурсну складову. З цього часу іде дискусія щодо системи і місця в системі права України екологічного права. В сучасній науковій та навчальній літературі немає єдиного підходу до цього.

Не допомагають у визначенні системи та місця екологічного права дослідження в інших галузях юридичної науки, які так чи інакше, торкаються цього питання. Так, в окремих дослідженнях з адміністративного права зазначається: «...відносини, які складаються у сфері охорони навколишнього природного середовища, у своїй переважній більшості є публічно-правовими, у зв'язку з чим їх охорона та захист здійснюється спеціальною групою суб'єктів публічної адміністрації, діяльність яких у даній сфері регулюється нормами Загального адміністративного права та нормами підгалузі Особливого адміністративного права – екологічного права, у змісті якого, з огляду на принципову відмінність об'єктів екологічних відносин, можуть бути виділені підгалузі права другого рівня: земельне право, водне право, лісове право, фауністичне право, атмосферне право, право поводження з відходами, ландшафтне право, право екологічної безпеки [4, с.347].

З такими тезами досить важко погодитися. Як на нас, в наведеній вище цитаті, проводиться певна підміна поняття публічного пра-

ва – адміністративним, з усіма наслідками цим викликаними. Ніким не заперечується поділ на системи права на публічне та приватне, але даний поділ є умовним і існує для вироблення та головне збереження концептуальних засад правового регулювання. Однак, навіть цей поділ поступово «розмивається» формуванням галузей права, які одночасно поєднують обидві ці складові (екологічне, інформаційне та ін.). По суті, одне тільки застосування імперативного (адміністративно-правового) методу правового регулювання не може дозволяти перетворювати певну галузь права в складову іншої. Інакше, вся система права має складатися тільки з цивільного та адміністративного права.

Концептуально всі точки зору вчених на проблему місця і відповідно структури екологічного права можна умовно поділити на два основних види:

- екологічне право є комплексною галуззю права, яка включає в себе самостійні галузі права – земельне; водне, гірниче; лісове; фауністичне та атмосфероохоронне;

- екологічне право є самостійною галуззю права, до якого входять в якості підгалузей земельне, водне, гірниче, флористичне, фауністичне та атмосфероохоронне право.

Даний поділ є умовним, адже бачення комплексності в різних авторів є різним. Наприклад, Ю.С. Шемшученко вказує: «Характерною особливістю екологічного права як комплексної галузі є включення до неї визначених на сьогодні інших галузей права – земельного, гірничого, водного, лісового, фауністичного і атмосфероохоронного. Ці галузі мають власну внутрішню структуру, свій предмет і метод правового регулювання. У системі екологічного права вони фактично є його підгалуззями. Земельне, гірниче, водне, лісове, фауністичне і атмосфероохоронне право забезпечують диференційований підхід до екологічно обґрунтованого використання кожного з відповідних природних ресурсів, тоді як норми загальної частини екологічного права «нашаровуються» над вказаними підга-

луззями, виконуючи функції силового інтеграційного поля» [5, с.18–19].

В рамках викладення матеріалу статті не вбачається необхідності детального аналізу існуючих точок зору на проблеми структури екологічного права, зокрема його співвідношення із земельним, водним чи гірничим правом. Вони відомі науковій спільноті та детально висвітлені в літературі. Важливим є власний погляд автора на дану проблему. І в цьому зв'язку цікавою є позиція О.Л. Добовик, яка вказує: «Главная цель экологического права – сохранение жизни на Земле и обеспечение необходимых условий жизнедеятельности человека – определяет место его как над-супер-сверхотрасли права» [6, с.10–11]. Даний погляд О.Л. Добовик не позбавлений сенсу в сучасних умовах. Адже, виходячи з результатів роботи в рамках розвитку концепції сталого розвитку, зокрема з часу конференції в Ріо-де-Жанейро в 1992 році, можна говорити про поступове ігнорування окремими країнами деяких напрямків роботи, затягування та бюрократизація процесу міжнародної співпраці, переважання економічного мислення над екологічним – все це реалії сьогодення. І в такому випадку формування національного екологічного законодавства та права має відбуватися уже навіть не на базі міжнародних вимог, а певним чином випереджати їх. Розвинуті країни світу не намагаються наслідувати «зовнішні» орієнтири в побудові власного природоохоронного законодавства. Вони самі створюють певні тренди, за якими намагаються тягнутися інші. В крайньому разі вирішення місцевих та регіональних проблем, як внесок загальне вирішення глобальних екологічних проблем, під силу кожній державі.

Однак, на думку автора, досить важко і не завжди необхідно намагатися вносити в систему права елементи, які до цього не були опрацьовані теорією права або практикою законодавства. Такі дії можуть призвести до надмірного перевантаження наукових досліджень теоретичними проблемами, які не ма-

ють практичного навантаження. Більше того, доцільно взагалі не піднімати питання про «більшу чи меншу» вагу чи значення окремих галузей права поряд з іншими.

Вбачається, що всі наукові дослідження, незалежно від галузі знань, в кінцевому результаті мають вирішувати певну практичну проблему. Такою проблемою може бути подальший розвиток певної галузі знань – для фундаментальних наук, створення нових технологій, матеріалів чи устаткування, накопичення знань про досліджувані явища – для прикладних наук.

В юридичних науках, основним кінцевим результатом досліджень мають бути наукові доробки розвитку законодавства та практики його застосування. Ось тут і постає питання про корисність існування різних поглядів на одне явище. Зрозуміло, що тільки в спорах народжується істина. А переважання однієї думки над всіма іншими, з одночасним пригніченням розвитку альтернативних поглядів не сприяє прогресу. Однак, виникає питання як впливає наявність різних поглядів на структуру екологічного права, а відповідно і предмет його правового регулювання.

З огляду на практику законотворення не завжди корисно. Досліджуючи питання правового регулювання використання окремих природних об'єктів, дослідники досить часто намагаються обґрунтувати «самостійність» певної галузі природоресурсного права. В такому випадку, екологічне має бути і відповідно називається комплексною або інтегрованою галуззю права.

В кінцевому результаті це призводить до відповідного напрацювання власних: предмету, методу, принципів та інших ознак самостійної галузі права. Водночас, намагання такого виокремлення не обов'язково призводить, але може призводити до певного роду ігнорування приписів екологічного права.

І приклади цьому є. Так, ст.3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» містить низку принципів охорони навколишнього природного середовища,

які за своїм значенням мали б бути сприйняті галузевими нормативними актами. Однак, такого не відбулося. Стаття 5 Земельного кодексу України називає тільки 5 принципів, із яких один відповідає названям в законі. Закон України «Про рослинний світ» згадує поняття принципи один раз в тексті, а стаття 5 Закону, яка по суті присвячена принципам, називається «Основні вимоги до охорони, використання та відтворення рослинного світу».

До чого це призводить, до поступового створення системи законодавства, яка не відповідає базовим принципам відповідної галузі права. Тобто, існує екологічне право, яке містить норми про охорону навколишнього середовища в цілому та окремих його компонентів. На його основі розробляється відповідне законодавство. Паралельно розвивається система галузевого законодавства про охорону, а здебільшого використання окремого природного об'єкта. Логічним вбачається і свого часу наголошувалося, зокрема Ю.О. Вовком, що використання не можливе без охорони. Однак порядок та принципи охорони, в процесі розробки «спеціалізованого» законодавства можуть змінюватися. Крім того, природа розвивається не на основі законодавства, а на основі своїх власних законів і є комплексним явищем, яке неможливо розглядати через призму поводження з окремими об'єктами без врахування їх взаємодії з іншими.

Вбачається неможливість збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів на основі низки самостійних галузей права, які не мають єдиної основи. А шлях до такого розвитку законодавства формально відкритий з 2012 року. До цього часу ст.2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» була викладена в наступній редакції: «Відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються цим Законом, а також розроблюваними 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 16.10.2012 року в рамках «оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, було внесено зміни та виключено формулювання «...розроблюваними відповідно до нього...» [7].

Формально, з цього часу можна говорити про те, що не існує єдиної взаємоузгодженої системи екологічного законодавства, а є певна сукупність однорідних за юридичною силою нормативних актів – законів та кодексів України, які покликані регулювати суспільні відносини з приводу охорони та використання окремих природних об'єктів. Досвід розвинутих країн, в тому числі Європейського Союзу, вказує на необхідність комплексного підходу до регулювання охорони та використання природних об'єктів на основі єдиних принципів, які враховували б закономірності розвитку та існування природи.

В якості висновків необхідно зауважити наступне. На думку автора, на сучасному етапі розвитку екологічного законодавства необхідно об'єднувати зусилля науковців для вироблення цілісної системи екологічного права та, як наслідок, законодавства з метою запровадження раціонального природокористування та належної охорони навколишнього середовища. Не на часі визначати що є головнішим – екологічне, земельне чи водне право. На розвиток та функціонування відповідної екосистеми це немає жодного впливу. А от розбалансування системи галузевого законодавства може вплинути. Адже, вимоги законодавства мають виконуватися певним колом реальних живих людей, і далеко не всі з них мають відповідні сили, здібності та можливості досягнути «багатогранну» систему екологічного законодавства з власними принципами функціонування та правового регулювання. Не дарма свого часу були здійснені розробки О.Л. Дубовик та С.М. Кравченко стосовно психологічних та соціологічних аспектів застосування екологічного законодавства.

Абсолютно не заперечується необхідність та доцільність подальшого розвитку законодавства в руслі диференціації правового регулювання окремих видів діяльності у сфері охорони та використання природних об'єктів. Наголошується тільки на необхідності виконання такої роботи на основі єдиних правил, принципів та підходів.

Тому, на думку автора, вбачається необхідним розглядати екологічне право як сформовану галузь права, з чіткою підгалузевою структурою, до особливої частини якої входять в якості підгалуздей: земельне право; водне право; гірниче право; флористичне право, фауністичне право, атмосфероохоронне право; право поводження з відходами. Даний підхід необхідно використовувати при розробці галузевого екологічного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рускол А. А. Предмет и система земельного права / А. А. Рускол // Труды первой науч. сессии Всесоюз. ин-та юрид. наук (27 янв. – 3 февр. 1939 г.) / под ред. И. Т. Голякова. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – С. 415–416.
2. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Харків : Право, 2012. – 448 с.
3. Вовк Ю.О. Вибрані праці / Вовк Юліан Олександрович / упоряд. А. П. Гетьман, М. В. Шульга ; відп. ред. М. В. Шульга. – Харків : Юрайт, 2013. – 704 с.
4. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 415 с.
5. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Вид-во «Юридична думка», 2005. – 848 с.

6. Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах : учеб. пособие. Дубовик О. Л. – М. : Проспект, 2001. –304 с.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оп-

тимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» // ВВР України. – 2013. – № 46.

Бригадир І. В. Щодо питання системи екологічного права / І. В. Бригадир // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 5–10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_3.pdf

Висвітлюються доктринальні підходи до визначення системи екологічного права та її впливу на розвиток екологічного законодавства. Вказується на розвиток екологічного права як самостійної галузі права з розвинутою підгалузеву структурою.

Бригадир І.В. К вопросу системы экологического права

Освещаются доктринальные подходы к определению системы экологического права и ее влияния на развитие экологического законодательства. Указывается на развитие экологического права как самостоятельной отрасли права с развитой подотраслевой структурой.

Bryhadyr I.V. On the Issue of the Structure of the Environmental Law

It was illuminating doctrinal approaches to the definition of environmental law and its impact on the development of environmental legislation. Indicates the development of environmental law as a branch of law developed sub-sectoral structure.

Форум права Форум