

Система екологічного права. Розвиток вітчизняного екологічного законодавства. Джерела екологічного права. Проблеми назви галузі права

Поняття "система екологічного права" включає в себе три значення: галузь права, правова наука, навчальна дисципліна.

Як галузь права екологічне право має, як уже зазначалось, свій особливий предмет правового регулювання і має певну систему. У ній виділяються норми загального характеру, що визначають основні положення щодо організації охорони навколишнього природного середовища. Ці норми утворюють загальну частину екологічного права. Норми ж, присвячені безпосередньо врегулюванню питань охорони та використання природних ресурсів, забезпеченню екологічної безпеки в окремих сферах суспільного життя, утворюють особливу частину екологічного права.

Основу екологічного права складають еколого-правові норми. Як і інші правові норми вони мають наступні ознаки: являють собою загальне правило (регулюють не поодинокі відношення, а типові види відносин); містять положення, що розповсюджуються на певне коло осіб; розраховані на неодноразове застосування (тобто мають застосовуватися невизначену кількість разів, аби були юридичні факти, що є підставою для застосування відповідних норм). Як і інші правові норми еколого-правові норми мають структуру, елементами якої є гіпотеза, диспозиція, санкція.

За змістом еколого-правові норми поділяються на: а) норми-принципи; б) норми пріоритети; в) норми-правила.

Норми принципи закріплюють засади охорони довкілля, визначають ключові, базові положення екологічної політики держави. Вони містяться в Конституції України й інших законодавчих актах. Зокрема, стаття 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" до основних принципів охорони навколишнього природного середовища віднесла: пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій; збереження просторової та видової різноманітності й цілісності природних об'єктів, і комплексів; науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук і прогнозування стану навколишнього природного середовища; обов'язковість екологічної експертизи; гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду тощо.

Норми-пріоритети встановлюють певні переваги щодо охорони окремих природних ресурсів. Так, законодавством передбачено пріоритет охорони земель сільськогосподарського призначення, використання водних джерел, насамперед для задоволення питних і побутових потреб, охорони лісів, що мають кліматичне,

оздоровче, санітарно-гігієнічне значення, збереження генетичного різноманіття тваринного світу тощо.

Норми-правила містять вимоги, правила щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки. Ці норми поділяються на попереджувальні (спрямовані на запобігання виникненню шкідливих екологічних наслідків), заборонні (містять заборони щодо дій, які можуть заподіяти шкоду довкіллю), уповноважуючі (визначають умови та порядок виникнення права природокористування та його реалізації), відновлювальні (визначають умови та порядок відшкодування шкоди природним ресурсам шляхом відновлення в натурі або компенсацією витрат на ліквідацію шкідливих екологічних наслідків і відновлення природних ресурсів), каральні (передбачають юридичну відповідальність за порушення екологічного законодавства), заохочувальні (регулюють порядок економічного стимулювання діяльності, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища).

Зазначені еколого-правові норми об'єднуються в інститути, підгалузі права, які в сукупності й утворюють екологічну галузь права.

Під інститутом екологічного права розуміється сукупність правових норм, що регулюють вузьке коло подібних суспільних відносин (інститути права природокористування, економіко-правового регулювання, здійснення екологічної експертизи тощо).

Під підгалуззю екологічного права розуміється сукупність норм, що регулюють відокремлені суспільні відносини в межах екологічного права (земельне право, водне право, лісове право, гірниче право тощо). І як правова наука екологічне право призначено висвітлювати тенденції розвитку галузі права, проблеми, які існують у даній сфері правового регулювання, шляхи їх вирішення.

Як навчальна дисципліна екологічне право має таку ж структуру, зміст, що й галузь права, але додатково включає питання, пов'язані з вивченням історії розвитку галузі права, поняття галузі права, предмета, методу правового регулювання тощо.

Розвиток вітчизняного екологічного законодавства. У розвитку екологічного законодавства слід виділити три етапи: перший - з часів "Руської правди" й до 1917 року; другий - з 1917 по 1991 р.; третій - з 1991 р. й до сьогодення.

Для першого етапу характерним був розвиток законодавства, яке забезпечувало охорону природних ресурсів, насамперед як об'єктів власності. Екологічний аспект у правовому регулюванні використання природних ресурсів хоч і почав набувати певного значення наприкінці цього етапу (зокрема, у 1888 році було прийнято Положення про збереження лісів), усе ж таки залишався другорядним, а тому в природокористуванні превалювали споживацькі тенденції. У період з 1917 до 1991 року здійснилося поступове формування екологічного законодавства. За цей період був пройдений шлях від прийняття розрізнених актів, що регламентували окремі аспекти природокористування, охорони довкілля від техногенних впливів, до запровадження комплексного підходу у регулюванні питань охорони природи, раціонального використання природних ресурсів. Особливо тут слід зазначити прийняття Закону "Про охорону природи" Української РСР (1960), який уперше у вітчизняній практиці установив єдині правові засади охорони та раціонального використання окремих природних ресурсів, яким були присвячені самостійні розділи. Суттєвий внесок у посилення екологізації законодавства зробили прийняті в наступні роки земельний, водний, лісовий кодекси, кодекс про надра, закони про охорону атмосферного повітря, про тваринний, які зв'язували охорону окремого природного ресурсу у взаємозв'язку з іншими природними ресурсами, навколишнім

природним середовищем у цілому. З 1991 року розпочався сучасний етап розвитку екологічного законодавства. Початок йому було покладено Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" (1991), який із врахування позитивного зарубіжного досвіду, попередньої вітчизняної законодавчої практики у вирішенні питань охорони довкілля сформулював основні базові положення щодо охорони довкілля, зокрема, передбачив запровадження економічних механізмів в управлінні природокористуванням, приділив особливу увагу забезпеченню екологічної безпеки, встановив базові положення щодо екологічного моніторингу, екологічної експертизи, екологічного страхування, екологічної стандартизації та екологічного нормування, відшкодуванню екологічної шкоди тощо. Характерною рисою сучасного етапу розвитку екологічного законодавства є забезпечення екологізації практично всіх сфер господарської діяльності, яка впливає на стан довкілля, пов'язана із споживанням природних ресурсів. Сучасний період характеризується й посиленням уваги до міжнародно-правової охорони довкілля.

У вітчизняній правовій літературі зустрічається й інша періодизація розвитку екологічного законодавства. Проте запропоновані етапи формування і розвитку національного екологічного законодавства більш реально відображають тимчасові характеристики його становлення.

Джерела екологічного права. Джерелом екологічного права є нормативно-правові акти, що містять еколого-правові норми. Вони повинні відповідати певним вимогам, а саме:

- нормативно-правовий акт, щоб бути джерелом права, має бути прийнятим уповноваженим на це органом у формі, що визначена законодавством (наприклад, виключно законами, що приймаються Верховною Радою України, мають регламентуватися питання, у тому числі з питань охорони довкілля, визначені у статті 92 Конституції України);
- нормативно-правовий акт має прийматися в установленій процедурі (зокрема, прийняття законів здійснюється за процедурою, що визначена Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України; рішення Кабінету Міністрів України, який є колегіальним органом, з відповідного питання приймається на його засіданні шляхом голосування; рішення Ради національної безпеки й оборони оформляються указами Президента України).

За юридичною силою всі джерела поділяються на закони та підзаконні акти.

До законів відносяться Конституція України, яка є Основним Законом держави, та інші закони, що приймаються на основі Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні - Верховною Радою України (стаття 75 Конституції України).

Підзаконні акти приймаються, відповідно до законів, у розвиток законів (кодексів), їх окремих положень уповноваженими на те органами. Це, зокрема, може бути Кабінет Міністрів України, інший центральний орган виконавчої влади у випадках прямо передбачених відповідними законодавчими актами. Так, відповідно до Закону України "про охорону навколишнього природного середовища" Кабінет Міністрів України має визначити:

- порядок здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища (стаття 22);
- порядок ведення державних кадастрів природних ресурсів (стаття 23);
- порядок ведення екологічних паспортів (стаття 24);
- порядок встановлення нормативів - плати і стягнення платежів за забруднення

навколишнього природного середовища (стаття 44).

Підзаконні нормативно-правові акти приймає й Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України). Приймаються вони відповідно до законів або з метою конкретизації положень постанов Кабінету Міністрів України. Прикладами тут можуть бути затверджені наказами Мінприроди України Положення про порядок опломбування або опечатування підприємств, окремих їх цехів (дільниць) і одиниць обладнання в разі обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів (від 15 вересня 2004 р.), Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля (від 18 грудня 2003 р.), Положення про порядок надання екологічної інформації (від 18 грудня 2003 р.) тощо.

Підзаконні акти приймають й інші центральні органи виконавчої влади з питань своєї компетенції у галузі охорони довкілля.

Також підзаконний характер мають рішення, що приймають органи місцевого самоврядування про вирішення питань, що мають місцеве значення. Зокрема, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", органи місцевого самоврядування з урахуванням екологічних вимог затверджують проекти планування та забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів, затверджують місцеві екологічні програми, приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, обмеження у випадках загрози для здоров'я населення здійснення загального природокористування (наприклад, встановлюють заборони на купання у водоймах) тощо.

За предметом регулювання всі джерела поділяються на загальні та спеціальні.

До загальних відносяться ті, що регулюють не тільки екологічні, а й інші суспільні відносини. Наприклад, Конституція України містить норми як екологічної спрямованості, так й інші норми, що регулюють широке коло суспільних відносин. До загальних джерел також відносяться Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення й інші нормативно-правові акти.

Спеціальні джерела мають предметом регулювання виключно (переважно) екологічні відносини. До таких джерел, зокрема, відносяться Закони України "Про екологічну мережу України", "Про екологічний аудит", "Про зону надзвичайної екологічної ситуації", "Про екологічну експертизу", "Про Червону книгу України", "Про природно-заповідний фонд України" тощо.

Джерела права поділяються також за часом дії (безстрокові, тимчасові), за територіальним масштабом дії (на всю Україну чи окрему місцевість), - за колом осіб, на яких розповсюджується, спрямованістю свого регулювання та за іншими ознаками.

Проблеми назви галузі права. Галузь, що вивчається, має офіційну назву - "екологічне право". Що стосується відповідної галузі законодавства, то її офіційна назва не збігається з назвою галузі права.

У науковій і навчальній літературі стосовно даної сфери вживалися назви "природоресурсне право", "природоохоронне право", "право охорони природи і раціонального використання природних ресурсів", "природоресурсне і природоохоронне право", "право навколишнього середовища" й ін.

Рішення про назву даної галузі екологічним правом ухвалене в другій половині 80-х рр. спочатку в наукових установах і навчальних закладах, у яких вона досліджувалася або вивчалася. Так, в Інституті держави і права АН СРСР сектор правових проблем охорони навколишнього середовища був перейменований у сектор екологічного права. У той же

час була перейменована кафедра на юридичному факультеті МДУ. При цьому нова назва вказаних підрозділів і відповідно назва галузі не мала ні попереднього, ні подальшого наукового обґрунтування. Хоча в 1987 р. журналом "Вісник московського університету" був організований спеціальний "круглий стіл", присвячений концепції екологічного права, ніяких доводів на користь найменування галузі екологічним правом наведено не було.

Екологія - це галузь знання. Якщо раніше, приблизно в перебігу століття, і була галуззю біологічних знань, то в останні 20 років з'явилася соціальна екологія, предметом якої стало вивчення взаємодії суспільства і навколишнього середовища. Саме у зв'язку з розвитком цього напрямку відбулася трансформація в назві галузі права. Але поява і визнання соціальної екології не може служити підставою для того, щоб галузь права була названа екологічним правом. Назва галузі повинна виражати об'єкт регулювання. Тому питання про найменування галузі права є актуальним. На некоректність назви вже зверталася увага в правовій науці. Перш за все на нього звернув увагу А.С. Тимоп'єнко, що брав участь у згаданому "круглому столі" на юридичному факультеті МДУ. Його позиція полягала в наступному: "Досвід формування і розвитку національної та міжнародної системи права показує, що за основу найменування... галузей береться наочна сфера відповідних категорій правовідносин (для земельного права - земля, для водного права - вода і т.д.). Якщо ж за основу назви галузі взяти назву природничонаукової дисципліни, що досліджує об'єкт відповідних правовідносин (у нашому випадку "екологія"), то це суперечить юридичній практиці, що склалася, оскільки в цьому випадку ми мали б "гідрологічне", "грунтознавче¹", "геологічне" право і т.п.". На користь назви галузі правом навколишнього середовища на цьому "круглому столі" висловлювався так само А.С. Шестерюк. Позицію А.С. Тимоп'єнко поділяє Ю.С. Шемшученко.

Як об'єкт правового регулювання даної галузі виступає не система знань про взаємодію суспільства і природи, що вивчається соціальною екологією, а природа або навколишнє середовище. І тому галузь права повинна називатися правом навколишнього середовища. Таке рішення відповідало б вітчизняним традиціям: основою назви служить об'єкт правового регулювання. Саме таким є підхід і зарубіжних юристів - у США, Великобританії та інших англосовітських країнах дану галузь називають *Епуйгошпепіаі Іаш*, у Франції - *Бгоіі сіе Гепуйгоптепі*, Німеччині - *Иптагеїггеспі*, Іспанії та інших іспаномовних країнах - *Бегеспо апібіепІаІ*. Галузь міжнародного права носить назву *Міжнародне право навколишнього середовища (Іпіег-пагіопаі епуйгоптепі Іаш, Бгоіі ииегпаііопаі сіе Гепуй-гоптепі)*. Україна є членом ООН, а так само європейської наради, у рамках якої офіційно діє право навколишнього середовища, а не екологічне право. І коли готуються матеріали з питань екологічного права, призначені для уявлення або використання за кордоном, то, як правило, у перекладі говориться про право навколишнього середовища.

У випадках, коли Україна входить у світовий правовий простір, і в цілях гармонізації українського права зі світовим правом було б виправданим дати галузі адекватну назву, привівши його у відповідність до наукової істини.