

УДК 349.6

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

ПРАВОВІДНОСИНИ В СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧАСТИНА ПРЕДМЕТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Ключові слова: екологічне управління, управління в сфері екології, предмет екологічного права, управлінські правовідносини

Останнім часом у правовій науці гостро постає проблема розмежування окремих елементів системи права, визначення їх ролі та місця в системі права. Мова йде про обґрунтування виділення та існування окремих галузей права. розвиток науки в даному випадку йде по двом різним діаметрально протилежним напрямкам. Одні вчені обґрунтовують необхідність виділення нових галузей права в рамках уже існуючих [1], інші обґрунтовують віднесення визнаних галузей права до системи інших галузей права [2]. Як неодноразово зазначалося в літературі, для того щоб будь-яка сукупність правових норм була визнана самостійною галуззю права, вона має відповідати виробленим юридичною наукою критеріям. Головними з них є предмет, об'єкт і метод правового регулювання, а також наявність достатнім чином розвинутої нормативно-правової (законодавчої) бази. Взяті в сукупності ці критерії є визначальними для виділення як самостійної відповідної галузі права. не є виключенням і екологічне право. У цьому зв'язку надзвичайно важливим є визначення кола суспільних відносин які регулюються екологічним правом та їх розмежування з подібними відносинами в інших галузях права. Зокрема, має місце проблема розмежування управлінських відносин які є предметом адміністративного права від аналогічних відносин, що регулюються екологічним правом.

Проблемам дослідження загальнотеоретичних основ екологічного права були присвячені роботи таких вітчизняних науковців як В.І. Андрейцева, А.Г. Бобкової, Ю.О. Вовка, А.П. Гетьмана, В.А. Зуєва, В.В. Костицького, А.В. Котелевець, С.М. Кравченко, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, О.О. Погрібного, В.К. Попова, Б.Г. Розовського, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги; російських науковців – С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Б.В. Єрофєєва, О.С. Колбасова, В.В. Круглова, В.В. Петрова, Г.П. Серова та інших. Однак, у вказаних роботах не знайшло своє відображення розмежування відносин з приводу здійснення екологічного управління. Тому метою даної статті є встановлення можливості розмежування управлінських відносин які є предметом адміністративного права та відносин з приводу здійснення екологічного управління як предмету екологічного права. Її завданням є визначення умов та критеріїв такого розмежування. Наукова новизна роботи полягає в тому, що на основі дослідження автора набули подальшого розвитку наукові положення щодо предмету екологічного права в частині включення до його складу еколого-управлінських відносин та їх розмежування з управлінськими відносинами в екологічному праві.

Досягнення мети та виконання завдання наукової статті необхідно розпочати з визначення суті екологічного управління. У теорії права активно використовуються термін «управління» та похідні від нього – «державне управління», «громадське управління», «економічне управління», «військове управління» тощо. Тобто відбувається адаптування вже існуючого терміна до певних явищ або видів діяльності. Н.С. Макаревич, говорячи про це явище стосовно процесів в екологічному праві, відмічав: «По суті, за допомогою екологізації традиційних юридичних термінів ми хочемо показати лише ту просту істину, що в природі все знаходиться у взаємозв'язку та взаємодії, що, завдаючи шкоди одному об'єкту, ми рано чи пізно зіштовхуємось з негативними наслідками для інших об'єктів природи» [3, с.32–33].

У науці екологічного права застосовуються кілька дефініцій, які за своїм основним змістом є дуже подібними або й ідентичними: «управління у галузі охорони навколишнього природного середовища», «управління у галузі охорони довкілля та природокористування», «управління у галузі екології», «екологічне управління».

Ю.С. Шемшученко вказує, що «управлінням прийнято називати процес впливу управляючої системи на систему, що управляється, з метою приведення об'єкту управління (в даному випадку – якості навколишнього середовища) в необхідний для суспільства стан» [4, с. 68]. Він також дає визначення державного управління охороною навколишнього середовища як діяльності уповноважених на те органів державного управління, спрямованої на реалізацію функцій держави щодо забезпечення сприятливої якості навколишнього середовища на підставі організації екологічно обґрунтованої взаємодії суспільства та природи» [5, с.15].

В.І. Андрійцев формулює визначення управління у галузі екології як «урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, що спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян» [6, с.135].

М.М. Бринчук вважає, що управління в сфері взаємодії суспільства і природи являє собою сукупність дій, які застосовуються відповідними суб'єктами, спрямованих на забезпечення виконання вимог законодавства про навколишнє середовище [7, с.220]. В.А. Зуєв екологічним управлінням називає діяльність уповноважених суб'єктів, що ґрунтується на нормах права і спрямована на збереження довкілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на

нього, забезпечення попередження негативного впливу на навколишнє природне середовище [8, с.42].

В окремих працях використовується поняття «управління якістю навколишнього середовища», під яким розуміється «рівень розвитку природоохоронної діяльності держави, при якому зміст її управлінського механізму (її структурних та функціональних елементів) дозволяє комплексно, з урахуванням усіх зв'язків та відносин суспільства і природи, тепер і на перспективу, здійснювати найбільш гармонійне задоволення біологічних, економічних, соціально-культурних потреб як окремої особи, так і всього суспільства» [9, с.68], «діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадян та громадських організацій щодо реалізації своїх прав та обов'язків у галузі раціонального використання природних ресурсів, забезпечення режиму законності в екологічних відносинах з практичної реалізації цілей і завдань у цій галузі» [10, с.28].

На нашу думку біль доцільно використовувати саме термін «екологічне управління» з наступних міркувань.

По-перше, використання дефініції «екологічне управління», дозволяє уникати зайвих дискусій з приводу включення (чи навпаки не включення) до його змісту управління природокористуванням, забезпеченням екологічної безпеки тощо.

По-друге, в такій дефініції не використовується будь-якої обов'язкової прив'язки до діяльності держави, адже Деякі вчені [11, с.103] взагалі розглядають владну діяльність у галузі екології лише як діяльність органів виконавчої влади. Як зазначає В.А. Зуєв з такою точкою зору не можна погодитись тому, що відповідно до чинного законодавства певними повноваженнями у сфері екологічного управління також наділяються Верховна Рада України, громадяни і громадські організації, регламентуються екологічні аспекти управління підприємствами, установами, організаціями різних форм власності. Тому обмеження екологічного управління тільки діяльністю

органів виконавчої влади з екологічних питань уявляється некоректним, зважаючи на теоретичні розробки і положення діючого законодавства [8, с.43]. Так, ст.9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» наділяє певними управлінськими повноваженнями у галузі екології громадян (одержання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення; участь у проведенні громадської екологічної експертизи; одержання екологічної освіти). Подальший розвиток отримує це положення в ст.21 вищевказаного Закону – «Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища», саме розміщення якої в розділі «Повноваження органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища» свідчить про виділення законодавцем такого виду екологічного управління як громадське. Крім того, у законодавстві України визначено ще один різновид екологічного управління – виробниче екологічне управління.

По-третє, поняття «екологічне управління» не виключає та враховує і наднаціональну – міжнародну складову управління. Так, на Конференції ООН в Ріо-де-Жанейро в 1992 р., відомою під назвою самміт «Планета Земля», було прийнято «Порядок денний на XXI століття», який є узгодженою програмою дій для досягнення взаємозв'язку економічної, соціальної та екологічної складових розвитку. Цією програмою встановлюються напрями розвитку, структура міжнародних органів, що здійснюють координацію діяльності між країнами. У п.38.22 «Порядку денного на XXI століття» до пріоритетних напрямів Програми Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишнього середовища (ЮНЕП) віднесено розробку і сприяння максимально широкому використанню таких методів, як облік природних ресурсів і економіка охорони навколишнього природного середовища; екологічний моніторинг; координація наукових досліджень; розповсюдження екологічної інфор-

мації; подальший розвиток міжнародного права навколишнього середовища, зокрема конвенцій і керівних принципів, заохочення його дотримання і координація функцій, що впливають з кількості міжнародно-правових угод, тощо [12].

Враховуючи, що в цій роботі досліджується співвідношення управлінських та еколого-правових відносин, необхідно торкнутися питання визначення кола саме управлінських відносин. Як зазначалося В.Б. Авер'яновим та низкою його учнів, в теорії державного управління управлінські відносини розглядаються як різновид суспільних відносин. Однак вони не можуть розглядатися в одній площині класифікації з економічними, політичними, духовно-культурними цінностями та ін., бо перераховані виділяються в залежності від переважної належності до тієї чи іншої досить чітко визначеної сфери суспільної діяльності (економіки, політики, культури і т. д.). На відміну від них, до управлінських відносин не застосовується аналогічний критерій відмежування. Це пояснюється тим, що вони об'єктивно необхідні у всіх сферах суспільного життя і в цьому значенні мають міжвидовий характер [13, с.26]. В.Г. Афанасьєв визначив управлінські відносини як «складні відносини людей, різних соціальних колективів, що виникають в процесі здійснення управлінських функцій на основі загальних принципів управління» [14, с.164]. В системі органів виконавчої влади, управлінські відносини це суспільні відносини, що складаються між органами виконавчої влади незалежно від їхнього організаційно-правового рівня в системі з метою досягнення кінцевого результату діяльності, пов'язаної з розробленням і втіленням державної політики, управління сферами суспільного життя [15, с.162].

Таким чином, в теорії адміністративного права управлінські відносини визначаються як суспільні відносини, які пов'язані із здійсненням функцій правління з метою реалізації державної політики в певній сфері. Однак, не виключається можливість існування суміжних управлінських відносин, які є одночасно

предметом адміністративного права та інших галузей права. Фактично, особлива частина адміністративного права в значній мірі складається з таких «подвійних» правовідносин.

В науці екологічного права предметом правового регулювання цієї галузі розглядаються специфічні для нього відносини в галузі взаємодії суспільства з навколишнім природним середовищем. Ці відносини є органічними і стійкими, що зумовлює стабільність галузі екологічного права [16, с.13].

Таким чином, відносини з приводу здійснення екологічного управління можуть бути одночасно предметом адміністративного та екологічного права і пояснюється це міжгалузевим характером інституту екологічного управління. Однак, необхідно відзначити, що не всі названі управлінські відносини є предметом обох названих галузей, що і викликає потребу розмежування.

Суто адміністративно-правовими правовідносинами в сфері екологічного управління є відносини пов'язані з організацією та діяльністю системи органів влади – внутрішньо-організаційні управлінські відносини, не залежно від того, якою саме сферою такі органи покликані управляти. Так, важко та недоцільно відносити до предмету екологічного права відносини з приводу порядку призначення керівників органів в сфері державного екологічного управління та визначення їх повноважень, питань організації системи таких органів, незалежно від того чим самі органи займаються. Основним змістом таких відносин не є охорона навколишнього середовища і жодного впливу на довкілля такі рушення не мають, основу складає необхідність організації влади з метою належного екологічного управління.

Водночас, предметом адміністративного права не є відносини із здійснення екологічного управління, не пов'язані із діяльністю органів влади як органами що наділені владними повноваженнями. Так, на виробниче екологічне управління, яке здійснюється адміністрацією підприємства, не має впливу держава і тому такі відносини не є предметом адміністративного права. В разі якщо такий

державний вплив здійснюється, то відповідні відносини вже не носять характеру виробничого управління, адже адміністрація підприємства з керуючого суб'єкта перетворюється в керованого.

Також важко віднести до суто адміністративно-управлінських правовідносини які виникають між громадськістю та державними органами з приводу реалізації права громадян на участь у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля. В таких правовідносинах керуючим суб'єктом виступає громадськість, а державні органи керованими.

Однак, основна частина відносин у сфері екологічного управління носять державновладний характер та безпосередньо впливають на довкілля та його окремі елементи. Такі правовідносини є ланкою, яка об'єднує між собою екологічне та адміністративне права та пояснює міжгалузеву природу правового інституту екологічного управління.

Таким чином, слід відзначити, що правовідносини в сфері екологічного управління є частиною предмету правового регулювання екологічного права за умови, що безпосереднім об'єктом управлінського впливу є: збереження довкілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення навантаження на нього, забезпечення попередження негативного впливу на навколишнє природне середовище. Для віднесення еколого-управлінських правовідносин до предмету екологічного права не має вирішального значення хто саме (який орган чи організація) є суб'єктом владного впливу. Вирішальне значення має кінцева мета такого впливу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соколова А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : монографія / А. К. Соколова. – Х. : Право, 2009. – 288 с.
2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 415 с.

3. Макаревич Н. С. К вопросу об охране окружающей среды как функции советского государства / Н. С. Макаревич // Охрана окружающей среды: управление, право. – К. : Наук. думка, 1982. – 32–34 с.

4. Шемшученко Ю. С. Государственное управление качеством окружающей среды и проблемы его совершенствования / Ю. С. Шемшученко // Охрана окружающей среды: управление, право. – К. : Наук. думка, 1982. – 68–70 с.

5. Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка. – 1990. – 280 с.

6. Андрейцев В. И. Екологічне право : навч. посіб. / В. И. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

7. Бринчук М. М. Экологическое право [право окружающей среды] : учебник / М. М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.

8. Зуев В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Зуев Віталій Анатолійович ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 215 с.

9. Аркелян М. Р. Государственно-правовое управление качеством окружающей среды / М. Р. Аркелян, И. Л. Белый, Л. Д. Долгополов

и др. – Киев-Одесса : Вища шк., 1983. – 189 с.

10. Герасимова И. А. Управление природопользованием и охраной окружающей среды: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Герасимова И. А. – Оренбург, 1998 – 173 с.

11. Ерофеев Б. В. Экологическое право : учебник / Б. В. Ерофеев. – М. : Новый юрист, 1998. – 688 с.

12. Програма дій «Порядок денний на ХХІ століття» / пер. з англ. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

13. Аверьянов В. Б. Социалистические управленческие отношения / В. Б. Аверьянов // Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. – К. : Наук. думка, 1978. – С. 25–38.

14. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.

15. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Дерещ Вікторія Анатоліївна ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – 190 с.

16. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2005. – 848 с.

Бригадир І. В. Правовідносини в сфері екологічного управління як частина предмету правового регулювання екологічного права / І. В. Бригадир // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 31–35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_7.pdf

Розглянуто питання розмежування управлінських відносин в адміністративному праві та відносин з приводу екологічного управління в екологічному праві.

Бригадир И.В. Правоотношения в сфере экологического управления как часть предмета правового регулирования экологического права

Рассмотрен вопрос разграничения управленческих отношений в административном праве и отношений по поводу экологического управления в экологическом праве.

Brigadir I.V. Relations in Environmental Management as a Subject of Legal Regulation of Environmental Law

In article solved a question on separation management relationships in the administrative law and relationships in the wake of environmental management in of environmental law.