

ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНУ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Розглянуто поняття «джерело права» у юридичній літературі, а також обґрунтовано верховенство закону у системі джерел екологічного права. Запропоновано розробку нових природноресурсових кодексів з метою посилення ролі законів як первинних джерел екологічного права.

Ключові слова: екологічне право, верховенство закону, джерело права.

Постановка проблеми. Поняття «джерело права» в юридичній літературі не отримало одноставного визначення. Погляди на це питання змінювалися, уточнювалися впродовж тривалої історії існування права як соціального інституту, коливаючись від заперечення доцільності до цілковитої підтримки використання терміна «джерело права». Так, відомий правознавець Г. Кельзен звертав увагу на те, що джерела права – це образний вираз, що має не одне значення, а більше (це, зокрема, усі методи правотворення, усі уявлення, що справляють фактичний вплив на функцію створення й застосування права – моральні й політичні принципи, правові теорії, думки експертів і таке інше). Через таку свою багатозначність цей термін, на думку Г. Кельзена, видається непридатним для використання [6, с. 259]. Натомість С.С. Алексєєв підкреслює обґрунтованість і продуктивність використання спеціального терміна «джерело права» при характеристиці форм установалення і вираження юридичних норм [1, с. 314–315].

Стан дослідження. Верховенство закону у системі джерел екологічного права було предметом дослідження таких учених, як С.С. Алексєєв, В.І. Андрейцев, О.Л. Дубовик, О.Т. Назарко, Н.М. Пархоменко, М.В. Шульга та інші. Нині в юридичній літературі не ставиться під сумнів застосування терміна «джерело права». Проте, залежно від обраних критеріїв, він визначається як: джерело виникнення права як соціальної категорії (пам'ятки історії, літописи, судові справи та звичаї, що існували історично, мають юридичний зміст); умови формування права, тобто фактори правотворчості та загальнолюдські цінності, що безпосередньо впливають на процес формування та функціонування права (матеріальні фактори, які включають в себе потреби суспільства, що обумовлюються його соціально-економічним

розвитком, і фактори ідеологічні, що включають систему уявлень суб'єктів про те, якими мають бути право й суспільні відносини, що є підставою для прийняття норм права) [10, с. 77; 13, с. 256–259]; діяльність суб'єктів суспільних відносин, в результаті якої реалізуються їх потреби, задовольняються інтереси, встановлюються юридичні норми або визначаються юридичними інші соціальні норми) [7, с. 34]; спосіб зовнішнього прояву права (текстуальні джерела права – нормативно-правові акти, нормативно-правові договори, правові прецеденти, правові звичаї, судова та адміністративна практика тощо) [9, с. 335].

Різноманітність визначення терміна «джерело права» не є його вадою. Навпаки, його багатозначність дозволяє розкривати різні аспекти формування та застосування права. В еколого-правовій літературі предметом вивчення здебільшого визнають джерела екологічного права у юридичному визначенні. З цієї точки зору розглядається можливість віднесення до таких джерел різноманітних форм об'єктивізації правових норм [1, с. 314–316], а саме: правові звичаї, судову практику, правові прецеденти, нормативно-правові договори тощо. При цьому великої уваги надають аналізу нормативно-правових актів, які займають особливе місце у системі джерел права (приймаються уповноваженими державою органами, містять норми і правила, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища та розраховані на багаторазове застосування) [16, с. 25; 15, с. 41; 4, с. 27; 8, с. 50].

Виклад основних положень. Закони як джерела екологічного права серед нормативно-правових актів мають вищу юридичну силу, регулюють найважливіші суспільні відносини. Правознавці, зокрема, виділяють наступні елементи змісту принципу верховенства закону, які стосуються й законів, що регулюють екологічні відносини: нормативне закріплення всіх притаманних законові ознак, у тому числі вирішення за допомогою закону найважливіших питань державного і суспільного життя; встановлення вищої юридичної сили, пріоритету законів у всій системі правових актів (це виражається як у похідному характері всіх інших нормативно-правових актів стосовно законів, так і процедури скасування актів, що не відповідають законам); закріплення в конституційній формі дотримання принципу законності, що відображає насамперед обов'язок державних організацій, посадових осіб, громадян дотримуватися Конституції та законів; здійснення конституційного контролю і нагляду за дотриманням

законів) [11, с. 86–87]. Тільки Конституція України, що має статус Основного Закону України, стоїть над законами.

На даний час накопичився великий масив законів, що регулюють відносини у сфері взаємодії природи і людини, й варто визначитися, наскільки ефективно вони виконують свою регульовальну функцію та гармонійно доповнюють один одного.

Класифікація законів може здійснюватися за різними Критеріями (за *суб'єктами законодавчої ініціативи* – прийняття ініційоване Президентом України, народними депутатами, Кабінетом Міністрів України; за *галузевою належністю* – регулюють ту чи іншу сферу використання та охорони природних ресурсів: Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України тощо; за *терміном дії* – постійні, дія яких не обмежена у часі (Закон України «Про тваринний світ») чи тимчасові, надзвичайні, дія яких обмежена у часі (Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 15.03.2001 р.); за *територіальним масштабом дії* – стосуються усієї держави (Закон України «Про екологічну мережу України») чи окремої території (Закон України «Про оголошення природних територій міста Бердянська Запорізької області курортом державного значення» від 11.01.2005 р. тощо) та за іншими критеріями.

Ця класифікація дозволяє виявити й показати різноманітність напрямів і способів законодавчого регулювання екологічних відносин. Проте для аналізу характеру впливу законів на формування системи законодавства у даній сфері доцільно запропонувати поділ законів на спеціальні та системоутворюючі. Перші стосуються певного питання суспільного життя. Їх вплив на розвиток законодавства має обмежений характер, обумовлюється спеціальним функціональним, статутним чи іншим призначенням закону (наприклад, Закон України «Про екологічну експертизу», Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Закон України «Про державну геологічну службу України» тощо), прийняття якого, як правило, передбачається законодавчим актом системоутворюючого характеру. Останній властивий Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та природноресурсовим законам (кодексам). Одразу слід зазначити, що переліченим законодавчим актам також властива спеціалізація (екологічна, природноресурсова галузева), однак їх роль у регулюванні екологічних відносин зумовлюється на-

самперед обсягом і масштабом регулювального впливу на суспільні відносини, що виникають із приводу охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, охорони й використання окремих природних ресурсів.

Вплив системоутворюючих законів на інші закони та підзаконні нормативно-правові акти здійснюється через їх системний зв'язок. Займаючи у силу свого призначення чільне місце серед нормативно-правових актів, що регулюють певну галузь чи підгалузь екологічного законодавства, вони через свої базові положення, яким мають відповідати інші законодавчі акти, чи прямі приписи щодо прийняття того чи іншого закону або ж підзаконного акта, чинять безпосередній вплив на розвиток відповідного законодавства, зміст окремих ключових положень тих чи інших законів, появу нових законів та інших нормативно-правових актів. Наприклад, прийняття законів України «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну експертизу», а також постанов Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», від 01.03.1999 р. «Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища» тощо зумовлено відповідними приписами Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 5, 22, 26, 44, 61 та ін.). Також своїми приписами спеціального призначення зазначений Закон залучає до джерел екологічного права законодавчі акти інших галузей законодавства. Зокрема, на підставі положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» про збори за забруднення навколишнього природного середовища, збори за спеціальне використання природних ресурсів, екологічне страхування з'явилися свого часу відповідні положення в податковому законодавстві (ст. 14 Закону України «Про систему оподаткування») та законодавстві про страхування (п. 14 ст. 7 Закону України «Про страхування»).

Не можна не відзначити виключну роль у новітньому екологічному законодавстві України Закону України «Про охорону навколишнього середовища», котрий запровадив нові форми і методи природоохоронної діяльності, надав поштовх для системного розвитку природноресурсового законодавства, забезпечив екологізацію основних сфер суспільного життя, де виникають екологічні проблеми і де вони мають вирішуватися. Проте на початку 90-х років минулого століття ще не було досвіду у регулюванні окремих аспектів

природоохоронної діяльності, важко було змоделювати оптимальний механізм дії тих чи інших норм Закону, наслідки їх запровадження. Це дало про себе знати у наступні за прийняттям Закону роки. Затримувалося прийняття окремих законів, бо виникали труднощі з їх опрацюванням у запропонованих Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» рамках (наприклад, закону про зони надзвичайної екологічної ситуації), виявлялися прогалини у регулюванні цим законом окремих питань (екологічного аудита), до застосування окремих заходів щодо охорони навколишнього природного середовища суспільство ще не було готово (наприклад, щодо запровадження збору за погіршення якості природних ресурсів). Унаслідок зазначених обставин Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» поступово почав губити свою провідну роль серед джерел екологічного права. Вже не він упливав на розвиток законодавчих актів у даній сфері, а на нього чинили активний вплив закони, що приймалися. Так, у цьому Законі положення про екологічний аудит (ст. 49) з'явилося лише після прийняття Закону України «Про екологічний аудит» від 24.06.2004 р., а ст. 65 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», присвячена питанням формування зон надзвичайної екологічної ситуації, отримала зовсім інший зміст після прийняття Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.07.2000 р. Під впливом інших законодавчих актів у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» кардинально змінені положення, що стосуються застосування плати за природокористування та забруднення навколишнього природного середовища, формування та використання фондів охорони навколишнього природного середовища, екологічного інформування тощо. Про те, що зазначений закон загубив керуючий вплив на формування відповідного законодавства, свідчить і те, що приймаються закони, котрі ним не передбачалися, але потреба у яких була: закони «Про екологічну мережу України» (2004), «Про державну систему біобезпеки при створенні, виробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (2007).

Сьогодні є очевидним, що формат закону для основного у екологічній сфері законодавчого акта є недостатнім (замалим) для вирішення завдань системного регульовального впливу на екологічні відносини. Тому виправданим є включення у Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалену розпо-

рядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р., положення про розробку Екологічного кодексу України. Як уявляється, цей кодекс, окрім інших питань, має містити загальні положення з права власності та права користування природними ресурсами. Проте детальна регламентація відносин, що виникають з приводу охорони та використання окремих природних ресурсів, повинна здійснюватися природноресурсовими законодавчими актами. Тож кодекси (закони), що регулюють відносини у сфері охорони і використання окремих природних ресурсів, і надалі мають зберігати за собою провідну роль серед нормативно-правових актів природноресурсової спрямованості.

Натомість форми систематизації цього напрямку законодавчого забезпечення охорони навколишнього природного середовища потребують відповідної уніфікації. З цього приводу варто згадати, що сучасне національне екологічне законодавство має свої витоки з колишнього радянського екологічного законодавства, значною мірою скопіювало його структуру та форми законодавчих актів, що регулюють природноресурсові відносини. З огляду на таку спадковість стає зрозумілим, що прийняття того чи іншого законодавчого акта у формі кодексу (Кодекс України про надра) чи закону (Закон України «Про тваринний світ») є наслідком механічного копіювання колишнього законодавства. Однак, як у ті часи, так і сьогодні не знаходиться пояснень щодо непослідовності законодавця у визначенні форм систематизації відповідного законодавства. Ця практика має бути змінена. Очевидно, що єдиною формою кодифікації природноресурсового законодавства має бути кодекс, під яким, відповідно до української правової доктрини, розуміють систематизуючий законодавчий акт, що регламентує однорідну сферу суспільних відносин. Він характеризується такими ознаками: має високий рівень упорядкування нормативного масиву; приймається представницьким органом держави в порядку встановленої процедури; має нормативний характер, регламентує найважливіші питання відповідної сфери суспільних відносин, може регламентувати відносини як у межах галузі, так і в підгалузі законодавства; породжує юридичні наслідки і займає провідне місце в ієрархії нормативно-правових актів у галузі законодавства; має визначену форму та структуру, що передбачає викладання норм за частинами, главами та статтями; містить норми, що закріплюють принципи відповідної галузі права та відображають її особливості тощо [17, с. 130–131]. При опрацюванні цього питання законодавець повинен звернути увагу на забезпечення повноти врегу-

лювання відповідними кодексами природноресурсових відносин. Слід, зокрема, розглянути питання про об'єднання Лісового кодексу України та Закону України «Про рослинний світ», які регулюють однорідні суспільні відносини. Наслідком такого об'єднання могло б стати прийняття Кодексу про ліси та інші об'єкти рослинного світу. Назріло питання й про упорядкування норм, що регулюють гірничі відносини. Окрім Кодексу України про надра, ці відносини регулюються також Гірничим Законом України, Законом України «Про державну геологічну службу України» та ін. Слід на їх основі розробити новий кодекс, що уніфікує, систематизує норми, спрямовані на врегулювання відносин у галузі використання та охорони надр. Є всі підстави для консолідації норм (містяться, зокрема, у Законі України «Про природно-заповідний фонд України», Законі України «Про екологічну мережу України», Законі України «Про Червону книгу України» тощо), які регулюють відносини, пов'язані з формуванням, забезпеченням функціонування та охороною територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших природоохоронних територій. З цією метою варто подумати про можливість розробки кодексу про природно-заповідний фонд та інші території та об'єкти, що підлягають особливій охороні. Відповідним чином має бути кодифіковано й законодавство про тваринний світ та атмосферне повітря (шляхом прийняття відповідно кодексу про тваринний світ та кодексу про атмосферне повітря).

Не знімається з порядку денного й питання про подальшу кодифікацію земельного законодавства. Чинний Земельний кодекс України (2001 р.) лише визначив канву, по якій відповідне законодавство має розвиватися далі. Зокрема, передбачив розробку серії законів, що мають регулювати земельні відносини. Деякі з них уже прийняті (Закону України «Про оцінку земель», Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», Закон України «Про державну експертизу землевлпорядної документації», Закон України «Про охорону земель», Закон України «Про землеустрій», Закон України «Про використання земель оборони»). За такого розвитку земельного законодавства чинний Земельний кодекс України може розчинитися серед інших законодавчих актів, що регулюють земельні відносини.

Щоб цього не відбулося, доцільно повернутися до ідеї розробки Кодексу законів України про землю, у якому слід врегулювати всі

можливі відносини, що виникають у зв'язку з використанням, відтворенням та охороною земель в Україні [2, с. 64–71].

Важливою характеристикою законів (кодексів) є те, що вони виконують роль первинних джерел екологічного права. Саме вони визначають підстави для виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків (зміст правовідносин) учасників відповідних екологічних правовідносин. Похідними від них є підзаконні нормативно-правові акти, що уточнюють зміст первинних. Ця констатація має теоретико-методологічний характер. На практиці ж як реальне джерело права, нерідко сприймається саме підзаконний акт, який не тільки повторює визначені у законі суб'єктивні права та юридичні обов'язки, а й встановлює порядок їх реалізації (наприклад, Порядок видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2005 р. № 557, Порядок видачі та анулювання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриття (родючого шару ґрунту) земельних ділянок, затверджений наказом Держкомзему України від 04.01.2005 р. № 1 тощо). Цю ситуацію програмує сам закон (кодекс), який, фіксуючи базове положення, визначення порядку його реалізації покладає на той чи інший орган. Тож проблема оптимального співвідношення законів та підзаконних актів має вирішуватися безпосередньо у самих законах (кодексах), що регулюють екологічні відносини.

При їх опрацюванні варто було б виходити з того, що Кабінет Міністрів України має приймати акти, які зумовлені його конституційними повноваженнями (наприклад, із питань оподаткування у даній сфері, формування центральних органів виконавчої влади, що мають повноваження у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки, природокористування тощо), й не перебирати на себе уточнення законодавчих положень, якщо це може бути зроблено безпосередньо у законі (кодексі). Повноваження ж спеціально уповноважених органів виконавчої влади з правового регулювання екологічних відносин слід обмежити прийняттям актів інструктивно-методичного характеру щодо застосування окремих спеціальних норм (надання спеціальних дозволів на природокористування тощо). Увесь же комплекс питань процедурного характеру у відповідних законах, і насамперед у кодексах, що регулюють природноресурсові відносини, доцільно сконцентрувати в окремій процедурній частині, положення якої повинні кореспондувати з відповідними матеріальними нормами інших частин законів (кодексів).

Висновок. Закони займають пріоритетне місце серед джерел екологічного права, регулюють найбільш важливіші відносини, що виникають у сфері взаємодії людини і природи. Проте є необхідність у їх оновленні, що центральним питанням ставить прийняття Екологічного кодексу України, розробку нових природноресурсових кодексів, посилення ролі законів як первинних джерел екологічного права.

-
1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 1 / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 314–316.
 2. Андрейцев В.І. Проблеми кодифікації земельного законодавства (концептуальні підходи щодо підготовки проекту кодексу законів України про землю) / В.І. Андрейцев // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 64–71.
 3. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник / О.Л. Дубовик. – М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2004. – С. 73.
 4. Екологічне право України: підручник / за ред. проф. А.П. Гетьмана і М.В. Шульги. – Харків: Право, 2005. – С. 27.
 5. Ерофеев Б.В. Экологическое право / Б.В. Ерофеев. – 3-е изд., доп. – М.: ФОРУМ; ИНФРА-М, 2006. – С. 59.
 6. Кельзен Г. Чисте Правознавство: з дод.: Пробл. справедливості / Ганс Кельзен; пер. з нім. О. Мокровольського. – К.: Юніверс, 2004. – С. 259.
 7. Котюк В.О. Теорія права / В.О. Котюк. – К., 2000. – С. 34.
 8. Назарко О.Т. Джерела природноресурсового права / О.Т. Назарко // Природноресурсове право України: навч. посібник / за ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 50.
 9. Пархоменко Н.М. Джерела (форми) права / Н.М. Пархоменко // Теорія держави і права. Академічний курс: підручник; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 335.
 10. Пархоменко Н.М. Стан та перспективи розвитку системи джерел права України / Н.М. Пархоменко // Правова держава: Щорічник наукових праць. – 2000. – Вип. 11. – С. 77.
 11. Принцип верховенства права: проблеми теорії і практики: монографія: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії; відп. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: «Юридична думка», 2008. – С. 86–87.
 12. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Харьков, 2000. – С. 334.
 13. Сурилов А.В. Теория государства и права / А.В. Сурилов. – Киев-Одесса, 1989. – С. 256–259.

14. Теория государства и права / под ред. А.И. Денисова. – М., 1972. – С. 398.

15. Шульга М.В. Джерела земельного права / М.В.Шульга // Земельне право України: підручник / за ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 41.

16. Экологическое право Украины: курс лекций; под ред. И.И. Каракаша. – Одесса: Ластар, 2001. – С. 25.

17. Юридична енциклопедія: у 6 т. – К., 2001. – Т. 3. – С. 130–131.

Гвоздик П.А. Верховенство закона в системе источников экологического права.

Рассмотрено понятие «источник права» в юридической литературе, а также обосновано верховенство закона в системе источников экологического права. Предложена разработка новых природноресурсных кодексов с целью усиления роли законов как первичных источников экологического права.

Ключевые слова: экологическое право, верховенство закона, источник права.

Gvozdyk P.A. The rule of law in the system of sources of environmental law.

A concept «source of right» is considered in legal literature; supremacy of law in the system of sources of environmental law is reasoned. Development of new codes of natural resources with the aim of strengthening of the role of laws as a primary source of environmental law is offered.

Key words: environmental law, rule of law, source of law.

Стаття надійшла 29 вересня 2011 р.

УДК 346.13+347.113

В.М. Коваль

ПРЕДМЕТ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА: ПОТРЕБИ УТОЧНЕННЯ

У статті аналізуються положення Господарського кодексу України, якими визначається предмет господарського права. Обґрунтовуються пропозиції щодо визнання предметом господарського права більш широкого кола суспільних відносин, пов'язаних з організацією і здійсненням господарської діяльності. Пропонується внести відповідні зміни до Господарського кодексу.

Ключові слова: господарська діяльність; предмет господарського права; майново-господарські відносини; організаційно-господарські відносини; внутрішньогосподарські відносини.