

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ПРАВДЮК А. Л.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права
(Вінницький національний
аграрний університет)

УДК 349.6:35.072.2

МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ

У статті аналізується поняття «механізм правового регулювання», на підставі чого визначається поняття «механізм правового регулювання державного екологічного контролю». Розглянуто проблеми функціонування механізму правового регулювання державного екологічного контролю, його особливості, елементний склад та поділ на стадії.

Ключові слова: *правове регулювання, механізм правового регулювання, державний екологічний контроль, елементи, стадії.*

В статье анализируется понятие «механизм правового регулирования», на основании чего определяется понятие «механизм правового регулирования государственного экологического контроля». Рассмотрены проблемы функционирования механизма правового регулирования государственного экологического контроля, его особенности, элементный состав и разделение на стадии.

Ключевые слова: *правовое регулирование, механизм правового регулирования, государственный экологический контроль, элементы, стадии.*

The article analyzes concept of «regulatory mechanism», which is determined on basis of concept of «legal regulation mechanism of state environmental control». The problems of mechanism of legal regulation of state environmental control, its features, and elemental composition of separation step.

Key words: *legal regulation, mechanism of legal regulation, state environmental control elements, stage.*

Вступ. Вибір європейського вектору розвитку нашої держави, різноманіття форм власності в умовах функціонування ринкової економіки спонукає до формування особливої специфіки законодавства країни стосовно державного екологічного контролю, яка, з одного боку, обумовлює мінімально необхідний рівень втручання держави в процес поточного управління діяльності підприємств, з іншого – вимагає максимального дотримання загальнообов'язкових для спільноти «екологічних» правил виробництва. У такій ситуації офіційне закріплення в нормативно-правових актах чітких екологічних стандартів, тобто граничних меж забруднення довкілля для всіх об'єктів господарювання є особливими функціями держави. Регулювання державою екологічної ситуації відбувається через здійснення нею відповідного контролю за дотриманням встановлених правил, усунення виявлених порушень та застосування каральних санкцій до порушників.

Актуальність проблеми, що розглядається, пояснюється тим, що правовий механізм державного регулювання екологічного контролю є одним із найважливіших у системі дер-



жавного управління захисту довкілля. Правові відносини в екологічній сфері охоплюють як суб'єктів, так і об'єктів державного управління. Гармонізація цих відносин, а іноді й просто функціонування, потребують чітких правових методів та інструментів.

Механізм правового регулювання, у тому числі державного екологічного контролю, був і залишається предметом наукових досліджень значної когорти вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: С.С. Алексєєва, Т.Г. Альберта, О.В. Басай, А.П. Гвоздика, А.П. Гетьмана, Я.О. Герасименко, О.Б. Головкина, Н.М. Заславської, О.С. Заржицького, Ю.В. Кривицького, М.Т. Солохи, В.В. Стрельника, О. П. Хамходери, К.В. Шунді-кова та багатьох інших провідних науковців юридичного спрямування. Проте окремі аспекти дослідження його проблематики у сфері юридичної науки, які виникли у зв'язку зі змінами суспільних відносин в Україні, її євроінтеграційним курсом, є недостатньо обґрунтованими та залишаються актуальними.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз існуючих наукових поглядів щодо сутності поняття «механізм правового регулювання екологічного контролю», встановлення особливостей його функціонування, складових елементів та оцінки його сучасних тенденцій.

Результати наукового дослідження. Протягом тривалого часу проблема механізму правового регулювання продовжує представляти значний науковий інтерес завдяки своїй фундаментальності, а також у зв'язку із природним процесом накопичення нових знань, що спонукають дослідників до уточнення, а в низці випадків – і перегляду тих чи інших поглядів на це явище. Пізнання є нескінченним, як нескінченні світ, життя, буття, в тому числі і буття права [1, с. 7].

Ключовою формою мислення, що відображає конкретно-загальну природу явища, є поняття. Для з'ясування особливостей, завдань та сутності механізму правового регулювання державного екологічного контролю необхідно визначити насамперед поняття термінів «механізм», «механізм правового регулювання» та встановити їх етимологію.

У тлумачному словнику знаходимо як пряме (технічне) значення терміну «механізм» (від грец. «Mechane» – машина) – це внутрішній устрій машини або приладу, що приводить машину, прилад в експлуатацію, так і переносне значення – це внутрішній устрій, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності, система функціонування чого-небудь, апарат якого-небудь виду діяльності [2, с. 341].

Провідний фахівець радянської юридичної науки С.С. Алексєєв вважав, що механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [3, с. 267].

При цьому він звертав увагу на те, що поняття механізму правового регулювання є похідним від самого поняття правового регулювання, що в більшій мірі і визначає місце і значення першого в загальній теорії права: «... як і поняття правового регулювання, воно в рамках правознавства є методологічною категорією, конкретизовано виражає послідовно наукові вимоги до явищ правової дійсності ... В той же час поняття механізму правового регулювання ... має самостійне релевантне місце в категоріальному апараті загальної теорії права. Воно покликане відобразити анатомію правової дійсності з її динамічного боку і, отже, окреслити саму субстанцію права, тобто елементи правової системи, через які здійснюється правове регулювання» [3, с. 267].

Розглядаючи сутність правового регулювання держави, провідні науковці нашої країни наголошують, що воно має різні ознаки. Так, В.М. Соловйов зазначав, що правове регулювання – це владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів із метою їх закріплення, упорядкування, розвитку та охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин [4, с. 27–33].

При цьому «владний вплив» держави реалізується через державне управління, яке є діяльністю, що спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом використання різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [5, с. 4–14].



У публікаціях юридичного спрямування останніх років учені характеризують правове регулювання, як вплив на суспільні відносини за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів, наголошуючи при цьому, що норми права й інші правові засоби становлять механізм правового регулювання [4, с. 27–33]. При цьому, на думку С.В. Бобровника, механізм правового регулювання є лише однією з частин (елементів) правового регулювання поряд із предметом правового регулювання та способами правового регулювання суспільних відносин [6, с. 104].

В.Д. Сорокін вбачає у механізмі правового регулювання систему тісно взаємодіючих елементів – предмета, метода та процесу правового регулювання [7, с. 34]. Підтримуючи цю думку, Ю.В. Кривицький вважає, що до цієї системи елементів механізму правового регулювання необхідно також віднести такі правові засоби: 1) норми права; 2) правовідносини; 3) акти застосування; 4) акти тлумачення норм права [9, с. 74–79].

Своє бачення структури механізму правового регулювання висловлює Ю.С. Жаріков, на думку якого механізм правового регулювання повинен складатися не з системи елементів, а з системи стадій, кожна із яких представляє собою складний, багатоаспектний зміст, що потребує окремого аналізу [8, с. 37].

Характерні особливості, характерні ознаки механізму правового регулювання, на нашу думку, найбільш повно визначив К.В. Шундіков, який зазначав, що першою відмінною рисою механізму правового регулювання є те, що це не просто сукупність правових засобів, а їх особлива система, в якій одні елементи відносяться до числа основних, інші – розглядаються вже під їх кутом зору, й ті, й інші організовані «особливим чином, збудовані так, щоб діяти узгоджено, послідовно, поетапно» і результативно. Друга характерна риса механізму правового регулювання, – підкреслював він, – це його «функціональна, динамічна сутність». Механізм правового регулювання – це механізм «поетапного розгортання об'єктивного права зовні в область реальних суспільних відносин. У правовій системі він грає роль своєрідного постійно діючого «приводу», «регулятивного ланцюга», що зв'язує право (належне) і життя (суще), ідеальні моделі, реальні процеси і явища». І далі науковець наголошував, що основне призначення, кінцевий результат механізму правового регулювання – це третя його особливість. З формальної точки зору він спрямований на втілення в життя правил поведінки, встановлених правовими нормами. У той же час цей механізм «характеризує його здатність по досягненню не всяких, а тільки соціально корисних результатів» [10, с. 54–56].

Механізм правового регулювання, на думку певної когорти науковців, має певні особливості: а) складової соціального регулювання; б) системи взаємодіючих між собою елементів, зокрема правових засобів (норми, суб'єктивні права та юридичні обов'язки тощо), способів (дозволи, заборони і зобов'язання) та форм (дотримання, виконання і використання); в) забезпечення регулювання суспільних відносин і динамічної частини правової системи; г) цілеспрямованого та результативного впливу [11, с. 120–125].

Отже, у сучасній юридичній науці склалися різні підходи до трактування сутності механізму правового регулювання та його структури. Ми поділяємо погляди вчених, які вважають, що кожний з них має право на існування та свій подальший розвиток лише за умови, якщо він ґрунтується на таких положеннях:

1) критерієм виокремлення елементів механізму правового регулювання є стадії правового регулювання;

2) до елементів механізму правового регулювання належать не всі правові явища правової системи, але лише ті з них, які є правовими засобами;

3) кожній стадії правового регулювання відповідає один ключовий елемент, «пункт зосередження», до якого можуть приєднуватися інші правові засоби, що пов'язані з ним, утворюючи підсистеми (механізми) механізму правового регулювання у межах тієї чи іншої стадії правового регулювання;

4) аналіз структури механізму правового регулювання передбачає фокусування уваги на основних засобах правового регулювання, що дозволить зробити висновок про головне функціональне призначення цього механізму [9, с. 74–79].



У правовій літературі екологічного спрямування в числі інших виділяють механізм правового регулювання державного екологічного контролю, розуміючи під екологічним контролем найважливіший правовий захід забезпечення раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища від шкідливих дій, функція державного управління і правовий інститут права навколишнього середовища.

Грунтуючись на ролі екологічного контролю в механізмі охорони навколишнього середовища, науковці вважають, що його можна оцінювати, як найважливіший правовий захід. Саме за допомогою екологічного контролю, на думку М.М. Бринчук, в основному забезпечується примушення відповідних суб'єктів права навколишнього середовища до виконання екологічних вимог [12, с. 306].

Механізм правового регулювання державного екологічного контролю, вважає А.К. Голіченков, «як і будь-який інший механізм, володіє кількома ознаками. Перш за все, він складається з певних елементів. Очевидно також, що ці елементи повинні взаємодіяти між собою за певними правилами. До того ж, навряд чи хто буде заперечувати, що серед цих взаємодіючих елементів один повинен виконувати роль рушія, свого роду пружини, джерела живлення і т. п., приводячи в рух інші. Нарешті все це діє, працює з певною метою, для досягнення якої зокрема і створювався. Такий механізм у свою чергу може складатися з більш простих або більш дрібних механізмів, кожен з яких можливо охарактеризувати за тими ж параметрами: елементи, правила їх взаємодії, рушій, мета» [13, с. 73].

Сукупність правових засобів, за допомогою яких встановлюються певні правила поведінки – це статика такого механізму, динамікою ж є суспільні відносини, на які здійснюється вплив, за допомогою встановлення названих правил.

Аналіз стану правового регулювання екологічного контролю в нашій державі свідчить, що його статика і динаміка – це його полярні елементи. З одного боку – це існуючі правила поведінки, встановлені чинним законодавством, а з іншого – фактична поведінка, що має прояв в їх ігноруванні.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України. Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості [14, с. 31–32].

Серед першопричин екологічних проблем України називають [15] існуючу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища (складовою частиною якої є система державного екологічного контролю), регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій, а також недотримання природоохоронного законодавства.

Проблеми функціонування механізму правового регулювання екологічних відносин не є новими. Про протиріччя між екологічним правом паперовим (як сукупності норм) і екологічним правом реальним (як сукупності правовідносин) було відзначено В.В. Петровим ще у дев'яності роки двадцятого століття.

«З точки зору паперового права, – писав В.В. Петров, – екологічне право ... існує. Воно виражене в діючих (у сенсі не скасованих) законах... З точки зору реального права, то такого права у нас практично немає, бо багато і багато норм зафіксовано в досить значній кількості законів і постанов, які не знайшли реалізації в життя, не стали реальністю, залишилися тільки ідеєю» [16, с. 3–4].

Для усунення цього протиріччя, відзначав науковець, необхідно відмовитися від традиційного розуміння права, як сукупності норм. На його думку, право (в тому числі екологічне) слід трактувати, як єдність таких форм його прояву, як норми і правовідносини [16, с. 3–4].

В іншій науковій роботі В.В. Петрова [17, с. 53] ми знаходимо обґрунтування такого підходу, а також запропоновану концепцію «еколого-правового механізму», в основу якої покладено загальнотеоретичні підходи до питання механізму виконання правових норм, в



той же час вона має ряд особливостей, що є наслідком особливостей самих екологічних відносин.

Відповідно до цієї концепції «еколого-правовий механізм, будучи складовим елементом управління якістю навколишнього природного середовища, знаходить свій вияв у системі юридичних норм і правовідносин, за допомогою яких держава, використовуючи свої матеріально-технічні, організаційні, ідеологічні засоби, забезпечує виконання еколого-правових приписів». Мета такого механізму – «забезпечити матеріалізацію еколого-правової норми», його структура – система юридичних норм і правовідносин. У свою чергу система юридичних норм у такому механізмі має свою структуру, яка відображатиме специфіку екологічних відносин. Вона триланкова: перша ланка – природоохоронні норми права, що закріплюють базові вихідні екологічні імперативи, які в свою чергу поділяються на норми-принципи, норми-пріоритети і норми-імперативи; друга ланка – екологізовані правові норми, вони конкретизують екологічний імператив, прив'язують його до певної господарської та іншої діяльності, що впливає на природне середовище; третя ланка – норми-гарантії, покликані забезпечити виконання як базових, так і екологізованих норм [18, с. 161–162].

Висновки. Під механізмом правового регулювання екологічного контролю слід розуміти системну сукупність правових екологічних заходів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на екологічні відносини у необхідному їй (державі) та суспільству напрямі.

Механізм правового регулювання державного екологічного контролю повинен функціонувати таким чином, щоб екологічний контроль виконував своє задеклароване завдання по забезпеченню виконання правових вимог щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища від забруднення всіма державними органами, підприємствами, організаціями та громадянами, яким такі вимоги адресовані. При цьому, державний екологічний контроль у зазначеному механізмі є однією з організаційних гарантій ефективності як регулятивних, так і охоронних правових приписів екологічного спрямування.

Державний екологічний контроль є самостійним інститутом екологічного права, механізм правового регулювання якого має кілька стадій (сформовано автором за [3; 10; 20]), зокрема : 1) стадію формування юридичних норм, на якій в якості основного елемента його механізму виступає правова норма, яка покликана закріпити загальнообов'язкове для всіх у певній ситуації правило поведінки, визначити модель такої поведінки, встановити суб'єктів, на яких це правило поширюється, їх права та обов'язки, визначити підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин і т. д.; 2) стадію виникнення прав та обов'язків (правовідносин), на якій елементами механізму правового регулювання державного екологічного контролю виступають відповідні правовідносини. На цій стадії між конкретними суб'єктами суспільних відносин встановлюється певний зв'язок, що виражається в їх взаємних правах та обов'язках, відбувається конкретизація положень правової норми; 3) стадію реалізації прав і обов'язків, на якій нормативно закріплені правила поведінки, втілюються в життя, реалізуються в поведінці суб'єктів, на яких ці правила поширюються; 4) стадію застосування права. Ця стадія в механізмі правового регулювання екологічного права є обов'язковою, вона може виникати не тільки між стадіями (першою та другою або другою і третьою), але і всередині них; 5) акти застосування права, як владні рішення компетентних органів, які забезпечують або виникнення прав та обов'язків, або їх здійснення.

Вивчення, аналіз і осмислення механізму правового регулювання державного екологічного контролю є передумовою успішного функціонування й розвитку як законодавчого забезпечення екологічного контролю, так і ефективного функціонування механізмів його державного регулювання. Подальший авторський науковий пошук буде зосереджений на розгляді питань підвищення ефективності дії цього механізму.

Список використаних джерел:

1. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Д.А. Керимов. – 4-е изд. – М.: Изд-во, 2008. – 7 с.



2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – Издание 4-е, доп. – М.: Издательство: ИТИ Технологии, 2006. – 944 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. – В двух томах. – Т.1 / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит. – 1981. – 361 с.
4. Соловйов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України / В.М. Соловйов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 27–33. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_3_7.
5. Андрейцев В.І. Гармонізація як форма оптимізації українського законодавства: проблеми методології (еколого-правовий контекст) // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. – Юрид. науки. – 2000. – № 38. – С. 4–14.
6. Бобровник С.В. Правове регулювання суспільних відносин та реалізація права / С.В. Бобровник // Правова держава. – Вип. 7. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1996. – 104 с.
7. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В.Д. Сорокин // Правоведение. – 2000. – № 4(231). – 34 с.
8. Жариков Ю.С. Механизм правового регулирования: понятие и система / Ю.С. Жариков // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 5. – 37 с.
9. Механізм регулювання в сучасній теорії права / Ю.В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 74–79.
10. Шунди́ков К.В. Механизм правового регулирования: учебное пособие / [К.В. Шунди́ков]; Под. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Малько. – Саратов: СГАП, 2001. – 104 с.
11. Шишка Р.Б. Механізм правового регулювання перевезень / Р.Б. Шишка. – Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2014. – № 3. – С. 120–125. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npnau_2014_3_25.pdf.
12. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. для высш. юрид. учеб. завед. / М.М. Бринчук. – М.: Юристъ, 1999. – 688 с.
13. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования / А.К. Голиченков. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. – 75 с.
14. Черкашина М.К. Юридичні гарантії права природокористування (за ред. проф. А.П. Гетьмана). – Харків: Вид. «Фінн», 2010. – С. 31–32.
15. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р.: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
16. Петров В.В. Экологическое право и реальность / В.В. Петров // Вестн. Моск. ун-та // Сер.11 // Право. –1990. – № 3. – С. 3–4.
17. Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1981. –224 с.
18. Петров В.В. Экологическое право России: учебник / В.В. Петров. – М.: Изд-во БЕК, 1995.
19. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / І.В. Бригадир та ін.; заг. ред. О.М. Шуміло; Харків. міська громад. орг. «ЕкоПраво-Харків», ОБСЄ. – Х.: Фактор, 2006. – 579 с.
20. Заславская Н.М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в Российской Федерации / Н.М. Заславская. – М.: Издательский дом «Городец», 2012. – 208 с.

