

*БЕЙКУН Андрій Леонардович,
кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник науково-
дослідної лабораторії (правового забезпечення
військ (сил)), Національного університету
оборони України імені Івана Черняхівського*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ КОМПОНЕНТИ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Процесуально-правові питання державного впливу на відповідну галузь були актуальними завжди: як з практично-прикладної точки зору, так і науково-дослідницької. Проте, саме у даний час спостерігається тенденція методичного та нормативного «відокремлення» різних, так би мовити, «цільових» категорій, точніше, об'єктів впливу. Зазначена тенденція «зміщення акцентів» розвивалася поступово, що не важко прослідити за динамікою прийняття відповідних нормативно-правових актів: від положень, що регулюють загальні питання державного управління щодо невизначеного кола суб'єктів, до «вузькоспеціальних» положень, що, так би мовити, «лігітимізують» окремі види впливових заходів держави.

Форми державного впливу на ті чи інші суспільні процеси виступають зовнішнім виразом основних політичних і правових ідей, в яких відображено назрілі потреби матеріального життя суспільства та способи їх задоволення. Зазначені форми уособлюють також основні вихідні положення, що визначають особливості політики держави у тій чи іншій галузі національної економіки або суспільного життя в цілому. Державне регулювання та державне управління позиціонуються у юридичній науці як форми-антиподи, що базуються на різних теоретичних і практичних засадах існування, принципово різних методологічних підходах і засобах впливу з боку держави на ті чи інші суспільно-економічні відносини, зокрема форми господарювання.

Значний вклад в аналіз цих понятійних категорій з позицій автентичності термінології змістовому навантаженню внесли: В.І. Андрєйцев, А.П. Гетьман, В.А. Зуєв, В.І. Семчик, В.Ф. Сіренко, Ю.С.

Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Аналіз зазначеними науковцями відповідного термінологічного апарату, який використовується як у науково-монографічній літературі з цих питань, так і у чинних нормативно-правових актах та програмних документах, сприяв уніфікації та широкому вжитку у правових колах відповідних усталених дефініцій.

Узагальнення проблематики формування правових наукових понятійних категорій «управління» та «регулювання» зводилось, в цілому, до наступного:

Перше. За сукупністю певних етимологічних ознак управління слід розглядати як універсальну понятійну категорію, складовими частинами якої є: і державне регулювання, і державне керівництво і інші синонімічні категорії.

Друге. Регулювання є цілком самостійною, самодостатньою формою державного впливу на ті чи інші процеси або явища. Зазначена форма має власну (принципово відмінну від управління) методологію впливу на задані об'єкти та функціонування взагалі.

Третє. Сформульовані основні ознаки управління (у запропонованому авторському контексті - екологічного), які слід розглядати вихідною передумовою при визначенні теоретичних засад та методологічних підходів регулювання як форми впливу:

1. Будь-яке управління (за предметом впливу) є різновидом соціального управління, елементом системи суспільних відносин, і його характер, і зміст залежать від їх сутності. У свою чергу, соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин. Управлінський вплив здійснюється, насамперед, не на довкілля в цілому і не на його окремі компоненти, а на свідомість людей шляхом їх переконання або примусу до певної поведінки. Ці відносини виникають між людьми, але їх кінцевою метою є досягнення безпечного стану навколишнього природного середовища, впорядкування процесів природокористування. Тобто, з'являється вторинний (похідний) об'єкт правового регулювання, який відображається в

організаційній структурі і методах діяльності суб'єктів екологічного управління.

2. Екологічне управління - це діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями, і воно завжди пов'язане з впливом одних суб'єктів (управляючої системи або державних органів, органів місцевого самоврядування та громадян) на інших. Основою дієвості такого впливу є нерівність суб'єктів між собою, яка полягає в різному обсязі їхніх прав і обов'язків.

3. Екологічне управління спрямоване на досягнення цілей екологічного права. Ціль є найважливішою характеристикою управління - визначенням його призначення. Власне, управління і здійснюється для досягнення певних цілей. Деякі автори вважають, що ціль екологічного управління полягає у забезпеченні виконання екологічного законодавства, реалізації екологічних прав і обов'язків, забезпеченні стану, який найбільше відповідає вимогам суспільства. Визначення цілі екологічного управління відрізняється у різних авторів, але незначним чином і знаходиться в межах, які впливають із предмета регулювання екологічного права: забезпечення охорони навколишнього природного середовища, регулювання процесів природокористування та відновлення природних об'єктів.

Окремі теоретичні позиції правників-екологів відносно засобів державного впливу на використання зацікавленими суб'єктами природних ресурсів та об'єктів дозволяє систематизувати та запропонувати умовну класифікацію методологічних підходів при визначенні понятійної категорії державного регулювання в зазначеній сфері. Не потребує заперечень аксіома, що правильне усвідомлення як правової термінології в цілому, так і окремого терміну та охоплення за його допомогою найсуттєвіших ознак того чи іншого поняття, дії чи явища є необхідною складовою для визначення і усвідомлення будь-якого предмета дослідження. Отже, як вбачається, доцільно виділити такі методологічні критерії:

1. Соціально-економічний. На зазначеній позиції стоїть переважна більшість науковців, яка «сповідує» такий узагальнений підхід, що межі державного регулювання, його зміст, мета і принципи перебувають у повній залежності від пануючих у суспільстві економічних відносин, а також характеру соціально-політичного устрою [4, с.19; 22, с.106].
2. Структурно-функціональний. Полягає у тому, що зміст державного регулювання опосередковується, насамперед, структурно-функціональними характеристиками уповноважених державних органів, що здійснюють вплив на відповідні об'єкти управління [5, с.114-115; 10, с.79; 25, с.112].
3. Семантичний. Ряд науковців у процесі здійснення логіко-правового та етимологічного аналізу певних понятійних категорій, застосовують, як вбачається, виключно підхід, що ґрунтується на логіко-мовному усвідомленні змісту того чи іншого поняття, або порівняльному мовному аналізу синонімічних категорій, наприклад, управління – регулювання [7, с.271-274].

Як вбачається, запропоновані підходи не можна вважати самодостатніми. Будь-який з них є, певною мірою, однобічним і, природно, відображатиме тільки окремий аспект (або, навіть, сегмент) поняття, що потребує всебічного аналізу та змістовного узагальнення.

На наш погляд, найбільш вдалим є критерій, який умовно можна визначити як предметний. Зазначений методологічний підхід застосовують при з'ясуванні сутності того чи іншого явища чи понятійної категорії, зокрема М.В. Шульга та П.Ф. Кулінич [8, с.319, 343-344]. Аналіз методологічних прийомів зазначених науковців дозволяє зробити висновок, що складовими чинниками вказаного підходу є:

- визначення суб'єктного складу (кола осіб), які є легітимними користувачами відповідних природних благ чи багатств (об'єктів), або носіями правових схем поведінки та наділені встановленими правомочностями;
- спеціальний предмет дослідження розглядається у широкому розумінні, наприклад, як складний процес або явище;

- з'ясування чинних нормативних обмежень правомочностей суб'єкта або правового становища об'єкта;
- аналіз правовідносин, які умовно можна визначити як «супутні» або «похідні»;
- з'ясування взаємозв'язку «функціональної компоненти» відповідних осіб або структурних одиниць, уповноважених на виконання певних функцій та юридичних наслідків, породжених їх діями;
- встановлення «раціональної домінанти» при користуванні відповідними природними об'єктами та ресурсами;
- з'ясування складної схеми взаємозв'язку: юридичний факт – відповідні правовідносини – нормативно-правова база.

Використовуючи зазначені компоненти при з'ясуванні сутності предмету дослідження, стає можливим позиціонувати державне регулювання як цілеспрямований вплив (як правило, не у формі безпосереднього втручання) уповноважених державних органів шляхом прийняття відповідних управлінських рішень, що забезпечують захист прав уповноважених сторін та охорону відповідного природного об'єкта (ресурсу). Тобто, його завданням є регулювання відносин у сфері взаємодії людини і навколишнього природного середовища з метою забезпечення інтересів суб'єктів відповідних відносин, збереження природних об'єктів (ресурсів), відвернення екологічно шкідливого впливу господарської та іншої діяльності, оздоровлення і покращення якості навколишнього природного середовища, тобто створення умов, за яких буде досягнуто баланс публічно-правових та приватноправових інтересів.

Автором вже пропонувалось визначення державного регулювання як «... впорядкованої адміністративно-, господарсько- та еколого-правовими нормами діяльності (що певним чином організована та врегульована) центральних, регіональних, місцевих та спеціалізованих уповноважених державних органів, що має нормативно окреслені статичні та вичерпні підстави, межі і форми державного втручання, і яка надає об'єктам регулювання можливість вибору

бажаного і доцільного для них варіанту поведінки і спрямована на об'єднання і координацію зусиль суб'єктів та об'єктів для вирішення завдань політичного, економічного, екологічного наукового та соціального характеру з метою забезпечення продовольчої безпеки держави» [3].

Отже, визначення державного регулювання як правової категорії, спрямованої на забезпечення належного природокористування та здійснення природовідтворюючих заходів господарюючими суб'єктами в аграрній сфері, як вбачається, повинно охоплювати як господарсько-правові, так і управлінські, формально-логічні та інші змістові критерії, що зумовлюють методологічно грамотний підхід правового аналізу, визначення та класифікації будь-якої правової категорії.

Бібліографічні джерела:

1. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / [В.М. Жушман [та ін.]; за ред. В.Ю. Юркевича та В.М. Шульги. – Х.: ФОП Шевченко С.О., 2013. – 326 с.
2. Анісімова Г.В. Проблеми користування пляжами за екологічним законодавством України природно-правовий аспект. // Питання земельного, екологічного й аграрного права. - 2009. - № 106. – С.82-93.
3. Бейкун А.Л. Окремі теоретичні аспекти впровадження нових правових категорій // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку / Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції 19-20 травня 2012 року. – Вид-во Сумської філії ХНУВС. – Суми-2012.
4. Віхров В.І. Правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки: Курс лекцій. – Чернігів: КП “Видавництво “Чернігівські береги”, 2008. – 207 с.
5. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Голосніченко І.П. та ін. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: 1999.-266 с.
6. Жушман В. П. Аграрне право та законодавство України: Навч.-практ. посібник - Х.: Одісей, 2008. - 447 с.
7. Зуєв В.А. Термінологія екологічного права: значення і перспективи існування окремих понять // Вісник Університету внутрішніх справ. - 2000. - Спецвипуск. - С 271-274.
8. Земельне право України: підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; за ред. М.В. Шульги.- К. : 2008. - 538 с.
9. Ільницький О. Тенденції зміни підсудності земельних спорів публічно-правового характеру // О. Ільницький. – Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 2. – С. 105-112.
10. Калениченко Т.Г. Управление охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов // Государство и право. - 1995. - № 7. - С. 74 - 81.
11. Кропивко М.Ф. Державне управління в процесі реформування АПК та його інформаційна підтримка // Економіка АПК. - 1995. - № 10. - С. 46-49.

12. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія // В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 543 с.
13. Носік В.В. Правова природа земельної реформи в Україні / В.В. Носік // Науковий вісник Чернівецького університету. - 2004. - Випуск 212. Правознавство. - С. 79-83.
14. Оцінювання проведення земельної реформи в Україні : Результати соціологічного дослідження. – К.: ДП «Центр соціальних експертиз» Інституту соціології НАН України. – 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/>. - Заголовок з екрана.
15. Підприємницька діяльність та агробізнес: Підручник / За ред. М.М. Ільчука, Т.Д. Іщенко. – Київ. - Вища освіта. - 2006. - 543 с.
16. Подцерковний О.П. Способи захисту прав у земельних відносинах // О.П. Подцерковний // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 30-34.
17. Семчик В.І. Правове забезпечення аграрної політики // Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. - К. - 1996. - С. 529-548.
18. Соціологічне дослідження з оцінки проведення земельної реформи, 2011 [Текст]: Проект «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру» 2004-2013 р.р. / Державне агентство земельних ресурсів України, Міжнародний Банк Реконструкції та Розвитку [Електронний ресурс]. - URL: <http://zemreforma.com.ua/sotsdosldzhennya/sotsologchne-doslidzhennya-z-otsnki-provedennya-zemelnoi-reformi-2011.html>. - Заголовок з екрана.
19. Степанюк О. Хаос земельного законодавства / Олена Степанюк // Агробізнес сьогодні. – 2014.- № 8 (279) [Електронний ресурс] Газета Агробізнес сьогодні. - URL : <http://www.agro-business.com.ua/2012-07-07-14-39-23/2197-2014-04-30-14-15-32.html> - Заголовок з екрана.
20. Теньков А. Земельні відносини: правове регулювання та судова практика/ А. Теньков // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 3. – С. 6-8.
21. Тихова О.С. Загальне землекористування: теоретичні засади. // Земельне право. — 2009. - № 3. - С.53-54.
22. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами // За ред. професора А.М. Третяка. Навчальний посібник. / Третяк А.М., Дорош О.С. - Вінниця: Нова книга. - 2006 - 360 с.
23. Третяк А. М. Зміна пріоритетів земельної реформи у зв'язку з удосконаленням економічних відносин власності на землю / А. М. Третяк // Вісник аграрної науки. - 2008. - № 2. - С. 5-10.
24. Філаткін С.М. Правове регулювання та сучасний стан розвитку орендних земельних відносин. // Вісник Українського інституту експертизи сортів рослин. - 2011. - №.2.- С. 65-72.
25. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 164 с.