

Натомість "норми-доповнення", як відомо, доповнюють (звідси походить і назва останніх!) загальне законодавство про працю, що є не одним і тим же. Підлягає запереченню й віднесення С.В. Поповим, без будь-якого власного обґрунтування, до числа спеціальних норм, таких як "норми, що встановлюють підвищену відповідальність". Зауважимо, що такі норми, як на нас, не є самостійним видом спеціальних норм. Останні є, залежно від їхнього конкретного змісту, або "нормами-доповнення", або "нормами-винятками". Безсумнівно, спеціальне правове регулювання найманої праці, у тому числі й працівників ОВС, торкається відносин із матеріальної, дисциплінарної відповідальності, питань вирішення трудових спорів, можна обґрунтувати й "полярність" диференціації. Утім, представляється, що під час аналізу вказаних правовідносин, як власне й змісту та співвідношення структурних складових принципу єдності й диференціації правового регулювання трудових відносин у сфері найманої праці, необхідно застосовувати єдину загальновизнану систему класифікації спеціальних норм. За основу тут може бути взято їхній поділ на три основні види, як-от: "норми-вилучення", "норми-доповнення" та "норми-пристосування", решта спеціальних норм, про які йшлося вище в тих чи інших авторських інтерпретаціях, є на наш погляд, лише різновидами останніх.

Стаття надійшла до редколегії 25.02.2009 р.

УДК 349.6

П.О. Гвоздик

**ДО ПИТАННЯ ВІДНЕСЕННЯ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ
ТА ІНШИХ ДОГОВОРІВ ДО ДЖЕРЕЛ
ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА**

У статті розглядаються теоретико-прикладні питання визначення нормативно-правових та інших договорів як джерел екологічного права, висловлюються пропозиції із вдосконалення практики правозастосовної діяльності.

Ключові слова: джерела екологічного права, екологічні відносини, нормативно-правовий договір, міжнародний договір.

В статье рассматриваются теоретико-прикладные вопросы определения нормативно-правовых и иных договоров как источников экологического права, высказываются предложения по совершенствованию практики правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: источники экологического права, экологические отношения, нормативно-правовой договор, международный договор.

In the article some theoretical-applied aspects of defining normative-legal and other agreements as sources of Ecological law are considered, some propositions for improving law application are formulated.

Key words: sources of Ecological law, ecological relations, normative-legal agreement, international agreement.

Дослідження природи екологічного права об'єктивно зумовлює потребу у аналізі його джерел, за допомогою яких виявляються фактори, що утворюють право, його зміст та форми існування. Складність цього питання зумовлено тим, що на загальнотеоретичному рівні ведеться давня дискусія як щодо визначення системи джерел права, так і щодо включення до неї окремих елементів, котра як свідчать дослідження з даного питання, що здійснені Зайчуком О.В., Кашаніною Т.А., Марченком М.Н., Пархоменко Н.М., Оніщенко Н.В., Скакун О.Ф. та іншими правознавцями, немає жодних ознак щодо близького завершення [1, 105 – 110; 2, 10 – 205; 3, 334 – 354; 4, 127 – 282; 5, 364 – 384].

Ця ситуація безпосередньо впливає на відношення до цього питання у еколого-правовій літературі (зокрема, в роботах Андрейцева В.І., Бринчука М.М., Гетьмана А.П., Каракаша І.І., Петрова В.В., Шемшученко Ю.С., Шульги М.В. та ін.), в якій у тій чи іншій мірі відтворюються різноманітні концепції визначення права у цілому, а відтак і його джерел [6, 62; 7, 23; 8, 16 – 17; 9, 76; 10, 11; 11, 10].

Зокрема, прихильники нормативного підходу до визначення права роблять наголос на тому, що основним джерелом екологічного права є нормативно-правові акти, а ті, що поділяють погляд на право у широкому розумінні, відносять до джерел екологічного права правову ідеологію, правосвідомість, правовідносини, правові акти тощо. При цьому робиться наголос на тому, що екологічне право як ніяка інша галузь права здатна до розширення кола джерел права, тобто того, чим мають керуватися люди, приймаючи рішення про поступки з юридичними наслідками. Зокрема, Дубовик О.Л. висловлена думка, що таким джерелом можуть бути правові емоції, під впливом, котрих здійснюється тиск на суб'єктів, що приймають акти з охорони природних ресурсів або ж інші дії іноді протиправні (знищення лабораторій, де використовуються як піддослідні тварини тощо) [12, 75]. З цього приводу слід зазначити, що визначення кола джерел права має будуватися не на емоціях чи вільному розумінні того, що слід відносити до них, а на певних критеріях, що виробляються юридичною наукою. Утім (безумовно), не можна виключати появу нових джерел екологічного права, однак це має підтверджуватися відповідними дослідженнями, які базуються на об'єктивних оцінках, врахуванні різних думок із цього приводу.

Одним із таких нових джерел екологічного права, про наявність якого стверджують окремі правознавці, є правові договори. Так, О.Л. Дубовик зауважує, що договір, хоч й письмовий акт, якому далеко не завжди надається форма закону, може укладатися різноманітними суб'єктами – від держав до конкретних громадян, й в усіх випадках визначає зміст екологічно значимої поведінки або ж обмеження такої чи встановлює заборони на здійснення яких-небудь дій, за порушення котрих застосовуються санкції, часто досить жорсткі [12, 74 – 76]. Нормативні та інші договори відносять до джерел екологічного та земельного права С.А. Боголюбов [13, 38 – 41; 14, 37 – 42].

Проте, такий беззастережно широкий підхід до визначення договорів у якості джерел права у загальній теорії права не отримав одностайної підтримки. За правило складовою джерел права визнається лише нормативно-правовий договір (договір нормативного змісту). Як форма права він характеризується тим, що його правова природа розкривається через договірні відносини: він являє собою не державно-владне встановлення, а, в основному, суспільну самоорганізацію, взаємне виявлення волі, зустрічне прийняття на себе юридичних обов'язків суб'єктів правотворчості – учасників договору.

Основними ознаками нормативно-правового договору є: погоджувальний, добровільний, публічно-вольовий (його типовими суб'єктами є держава, її органи, посадові особи, міжнародні організації) характер; наявність особливого предмету договору; нормативний характер (передбачає виникнення однієї чи групи юридичних норм); прийняття його за особливою процедурою, встановленою нормативними актами даної країни; надання йому форми письмового акту тощо [15, 512 – 513].

Цим ознакам найбільше відповідають міжнародні договори (спрямовані на регулювання міжнародних відносин і утворення міжнародних співтовариств). Вони досить активно використовуються для вирішення глобальних та регіональних екологічних проблем. Україна є учасником великої кількості такого роду договорів, які досить різноманітні. Серед них виділяються: договори, які питання роззброєння військової діяльності пов'язують із забезпеченням охорони довкілля (зокрема, Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище (1977 р.), ратифікована 25.05.1978 р.); договори, пов'язані із забезпеченням екологічної безпеки в процесі використання космічного простору, здійснення діяльності, пов'язаної із впливом на клімат (наприклад, Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (1992), ратифікована 29.10.1996 р.); договори з питань ядерної безпеки (Конвенція про фізичний захист ядерних матеріалів (1979), ратифікована 05.05.1993 р., Конвенція про ядерну безпеку (1994 р.), ратифікована 17.12.1997 р. та ін.);

договори, присвячені безпосередньо захисту довкілля від забруднення, збереження біологічного різноманіття, охорони окремих природних ресурсів (Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.), ратифікована 04.02.1994 р., Конвенція ООН про біологічне різноманіття (1992 р.), ратифікована 24.11.1994 р., Конвенція 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі, ратифікована 29.10.1996 р., Роттердамська конвенція про процедуру Попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі (1998 р.), ратифікована Законом від 26.09.2002 р., Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (2003 р.), ратифікована Законом від 07.04.2004 р. та ін.

Відповідно до міжнародних угод в Україні приймаються нові нормативно-правові акти з питань охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, уточнюються положення чинних законодавчих актів з екологічних питань, розробляються й здійснюються плани заходів, програмні документи, що визначають засоби вирішення екологічних проблем тощо. Міжнародні договори беззастережно визнаються джерелами екологічного права України [16, 63 - 68].

Цього, натомість, не скажеш про внутрішньодержавні нормативно-правові договори (спрямовані на регулювання внутрішньодержавних відносин). До цієї категорії іноді відносять практично всі договори, укладені "у публічних інтересах, в ім'я загального блага" [15, 515 - 522]. При цьому наголошується, що нормативний договір як джерело право традиційно застосовується в сферах конституційного права, трудового права, адміністративного права [2, 291].

Як видно, екологічне право не віднесено до сфери, де поширені нормативні договори. Це не випадково з огляду на наступні обставини. Сучасний рівень науково-технічного розвитку не дозволяє відмовитися від використання традиційних джерел сировини енергії, повністю усунути різного роду шкідливі впливи виробництва на довкілля, а отже, об'єктивно зберігається загроза заподіяння шкоди природному середовищу, його окремим елементам при розміщенні, будівництві, експлуатації промислових та інших господарських об'єктів. В таких умовах виникає соціальна потреба у жорсткій правовій регламентації будь-якої діяльності, що чинить вплив на довкілля [18, 62 - 65].

Забезпечується це за допомогою системи законів та підзаконних нормативно-правових актів, норми яких визначають обов'язки екологічні параметри виробничої та іншої господарської діяльності, встановлюють екологічні обмеження на природокористування та заборони на діяльність, що несе ризик заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу, здоров'ю людини. У цю систему, яка формується під жорстким публічним контролем, не вписуються договірна правотворчість (нормативно-

правові договори). Будь-які договори щодо питань природокористування, охорони довкілля можуть містити тільки ті положення, які узгоджені з еколого-правовими нормами, спрямовані на виконання екологічних приписів у спосіб, який ними передбачений.

Це стосується й тих адміністративних договорів, котрі укладаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з приводу спільного рішення управлінських справ, в тому числі екологічного змісту (наприклад, договір між органами комунального самоврядування – двома селищами – про утримання в чистоті річки, що протікає на кордоні цих самоврядних територіальних утворень) [18, 78]. Такі договори мають переважно координаційний характер, забезпечують узгодження дій відповідних органів, спрямованих на реалізацію їх повноважень відповідно до вимог законодавства. Їх слід віднести до категорії правозастосовчих актів [19, 63].

До цієї категорії також мають бути віднесені й так звані типові договори. Їх асоціація з нормативно-правовими договорами, яка подекуди має місце у науковій літературі [15, 522], є неприйнятною. За своїм характером, призначенням вони є типовими актами правозастосування:

- приймаються відповідно закону,

- систематизують існуючі норми з відповідного питання для полегшення їх застосування, усунення розбіжностей щодо їх тлумачення.

Наприклад, затвердження Кабінетом Міністрів України Типового договору на розробку проекту відведення земельної ділянки передбачено частиною 5 ст. 123 Земельного кодексу України. Керуючись цим приписом Кабінет Міністрів України постановою від 03.03.2004 р. № 220 затвердив зазначений Типовий договір [20]. До таких договорів відноситься також Типовий договір оренди землі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220 [21]. А на відносини із землекористування (ст. 94 "Право концесіонера на земельну ділянку" Земельного кодексу України) та інші сфери природокористування та види діяльності пов'язані з впливом на довкілля (водопостачання, відведення та очищення стічних вод; збирання та утилізація сміття; виробництво та розподіл природного газу; будівництво та експлуатація об'єктів туристичної індустрії тощо – ст. 3 Закону України "Про концесії" від 16.07.1999 р. [22]) поширюється Типовий концесійний договір, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 р. № 643 [23].

Поряд із наведеними прикладами можна навести й такий, що свідчить про можливість віднесення у певних випадках нормативно-правових договорів до джерел екологічного права. Ідеться, зокрема, про Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України "Про основні принципи організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Кон-

ституції України (08.06.1995 р.). [24]. В цьому договорі є положення, що стосуються екологічних аспектів діяльності відповідних суб'єктів. Однак цей договір давно вже втратив чинність і сьогодні може розглядатися лише як історичне джерело екологічного права.

Отже, на даний час в Україні серед нормативно-правових договорів лише міжнародні договори можуть беззаперечно визнаватися джерелами екологічного права.

В останні роки в Україні посилилася роль індивідуальних договорів (цивільно-правового та адміністративно-правового характеру) у регулюванні екологічних відносин. Договірні відносини тут можуть виникати з різних питань природокористування (отримання у користування на підставі договору оренду або ж у зв'язку з наданням природних ресурсів на праві спеціального природокористування), забезпечення виконання екологічних обов'язків при здійсненні господарської діяльності. Законодавством, зокрема, передбачено застосування:

договорів оренди землі (Закон України "Про оренду землі" в ред. Закону від 02.10.2003 р. №1211-IV) [25];

угод (контрактів) на підставі яких іноземним юридичним особам і громадянам надаються у користування надра та право на переробку мінеральної сировини (ст. 68 Кодексу України про надра від 27.07.1994 р.) [26];

договорів оренди на використання водних об'єктів для риборозведення, виробництва сільськогосподарської та промислової продукції, а також у лікувальних та оздоровчих цілях (частина 1 статті 51 Водного кодексу України від 06.06.1995 р.) [27];

договорів між органом центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища і власником (користувачем) земельної ділянки, на якій розташований об'єкт природно-заповідного фонду (т.з. охоронне зобов'язання), щодо забезпечення дотримання правового режиму відповідної території (частиною 5 ст. 53 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" від 16.06.1992 р.) [28];

угод про умови користування надрами, що укладаються між Мінприроди України і надрокористувачем, які є неодмінною частиною спеціальних дозволів на користування надрами [29], та інші.

На підставі договору здійснюються види робіт (надаються послуги) екологічного змісту: екологічне страхування; екологічний аудит; розробка проектів відведення земельних ділянок; роботи, пов'язані з підготовкою документів, в яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами тощо.

Договірні обов'язки в галузі екології можуть також виступати в якості умови забезпечення іншого договору, предмет якого не пов'язаний з екологічними чинниками. Так, ч. 4 ст. 15 Закону України "Про благоустрій населених пунктів" від 06.09.2005 р. [30] покладаючи на власників розта-

шованих на території об'єкта благоустрою будівель та споруд торговельного, соціально-культурного, спортивного та іншого призначення зобов'язання щодо забезпечення належного утримання наданої їм земельної ділянки, разом із тим, надає можливість на умовах договору, укладеного з балансоутримувачем, забезпечувати належне утримання іншої закріпленої за ними території (прилеглої території) та/або брати пайову участь в утриманні об'єкта благоустрою.

Договірні акти індивідуального характеру в теорії права за правило не визнаються джерелами права. Хоч не можна не відзначити спроби поставити такі договори в один ряд із нормативно-правими актами. Аргументується це тим, що у процесі укладання договорів утворюються правові норми, але норми індивідуальні (мікронорми), тобто такі, що стосуються конкретних і точно визначених індивідів і розрахованих на них [31, 123 - 124; 1, 109]. Утім, ці аргументи у цілому не змінили відношення до індивідуальних договорів як актів правозастосування (приймаються відповідно до закону, визначають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, керуючись приписами відповідних нормативно-правових актів, не виходять за межі загальних дозволів, встановлених законами). Бо інакше, як резонно зазначається в правовій літературі, у разі визнання цих договорів правовими актами, слід було б визнати за його учасниками (фізичними та юридичними особами) статус законодавця-правотворця [2, 311]. За звичай індивідуальні договори розглядаються як підстава (юридичний факт) виникнення, зміни чи припинення правовідносин, у тому числі, в екологічній сфері.

Таким чином, можна констатувати, що джерелами екологічного права України на даний час може визнаватися лише одна категорія нормативно-правових договорів – міжнародні договори, котрі регулюють увесь спектр екологічних відносин, виникаючих в умовах глобалізації світу між окремими країнами, й активним учасником яких є Україна. Статус джерел права таким договорам надає Конституція України, яка встановила, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Використана література:

1. Кашанина Т.А. Предпринимательство: правовые основы / Т.А. Кашанина. - М., 1994.
2. Марченко М.Н. Источники права : учеб. пособие / М.Н. Марченко. - М., 2008.
3. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.В. Оніщенко. - К. : Юрінком Інтер, 2006.

4. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. – / Н.М. Пархоменко. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник / О.Ф. Скакун. – К.: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2009.
6. Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов / В.В. Петров. – М.: Изд-во БЕК, 1995.
7. Андрейцев В.І. Екологічне право: курс лекцій: навч. посіб для юрид. фак. вузів / В.І. Андрейцев. – К.: Вентурі, 1996.
8. Экологическое право Украины: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, доц. Каракаша И.И. – Одесса: Латстар, 2001.
9. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических заведений / М.М. Бринчук. – М.: Юристъ, 2002.
10. Екологічне право України: підручник / за ред. професорів А.П. Гетьмана і М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005.
11. Шемшученко Ю.С. Екологічне право – комплексна галузь права // Екологічне право України. Академічний курс: підручник. – Друге видання / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Вид-во "Юридична думка", 2008.
12. Дубовик О.Л. Экологическое право: ученик / О.Л. Дубовик. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
13. Земельное право: учебник / С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская; под ред. С.А. Боголюбова. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
14. Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов / С.А. Боголюбов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. – М., 1999.
15. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. – Х.: Еспада, 2006.
16. Єрофєєв М.І. Стан та проблеми гармонізації екологічного законодавства України з міжнародним правом / М.І. Єрофєєв // Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). Збірник наукових праць. Випуск 4. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – С. 63 – 68.
17. Малышева Н.Р. Эколого-правовые вопросы научно-технического прогресса / Н.Р. Малышева, Н.И. Ерофеев, В.Н. Петрина. – К., Наукова думка, 1993.
18. Деречь В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини: монографія / В.А. Деречь. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007.
19. Юсупов В.А. Теорія адміністративного права / В.А. Юсупов. – М., 1985.
20. Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 596.
21. Офіційний вісник України. – 2004. – № 9. – Ст. 527.
22. Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
23. Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 626.
24. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – N 18. – Ст. 133.

25. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №10. – Ст. 102.
26. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
27. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
28. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
29. Порядок надання у 2008 році спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2008 р. № 273 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 25. – Ст. 792.
30. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49 – Ст. 517.
31. Кашанина Т.А. Индивидуальное регулирование в правовой сфере / Т.А. Кашанина // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 123 – 124.

Стаття надійшла до редакції 29.01.2010 р.

УДК 349.3:351.84(477)

П.В. Полулях

НАДАННЯ ПІЛЬГ ГРОМАДЯНАМ УКРАЇНИ: СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті виконаний аналіз порядку надання пільг громадянам; з'ясована суть правового регулювання пільгового забезпечення громадян і проблеми їх реалізації; вказані основні види пільг.

Ключові слова: *пільги, гарантії, соціальні пільги, соціальні послуги, адресна допомога, соціальний захист.*

В статті виконаний аналіз порядку надання пільг громадянам; в'ясована сутність правового регулювання пільгового забезпечення громадян і проблеми їх реалізації; вказані основні види пільг.

Ключевые слова: *льготы, гарантии, социальные льготы, социальные услуги, адресная помощь, социальная защита.*

It is analyzed of the order of the granting the privileges to people; realized essence of the legal regulation of the favourable ensuring the people and problems to their realization; the main types of the privileges is specified.

Key words: *privileges, warranties, social privileges, social facilities, address help, social security.*

Існують проблеми, які за своєю природою і способом дозволу спочатку є міждисциплінарними. Серед них особливе місце займає проблема пільг, яка має юридичний, політичний, етичний, соціологічний, економічний, психологічний і інші аспекти. Відсутність гнучкої і цілеспрямованої державної політики у сфері встановлення і реалізації пільг – одна з основних проблем в поточний період в Україні.