

УДК 349.6

В. А. Зуєв, кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГО-ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВОПОРЯДКУ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Розглянуто теоретичні засади формування правопорядку у сфері поводження з відходами як комплексної еколого-господарської категорії. Запропоновано розглядати еколого-господарський правопорядок у сфері поводження з відходами як стан регулювання правових відносин, спрямований на формування параметрів господарської діяльності, пов'язаної із запобіганням утворенням відходів, їх збиранням, перевезенням, сортуванням, зберіганням, обробленням, переробленням, утилізації, видаленням, знешкодженням і захороненням із метою забезпечення дотримання всіма суб'єктами вимог екологічної безпеки, збереження природних та інших ресурсів, їх повернення до господарського обігу, а також забезпечення прав громадян та споживачів у цій сфері.

Ключові слова: відходи; поводження з відходами; правопорядок; екологічний правопорядок; господарський правопорядок; еколого-господарський правопорядок.

It is considered the theoretical base of law enforcement in the field of waste management as an integrated ecological-economic category. It is proposed to consider environmental and economic order in the field of waste management as a state of regulation of legal relations aimed at fostering economic activities related parameters prevention waste generation, collection, transportation, sorting, storage, processing, recycling, disposal, removal, disposal and burial to ensure compliance by all parties with environment safety, conservation of natural and other resources, their return to economic circulation and ensuring the rights of citizens and consumers in this area.

Key words: waste; waste management; law and order; ecological order; economic order; environmental and economic order.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку екологічного права характеризується двома дещо протилежними, але водночас пов'язаними тенденціями: з одного боку, в науці екологічного права виникає необхідність припинення експансивного розвитку, забезпечення внутрішньої структурованості та диференціації, а з іншого – адекватного реагування на зміну соціальних й економічних чинників, появу нових об'єктів правового регулювання і факторів, що на них впливають, реалізацію цілей екологічної політики різного рівня (міжнародних, державних, громадських, виробничих) та спрямованості (внутрішньої або зовнішньої). Зважаючи на це, в умовах тяжіння до сталості еколого-правова наука не може не реагувати на сучасні виклики, трансформуючись відповідно до потреб суспільства та часу, залучаючи до сфери свого впливу все нові й нові явища.

Одна з основних сучасних екологічних проблем людства – зростання кількості відходів, яка є наслідком економічного розвитку, збільшення та диференціації структури

© В. А. Зуєв, 2015

споживання суспільства тощо. Пройшовши у своєму історичному розвитку ряд етапів, питання поводження з відходами довели свою багатоаспектність і різноманітність, а сучасний стан правового регулювання цих відносин та рівень забезпечення законності у цій сфері залишаються вкрай низькими не тільки на міжнародному, але й на національному рівнях.

Зважаючи на це, набувають особливої актуальності питання теоретичного обґрунтування ефективних моделей господарювання, спрямованих на досягнення цілей екологічної політики, в тому числі у сфері поводження з відходами, зменшення рівня ресурсоспоживання, стимулювання повторного залучення ресурсів до господарського обігу. Саме така дуалістична природа правового регулювання і закладена в Законі України “Про відходи”. Водночас цілком логічно, що в процесі комплексного регулювання правовідносин у межах різних галузей права необхідно уніфікувати теоретичні підходи та концепції, на яких воно здійснюється, і, зокрема, зміст однієї з базових для регулювання господарської діяльності категорії – “правовий господарський порядок”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що питання визначення змісту правової категорії “правопорядок” не лише у цілому в теорії права, але й у межах галузевих юридичних наук уже були об’єктом дослідження. Зокрема, вивченню цих питань приділяли увагу А. М. Васильєв, Г. Л. Знаменський, А. Ф. Крижанівський, В. С. Мілаш, Т. О. Коваленко та ін. Проте категорії “правопорядок” та її реалізації в секторальній екологічній політиці України, в тому числі у сфері поводження з відходами, в еколого-правовій літературі не приділяється належної уваги, що, своєю чергою, впливає на якість розв’язання еколого-правових проблем.

З урахуванням вищевикладеного, основна **мета статті** – проаналізувати на підставі теоретичних досліджень, а також законодавства України, зміст категорії “правопорядок” у контексті дуалістичної природи поводження з відходами і визначити основні проблеми, пов’язані з її змістовим наповненням та реалізацією в нерозривному зв’язку із суспільно-економічними процесами.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи політику у сфері поводження з відходами, слід зупинитись на її меті, яка вочевидь виходить за межі основної для екологічної політики тріади: охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. У зв’язку із цим, доцільно згадати достатньо позитивний і прогресивний досвід, пов’язаний із законодавчим упровадженням у ст. 5 Господарського кодексу такої категорії, як “правовий господарський порядок” (або “господарський правопорядок”), яка, на думку законодавця, визначає межі діяльності суб’єктів та інших учасників відносин у сфері господарювання.

Досліджуючи сутність громадського господарського порядку, Г. Л. Знаменський наголошував на тому, що він покликаний опосередкувати взаємодію приватних і суспільних інтересів у сфері господарської діяльності, а його основним джерелом є той особливий характер взаємодії суспільства держави та права, який обумовлений потребами розвитку економіки. Зважаючи на це, він визначав громадський господарський порядок як систему правових економічних засобів, що ґрунтується на законодавстві та реальних інтересах суспільства, спрямовану на забезпечення стабільності й ефективності господарювання, задоволення та захист інтересів суб’єктів господарювання [1, 334–335].

На думку інших дослідників, господарський правопорядок доцільно розглядати як правовий стан, котрий характеризується впорядкованістю суспільних відносин у сфері господарювання, що є результатом панування в країні законності та відображається у правомірній поведінці учасників правовідносин, які виникають щодо реалізації норм, що регулюють господарську діяльність [2, 74–75].

На значне розширення кола можливостей використання різноманітних засобів забезпечення господарського правопорядку вказує і В. С. Мілаш, яка обґрунтовано доводить, що за умов ринкової економіки він не може забезпечуватись виключно за допомогою юридичних норм, які об'єктивно не спроможні врахувати всі аспекти доволі складних господарських відносин і своєчасно адекватно відреагувати на зміни та трансформації господарського обсягу. Отже, господарський правопорядок має забезпечуватись не тільки через публічно-правові, але й приватно-правові засади, співвідношення часток яких під час упорядкування господарських відносин на конкретному ринковому сегменті (ринку товарів, робіт і послуг) зумовлюється реальним рівнем розвитку його інфраструктури та ступенем концентрації публічних інтересів, що мають бути реалізовані в його межах [3].

Зауважимо, що в літературі обґрунтовуються шляхи подальшої внутрішньогалузевої та міжгалузевої диференціації категорії правопорядок. При цьому правопорядок розглядається як невід'ємна частина будь-якої правової системи та суспільних відносин, що в ній склалися. Правовідносини в конкретній правовій сім'ї визначають досягнення певних життєвих інтересів і потреб людей щодо них, а також саме юридичні відносини. У цілому правовідносини визначають правопорядок, у тому числі господарчий. Правопорядок у кожному суспільстві набуває особливостей і рис, які характеризують кожен з них як відмінний від інших, самобутній і досить самостійний. Відтак кожен різновид правопорядку може позначатися власною назвою, конкретизуватися щодо різних просторових, темпоральних чи інших ознак [4, 193].

Цілом логічно, що складний об'єкт правовідносин у сфері поведінки з відходами, а також мультигалузева належність правових норм, що їх регулюють, зазнають значного методологічного впливу наявної концепції господарського правопорядку. При цьому слід наголосити, що категорія “екологічний правопорядок” у національній еколого-правовій науці залишається фактично не розробленою, хоча вона достатньо активно використовується, наприклад, дослідниками в інших сферах юридичного наукового пізнання. Так, навіть у монографії О. М. Шуміла “Екологічний правопорядок: інституційні складові (відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”)” аналізуються механізми забезпечення такого правопорядку, його елементи, але не розкривається його зміст [5]. Зважаючи на це, з метою обґрунтування застосування цієї категорії існує об'єктивна необхідність повернення до витоків – теорії права, в межах якої й еволюціонувало поняття правопорядок.

У теорії права тривалий час домінує сприйняття правопорядку як продовження законності, хоча дослідники постійно наголошують на їх відмінностях. Водночас доцільно навести думку А. М. Васильєва, який, досліджуючи категорії теорії права, наголошував, що правопорядок, мабуть, можна було б вважати результатом реалізації законності, якби сама законність розумілась як сукупність законів. Але автори справедливо вважають законодавство передумовою законності, а власне законність – принципом, що вимагає дотримання законів. Однак правопорядок не може скластись як наслідок одного лише принципу, навіть основоположного [6, 180].

На необхідності ширшого сприйняття цієї категорії наголошує і А. Ф. Крижанівський, зазначаючи, що право без правопорядку не має реального втілення в життя людей, а правопорядок без права немислимий, бо, якщо в якомусь випадку порядок без права і може бути забезпечений, то це вже буде не правопорядок, а якийсь інший порядок. У певному сенсі правопорядок є складником права (і як втілення правових нормативів у практику суспільних відносин, і як досягнення мети права) забезпечення свободи і справедливості як підґрунтя впорядкованості, надійності та безпеки існування особи й

суспільства [7, 18]. При цьому він обґрунтовує, що вироблення нової теорії правового порядку визначається тим, що сучасне суспільство шукає відповіді на виклики епохи постмодерну, яка привнесла у нинішнє існування людства неусталеність і непрогнозованість. Для правової сфери це означає зміну координат правового впливу через відхід від домінування нормативно-регулятивної та ствердження нормативно-ціннісно-координаційної парадигми. Правопорядок стає вразливішим, залежнішим від різноманітних факторів і чинників, також має бути осмисленим у контексті наявних і майбутніх трансформацій [8, 40].

Зауважимо, що правопорядок розглядається як стан реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків усіма учасниками правовідносин, рівень якого залежить від діяльності владних і суспільних інституцій (насамперед правоохоронних), колективів підприємств, установ, організацій та їхніх адміністрацій, побудованих на принципах верховенства права, пріоритеті прав і свобод людини та громадянина, а також неухильному дотриманні приписів законів держави. Крім того, як об'єкт правоохоронної діяльності правопорядок – це система встановлених правом правил поведінки учасників правовідносин у різноманітних галузях життєдіяльності суспільства, забезпечення дотримання яких покладено на органи публічної влади під загрозою відповідальності за їх порушення [9, 120].

Таким чином, концепцію розширеного сприйняття правопорядку, акцентування на його ціннісних, соціальних і спрямованих на досягнення мети правового регулювання аспектах справедливо визначено як основну мету правового регулювання, що знайшла своє відображення в господарському праві. На відміну від господарсько-правової науки, екологічна продовжує оперувати категорією-принципом “законність”, а цілями правового регулювання визначає напрацьовані в ході її еволюції та відображені в законодавстві елементи, що створюють її зміст: охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Виділення цих елементів дещо штучне. Воно здійснювалося з урахуванням особливостей розвитку науки та законодавства в цій сфері, диференціації правових норм. Однак по суті вони розглядаються як одне ціле, створюючи, образно кажучи, одну геометричну фігуру – трикутник, де відсутність однієї зі сторін перетворює її на якісно інший стан. Такий поділ породжує наукові дискусії щодо місця екологічного права в системі юридичних наук, його внутрішньої системи та співвідношення її структурних елементів, слугує базисом для безпідставних намагань штучного виокремлення інститутів і галузей права, підміни екологічних пріоритетів економічними тощо.

Отже, формування комплексної загальної мети екологічної політики, основною цивілізованою формою втілення якої є законодавство, потребує повернення до аналізу основних підходів та суттєвих складників поняття “екологічний правопорядок”. Природно, ця багатоаспектна проблема ще має стати об'єктом окремих фундаментальних досліджень. Водночас певні вихідні позиції можна визначити вже зараз.

Так, В. В. Шеховцов у підручнику “Екологічне право”, розкриваючи особливості юридичної відповідальності в екологічному законодавстві, зазначає, що в теоретичній літературі для комплексної характеристики об'єкта екологічного правопорушення використовується ще поняття екологічний правопорядок, яке, на його думку, органічно вбирає у себе суспільні відносини, що виникають в екологічній сфері у процесі реалізації права власності на природні об'єкти, здійснення природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки [10, 155]. В такий спосіб він підкреслює органічну єдність і цілісність цього поняття з основною метою правового регулювання.

Н. М. Нестеренко, розглядаючи адміністративно-правові засади реалізації екологічної функції держави, зробила висновок про те, що “екологічний правопорядок” є станом урегульованості природоохоронних і природно-ресурсних суспільних відносин правом, що характеризується реальним рівнем дотримання законності, забезпечення та реалізації суб’єктивних прав, дотримання юридичних обов’язків усіма громадянами, органами й організаціями в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки [11, 7].

Дослідниками міжнародного права, наприклад, міжнародний екологічний правопорядок визначається як система правовідносин, що складаються відповідно до норм міжнародного права, покликана сприяти раціональному використанню природних ресурсів та забезпеченню сприятливого навколишнього середовища для життя теперішнього і майбутніх поколінь [12, 280].

Таким чином, можна констатувати, що сприйняття екологічного правопорядку в цілому відповідає теоретичним засадам, розробленим у межах теорії права та господарського права, але має специфічну мету досягнення ефективного правового регулювання екологічних відносин із метою реалізації екологічної політики. Так, Т. О. Коваленко в контексті розгляду земельних відносин наголошує на універсальності та юридичній значущості цієї категорії, зазначаючи, що “за умови встановлення режиму правопорядку в земельній сфері досягається мета правового регулювання земельних відносин, гарантуються права на землю людини та громадянина, забезпечується охорона землі як основного національного багатства, оптимально поєднуються публічні та приватні інтереси щодо використання земель, реалізуються конституційні приписи щодо відносної зв’язаності законом громадян як суб’єктів земельних правовідносин та абсолютної зв’язаності законом держави, її органів і посадових осіб, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб” [13, 62].

Отже, досить впевнено можна стверджувати, що наразі існують усі передумови для визначення як основної мети національної політики у сфері поводження з відходами забезпечення еколого-господарського правопорядку в цій сфері. При цьому з метою уніфікації наукових поглядів і гармонізації законодавчих підходів еколого-господарський правопорядок у сфері поводження з відходами можна визначити як стан регулювання правових відносин, спрямований на формування параметрів господарської діяльності, пов’язаної із запобіганням утворенням відходів, їх збиранням, перевезенням, сортуванням, зберіганням, обробленням, переробленням, утилізацією, видаленням, знешкодженням і захороненням для забезпечення дотримання всіма суб’єктами вимог екологічної безпеки, збереження природних та інших ресурсів, їх повернення до господарського обігу, а також забезпечення прав громадян і споживачів у цій сфері.

Такий підхід охоплює закладену в ст. 2 Закону України “Про відходи” комплексну та ієрархічну схему законодавства: “Законодавство про відходи складається із законів України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”, “Про поводження з радіоактивними відходами”, “Про металобрухт”, “Про житлово-комунальні послуги”, “Про хімічні джерела струму”, “Про ветеринарну медицину”, “Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції”, Кодексу України про надра, цього Закону та інших нормативно-правових актів”. Він установлює, що пріоритетними напрямками є забезпечення саме екологічних вимог, а інші нормативно-правові акти використовуються солідарно з метою повного та всебічного охоплення різних напрямків господарювання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Формування концепції еколого-господарського правопорядку у сфері поводження з відходами, за якої проблеми утворення та накопичення відходів розв'язуються переважно в межах правового регулювання окремих напрямків господарської діяльності, в рамках параметрів, установлених екологічним законодавством, і для досягнення цілей екологічної політики різного рівня дає можливість комплексно вирішувати питання ефективності законодавства в цій сфері. При цьому усвідомлення ієрархії законодавства та пріоритетів правового регулювання забезпечує досягнення законності у цій сфері, залучення різних секторів економіки та суспільства до розв'язання проблем, урахування міждисциплінарних зв'язків і наукових напрацювань.

Список використаних джерел:

1. Знаменский Г. Л. Новое хозяйственное право. Избранные труды : сб. науч. трудов / Знаменский Г. Л. – К. : Юринком Интер, 2012. – 488 с.
2. Попов Г. Забезпечення органами прокуратури України законності у сфері господарських правовідносин / Г. Попов, О. Гафинець // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 74–79.
3. Мілаш В. Договірні засади правопорядку у сфері господарювання / В. Мілаш // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 66–73.
4. Василенко М. Д. Становлення господарського правопорядку в інноваційній сфері: до визначення пріоритетів / М. Д. Василенко // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 193–197.
5. Шуміло О. М. Екологічний правопорядок: інституційні складові : [монографія] / О. М. Шуміло. – Х. : ХНУВС, 2010. – 292 с.
6. Васильев А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права : [монография] / А. М. Васильев. – М. : Юридическая литература, 1976. – 264 с.
7. Крижанівський А. Ф. Право і правопорядок: грані співвідношення / А. Ф. Крижанівський // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – Вип. 29. – С. 12–18.
8. Крижанівський А. Ф. Сучасний правопорядок: контури теорії / А. Ф. Крижанівський // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 49. – С. 33–41.
9. Шай Р. Я. Правопорядок і законність як ознаки правової держави / Р. Я. Шай // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 115–120.
10. Екологічне право : [підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів] / за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – 432 с.
11. Нестеренко Н. М. Адміністративно-правові засади реалізації екологічної функції держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наталія Миколаївна Нестеренко. – К., 2011. – 20 с.
12. Пиць В. М. Міжнародний екологічний правопорядок / В. М. Пиць // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2013. – Вип. 10. – С. 278–280.
13. Коваленко Т. О. Проблеми законодавчого забезпечення реалізації принципу законності у регулюванні земельних відносин в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.06 / Тетяна Олександрівна Коваленко. – К., 2014. – 420 с.