

Здобутки та перспективи наукової діяльності відділення екологічного, господарського та аграрного права

Відділення екологічного, господарського та аграрного права (до 2002 р. – відділення аграрного, земельного та екологічного права, яке того ж року розширилось шляхом переведення до його складу науковців господарського права з інших відділень Академії правових наук України) впродовж двадцяти років є одним із провідних наукових підрозділів Академії. Зараз у складі відділення працює 7 академіків (Ю. Шемшученко, В. Андрейцев, А. Гетьман, В. Мамутов, Н. Малишева, В. Семчик, В. Щербина), 11 членів-кореспондентів (Г. Балюк, А. Бобкова, О. Вінник, Г. Знаменський, В. Костицький, О. Коцюба, В. Нагребельний, В. Носік, О. Подцерковний, А. Статівка, М. Шульга).

За час існування відділення його членами були такі відомі вчені-правознавці, які пішли з життя: В. Янчук, О. Погрібний, І. Побірченко, В. Шелестов, В. Попов.

Науково-дослідна, науково-педагогічна та науково-організаційна робота членів відділення спочатку здійснювалась за трьома напрямками – проблеми екологічного, аграрного і земельного права, а з 2002 р. члени відділення активно працюють також над проблемами господарського права.

Однією з провідних є еколого-правова проблематика. Членами відділення

(академіки Ю. Шемшученко, В. Андрейцев, Н. Малишева, А. Гетьман, члени-кореспонденти Г. Балюк, В. Костицький) було підготовлено і опубліковано низку монографічних праць та підручників з екологічного, космічного та ядерного права, видано двотомник «Екологічне законодавство України», надруковано сотні наукових статей, проведено понад 20 наукових і науково-практичних конференцій та «круглих столів», підготовлено ґрунтовні рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного екологічного законодавства.

Однією з найважливіших проблем, яка була і залишається у полі зору науковців відділення, є проблема ефективності екологічного законодавства. Вона має два взаємопов'язані аспекти: перший – якість екологічного законодавства; другий – його практична реалізація.

Щодо першого аспекту необхідно відзначити, що на цей час Україна має одну з найкращих систем екологічного законодавства в Європі, яка побудована на обґрунтованих юридичною наукою засадах як комплексна галузь у вигляді піраміди. На її вершині знаходиться Конституція України, яка зафіксувала загальні принципи охорони довкілля в Україні. Далі йде Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» як стрижневий акт екологіч-

ного законодавства. Від нього відгалужуються галузеві закони і кодекси: закони України «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд», Земельний, Лісовий, Водний кодекси України, а також Кодекс України про надра. Ці закони і кодекси, які останнім часом зазнали значних змін, є стрижневими для підгалузевої комплексної галузі екологічного законодавства України. Норми цих законів і кодексів конкретизуються і розвиваються в інших численних нормативно-правових актах – указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах та інструкціях міністерств і відомств тощо.

Системний підхід до побудови екологічного законодавства, проте, не свідчить про його реальну високу ефективність. Тут багато що залежить від практики його реалізації. Залишаються невирішеними й питання подальшого поліпшення якості екологічного законодавства. В умовах глобалізації виникають нові екологічні відносини, які потребують внесення змін і доповнень до системи екологічного законодавства України, його гармонізації з міжнародним і європейським правом, актуалізуються проблеми природоресурсного, ядерного, космічного права.

До найбільш актуальних сучасних еколого-правових проблем належать: проблема предмета екологічного права і еколого-правової термінології, його розмежування із окремими суміжними галузями. Таким загальним предметом є явище, яке у нашому законодавстві позначається різними термінами – «природа», «довкілля», «екологія», «на-

вколишне природне середовище», «навколишне середовище» тощо.

Така термінологічна невпорядкованість не на користь справі. Після Стокгольмської 1972 р. конференції ООН з навколишнього середовища (environment) стала офіційною концепцією ООН. Вона сприйнята іншими міжнародними організаціями і багатьма країнами. Розвивається міжнародне право навколишнього середовища (environmental law). Визнання принципу верховенства міжнародного права зобов'язує впорядкувати вітчизняну юридичну термінологію у сфері екологічних відносин. За висхідну для нашого законодавства слід взяти концепцію охорони навколишнього середовища (довкілля).

Друга проблема стосується права власності на природні ресурси. Це право по-різному регулюється в Конституції України і чинному екологічному законодавстві. Зокрема, у ст. 13 Конституції України говориться, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України... є об'єктами права власності Українського народу». Конструкція «право власності народу» на природні ресурси була запозичена з Конституції України 1978 р. Зараз вона зіткнулася з новими вимогами до використання природних ресурсів, обумовленими переходом країни до ринкової економіки.

Саме через це у новому Земельному кодексі України зафіксовано право приватної, комунальної і державної власності на землю. Є нюанси у регулюванні права власності й на інші природні ресурси.

Природа єдина, і до всіх її об'єктів мають застосовуватися загальні прин-

ципи щодо їх охорони і використання. Очевидно, що гармонізація норм Конституції України з екологічним правом щодо власності на природні ресурси буде предметом розгляду в процесі оновлення Конституції.

Існує проблема і щодо конституційного положення про право власності Українського народу на атмосферне повітря. Як нематеріальний субстрат, що знаходиться у стані перманентного турбулентного руху, воно не може бути відокремлене від повітряного середовища, а отже, й привласнене фізичною чи юридичною особою.

Актуальною залишається проблема, яка стосується розробки і прийняття Екологічного кодексу України. Це зумовлено тим, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» вже безнадійно застарів і не відповідає сучасним потребам. Його, звичайно, можна реанімувати шляхом внесення відповідних змін і доповнень, але це не більше, ніж паліатив. Радикальне ж вирішення цього питання полягає у прийнятті концептуально нового за формою і змістом акта екологічного законодавства, а саме – Екологічного кодексу України, над проектом якого плідно працювали члени відділення – фахівці екологічного права. Змістовну структуру проекту кодексу складає преамбула і такі розділи: Загальна частина; Еколого-правовий статус людини і громадянина; Організаційна система державного регулювання і управління в галузі охорони довкілля; Функції управління в галузі охорони довкілля; Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки; Економічне регулювання охорони довкілля; Екологічне

зонування територій; Національна екологічна мережа; Охорона рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин, рослин; Юридична відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони довкілля та інші заходи реагування на порушення законодавства в галузі охорони довкілля. Саме Екологічний кодекс України повинен стати головним нормативно-правовим актом, спрямованим на забезпечення екологічної безпеки у державі.

Одним із найважливіших напрямів розвитку екологічного права є гармонізація національного екологічного законодавства з відповідним міжнародним і європейським правом. Вона впливає із принципів глобалізації та інтеграції різних правових систем для вирішення загальних питань. Йдеться про узгодження вимог національного екологічного законодавства із відповідними вимогами міжнародного і європейського права.

При цьому слід підкреслити, що гармонізація не є тотожною адаптації. Остання означає приведення національного законодавства у точну відповідність до права Європейського Союзу. Гармонізація є більш гнучким поняттям і передбачає взаємний вплив національного і міжнародного права. У разі ратифікації Верховною Радою України міжнародного договору він стає частиною законодавства України.

У свою чергу, міжнародне право збагачується за рахунок прогресивних новел у національному законодавстві. Однією з таких новел, наприклад, є норма ст. 50 Конституції України, якою зафіксоване право громадян України на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Це право було теоретично обґрунтовано в 70–80-х роках ХХ ст. російськими і українськими правознавцями. Воно зараз висвітлене не тільки в нашій Конституції, а й у конституціях Росії, Белорусі, Казахстану та інших пострадянських країн. Конституції Західної Європи не містять відповідних норм. Право людини на безпечне навколишнє середовище не зафіксоване у Загальній декларації прав людини і Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини, а також в інших міжнародно-правових актах. Як бачимо, наше законодавство пішло вперед у даному питанні стосовно міжнародного і європейського права. Отже, настав час гармонізувати останні з нормами і принципами національного законодавства шляхом прийняття Міжнародної конвенції про право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Ще одна важлива проблема пов'язана з пошуком шляхів поліпшення практичної реалізації екологічного законодавства. Вона має вирішуватися засобами екологічного, технологічного, організаційного, контрольного та іншого характеру. Особливе значення серед них мають економічні методи. Слід нарешті зрозуміти, що без належного фінансування екологічної діяльності марно розраховувати на позитивні результати.

Існує також гостра потреба у більш широкому використанні такого запобіжного засобу, як екологічна експертиза проектів будівництва. Правові засади її проведення в основному створено. Однак цей засіб застосовується незадовільно. Висновки експертних установ часто ігноруються, а винні в цьому не несуть жодної відповідальності.

Поза увагою фахівців у галузі екологічного права не повинні залишатися проблеми, пов'язані з невідворотністю застосування юридичних санкцій за екологічні правопорушення. Парадоксальність ситуації полягає в тому, що при зростанні кількості таких правопорушень не спостерігається активізація боротьби з ними. Зараз як ніколи існує високий рівень латентної злочинності. Не спрацьовує принцип невідворотності покарання за вчинені економічні правопорушення. Настав час посилити юридичні санкції за злочини у цій сфері. Йдеться насамперед про санкції матеріального характеру щодо юридичних осіб, які забруднюють довкілля. Принцип «забруднювач платить» має пронизувати екологічну діяльність і тих, хто забруднює довкілля, і тих, хто контролює цей процес.

Застосування матеріальної відповідальності юридичних осіб за забруднення довкілля слід довести до автоматизму на основі комп'ютерних систем контролю. Такі системи діють у США та багатьох європейських країнах. Це примусило б керівників забруднюючих виробництв предметніше займатися екологією.

Перші кроки становлення і розвитку галузі аграрного законодавства і науки аграрного права збіглися з перебудовними процесами, які розпочалися в Україні з дня прийняття 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет України, якою було проголошено, що Україна самостійна у вирішенні будь-яких питань свого державного життя, самостійно визначає свій економічний статус і закріплює його в законах, забезпечує

захист усіх форм власності. Актом проголошення Верховною Радою УРСР незалежності України від 24 серпня 1991 р. та його схваленням всенародним референдумом, який відбувся 1 грудня 1991 р., було встановлено, що Україна самостійно вирішує внутрішні і зовнішні питання політичного і соціального життя народу України, розвитку її економіки, рівноправного розвитку різних форм власності і господарювання. З дня проголошення незалежності на території України мають чинність виключно Конституція України та її закони. В Україні почала створюватись власна правова система. В законодавчій діяльності Верховної Ради України значне місце було відведено розробці і прийняттю законів, якими регулюються суспільні відносини в агропромисловому комплексі України. Було відроджено право приватної власності на майно і землю. На основі нових принципів економічних відносин з метою їх врегулювання і забезпечення аграрної реформи було прийнято низку законів, інших нормативних актів, зокрема: Земельний кодекс України в новій редакції від 13 березня 1992 р., закони «Про селянське (фермерське) господарство» (1991 р.), «Про колективне сільськогосподарське підприємство» (1992 р.), «Про споживчу кооперацію» (1992 р.), «Про зерно і ринок зерна» (2008 р.) та ін., у підготовці яких активну участь брали члени відділення.

Із прийняттям перелічених законів у юридичній науці виникла проблема їх узагальнення і наукової оцінки. За результатами узагальнення були прийняті пропозиції членів відділення В. Семчика, Ю. Шемшученка, В. Янчука, О. По-

грібного, В. Шелестова про формування галузі аграрного права і науки аграрного права. В Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України з 1990 р. почав функціонувати відділ правових проблем екологічного, аграрного і земельного права.

У середині 90-х років у провідних юридичних вузах України (Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Одеська національна юридична академія, Київський університет права, юридичний факультет Львівського державного університету імені Івана Франка) були створені кафедри аграрного права, започатковано викладання аграрного права як навчальної дисципліни.

У 1997 р. було встановлено спеціальність «аграрне право» (12.00.06) замість «сільськогосподарського права», що існувало до цього.

За участю членів відділення – академіків В. Андрейцева, В. Семчика, члена-кореспондента О. Погрібного у 1996 р. було підготовлено і видано підручник «Аграрне право України» за редакцією академіка В. Янчука, а в 1999 р. – його друге видання.

Із часу заснування відділення науковцями у галузі аграрного права досліджувались основні проблеми і напрями наукових пошуків у питаннях організаційно-правового забезпечення перебудовних процесів в агропромисловому комплексі України. За матеріалами аналізу чинного законодавства та практики його застосування, аграрної економічної і юридичної літератури були сформульовані завдання аграрно-

правової науки щодо правового забезпечення розвитку агропромислового комплексу України, зокрема:

- ефективне, послідовне і безперешкодне проведення аграрної і земельної реформ, приватизації землі і державного майна підприємств АПК;

- створення умов для свободи підприємництва в АПК, рівноправного розвитку фермерських господарств – основної форми сільськогосподарського виробництва, сільськогосподарських виробничих кооперативів, господарських товариств, інших форм приватного господарювання;

- пріоритетність державної інвестиційної політики, спрямованої на першочергове формування матеріально-технічної бази для сільськогосподарських товаровиробників;

- створення аграрного і земельного ринків біржової торгівлі, іпотеки і умов для еквівалентного товарообміну між промисловістю і сільським господарством на основі паритетного ціноутворення на їх продукцію, рівноправного розподілу доходів між виробниками сільськогосподарської продукції і посередниками;

- державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників за допомогою таких важелів, як кредитування, квотування, ліцензування, дотації, страхування і широка рівноправна свобода підприємництва;

- захист права власності та економічних інтересів вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників у внутрішніх і зовнішніх відносинах та ін.

Деякі з цих питань досліджувались у відділі правових проблем екологічного, аграрного і земельного права Інсти-

туту держави і права імені В. М. Ко-рецького НАН України, очолюваному академіком НАН і НАПрН України Ю. Шемшученком та творчою групою наукових дослідників під керівництвом академіка НАПрН і члена-кореспондента НАН України В. Семчика. У розробці окремих наукових питань брали участь також члени відділення В. Янчук, О. Погрібний, В. Нагребельний, О. Коцюба, А. Статівка.

На підставі наукових досліджень зроблені відповідні наукові висновки і положення. В Україні існує достатня законодавча база для здійснення аграрної реформи. Конституцією і законами України встановлено право приватної, комунальної і державної власності. Усі форми власності визнані рівноправними і рівною мірою захищаються державою. Конституцією України не заборонено застосування в Україні права колективної власності юридичних осіб, яке особливо поширене в сільському господарстві. Право колективної власності слід розглядати як різновид права приватної власності юридичних осіб, створених групою громадян на засадах членства. Законами передбачені порядок, правила та умови роздержавлення аграрної економіки і приватизації землі і державної власності для створення і діяльності селянських (фермерських) господарств, колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, господарських товариств, інших форм господарювання.

Проте практика свідчить про те, що процес роздержавлення і приватизації проходив повільно, непослідовно, мала місце кампанійщина щодо державної і моральної підтримки то одних, то ін-

ших форм приватного господарювання. Узагальнюючими причинами уповільнення цього процесу були: відсутність державної підтримки розвитку селянських (фермерських) господарств, гальмування їх створення з боку керівників колективних сільськогосподарських підприємств і органів місцевого самоврядування; хибність державної політики, яка була спрямована на те, щоб за рахунок сільського господарства підняти економіку країни і подолати економічну кризу; відсутність державної підтримки виробника сільськогосподарської продукції у відносинах із посередниками та в зовнішньоекономічних стосунках; відсутність правових заходів для забезпечення паритету цін на сільськогосподарську і промислову продукцію та енергоносії; порушення законодавства і прав членів колективного сільськогосподарського підприємства в процесі його ліквідації чи реорганізації в інші форми господарювання приватного типу; відсутність державної підтримки розвитку сільськогосподарської виробничої кооперації.

За матеріалами наукового узагальнення чинного законодавства та практики його застосування були підготовлені наукові доповіді і наукові записки, які надсилалися до Кабінету Міністрів України, Президії НАН України, Міністерства аграрної політики України, Держкомзему України, Укоопспілки з обґрунтуванням рекомендацій щодо вдосконалення аграрного законодавства, зокрема законів «Про селянське (фермерське) господарство», «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про споживчу кооперацію», «Про пріоритетність соціального роз-

витку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» та ін.

Членами відділення за двадцятирічний період було опубліковано з питань аграрного права низку монографій, підручників, навчальних посібників, надруковано понад 500 наукових статей, проведено 28 міжнародних і національних наукових і науково-практичних конференцій, «круглих столів» та інших наукових заходів.

Члени відділення значну увагу приділяли проблемам ефективності аграрного законодавства і правовим механізмам їх реалізації. Ефективність аграрного законодавства у їхніх працях визначена як співвідношення між соціальною метою і завданнями аграрного законодавства України та фактичними результатами їх реалізації, встановити таку ефективність, обчислити її можна із застосуванням комп'ютерної техніки, загальноюридичних, економічних і статистичних методів за тривалий (не менше 10–15 років) період, важливе значення як у загальнотеоретичному плані, так і для визначення ефективності аграрного законодавства має метод функціонально-правового аналізу. Використання цього методу дає змогу дослідникам орієнтуватись у величезній кількості законодавчих актів (кількість яких із року в рік зростає), матеріалах узагальнення практики їх реалізації, виявити правові норми, що не спрацьовують або спрацьовують недостатньо, створює сприятливі умови для розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства і механізму його застосування.

Кожен із перелічених вище законів про АПК спрямований на здійснення

аграрної реформи, сприяння підприємству і переходу до ринкової економіки, підтримку і захист різних форм власності (приватної, комунальної і державної), створення рівноправних умов для різних форм господарювання у сільському господарстві, застосування ринкових механізмів в економічних відносинах. Ефективність аграрного законодавства вимірюється результатами економічних і соціальних перетворень на селі інноваціями та інвестиціями, темпами підвищення життєвого рівня сільського населення, для забезпечення одержання яких вони приймалися. Практика сільськогосподарського виробництва свідчить, що до цього часу забезпечити ефективність аграрного законодавства не вдалося.

Складовими елементами ефективності аграрних заходів є: їх відповідність Конституції України; державна підтримка сільського господарства і вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції; стабільність закладених у законах правових норм, своєчасне реагування на неефективні закони; відсутність дублювання і прогалин у законі; поінформованість громадян про закони, про їх права та обов'язки; ефективність державного управління сільським господарством і агропромисловим комплексом у цілому; дійовий механізм реалізації законів; невідворотна відповідальність посадових осіб, державних службовців усіх рівнів і рангів за неналежне виконання законів, за їх порушення.

У галузі земельного права науковими дослідженнями займалися члени відділення Ю. Шемшученко, В. Андрейцев, В. Семчик, А. Гетьман, О. Коцюба,

Н. Малишева, О. Погрібний, В. Попов, М. Шульга. За їх участю розроблялись питання теорії земельного права України та його співвідношення з конституційним, екологічним та іншими галузями права, наукові теми з питань проведення земельної реформи в Україні, права власності на землю, приватизації землі, механізму реалізації права власності на землю і землекористування, правового режиму земель сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, лісового і водного фонду, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Переведення у 2002 р. до складу відділення науковців господарського права значно активізувало дослідження господарсько-правового характеру. Основними результатами цих досліджень можна вважати активну участь членів відділення (В. Мамутов, І. Побірченко, В. Щербина, Г. Знаменський, А. Бобкова, М. Вінник, О. Подцерковний) у розробці теорії господарського права, у підготовці актів господарського законодавства, зокрема Господарського кодексу України, у вивченні та узагальненні практики їх реалізації, підготовці науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення і розвитку господарського та господарсько-процесуального законодавства України.

На найближчу перспективу відділення має на меті основну увагу зосередити на: розробці проблем розвитку, реа-

лізації та підвищення ефективності екологічного законодавства України; реалізації права громадян на екологічну безпеку; гармонізації екологічного, господарського та аграрного законодавства з відповідними галузями права ЄС; консолідації і кодифікації господарського законодавства; розвитку земельного та аграрного права і підвищення ефективності його реалізації; правовому забез-

печенні земельної та аграрної реформ, інвестиційної та інноваційної діяльності у сільському господарстві; оптимізації співвідношення компетенції у сфері господарювання центральних і регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування; вдосконаленні взаємодії держави та економіки, а також публічно-приватного партнерства в економічній сфері.

Матеріал підготували:

Ю. Шемшученко, академік-секретар відділення екологічного, господарського та аграрного права НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України та НАПрН України;

В. Нагребельний, вчений секретар відділення екологічного, господарського та аграрного права НАПрН України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, член-кореспондент НАПрН України