

УДК 502.13

ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Аліна ГОЛОВКО,
аспірант кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено теоретико-правові засади розвитку принципів природоохоронної діяльності у процесі формування правової держави і громадянського суспільства в Україні, а також розглянуто їхні ознаки, поняття та види. Досліджуючи принципи природоохоронної діяльності, автор зазначає, що їм притаманні такі ж ознаки, як і принципам права. На основі розглянутих ознак дослідник під принципами природоохоронної діяльності розуміє об'єктивно властиві для цієї діяльності відправні ідеї, безперечні вимоги, що ставляться до відповідних суб'єктів і які виражають найважливіші закономірності у сфері екологічних правовідносин, відрізняються універсальністю, імперативністю та стабільністю.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічна система, принципи природоохоронної діяльності, природоохоронна діяльність.

LEGAL PRINCIPLES ENVIRONMENTAL ACTIVITIES: GENERAL THEORETICAL CHARACTERISTICS

Alina HOLOVKO,
Postgraduate Student of Department of Theory of State and Law
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

The article investigates the theoretical and legal foundations of the development of environmental principles in the process of formation of the rule of law and civil society in Ukraine, and their features, concepts and types. Exploring the principles of environmental activity, the author notes that they have the same features as the principles of law. Based on the considered features, the researcher under the principles of environmental activities understands the objective ideas inherent in this activity, the indisputable requirements that relate to the relevant subjects and which express the most important laws in the field of environmental relations and differ in universality, imperativeness.

Key words: ecological safety, ecological system, principles of nature protection activity, nature protection activity.

Постановка проблеми. Сьогодні вирішення питання стосовно охорони навколишнього природного середовища, що гарантоване Конституцією України (ст. 16), потребує правового визначення принципів природоохоронної діяльності як основних ідей, основ щодо дієвого гарантування екологічної безпеки. Принципи природоохоронної діяльності спрямовані на правове регулювання суспільних відносин шляхом закріплення екологічних прав і обов'язків людини та громадянина у сфері охорони навколишнього природного середовища. Ці принципи виступають певним юридичним «індикатором» стосовно визначення параметрів діяльності держави та громадянського суспільства щодо забезпечення раціонального природокористування й охорони довкілля, захисту екологічних прав людини та громадянина.

Право людини на чисте та сприятливе для життя довкілля розглядається як правова підстава юридичного закріплення природоохоронної діяльності, якій кореспондують екологічні права й обов'язки. Водночас збереження довкілля для нинішнього і майбутніх поколінь вважається спільним обов'язком держави, громадянського суспільства й кожної окремої людини. В юридичній науці відсутній єдиний підхід до поняття природоохоронної діяльності, її ознак, визначення системи суб'єктів, які виконують певні функції в цій сфері, що створює відповідні передумови для виокремлення принципів природоохорони в Україні.

Актуальність теми дослідження. Вказуючи на науково-теоретичне значення вивчення принципів природоохоронної діяльності, необхідно визнати й незаперечну практичну актуальність такого дослідження. У цьому контексті

варто наголосити на певних причинах, які зумовлюють необхідність науково-юридичного аналізу принципів природоохоронної діяльності. По-перше, необхідно висвітлити загальні засади та практичні проблеми здійснення природоохоронної діяльності, її юридичної природи, місця у правовій дійсності та зв'язку з такими загальнотеоретичними категоріями, як право, законність, реалізація права й ін. По-друге, є потреба в обґрунтуванні та виокремленні видів принципів природоохоронної діяльності, що сприятиме ефективності реалізації екологічної функції держави, реальному забезпеченню екологічних прав і обов'язків людини і громадянина.

Стан дослідження. З огляду на наведені підстави, проблема принципів природоохоронної діяльності є вельми актуальною і потребує ретельного вивчення, хоча їй приділяли певну увагу такі дослідники, як: В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, Г.І. Балюк, О.Г. Бондар, О.А. Вівчаренко, А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, А.Й. Годованок, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, Н.Р. Кобецька, В.В. Костицький, П.Ф. Кулинич, В.І. Курило, Т.П. Панталієнко, О.О. Погрібний, Н.І. Титова, В.С. Толкач, В.Ю. Уркевич, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.О. Юрескул, В.З. Янчук та ін. В умовах проведення політико-правової реформи проблема щодо виокремлення принципів природоохоронної діяльності не втрачає своєї актуальності, а навпаки, набуває нового значення в контексті формування сучасної держави в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення постає потреба в подальшій систематизації екологічного

законодавства, позбавленні його застарілих еколого-правових норм, усуненні прогалин у правовому регулюванні охорони довкілля, забезпеченні взаємоузгодженого регулювання різних напрямів охорони навколишнього природного середовища. Нормативно-регулятивний характер принципів природоохоронної діяльності вбачається в тому, що вони зафіксовані у праві, набувають значення загальних правил поведінки, мають загальнообов'язковий, владний аспект. Водночас такі риси притаманні як безпосередньо нормам-принципам, так і принципам, які закріплюються в екологічному законодавстві.

Необхідно зазначити, що принципам природоохоронної діяльності в юридичній науці не приділялося належної уваги. На нашу думку, це пояснюється тим, що принципи природоохоронної діяльності сприймаються лише як основні теоретичні ідеї, концепції, абстрактні, не пов'язані із практичною діяльністю суб'єктів у галузі охорони навколишнього природного середовища, отже, необов'язкові до виконання, тому і завдання щодо встановлення системи цих принципів та їх характеристика – незначущі, другорядні.

Проте природоохоронна діяльність – це складне, різнобічне явище правової дійсності, що пронизане певними загальними людськими ідеями, які об'єднують його в єдине ціле і пов'язують із соціальним (екологічним, економічним, культурним, політичним) життям суспільства. Ці найбільш загальні ідеї у сфері природоохоронної діяльності визначаються її принципами. Без досконалого розуміння останніх не можна зрозуміти сутності не тільки системи екологічної безпеки, але й держави загалом.

Потрібно зазначити, що необхідність охорони навколишнього природного середовища, яка перетворилася на глобальну проблему, пов'язану зі зростанням антропогенного впливу, створює умови для виокремлення особливостей принципів природоохоронної діяльності. По-перше, ця діяльність спрямована на забезпечення нормального обміну речовин між людиною і тими елементами природи, що становлять життєву основу людства і на яких більш за все відбиваються негативні наслідки людської діяльності (повітря, вода, земля). По-друге, ця діяльність скерована на обмеження дії шкідливого впливу з боку створеного людиною навколишнього середовища шляхом оздоровлення місця її проживання та побуту, нейтралізації забрудненого природного середовища (шкідливі викиди промислових підприємств, транспорту) і зовнішнього оточення загалом (шуми, вібрація) та поліпшення територіальної сфери, у межах якої тривають життя і праця населення (планування й забудова населених пунктів, раціональне розташування підприємств, місць відпочинку, організація зелених зон тощо). По-третє, метою цієї діяльності є створення належних умов для життя і розвитку людини, а також захист її від шкідливих або просто небажаних стихійних сил природи (повені, землетруси, сухотви тощо) [1, с. 89].

Передумовою охорони навколишнього природного середовища є принципи природоохоронної діяльності, які є правовою основою, вихідним пунктом всієї екологічної безпеки. Для того, щоб охарактеризувати принципи природоохоронної діяльності, необхідно дослідити походження цього поняття. Термін «принцип» походить від латинського слова *principium* – «початок», «основа»; уживається в різних значеннях: 1) основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, політики, організації тощо; 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності; 3) основна властивість влаштування якогось механізму, устрою [2, с. 1072].

Із гносеологічного погляду категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність».

Поняття «принцип» співвідноситься з категорією «ідея» тоді, коли останню філософи трактують як внутрішню логіку, закон існування досліджуваного об'єкта. Нарешті, у найширшому розумінні принцип є началом, вихідним пунктом, становленням буття, тобто існування тієї чи іншої діяльності. Отже, у принципах права міститься немовби «душа» правової системи.

На думку А.М. Колодія, теорія (аналогічно і класифікація) принципів права, отже, і принципів природоохоронної діяльності, перебуває нині на стадії становлення й пошуку, формується як складний синтез опосередкування й осмислення багатьох проблем, пов'язаних із політичними, економічними, духовними й іншими процесами, і відображає рух суспільства та держави до громадянського суспільства і правової держави. З огляду на це спеціальної уваги потребує проблема побудови системи принципів права і принципів природоохоронної діяльності, що зумовлено специфікою суспільних відносин [3, с. 154].

Однак для більш глибокого розуміння категорії «принципи природоохоронної діяльності», необхідно розглянути ознаки, що притаманні цим принципам.

Оскільки принципи природоохоронної діяльності є похідними від принципів права, то першим притаманні такі ознаки: а) нормативність; б) формальна визначеність; в) цільова спрямованість; г) обов'язковість; р) універсальність; д) комплексність; е) рівнозначність; є) стабільність; ж) взаємозв'язок та взаємодія принципів права та принципів природоохоронної діяльності [4, с. 79].

Отже, ознаки принципів природоохоронної діяльності визначають основні напрями розвитку екологічної політики держави, виступаючи як керівні ідеї для законодавця у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вони є «сполучною ланкою» між основним закономірностями розвитку і функціонування суспільства та природоохоронною системою, завдяки яким здійснюється процес адаптації законодавства до реальної ситуації у сфері екологічної безпеки.

Необхідно зазначити, що природоохоронна діяльність націлена на запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку нашої держави з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних ресурсів. Для досягнення таких цілей існує система нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом закріплення правових основ (принципів) здійснення державної екологічної політики України.

Так, у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» визначено, що реалізація засад державної екологічної політики здійснюється за принципами: відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної політики; дотримання екологічних прав громадян; заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян; запобігання екологічній шкоді; міжнародної співпраці та євроінтеграції [5].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон), основними принципами охорони навколишнього природного середовища є: а) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності; б) гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; в) запобіжний характер

заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; г) екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій; р) збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів; д) науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища; е) обов'язковість оцінки впливу на довкілля; є) гласність і демократизм під час ухвалення рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування в населення екологічного світогляду; ж) науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище; з) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності; и) компенсація шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; і) вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності території, сукупної дії чинників, що негативно впливають на екологічну обстановку; ї) поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища; й) вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва; к) встановлення екологічного податку, рентної плати за спеціальне використання води, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України [6].

Отже, положення статей чинного екологічного законодавства є універсальними щодо охорони навколишнього природного середовища, а тому становлять правову основу для здійснення природоохоронної діяльності в Україні.

Окреме місце в системі принципів природоохоронної діяльності належить принципам міжнародного права, що закріплені у Статуті Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) (1945 р.), Декларації про принципи міжнародного права (1970 р.) і Заключному акті (1975 р.). Статут і Декларація називають тільки сім основних принципів міжнародного права: 1) незастосування сили або загрози силою; 2) мирного вирішення міжнародних спорів; 3) невтручання; 4) співробітництва; 5) рівноправ'я і самовизначення народів; 6) суверенної рівності держав; 7) добросовісного виконання зобов'язань за міжнародним правом [7, с. 208].

Заключний акт 1975 р. додатково назвав ще три принципи міжнародного права: 1) територіальної цілісності; 2) поваги до прав людини; 3) непорушності кордонів. Останній принцип визнано лише щодо європейського регіону, а це означає, що цей принцип не може вважатися універсальним [8, с. 48–49]. Отже, принципи міжнародного права є основним джерелом, із якого розвиваються інші галузі міжнародного права.

Ураховуючи зазначене, можна припустити, що основні принципи міжнародного права, які закріплені в міжнародно-правових актах, становлять певний «фундамент» для розвитку та функціонування принципів природоохоронної діяльності на міжнародному рівні. Якщо в розробленні основних принципів міжнародного права світова спільнота пройшла досить складний шлях і здобула реальні практичні результати, то принципи здійснення природоохоронної діяльності на міждержавному рівні лише починають набувати реальних рис щодо відходу від декларативності

до активних дій суб'єктів міжнародного права у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Незважаючи на те, що процес конкретизації й імплементації принципів екологічного права втілюється в конкретних міжнародних угодах, до цього часу на міждержавному рівні не існує єдиного документа, який би визнав основні принципи природоохоронної діяльності. На нашу думку, правовою формою існування системи міжнародної екологічної безпеки повинен стати загальний міжнародний договір, який закріпив би основоположні принципи здійснення природоохоронної діяльності суб'єктів міжнародного права.

Проблему формування міжнародних засад здійснення природоохоронної діяльності необхідно розглядати, на нашу думку, під кутом зору невідкладного формування системи спеціальних принципів міжнародної екологічної безпеки, які були б визнані всіма суб'єктами міжнародного права. Окремої уваги потребує питання щодо співвідношення та реального здійснення наявних спеціальних принципів міжнародної екологічної безпеки у взаємодії із загальними принципами міжнародного права. Така ситуація дозволить забезпечити дієвість здійснення природоохоронної діяльності на міжнародному рівні, а також буде сприяти співробітництву суб'єктів міжнародного права у сфері охорони навколишнього середовища й уникати суперечностей щодо принципів мирного співіснування держав.

У сучасній юридичній літературі питання щодо міжнародних принципів здійснення природоохоронної діяльності висвітлюється по-різному. Так, у наукових роботах, які присвячені цій темі, автори по-різному трактують ці принципи в контексті взаємодії з іншими принципами міжнародного права. Особливе значення для гарантування екологічної безпеки на міждержавному рівні мають основні принципи міжнародного права, що встановлюють правову основу для формування принципів природоохоронної діяльності, а саме: співробітництво держав; суверенної рівності держав; добросовісного виконання зобов'язань за міжнародним правом; територіальної цілісності, поваги до прав людини; непорушності кордонів тощо.

Варто визнати, що на початковому етапі становлення екологічної галузі використовувалися основні принципи міжнародного права, а також вивчався позитивний досвід інших галузей міжнародного публічного права. Поступово здійснювалися спроби щодо виокремлення із принципів міжнародного права основних засад природоохоронної діяльності на міжнародному рівні, як-от: принцип міжнародного співробітництва держав щодо охорони навколишнього природного середовища; принцип незавдання шкоди навколишньому природному середовищу (екологічної безпеки); міжнародна відповідальність за екологічну шкоду; оцінка транскордонного впливу діяльності, що планується; свобода дослідження і використання навколишнього природного середовища та його компонентів; раціональне використання навколишнього природного середовища; навколишнє природне середовище поза державними кордонами є спільним надбанням людства [9, с. 144].

Необхідно зазначити, що міжнародні принципи природоохоронної діяльності остаточно не визначені, вони суттєво різняться за своїм змістом, досить різноманітний їх перелік та тлумачення у працях окремих дослідників. Так, В.В. Шило й О.С. Баб'як виділяють основні та спеціальні принципи природоохоронної діяльності на міжнародному рівні. До основних автори відносять: повагу державного суверенітету та суверенну рівність держав; мирне розв'язання міжнародних спорів; міжнародно-правову відповідальність. До спеціальних принципів належать: неприпустимість завдання екологічної шкоди; екологічно обгрунтоване раціональне використання природних ресурсів [10, с. 52].

Окремі аспекти щодо спеціальних принципів природоохоронної діяльності на міждержавному рівні розглянуті в роботі А.В. Кукушкіної: рівність усіх суб'єктів міжнародного права у сфері охорони навколишнього природного середовища; заборона екологічної агресії; контроль за додержанням узгоджених основних вимог екологічної безпеки; постійний обмін інформацією про екологічну ситуацію на національному та регіональному рівнях; запобігання надзвичайним ситуаціям на міжнародному рівню у сфері охорони навколишнього природного середовища; співробітництво в надзвичайних екологічних ситуаціях; науково-технічне співробітництво держав у сфері охорони навколишнього природного середовища [11, с. 92].

Необхідно зазначити, що фахівці із зазначеної проблематики не обмежуються певною кількістю вищезазначених принципів. Більшість науковців вважають, що не існує абсолютно вичерпного і точного переліку міжнародних принципів природоохоронної діяльності. Ці принципи закріплюють правові засади охорони навколишнього природного середовища і засвідчують багаторівневість питань у процесі здійснення природоохоронної діяльності на міжнародному рівні.

Висновки. Під принципами природоохоронної діяльності необхідно розуміти об'єктивно властиві для цієї діяльності відправні ідеї, безперечні вимоги, що ставляться до відповідних суб'єктів і які виражають найважливіші закономірності у сфері екологічних правовідносин та відрізняються універсальністю, імперативністю і стабільністю.

Призначення принципів природоохоронної діяльності зумовлене тим, що вони: 1) закріплюють основи (форми і методи) здійснення природоохоронної діяльності в суспільстві; 2) спрямовують розвиток і функціонування екологічної системи держави; 3) впливають на екологічні відносини через механізм правового регулювання; 4) формують у громадян високий рівень екологічних знань, екологічної свідомості та культури; 5) виступають важливим критерієм законності дій суб'єктів природоохоронної діяльності.

Усі ці принципи природоохоронної діяльності можна поділити на такі групи: 1) загальні (визначаються рівнем розвитку суспільства, що є результатом досягнення людства у сфері екології); 2) спеціальні (своєрідна система координат, у межах якої здійснюється природоохоронна діяльність).

Окрім цієї класифікації, принципи природоохоронної діяльності поділяються за сферою дії на міжнародні (основні ідеї, що закріплені в міжнародно-правових нормах) та національні (закріплені в нормах чинного екологічного законодавства окремої держави).

За структурою права принципи природоохоронної діяльності поділяються на види: 1) матеріальні та процесуальні; 2) публічні та приватні; 3) об'єктивні та суб'єктивні.

Необхідно зазначити, що наведену класифікацію принципів природоохоронної діяльності не варто сприймати як

універсальну, а необхідно розуміти як заклик до встановлення інших, нових критеріїв їх систематизації. Перелічені принципи становлять відправні ідеї, безперечні вимоги, що висувуються до суб'єктів природоохоронної діяльності, тому їх варто враховувати під час реформування екологічної системи. Адже за дотримання цих основних принципів суб'єктами природоохоронної діяльності з упевненістю можна говорити про реальність існування правової держави в Україні.

Список використаної літератури:

1. Екологічне право України / за ред. В.К. Попова, А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2001. 398 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
3. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 208 с.
4. Білозьоров Є.В. Принципи правозахисної діяльності : доктринальний підхід. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. Серія 18. Київ, 2017. Вип. 32. С. 35–41.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> (дата звернення: 09.11.2019).
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264–XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 09.11.2019).
7. Міжнародне право. Основи теорії : підручник / за заг. ред. В.Г. Буткевича. Київ : Либідь, 2002. 608 с.
8. Международное право : учебник / отв.ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. Москва : Междунар. отношения, 2006. 720 с.
9. Панталієнко Т.П. Принципи права екологічної безпеки як особливий вид екологічних принципів. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Київ, 2013. Вип/ 182. С. 142–149.
10. Шило В.В., Баб'як О.С. Екологічне право : навчальний посібник. Харків : Оригінал, 1997. 103 с.
11. Кукушкіна А.В. Становление принципа экологической безопасности в современном международном праве. *Московский журнал международного права*. 1994. № 4. С. 86–98.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Головко Аліна Леонідівна – аспірант кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Holovko Alina Leonidivna – Postgraduate Student of Department of Theory of State and Law of National Academy of Internal Affairs

1092k@ukr.net