

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО, ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.6:502/504

Д.М. Сьтніков, канд. биол. наук, ст. науч. сотр., доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
кафедра гражданско-правовых дисциплин
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЫ ОБЩЕСТВА**

Регулирование общественных отношений в экологической сфере предусматривает решение задач правового обеспечения снижения отрицательных антропогенных воздействий и формирования гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду. Автор анализирует современное состояние и структуру правового регулирования экологической сферы общества на различных уровнях. Показано, что необходимость рационального природопользования и предупреждения возникновения экологических конфликтов привела к интегрированию природно-ресурсного и природоохранного права при этом широкое распространение получил метод экологизации. Охрану окружающей среды на государственном уровне можно обеспечить путём применения организационно-правового механизма; неуклонно возрастает роль международного сотрудничества в экологической сфере на основе международно-правовых принципов и норм.

Ключевые слова: эколого-правовое регулирование, экологическая сфера общества.

Постановка проблемы. В наши дни мощь современной цивилизации стала опасной как для самого общества, так и для существования жизни на планете, в связи с чем, право, как наиболее эффективный инструмент социального регулирования становится одним из обязательных факторов экологически устойчивого развития. Интегральная задача исследований взаимодействия общества и природы заключается в формировании теоретических и практических основ анализа и поиска путей решения экологических проблем. Отдельного внимания при этом требует вопрос правового регулирования экологической сферы общества, как на национальном, так и на международном уровнях.

Анализ последних исследований и публикаций. Изучению различных правовых аспектов взаимодействия общества и природы посвящены работы Тиунова О.И. (2011), Валева Р.М. (2012), Боголюбова С.А. (2011, 2013, 2014), Гетьмана А.П. (2014) и др. В своих исследованиях авторы рассматривают правовое регулирование экологической сферы общества как один из ключевых элементов в преодолении глобального экологического кризиса.

Цель статьи – рассмотреть современное состояние и структуру правового регулирования экологической сферы общества на различных уровнях.

Изложение основного материала. Право, являясь универсальным регулятором общественных отношений, средством достижения компромисса и баланса частных и публичных экологических интересов, должно обеспечивать минимизацию социальных конфликтов, возникающих, в том числе, и на почве экологических проблем. Без правового регулятора невозможно устойчивое развитие общества, основанное на взаимосогласованном и сбалансированном экономическом развитии и сохранении окружающей среды. Именно право, с одной стороны, является необходимым средством реализации экологических приоритетов государства, а с другой – выступает инструментом, предметно формализующим их в национальной правовой системе. Среди главных задач современного экологического права выделяют следующие – формирование эффективных правовых гарантий для реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и правовое обеспечение снижения загрязнения окружающей среды. К концептуальным задачам эколого-правового

регулирования относят создание правовых условий для организации и развития системы экологического образования и воспитания, а также правовой основы для формирования экологической культуры. Юридическому сообществу сегодня отводят ведущую роль в распространении эколого-правовых ценностей, а также в решении экологических проблем и конфликтов [1, с. 23–27].

Экологическая сфера общества – это биосоциальное явление, подсистема общества, которая включает в себя такие элементы как экологическая деятельность, экологические потребности и способности, экологические отношения, экологическая форма общественного сознания, специализированные управленческие структуры и материально-техническая база. Общими задачами данной сферы является восстановление, сохранение и совершенствование природы, а также защита человека от негативных её проявлений и достижение ноосферного состояния биосферы. Правовое регулирование является неотъемлемой задачей экологической деятельности, которая составляет ядро современной экологической сферы жизни общества. Трансформация структуры общественных связей и взаимоотношений между обществом и природой в ходе экологической деятельности является главной предпосылкой изменения характера правового регулирования экологической сферы общества [2, с. 84–90]. Эффективное регулирование общественных отношений в экологической сфере связано как с экологической безопасностью государств, так и с возникновением новых вызовов на других уровнях (генно-модифицированные организмы, проблемы биоэтики, трансграничное и глобальное загрязнение и др.).

Известно, что правовое регулирование взаимоотношений между обществом и природой претерпевало изменения по мере трансформации этих взаимоотношений. В его истории выделяют три этапа: природоресурсный, природоохранный и социально-экологический. В начале XX в. законодательство многих стран регулировало взаимоотношения общества и природы, в основном, путем установления особого режима охраны объектов природы, имеющих культурное, историческое, научное и природоохранное значение. С середины XX в., в связи с использованием природных ресурсов в крупных масштабах, увеличением антропогенного воздействия на природу, в правовом регулировании взаимоотношений общества и природы на первый план выдвигаются задачи рационального природопользования. Природоресурсное право – это система правовых норм, регулирующих природоресурсные отношения с целью рационального использования земельных, водных, лесных и фаунистических ресурсов для обеспечения потребностей хозяйства, а также для защиты права природопользователей и государства. К сожалению, разрушение биосферы продолжалось, что привело к появлению нового вида деятельности – охраны окружающей среды, согласно которому сформировалась и новая отрасль права – природоохранное право и начался природоохранный этап взаимодействия общества и природы. Природоохранное право – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения с целью охраны природы и защиты окружающей среды от разрушительного воздействия хозяйственной деятельности человека. В 1980-е гг. возникает новая концепция, согласно которой главной задачей во взаимоотношениях между обществом и природой является создание такой системы рационального природопользования, которая предупреждала бы саму возможность возникновения экологических конфликтов. На этом этапе природно-ресурсное и природоохранное право интегрируются. Так возникает социоэкологическое право – система правовых знаний и норм в области охраны окружающей среды и природопользования, которые устанавливают и регулируют отношения в этой области между государством, с одной стороны, и объединениями, предприятиями, организациями, отдельными гражданами – с другой стороны, с целью гармонизации взаимоотношений между обществом и природой, и обеспечения высокого качества среды существования. Таким образом, экологическое право является не только системой правовых норм, но и системой правовых знаний в экологической сфере жизни общества. С одной стороны, оно является самостоятельной отраслью системы права, а с другой – отдельным подразделом юридической науки и социальной экологии [3].

В реальных условиях правового регулирования общественные отношения могут быть объектом нескольких отраслей: видовое разнообразие общественных отношений требу-

ет дополнительных механизмов для группировки норм по отраслям и институтам, и в этом случае решить задачу помогает метод правового регулирования. Методы правового регулирования разделяют на виды: императивный, диспозитивный, рекомендательный, поощрительный, субординационный и др. [4, с. 318–322].

Возникновение правового регулирования экологических отношений стало результатом эволюции природоресурсных отношений, отражающих нарастающую глобальную проблему «человек – общество – природа». По мнению Боголюбова С.А. участники правореализации должны понимать возможности экологического права и законодательства в управлении окружающей средой, которые не являются безграничными, обусловлены экономическими условиями жизни и зависят от уровня научно-технического прогресса. Кроме того, автор отмечает, что позиция о комплексном характере регулирования экологической сферы общества представляется ряду учёных дискуссионной, поскольку в названии «экологический» видится лишь природоохранный аспект; особенно трудно воспринимается также включение в экологическое право (и законодательство) земельного, лесного, водного права (и законодательства). Понимание экологического права и законодательства как сложной и комплексной отрасли права, состоящей из природоохранной и природоресурсной частей, позволяет видеть в них общий предмет, методы, вычленив в них экологическую сферу общества и не разделять искусственно природоохранение и природопользование. Для экологического законодательства характерны определенные общие положения, признаки, принципы, специфические юридические понятия и обозначающие их эколого-правовые термины, определяющие особый режим регулирования [5, с. 35–59; 6, с. 21–28].

По современным представлениям, в юридической литературе, охрану окружающей среды можно обеспечить путём применения комплекса организационных, правовых и экономических мероприятий, направленных на восстановление разрушенных объектов окружающей природной среды, снижение уровня антропогенной нагрузки на экосистемы, восстановление природных ресурсов и обеспечение их рационального использования. Комплекс таких мероприятий рассматривается как организационно-правовой механизм охраны окружающей среды, который состоит из двух системообразующих элементов – институционального (система государственных и общественных институтов, осуществляющих управление) и функционального (проведение экспертизы, контроля, нормирования и стандартизации, ведение кадастров, учёт природных ресурсов, мониторинг и т.д.). При этом организационно-правовой механизм рассматривается как: экологическое управление (управление природопользованием и охраной окружающей среды); управление и контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды; государственное управление в отрасли охраны окружающей среды; государственное управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [7, с. 56–109].

Правовой основой управления в сфере экологии, наряду с нормами экологического права, являются также нормы административного права. Первые призваны отображать специфику предмета, объектов, субъектов и принципов правового регулирования общественных отношений в этой сфере. Вторые определяют общие цели, задания и функции государственных общественных отношений управленческого характера, складывающиеся в сфере исполнительной власти, внутриорганизационной деятельности других государственных органов, а также в процессе осуществления общественными организациями внешних юридическо-властных полномочий. По предмету регулирования социальных процессов нормы административного права являются общими, а нормы экологического права – специальными, обеспечивающими более конкретное регулирование одного и того же предмета [7, с. 60]. В данном случае речь идёт о так называемом методе экологизации с помощью которого экологическое право способно воздействовать и на другие отрасли права, например, уголовное и гражданское право. Этот метод рассматривают как проявление общеэкологического, природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, ко всем аспектам человеческого поведения

ния. Поэтому двойственное назначение и местонахождение в экологическом праве норм, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, не должно вызывать сомнений. Метод экологизации всех отраслей права, в том числе и международного, является объективной необходимостью, обусловленной угрожающей человечеству глобальной экологической ситуацией [6, 32–37; 8, с. 33–39].

По мнению А.П. Гетьмана и других исследователей управление в сфере экологии имеет комплексный характер, поэтому только объединение различных видов деятельности, средств и методов управленческого влияния даст возможность обществу и государству решить задачу перехода на устойчивое развитие. Отличительной особенностью современного периода развития общественных отношений в сфере охраны окружающей среды считают участие негосударственного сектора в решении экологических проблем, в том числе и стоящих перед мировым сообществом [7, с. 56–109].

Восстановление и сохранение динамического равновесия социоекосистемы – это глобальная, общечеловеческая проблема, поэтому сегодня возрастает значение международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, формирования и юридического закрепления корректных норм поведения государств в сфере взаимоотношений с природой. Международное экологическое право представляет собой совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих международные экологические отношения между субъектами международного права, то есть отношения по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности и обеспечения соблюдения экологических прав человека.

Одной из отличительных особенностей современного этапа развития международного экологического права является дальнейшее расширение круга международных отношений, регулируемых данной отраслью международного права. Непосредственным итогом этого процесса явилось дополнение двух традиционных предметных областей регулирования (отношений по поводу охраны окружающей среды и рационального природопользования) двумя новыми – отношениями по обеспечению экологической безопасности и обеспечению соблюдения экологических прав человека [9, с. 23–38].

Принципы международно-правового регулирования охраны окружающей среды можно разделить на общие и специальные. Принципы общего характера – это основные принципы международного права, его базовые положения, присущие регулированию отношений между субъектами международного права независимо от специфики этих отношений. Другая часть общепризнанных принципов и норм международного права – это положения специального характера, предназначенные обеспечивать функционирование не всей его системы, а отдельных ее отраслей. Они имеют специфику, обусловленную характером регулируемых данными принципами отношений. К принципам международного экологического сотрудничества, которые необходимо учитывать при дальнейшем регулировании экологической сферы общества, относят следующие: 1) каждое государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов, находящихся на его территории, для целей развития и обеспечения нужд своих граждан; 2) экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов; 3) хозяйственная деятельность на территории государства не должна наносить ущерб окружающей среде, как в пределах, так и за пределами его юрисдикции. Экономическая взаимозависимость стран и международная торговля предполагают использование новейших технологий и экологически чистых производств, осуществление эффективных способов национального и международного экологического контроля, извещение сопредельных и иных государств о чрезвычайных вредных выбросах в окружающую среду, возмещение другим странам и юридическим лицам причиненного экологического ущерба; 4) недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы для окружающей среды. Этот принцип тесно связан с предыдущими принципами и предполагает осторожность при осуществлении генно-инженерной деятельности, клонировании объектов животного мира, переброске и запруживании рек, а также необходимость усиления государственной экологической

экспертизы, нацеленной на предотвращение негативных экологических решений; 5) государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях; 6) все споры, связанные с проблемами окружающей среды, должны разрешаться мирными средствами. Человечество сформулировало немало призывов подобного рода и принимает нередко согласованные меры для их претворения в жизнь в условиях уважения, соблюдения международного права и признания, учета взаимных интересов и национального законодательства участников международных отношений, складывающихся в экологической сфере.

Цивилизованность и эффективность национального правового регулирования зависят от того, как страны реализуют рекомендации международного права, имплементируют его в свое законодательство. Внедрение международных воззрений и представлений в национальное право не обязательно должно быть увязано с внесением изменений и дополнений в национальное законодательство, которое и так насыщено ими, но нуждается в существенном повышении эффективности реализации путем конкретизации требований, обеспечении действия правоохранительного и природоохранного механизмов, неотвратимости ответственности за экологические правонарушения [5, с. 35–59]. Развитие международного права по охране окружающей среды происходит в основном договорным путем. Особенностью международного права по защите окружающей среды является применение международных актов (деклараций, стратегий, принципов поведения и т.п.), что часто называют «мягким правом». Типична в этом плане Стокгольмская Декларация ООН по проблемам окружающей среды 1972 г., которая впервые на глобальном уровне определила подходы к решению экологических проблем. Не обладая обязательной юридической силой, это право безусловно имеет большое влияние. Аналогично оценивают и Декларацию (свод согласованных принципов международного сотрудничества по охране окружающей природной среды) принятую на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. (Рио-де-Жанейро) [3].

Ключевую роль в координации международного сотрудничества в целях охраны окружающей среды играет орган – Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Деятельность структур ООН по указанным направлениям проявляет себя как метод (способ) сотрудничества государств по формированию и развитию группы норм, регулирующих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды (международного экологического права) в рамках нового, формирующегося института – управления в сфере охраны окружающей среды. Целенаправленное воздействие государств на международные отношения в указанной сфере охватывает, таким образом, международно-правовое регулирование, координацию и организацию сотрудничества в сфере охраны окружающей среды [10, с. 60–77].

Правовое регулирование окружающей среды в силу многоаспектности и сложности отношений, складывающихся в этой сфере, настолько показательно, что может служить определенной иллюстрацией значительных усилий международного сообщества государств решать глобальные проблемы на основе сотрудничества. Предметом правового регулирования международных отношений в сфере охраны окружающей среды является ее рациональное использование и воспроизводство в целях экологической безопасности и устойчивого развития. Предмет правового регулирования охраны окружающей среды как окружающей человека природной среды определяет содержание институтов данной отрасли права [11, с. 70–73].

Национальное экологическое право ощущает влияние международного права, имеющего приоритетный характер по отношению к национальным нормам. Поскольку исчерпывающего перечня экологических общепризнанных принципов и норм международного права не существует, их учёт в правотворческой и правоприменительной деятельности достаточно затруднён. Активизация международных связей государств предполагает более развернутое рассмотрение теоретической и практической проблемы соотношения международных принципов и национальных требований в экологической сфере, их взаимного воздействия друг на друга. Нацеленность общества на интеграцию в мировое

сообщество предполагает расширение творческого использования зарубежного опыта природопользования, выражающегося в применении международных и зарубежных эколого-правовых институтов, их сближении, гармонизации, унификации, внедрении в отечественную практику. Вместе с тем на формирование норм и принципов международного права в экологической сфере влияют на соответствующие национальные нормы и принципы, которые, будучи заложенными в национальное законодательство и опробированными на практике, поставляют международному сообществу свои идеи, свой как положительный, так и отрицательный опыт.

Одной из основных проблем взаимодействия международного и национального правового регулирования экологической сферы является сочетание принципов необходимости глобальной охраны окружающей среды, всеобщего рационального использования природных ресурсов и обеспечения суверенитета, целостности и устойчивого развития отдельных государств [5, с. 35–59].

Юридические противоречия выражаются в разном правопонимании, в неправомерных действиях государственных, межгосударственных и общественных структур, в притязаниях и действиях существующего правопорядка. Коллизии выражаются в контрастных различиях правовых взглядов и позиций, в столкновении норм и актов внутриправовой системы, в неправомерных действиях внутри механизма публичной власти между государственными и иными институтами и органами, в расхождениях между нормами иностранных законодательств, в спорах между государствами и противоречиях между нормами национального и международного права [12, с. 34, 43, 346; 13].

В то же время, определяются способы правомерного воздействия на государства в целях их вовлечения в договоры по вопросам охраны окружающей среды [14, с. 50–58]. Этим самым расширяется круг участников международных договоров, предметом которых являются правоотношения в сфере решения экологических проблем. Вместе с тем расширяется и нормативная база регулирования соответствующих отношений. Для расширения нормативной сферы регулирования внутригосударственных отношений в сфере экологии также полезно обращение к опыту осуществления кодификации, проводимой на международном уровне. Кодификация международного права содействует установлению – на экономически и политически созревшей современной основе – более точного содержания универсальных международных договоров, большей предметности отраслей международного права, конкретизации объектов международно-правового регулирования с учетом достигнутого уровня волеизъявления государств [15, с. 50–58]. Кодификацию рассматривают как специфическую разновидность метода правового регулирования.

Выводы. Современное экологическое право сосредоточено над задачами правового обеспечения снижения отрицательных антропогенных воздействий и формирования гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду. Регулирование общественных отношений в экологической сфере связано с экологической безопасностью государств и с возникновением новых экологических вызовов на других уровнях. Концептуальной задачей правового регулирования экологической сферы общества остаётся задача формирования экологической культуры.

Необходимость рационального природопользования и предупреждения возникновения экологических конфликтов привела к интегрированию природно-ресурсного и природоохранного права. Широкое распространение получил метод экологизации с помощью которого экологическое право воздействует и на другие отрасли права. Сегодня этот метод рассматривают как проявление общеэкологического, природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественной жизни.

По современным представлениям охрану окружающей среды можно обеспечить путём применения организационно-правового механизма, который состоит из двух системообразующих элементов – институционального (система государственных и общественных институтов, осуществляющих управление) и функционального (проведение экспертизы, контроля, нормирования и стандартизации, ведение кадастров, учёт природных ресурсов, мониторинг и т.д.).



природоохоронного права при цьому широке розповсюдження отримав метод екологізації. Охорону довкілля на державному рівні можна забезпечити шляхом застосування організаційно-правового механізму; неухильно зростає роль міжнародного співробітництва в екологічній сфері на основі міжнародно-правових принципів і норм.

Ключові слова: еколого-правове регулювання, екологічна сфера суспільства.

D. M. Sytnikov, Candidate of Biological Sciences, Senior Scientist,
Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Civil Law Disciplines
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

FEATURES OF LEGAL REGULATION IN ECOLOGICAL SPHERE OF SOCIETY

Summary

Regulation of social relations in the environmental field provides a solution to problems of legal support to reduce negative human impacts and the formation of guarantees of the right to a healthy environment. The author analyzes the current state and the structure of the legal regulation of ecological spheres of society on different levels. It is shown that the need for environmental management and the prevention of environmental conflicts led to the integration of natural resource and environmental law while the so-called ecological method received widespread. Environmental protection at the state level can be achieved through the application of organizational and legal mechanism; steadily increasing the role of international cooperation in the environmental field on the basis of international legal principles and norms.

Key words: ecological and legal regulation, environmental sphere of society.