



УДК 342.95

ДЖЕРЕЛА ЕКОРЕСУРСНОГО ПРАВА

Кравченко М.Г., к. ю. н.,
старший науковий співробітник юридичного факультету
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено дослідженню системи джерел екоресурсного права як юридичної основи управління побутовими відходами в Україні.

Ключові слова: джерело права, система права, норма права, побутові відходи, особливе адміністративне право.

Статья посвящена исследованию системы источников экоресурсного права как юридической основы управления бытовыми отходами в Украине.

Ключевые слова: источник права, система права, норма права, бытовые отходы, особое административное право.

Kravchenko M.G. SOURCES OF ECOLOGICAL RESOURCE LAW

The article is devoted to the study of the system of sources of ecological resource law as the legal basis for household waste management in Ukraine.

Key words: source of law, system of law, norm of law, household waste, special administrative law.

Постановка проблеми. Екоресурсне право є юридичною основою в управлінні побутовими відходами в Україні. У своєму функціонуванні ця підгалузь особливого адміністративного права спирається на сукупність джерел права, які визначають порядок реалізації цієї функції публічної адміністрації України. Джерела екоресурсного права об'єктивно потребують упорядкування з огляду насамперед на потреби правозастосування. Упорядкування системи джерел екоресурсного права необхідне з такою метою: а) щоб приватні особи знали свої права й обов'язки, межі дозволеного у сфері управління побутовими відходами в Україні; б) щоб суб'єкти публічної адміністрації України чітко розуміли ті завдання, які перед ними ставляться в цій сфері, межі та зміст своїх повноважень, а також межі своєї діяльності щодо приватних осіб; в) щоб суди під час здійснення правосуддя в справах, пов'язаних із побутовими відходами, досконало знали зміст прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні.

З огляду на ці потреби правозастосування джерела екоресурсного права мають бути приведені до певної логічної системи.

Отже, **метою статті** є впорядкування джерел екоресурсного права України як юридичної основи управління побутовими відходами в Україні. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі дослідницькі завдання: 1) визначити змістове наповнення категорії «джерело екоресурсного права»; 2) проаналізувати законодавство України з позиції закріплення системи екоресурсного права; 3) вибудувати структуру та складові елементи системи джерел екоресурсного права; 4) зробити пропозиції щодо внесення змін до законодавства України в частині нормативного регулювання джерел екоресурсного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час аналізу внутрішньої будови екоресурсного права нами були використані насамперед теоретико-правові дослідження,

присвячені обґрунтуванню таких категорій, як «джерело права», «галузь права», «правовий інститут» та «норма права». У цій частині згадану проблему розглядали такі відомі вчені, як В.О. Котюк, В.В. Копейчиков, М.І. Матузов, А.В. Малько, О.Ф. Скакун та інші. Важливе світоглядне значення мали наукові дослідження Р.С. Мельника, О.А. Моргунова та Є.В. Петрова.

Виклад основного матеріалу. Екоресурсне право як підгалузь особливого адміністративного права неможливо уявити без джерел права, у межах яких зосереджені й закріплені його норми. О.А. Моргунов справедливо зазначає: «З'ясування сутності та видів джерел будь-якої галузі чи підгалузі права є важливим та необхідним кроком на шляху пізнання її змісту» [1, с. 47–48].

Скласти правильне уявлення про систему джерел екоресурсного права неможливо без з'ясування того, що ми розуміємо під категорією «джерело права» та похідною від неї категорією «джерело адміністративного права», підвидом якого, власне, є джерела екоресурсного права.

Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати, що на сьогодні відсутній єдиний підхід до визначення змістового наповнення цієї категорії. Так, можна виокремити такі підходи до розуміння категорії «джерело права»:

– це форма вираження й закріплення норм права [2, с. 308];

– це спосіб зовнішнього вияву правових норм, який свідчить про їх загальнообов'язковість [3, с. 171];

– це багатозначна категорія, яку можна тлумачити таким чином: а) сила, що творить право; б) матеріали, покладені в основу того чи іншого нормативно-правового акта; в) історичні пам'ятки права тощо [4, с. 35].

У науковій літературі можна зустріти також інші підходи. Наявність чималої кількості наукових позицій стосовно того, що ми маємо розуміти під категорією «джерело права», зобов'язує нас шукати першоджерело, тобто той випадок, коли вперше було використане це поняття. Як зазначають спеціалісти, упер-

ше категорію «джерело права» використав Тіт Лівій, який назвав джерелом права Закони XII таблиць [5, с. 35]. Водночас наукове обґрунтування цього терміна відбулося пізніше, у XIX ст. [6, с. 74]. Досить цікаві думки із цього приводу були висловлені вченими Університету Святого Володимира. Так, аналізуючи наукову спадщину цих авторів, спеціалісти зазначають, що в дореволюційній науковій літературі під джерелами права розуміли не форму зовнішнього вираження (закріплення) норми права, а ті сили, причини, які викликали формування й появу норм права [7, с. 336]. Якщо певним чином узагальнити доробок дореволюційних учених-юристів, представників Університету Святого Володимира, то можна зробити висновок про те, що, крім представників юридичного позитивізму, багато науковців не розглядали категорію «джерело права» як виразник волі держави. Відстоювалась інша позиція, за якої джерело права розглядалось як виразник волі народу, тобто воно мало закріплювати його волю, створюватись і реалізовуватись у його інтересах.

Розвиток теорії джерел права не завершився на дореволюційних дослідженнях. Так, подальший розвиток теорії джерел права мала в XX ст. Якщо говорити про розвиток теорії джерел права в межах вітчизняної юридичної науки, то можна виділити два основні періоди – радянський і пострадянський.

У межах радянської юридичної науки та панівного в ній марксистсько-ленінського підходу до розуміння права було сформовано наукову позицію, за якої право ототожнювалось ученими із законом, а під джерелами права вони розуміли різні акти державних органів, які виражали волю держави [6, с. 75], а фактично – комуністичної партії та її вождів.

У пострадянський період учені-юристи намагались відійти від радянських правових традицій. Це стосується також підходів до розуміння категорії «джерело права». У цей період, наприклад, були пропозиції замінити багатозначне поняття «джерело права» більш конкретним – «форма права» [4, с. 35].

Говорячи про джерела права, ми маємо на увазі насамперед офіційні документи, які набувають юридичної сили в результаті правотворчої діяльності уповноважених на це суб'єктів владних повноважень. Саме таким чином джерела права виявляють себе зовні. Тобто за зовнішніми характеристиками джерело права – це офіційний документ, виданий уповноваженим на це суб'єктом владних повноважень, у якому містяться норми права. Такий підхід можна застосувати для характеристики будь-якого джерела права, у тому числі й джерела екоресурсного права.

Водночас цим характеристика джерел екоресурсного права не може вичерпуватись, адже джерела екоресурсного права мають низку інших характеристик, які пояснюють їх внутрішню, адміністративно-правову природу. До внутрішніх характеристик джерел екоресурсного права ми відносимо такі:

– джерела екоресурсного права мають регулювати ті суспільні відносини, які не входять за межі предмета адміністративного права;

– такі джерела права є юридичною основою управління побутовими відходами в Україні, зокрема управління побутовими відходами як матеріальним ресурсом або публічним майном та управління побутовими відходами як управління діяльністю суб'єктів права у сфері поводження з відходами;

– такі джерела права узгоджуються з метою адміністративного права України як галузі права;

– джерела екоресурсного права узгоджуються з тими завданнями, які стоять перед адміністративним правом України як галуззю права.

Говорячи про ці внутрішні характеристики джерел екоресурсного права, ми виходимо з певних особливостей.

По-перше, джерела екоресурсного права як підсистеми особливого адміністративного права регулюють ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права. Ми згодні з тим, що предмет адміністративного права складають такі відносини: а) суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини й громадянина; б) суспільні відносини, які мають місце у сфері управління об'єктами державної, республіканської та комунальної власності [9, с. 36]; в) суспільні відносини, що мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади; г) суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [8, с. 56].

Водночас, як справедливо зауважує Р.С. Мельник, не є публічним адмініструванням діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади [10, с. 22]. Із цього логічно постає висновок про те, що джерела права, які регламентують внутрішньоорганізаційну діяльність органів публічної влади України, не входять до переліку джерел екоресурсного права. Цю обставину ми маємо обов'язково врахувати під час обґрунтування системи джерел екоресурсного права як юридичної основи управління побутовими відходами в Україні.

По-друге, у сфері публічного управління екоресурсне право як юридична основа управління побутовими відходами в Україні має два видові об'єкти – управління побутовими відходами як матеріальним ресурсом або публічним майном та управління побутовими відходами як управління діяльністю суб'єктів права у сфері поводження з відходами [11, с. 100]. Ці два видові об'єкти управління визначають напрям спрямування зусиль суб'єктів публічної адміністрації України під час здійснення публічного управління сферою побутових відходів в Україні загалом та зміст і мету кожного із зазначених видів управління.

По-третє, під метою адміністративного права України ми розуміємо заснований на положеннях Конституції України обов'язок органів публічної влади, насамперед суб'єктів публічної адміністрації України, створити юридичні умови гарантування прав і свобод людини й громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування



[8, с. 60]. Така мета адміністративного права України та його підгалузі – екоресурсного права – прямо постає з положень ч. 2 ст. 3 Конституції України [12], згідно з якою права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

По-четверте, завдання екоресурсного права узгоджуються із загальними завданнями адміністративного права. До них ми відносимо такі: а) конкретизацію прав і свобод приватних осіб, які можуть реалізовуватись у сфері публічного адміністрування; б) формування досконалих механізмів реалізації прав та свобод людини й громадянина у сфері публічного адміністрування; в) уніфікацію й закріплення на законодавчому рівні процедур прийняття юридичних актів суб'єктами публічної адміністрації; г) удосконалення інституту юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації тощо [8, с. 60].

Таким чином, джерела права, які відповідають зазначеним критеріям, будуть розглядатись нами як джерела екоресурсного права. Водночас ми маємо зважати на те, що окремі джерела права (наприклад, нормативно-правові акти) досить рідко створюються за суто галузевою ознакою. Тому типовою ситуацією, коли нормативно-правовий акт містить норми, які належать до двох і більше галузей права. Цю обставину ми також повинні врахувати під час визначення джерел екоресурсного права.

Характеризуючи джерела екоресурсного права, варто звернути увагу на те, що їм притаманні ті ж особливості та проблеми, які властиві загалом законодавству України про відходи. Досить чітко про ці проблеми сказано в Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права Європейського Союзу у сфері охорони довкілля [13]. У цій частині вказані такі положення: а) нормативно-правова база, яка регламентує поведінку з відходами в Україні, є розгалуженою; б) їй властива низка правових прогалин; в) їй властива застарілість багатьох нормативних документів; г) існують розбіжності в понятійному апараті, а також нерозвиненість сучасних концептуальних положень [13, с. 11]. Зазначені проблеми зобов'язують теоретиків та практиків шукати шляхи їх вирішення.

На наше переконання, передумовою вирішення названих проблем є систематизація джерел екоресурсного права. Приведення їх до логічної системи, з одного боку, дасть змогу їх упорядкувати, а з іншого – така система буде більш зручною для їх подальшого розвитку, наприклад, для їх адаптації до законодавства Європейського Союзу.

Законодавство України містить випадки, коли нормативно закріплюється система джерел права певної галузі права (наприклад, ст. 4 Цивільного кодексу України [14]). Якщо говорити про сферу управління відходами в Україні, то в ст. 2 базового Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. [15] визначений перелік законів України, які об'єднані під загальною категорією «законодавство про відходи». Говорячи про цей перелік, можна звернути увагу на такі його недоліки:

- він не є вичерпним;
- він стосується управління всіма видами відходів, тобто фактично не відбувається диференціація правового регулювання залежно від видів відходів, що, на нашу думку, є недоліком із практичної позиції;
- очевидно, що цей перелік створювався з метою акцентування уваги на законах України, які становлять основу законодавства про відходи, проте дивно, чому до нього не включений Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [16], який є базовим законом України з питань управління, зокрема, побутовими відходами як публічним майном.

Саме тому пропонуємо внести зміни до ст. 2 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. та доповнити згаданий у ній перелік Законом України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р.

З огляду на те, що в законодавстві України фактично немає прикладів вдалого закріплення системи джерел права певного правового утворення (зокрема, галузі права, підгалузі права, правового інституту), ми маємо шукати відповідні приклади в науковій літературі. У юридичній літературі можна віднайти багато підходів до побудови системи джерел правових утворень різного рівня. Водночас запропоновані підходи мають, скоріше, теоретичну, а не практичну цінність [17]. Як правило, вони вибудовують систему джерел права певного правового утворення лише за рахунок нормативно-правових актів. Таким чином, поза увагою залишаються значна кількість джерел права, які також беруть участь у правовому регулюванні відповідних суспільних відносин (наприклад, норми міжнародного права, правових звичаїв, рішення Конституційного Суду України тощо).

На нашу думку, найкращою з позиції практики є модель системи джерел адміністративного права, запропонована Р.С. Мельником [8, с. 89–105]. Якщо цю модель застосувати до джерел екоресурсного права, то система джерел права, які його утворюють, матиме такий вигляд:

1) *група формалізованих джерел екоресурсного права*. До неї ми відносимо такі акти: а) закони України. Основну увагу в цій підгрупі, на наше переконання, варто звернути на базовий Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. та базовий Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [15; 16], оскільки сфера управління побутовими відходами має два основні об'єкти [11], а ці закони є основою управління цими об'єктами; б) підзаконні акти. До цієї підгрупи ми відносимо широке коло нормативно-правових актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації України, зокрема органами виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень.

Щодо цієї групи джерел екоресурсного права варто зазначити, що, по-перше, вони збудовані за принципом ієрархічної піраміди

[8, с. 92, 93], за якої підзаконні акти мають прийматись на підставі законів України та відповідати їм, а по-друге, ми не відносимо до цієї групи джерел Конституцію України, оскільки вона не є джерелом адміністративного права [18, с. 12, 13];

2) *формалізовані міжнародні (європейські) джерела екоресурсного права*. До цієї групи ми відносимо такі акти: а) міжнародні договори; б) юридичні акти Європейського Союзу (регламенти Європейського Союзу, директиви Європейського Союзу тощо); в) «м'яке» право.

Ця група джерел екоресурсного права об'єднує досить широке коло джерел права. Вони, з одного боку, містять міжнародні та європейські стандарти управління побутовими відходами, а з іншого – виконують роль фактора, який спрямовує подальший розвиток екоресурсного права. Наприклад, юридичні акти Європейського Союзу є джерелом для адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в цій сфері;

3) *судові рішення*. До цієї групи джерел екоресурсного права ми відносимо рішення Конституційного Суду України, рішення Верховного Суду України, чинні рішення вищих спеціалізованих судів України та рішення пленумів вищих спеціалізованих судів, рішення Європейського суду з прав людини;

4) *неформалізовані джерела екоресурсного права*. До цієї групи ми відносимо правові звичаї та правову доктрину.

Висновки. Таким чином, до джерел екоресурсного права можна віднести лише ті джерела права, які відповідають певним вимогам. За зовнішнім проявом джерела екоресурсного права, це офіційні документи, видані уповноваженими на це суб'єктами владних повноважень, у яких містяться норми права. Внутрішніми характеристиками джерел екоресурсного права є такі: регулюють ті суспільні відносини, які не виходять за межі предмета адміністративного права; є юридичною основою управління побутовими відходами в Україні; мають узгоджуватись із метою й завданнями, що стоять перед адміністративним правом України.

Аналізуючи законодавство України в частині управління побутовими відходами в Україні, можна стверджувати, що воно є розгалуженим, йому властиві правові прогалини, значна частина нормативних положень є застарілими та не відповідають вимогам сьогодення. На наше переконання, передумовою вирішення цих проблем є систематизація джерел екоресурсного права як юридичної основи управління побутовими відходами. Приведення їх до логічної системи, з одного боку, дасть змогу впорядкувати їх, а з іншого – така система буде більш зручною для їх подальшого розвитку, наприклад, для адаптації до законодавства Європейського Союзу.

До системи джерел екоресурсного права належать формалізовані джерела екоресурсного права (закони України, підзаконні нормативно-правові акти), формалізовані міжнародні (європейські) джерела екоресурсного права (міжнародні договори, юридичні акти Європейського Союзу, «м'яке» право), судові рішення (рішення Конституційного Суду Укра-

їни, рішення Верховного Суду України, рішення вищих спеціалізованих судів України та рішення пленумів вищих спеціалізованих судів, рішення Європейського суду з прав людини) та неформалізовані рішення (правові звичаї, правова доктрина).

На нашу думку, необхідно доповнити ст. 2 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р., у якій нормативно визначений перелік законів України, що становлять основу законодавства України про відходи, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р., оскільки він є базовим законом України з питань управління, зокрема, побутовими відходами як публічним майном.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Моргунов О.А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2012. 207 с.
2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.
3. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
4. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій: навч. посібник для юрид. фак-тів вузів. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
5. Шебанов А.Ф. О понятиях источника права и формы права. Известия ВУЗов. Серия «Правоведение». 1965. № 4. С. 23–33.
6. Петров С.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Х., 2012. 415 с.
7. Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. / за ред. І.С. Гриценка. К.: Либідь, 2011. Кн. 1: Пам'ятки правничої думки Київського університету. 440 с.
8. Загальне адміністративне право: навч. посібник / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
9. 100 ответов на 100 вопросов по общему административному праву: учеб. пособие / под ред. Р.С. Мельника. К.: Юрінком Інтер, 2017. 240 с.
10. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посібник / Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз; за ред. Р.С. Мельника. К.: Юрінком Інтер, 2017. 344 с.
11. Кравченко М.Г. Побутові відходи як об'єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави. Журнал східноєвропейського права. 2017. № 44. С. 94–104.
12. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля. URL: <http://www.menr.gov.ua/adaptation/3133-nationalna-stratehiia-nablyzhennia-aproksymatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-yes-v-haluzi-okhorony-dovkillia>.
14. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356.
15. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 36–37. Ст. 242.
16. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 46. Ст. 456.
17. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юридична думка, 2005. 848 с.
18. Мельник Р.С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. Lexportus. 2017. № 5. С. 5–16.