

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЛАНДШАФТІВ ЯК АКТУАЛЬНИЙ НАПРЯМОК РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Розглянуто сучасний стан правової бази у сфері регулювання ландшафтів в Україні. Теоретична і практична розробка правового режиму ландшафтів в Україні та Європейському Союзі мають формувати новий напрям розвитку екологічного права.

Ключові слова: екологічне право, ландшафт, правовий режим, європейська інтеграція.

Господарська діяльність людини супроводжується інтенсивним перетворенням природи, що дуже часто призводить до її деградації. У результаті знищується біорізноманіття, виснажуються ресурси, втрачається природна краса пейзажів. Цей процес набув таких масштабів, що на сучасному етапі можна констатувати: втрачаються унікальні за своєю самобутністю національні ландшафти, які сформувалися в рамках конкретних природних умов та географічного положення і впродовж століть увічнювали в матеріальних формах історію та культуру народів, які проживали тут, і самі, у свою чергу, формували їхній характер, національні традиції та звичаї.

Ландшафт є важливою складовою якості життя і добробуту людини. Він відіграє помітну суспільну роль у культурній, екологічній та соціальній сферах і є ресурсом, який сприяє економічній діяльності та створенню нових робочих місць. Ландшафт можна розглядати як комплексний природний ресурс, збереження якого є життєво необхідним для людства.

Охорона та правове регулювання ландшафтів здійснюються державою, яка своєю владою визначає правовий режим усіх природних ресурсів, програмує порядок поводження з ними, створює органи управління цими об'єктами природи, визначає їх компетенцію. Поняття правового режиму стверджується як атрибут екологічного права.

У теорії права терміном «правовий режим» позначається специфіка юридичного регулювання певної сфери суспільних відносин за допомогою різних юридичних засобів і способів. Як правило, різні сфери суспільних відносин вимагають різного поєднання способів, методів, типів правового регулювання. Своєрідність правових режимів спостерігається як всередині кожної галузі, так і в правовій системі в цілому. Правовий режим може включати всі способи, методи, типи, але в різному їх поєднанні, з домінуючою роллю одних і допоміжною роллю інших.

Вибір тієї чи іншої форми правового регулювання залежить від змісту регульованих відносин, а також від низки інших умов, які разом узяті вимагають від законодавця обрати для даних відносин саме такий, а не інший спосіб їх юридичної побудови, щоб зробити правове регулювання найбільш ефективним, доцільним, що сприяє прогресу, втіленню в життя гуманістичних ідеалів правового суспільства [12].

Екологічне право України встановлює правовий режим окремих природних об'єктів – землі, вод, надр, тваринного і рослинного світу, атмосферного повітря, територій і об'єктів природно-заповідного фонду. Яку ситуацію ми маємо стосовно правового режиму ландшафтів? Регламентация тих чи інших аспектів ландшафтів міститься у чинних на сьогодні законах України, зокрема «Про екологічну мережу України» [6], «Про охорону культурної спадщини» [8], «Про охорону навколишнього природного середовища» [9], «Про природно-заповідний фонд України» [10] тощо. Але виникає питання: чи достатньо цього для комплексного правового регулювання відносин у сфері використання та охорони ландшафтів?

Правовий режим як самостійну категорію правової системи можна розглядати як різновид соціального режиму. Головна особливість полягає в тому, що у будь-якому разі він встановлюється, змінюється, припиняється та забезпечується правом. При цьому неможливо розглядати сутність правового режиму і поза межами впливу політичних процесів і фактів. З огляду на зростаючу правову активність України у світі, співробітництво з міжнародними

організаціями та Європейським Союзом, політичні процеси безпосередньо впливають на законодавчу діяльність взагалі та екологічне право зокрема. Україна стала учасницею багатьох екологічних угод і проводить активну роботу із запровадження європейських норм у вітчизняне законодавство. Така спрямованість розвитку законодавства України з цих питань узгоджується з Європейською ландшафтною конвенцією, ратифікованою відповідним Законом України від 07.09.2005 р. [2]. Згідно з рекомендаціями Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття від 25.10.1995 р. [1], у рамках формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту Урядом України розроблено Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000 – 2015 рр. [7].

Науковці іноді розглядають правовий режим як свого роду збільшений блок у загальному арсеналі правового інструментарію, що з'єднує в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів, ефективне використання яких при вирішенні тих чи інших спеціальних завдань значною мірою полягає в обранні оптимального для вирішення відповідного завдання правового режиму, відпрацюванні його відповідно до специфіки цього завдання та змісту регульованих відносин. Розробка повноцінного правового режиму ландшафтів вимагає від законодавця чіткого формулювання цього самого комплексу правових засобів, який дозволить ефективно виконувати правове регулювання та всі необхідні правові процедури у цих правовідносинах.

Визначення ознак правового режиму важливе як з теоретичної, так і з практичної точок зору, зокрема щодо забезпечення основних принципів того чи іншого режиму, їх оновлення відповідно до викликів сучасності, пов'язаних із зміною системи управління, суб'єктів та об'єктів права, розвитком форм власності, підприємницької діяльності, зміною пріоритетів у системі юридичних цінностей, методів і засобів.

Питання щодо правових режимів виникає, як правило, відносно не всіх рівнів правового регулювання, а головним чином щодо суб'єктивних прав.

Щоправда, сама характеристика правових режимів нерідко визначається щодо певних об'єктів, але «режим об'єкта» – лише скорочене позначення порядку (процедури) регулювання, вираженого в характері та обсязі прав щодо об'єкта (тим чи іншим природним об'єктам, видам майна, землі тощо). Отже, правовий режим ландшафтів передбачає регламентацію саме порядку регулювання таким об'єктом як ландшафт суб'єктивних прав та обов'язків, які виникають у цьому зв'язку.

У кожному юридичному режимі можна достатньо чітко визначити його способи правового регулювання, базові, первинні правові інструменти – заборони, дозволи або позитивні зобов'язання. Водночас слід мати на увазі, що кожен правовий режим має різноманітні правові засоби, а головне – слід враховувати основні змістовні аспекти категорії «режим», у тому числі те, що правовий режим виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відомих обмежень або пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності.

Правові режими забезпечують постійне нормативне регулювання певної сфери суспільних відносин. Для встановлення правового режиму необхідне поступове технологічне здійснення певних дій, порушення порядку використання яких може спричинити неадекватність правових норм реальній дійсності. Ефективне функціонування правового режиму передбачає здійснення, по-перше, логічно обґрунтованих дій, а по-друге, дій, що впливають із попередніх дій. Неточно визначений режим змушує функціонувати всю систему юридичних засобів нижче необхідного рівня, спричиняє падіння кількісних та особливо якісних показників діяльності.

Фактично правовий режим реалізується через механізм правового регулювання, який є загальним порядком, процесом дії та реалізації права. Якщо механізм правового регулювання – це юридична категорія, що визначає, як здійснюється правове регулювання, то правовий режим – це змістовна характеристика конкретних нормативних засобів, які повинні організувати певну частину життєдіяльності людини. Правовий режим може передбачати

специфічний механізм правового регулювання, його особливий порядок, який спрямований на конкретні види суб'єктів та/або об'єктів права, пов'язаний не стільки з конкретними ситуаціями, скільки з більш широкими соціальними процесами, в рамках яких ці суб'єкти та об'єкти взаємодіють. Оскільки правовий режим ландшафтів в екологічному праві є новелою, то створення спеціального механізму правового регулювання на основі власного законодавчого надбання та застосування досвіду ЄС є бажаним і навіть необхідним.

Правовий режим повинен мати відповідну структуру, що надає йому можливість ефективно виконувати поставлені завдання. Крім елементів механізму правового регулювання (норми права, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків, правозастосування), у межах яких здійснюється правовий режим, структура останнього включає такі складові, як суб'єкти, їх правові статуси, об'єкти, методи взаємодії конкретних видів суб'єктів із об'єктами, систему гарантій (насамперед юридичну відповідальність за порушення режиму). Для правового режиму найважливіше значення мають такі умови, як час, простір, коло осіб, на яких він поширюється. У будь-якому режимі є ці три компоненти змісту [4].

При розгляді наведених вище нормативних актів, зміст яких торкається правового режиму ландшафтів, немає можливості чітко визначити його структуру. В Україні є суб'єкти, повноваження яких так чи інакше поширюються на регулювання ландшафтами, є певні методи правового регулювання, гарантії. Але для досягнення достатнього рівня ефективності управління таким об'єктом як ландшафт необхідно створити орган, спеціалізація якого буде більше стосуватися правового регулювання ландшафтів. Така практика існує в країнах – членах ЄС. Наприклад, Датське природне агентство при Міністерстві охорони навколишнього середовища Данії [5].

Якщо більш детально заглибитися в екологічне законодавство держав – членів ЄС та асоційованих держав у сфері регулювання та охорони ландшафтів,

то отримаємо таку статистику: у 7 державах (Бельгія, Італія, Мальта, Португалія, Словацька Республіка, Швейцарія, Македонія) ландшафт як об'єкт статей закріплений Конституцією; у 8 (Франція, Угорщина, Італія, Литва, Мальта, Чехія, Швейцарія, Македонія) ландшафт є об'єктом спеціального закону. У деяких країнах ландшафт є об'єктом статей інших, більш загальних законів (Вірменія, Кіпр, Данія, Фінляндія, Франція, Греція, Угорщина, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Швеція, Швейцарія, Македонія, Туреччина). Привертають особливу увагу Італія, Швейцарія, Мальта, Словаччина та Македонія, де ландшафт закріплений і в Конституції, і в спеціальному законі, і як об'єкт статей низки інших, більш загальних законів [3]. Наочним прикладом спеціального ландшафтного законодавства можуть слугувати: в Італії – Кодекс ландшафтів та культурної спадщини, Чехії – Закон про захист природи та ландшафтів, Норвегії – Ландшафтна стратегія. У деяких країнах законодавство про ландшафти дійсно є складовою інших законів (охорона природи, планування земель, природоохоронні території тощо), однак воно було створене до підписання і набуття чинності Європейської ландшафтною конвенції й працює впродовж багатьох років (Німеччина, Нідерланди).

На нашу думку, в Україні існує нагальна потреба у створенні спеціального нормативно-правового акта, мета якого полягатиме в узагальненні, уніфікації положень про ландшафти, що містяться в інших законах, їх подальшій деталізації та розвитку, який охоплював би всі можливі питання, що можуть виникати у сфері регулювання ландшафтами.

У Верховній Раді України знаходився на розгляді проект Закону України «Про ландшафти» від 10.12.2009 р. № 5198. Але після проходження двох читань 17.05.2012 р. його з пропозиціями Президента України від 15.03.2012 р. було відхилено [11] з причин невідповідності Конституції України, базовим законодавчим актам у сфері охорони навколишнього природного середовища, декларативності більшості положень і невизначеності у ньому механізмів, які б забезпечили реальну комплексну охорону ландшафтів та їх збереження. Однак

недосконалість законопроекту не повинна ставати приводом для відмови від спеціального врегулювання правового режиму такого об'єкта як ландшафт.

Сучасний стан правової бази у сфері регулювання ландшафтів характеризується його фрагментарністю і відсутністю системного підходу. Ландшафти, як самостійні об'єкти правового регулювання, в чинних законах України по суті не розглядаються. Оскільки всі основні акти екологічного законодавства України було прийнято раніше, ніж країна приєдналася до Європейської ландшафтної конвенції, вони не могли враховувати вимоги цієї конвенції, що повинно бути виправлено. Саме цьому і має послугувати розробка спеціального закону.

При розгляді такого важливого й актуального екологічного питання, як правовий режим ландшафтів, теоретичне і практичне законодавче надбання України та Європейського Союзу у цій сфері має сприяти формуванню нового напрямку розвитку екологічного права, що у майбутньому призведе до позитивних результатів і на практиці.

Формування та впровадження ландшафтної політики в Україні забезпечить можливість просторового структурування економічної, соціальної й екологічної складових громадського життя в Україні за об'єктивними ландшафтними критеріями, а не тільки за адміністративними границями, дозволить уникнути волюнтаристичного й хаотичного сценаріїв розвитку країни. Комплексне використання потенціалу природних і антропогенних ландшафтів забезпечить не тільки високу рентабельність, але й соціальну, а також природоохоронну ефективність.

Список літератури:

1. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Стратегія Ради Європи (Софія, 23-25 жовтня 1995 р.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_711.
2. Європейська ландшафтна конвенція від 20.10.2000 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_154.
3. *Єлькін С. В.* Категорія «ландшафт» у земельному та екологічному законодавстві України та інших держав / С. В. Єлькін // Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). – № 2. – С. 161–168.
4. *Коссе Д. Д.* Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення / Д. Д. Коссе // Держава і право. – 2009. – № 44. – С. 25–31.

5. Міністерство охорони навколишнього середовища Данії / Офіц. сайт [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.naturstyrelsen.dk/International/English/About/>.
6. Про екологічну мережу України : Закон України від 24.06.2004 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.
7. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки : Закон України від 21.09.2000 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>.
8. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
10. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
11. Результат розгляду проекту Закону України «Про ландшафти» / Офіційний сайт Верхов. Ради України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radac_gs09/z_pd_list_n?zn=5198.
12. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и ф-в / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М. : Изд. группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1998. – 570 с.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЛАНДШАФТОВ КАК АКТУАЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА УКРАИНЫ

Лозо Е. В.

Рассмотрено современное состояние правовой базы в сфере регулирования ландшафтов в Украине. Теоретическая и практическая разработка правового режима ландшафтов в Украине и Европейском Союзе должны сформировать новое направление развития экологического права.

Ключевые слова: экологическое право, ландшафт, правовой режим, европейская интеграция.

THE LEGAL REGIME OF LANDSCAPES AS AN ACTUAL DEVELOPMENT DIRECTION OF ENVIRONMENTAL LAW OF UKRAINE

Lozo O. V.

The current state of the legal framework in the field of landscape management is characterized by fragmentation and the lack of a systematic approach. Theoretical and practical development of the legal regime of of landscapes in Ukraine and the European Union form a new direction of development in environmental law.

Key words: environmental law, the landscape, the legal regime, European integration.