

РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНИХ І ДЕРЖАВНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ

Надія Кобецька,

кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри господарського та
екологічного права Прикарпатського та
юридичного інституту Львівського
державного університету внутрішніх
справ України

Зміна суспільного, економічного, політичного, духовного життя України спричинила необхідність переосмислення багатьох теоретичних положень, концепцій, підходів, обумовила важливість вироблення нових поглядів на суспільні процеси та відносини, що відбуваються, а на основі них — на розроблення нових правових пріоритетів, форм, механізмів, способів і конкретних приписів регулювання тих чи інших відносин. Ці процеси знаходять відображення в сучасному екологічному праві, галузі, яка за своїми об'єктивними характеристиками відзначається особливим динамізмом, новизною, інтенсивністю розвитку, поєднанням різноманітних правових методів та способів регулювання. Ціннісне призначення екологічного права пов'язане з відображенням і збалансованим поєднанням у ньому інтересів різного роду суб'єктів, що виступають учасниками еколого-правових відносин.

Категорія інтересу неодноразово була предметом аналізу юридичної науки, на рівні як загальнотеоретичних, так і галузевих досліджень. Загальне дослідження категорії «публічний інтерес», його співвідношення з інтересом держави розглядається в роботах Ю. О. Тихомирова [1; 2], А. В. Кряжкова [3] та ін. В теорії екологічного права інтерес аналізується, як правило, при характеристиці екологічних прав громадян, зокрема права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (В. І. Андрейцев [4], М. М. Брінчук [5], В. К. Попов [6], Г. В. Анісімова [7]) або в

процесі аналізу загальних проблем охорони природи, суперечності та узгодження економічних та екологічних інтересів суспільства (В. В. Петров [8], В. В. Костицький [9] та ін.) Категорія публічного екологічного інтересу та його правового регулювання детально розроблена в наукових публікаціях та докторській дисертації М. І. Васильєвої [10; 11; 12].

Дана публікація має на меті виявити суть категорії публічного інтересу та публічного екологічного інтересу, зокрема участь держави та інших суб'єктів у реалізації публічного екологічного інтересу, з виокремленням понять носія інтересу та суб'єкта його реалізації, одночасно обґрунтувавши нетотожність суб'єктного складу публічного та державного інтересу та можливість існування самостійного (приватного) інтересу держави.

Не вдаючись до детального аналізу категорії «інтерес», визначення якої представлено достатньо повно і різноманітно, хотілося б зазначити наступне. Необхідність суб'єкта в отриманні певного блага, що є для нього обов'язковим, виражається категорією «потреби». В деяких випадках природні, життєво необхідні потреби людини задовольняються безперешкодно, безпосередньо власними діями. Однак, у разі коли безперешкодна реалізація потреби ускладнена, вона породжує формування інтересу, що виявляється в скерованості людини на задоволення певних потреб, характеризується ставленням людини до предмета як до чогось для неї цінного, привабливого. При цьому інтерес виступає суто соціальним явищем, заради задоволення якого суб'єкт вступає в суспільні відносини. В праві інтерес виступає ціннісною, цільовою і змістовною передумовою будь-якого суб'єктивного права. Він є спонукальним чинником до встановлення правовідносин та набуття суб'єктами

відповідних прав та обов'язків. Саме тому виявлення, визначення змісту, ролі й значення різноманітних соціальних інтересів, що виступають своєрідною зв'язковою ланкою між реальними відносинами і їх правовим оформленням, має особливе значення для забезпечення ефективності механізму правового регулювання.

У правових дослідженнях особливо останніх років значна увага приділяється аналізу взаємодії двох груп інтересів — приватних і публічних. Цей поділ відомий ще з римського права. Однак проста, на перший погляд, їх суть при детальному аналізі виявляє низку питань. Якщо приватний інтерес практично однозначно характеризується як інтерес окремої людини, групи людей, що не належать до сфери державної влади, то суть публічного інтересу трактується неоднозначно. За радянського періоду поняття «публічне» фактично ототожнювалося з поняттям «державне» і, відповідно, публічні інтереси, які умовно були інтересами всього народу і виразником яких виступала держава, представляли фактично інтереси тих правлячих груп, що знаходились при владі. Хоча особливого аналізу та дослідження категорії публічного, а тим більше приватного інтересу не зазнали.

До дослідження публічного інтересу почали звертатися після 90-х років ХХ ст. При цьому на сьогодні можна виокремити два підходи до розуміння публічного інтересу та його співвідношення з державою, її інтересами та діяльністю.

Представники першої обов'язковою властивістю публічного інтересу визначають його державну підтримку і визнають його носієм державу як єдину об'єднуючу організацію суспільства. Так, Ю. О. Тихомиров визначає публічний інтерес як визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить гарантією її існування та розвитку [13]. О. М. Вінник, аналізуючи конфлікт публічних та приватних інтересів у господарських товариствах, визначає публічні інтереси як від-

ображені в праві відгармонізовані, збалансовані певним чином інтереси держави як організації політичної влади, а також інтереси всього суспільства, значної його частини, в тому числі територіальних громад, соціальних груп, особливо тих із них, які власними силами за допомогою правових засобів неспроможні захистити свої інтереси і тому потребують державної підтримки [14].

Представники другої точки зору однозначно визнають публічними інтересами інтереси всього суспільства — «це усвідомлені інтереси усього суспільства як системної єдності, цілісності», і їх задоволення становить власне природне право суспільства в цілому [15] — і відмежовують від поняття державного інтересу, оскільки носієм публічного виступає саме суспільство, а не держава [16].

З позиції теорії екологічного права категорія публічного екологічного інтересу, як було зазначено, розроблена М. І. Васильєвою. На її думку, публічні екологічні інтереси — це інтереси всього суспільства, що складаються з інтересів соціальних груп і окремих громадян, у підтриманні якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини і її майбутніх поколінь, у справедливому розподілі благ, що одержуються від використання природних ресурсів, які складають основу діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охороняються і гарантуються державою [17]. Як бачимо, однозначно носієм публічного інтересу є суспільство як соціальне утворення. Разом із тим, вона зазначає, що розуміння публічності передбачає присутність держави і навіть розрізняє власне публічний (суспільний) інтерес і публічний (державний) інтерес. Публічний екологічний інтерес безпосередньо спрямований на забезпечення сприятливого навколишнього природного середовища. Саме він повинен формувати цілі, принципи і вибір засобів правового регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища, вихо-

дячи з нього повинна формуватися побудова системи економічних, екологічних, політичних, ідеологічних, правових пріоритетів.

Без сумніву держава має безпосереднє відношення до реалізації, забезпечення, захисту публічного інтересу. Демократична правова держава, яка представляє інтереси всього суспільства, повинна служити правовим інструментом організації відносин громадянського суспільства, бути підпорядкована йому. Зокрема, правові механізми екологічного права України спрямовані на реалізацію екологічної функції Української держави, головне призначення якої, як зазначає В. В. Костицький, полягає в тому, щоб забезпечити науково обґрунтоване співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства, створити необхідні гарантії для реалізації і захисту прав людини на чисте, здорове і сприятливе для життя навколишнє природне середовище [18]. М. М. Брінчук, розширюючи зміст вищезгаданої функції, додає до неї діяльність щодо розпорядження в інтересах суспільства природними ресурсами, що знаходяться у власності держави, а також діяльність, спрямовану на забезпечення раціонального використання природних ресурсів з метою попередження їх вичерпання, на охорону навколишнього середовища від деградації, охорону екологічних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [19].

Реалізація екологічної функції тією чи іншою мірою спрямована на реалізацію, забезпечення публічного (суспільного) екологічного інтересу, хоча включає і врахування та забезпечення приватних інтересів окремих суб'єктів, наприклад природокористувачів. У даному випадку можна говорити про співпадіння інтересів суспільства і держави, що найповніше забезпечить їх реалізацію і захист. Адже не можна не погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що сьогодні категорія публічного екологічного інтересу має досить розмиті обрис [20]. Правове значення і формально

визначені механізми реалізації та захисту вона набуває, коли оформляється законодавчо, у вигляді закріплених державою в нормативно-правових актах принципах, пріоритетах, заборонах, обмеженнях, зобов'язаннях, спрямованих на гарантування та збереження безпечного довкілля.

Однак суть та відображення публічного екологічного інтересу в сучасних умовах якісно відрізняється від класичних обмежень та заборон, спрямованих на забезпечення охорони природи, які тією чи іншою мірою проявлялись в екологічному законодавстві протягом усього часу його існування. Втілення вимог публічного екологічного інтересу передбачає зміну, насамперед, ідеологічних підходів, уявлень та теоретичних концепцій до розуміння публічного та приватного, співвідношення публічного і державного, врахування приватних екологічних і неекологічних інтересів окремих суб'єктів. Публічний екологічний інтерес є узагальненим відображенням основного приватного інтересу, притаманного кожній людині в чистому, безпечному, сприятливому довкіллі, цим самим знову ж таки співпадаючи з ним за своїм спрямуванням.

Разом із тим, особливістю публічного інтересу, як вірно зазначається в літературі, є його неподільність і, відповідно, безпідставність класифікації на загальнонародний, регіональний, місцевий [21], що властиво для приватних інтересів, носіями яких можуть бути різні групи і навіть публічні утворення. Крім того, поряд з власне екологічними інтересами учасники суспільних відносин мають інші, неекологічні інтереси, які взаємодіють, конкурують, а іноді і суперечать один одному.

Виступаючи самостійним суб'єктом суспільних відносин — екологічних, господарських, цивільних — держава виявляє власні самостійні інтереси. Держава в особі відповідних державних органів виступає суб'єктом відносин державної власності, відносин відшкодування шкоди, заподіяної навколишньому природ-

ному середовищу протиправною діяльністю, вона є учасником цивільно-правових за своєю природою відносин. У цих випадках фактично реалізується державний інтерес, що має не публічний (в тому розумінні, про який говорилося вище), а, в умовному розумінні, «приватний» характер. З іншого боку, сучасна, далеко не ідеальна, держава, не завжди є абсолютним виразником та об'єднуючим началом усього суспільства та окремих соціальних груп і не завжди її інтерес співпадає із зацікавленістю громадянського суспільства, що є її основою. Маючи перед собою завдання виявлення і правового оформлення інтересів, насамперед суспільних, державні органи нерідко підмінюють їх відомчими, корпоративними чи приватними інтересами. Як не прикро констатувати, але суспільно значимі екологічні інтереси ще далеко не повною мірою відображаються державою в її політиці та законодавстві.

Як було сказано, публічні екологічні інтереси можуть співпадати і з приватними і в конкретних правовідносинах представлятися діями громадських об'єднань, організацій, окремих громадян — громадськістю. Відповідно до п. 2 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998 р.) [22], громадськістю, що залучається до процесу прийняття екологічно значимих рішень, виступають, зокрема, громадські організації, які сприяють охороні навколишнього середовища і відповідно зацікавлені в прийнятті екологічно правильних, доцільних рішень. Саме природоохоронні організації є виразниками суспільного екологічного інтересу і можуть виступати на його захист, що слід передбачити законодавчо.

З метою термінологічного розмежування і внесення ясності в питання публічних інтересів та їх реалізації доцільно розділяти суб'єктів, які є безпосередніми носіями інтересу (для публічного — це суспільство) і суб'єктів, які ре-

алізують, представляють цей інтерес у конкретних правовідносинах (ними може бути держава, громадські організації, територіальні спільності). Саме держава якнайповніше здатна виразити, юридично оформити, забезпечити та захистити екологічний публічний інтерес. Однак у багатьох випадках його виразником є громадськість, урахування інтересів, безпосередня участь якої у реалізації різного роду еколого-управлінських відносин часто реально відображає публічний (суспільний) екологічний інтерес на противагу неекологічним інтересам другої сторони, якою може виступати і державний орган.

Таким чином, публічні та державні інтереси не є тотожними. Вони відрізняються як за суб'єктивним складом, так і за змістом. В основі формування еколого-правового механізму має бути покладений публічний екологічний інтерес. При цьому визнання пріоритетності публічного екологічного інтересу в жодному разі не повинно заперечувати, ігнорувати інші інтереси, і саме досягнення розумного компромісу в системі інтересів є досить складним завданням як теорії, так і практики, адже залежить від конкретної ситуації і передбачає врахування багатьох чинників.

Публічні екологічні інтереси, носієм яких є суспільство, реалізуються діями інших суб'єктів — держави (її органів), громадських організацій, територіальних об'єднань тощо, які можна визначати як суб'єктів реалізації публічного інтересу. Держава в окремих видах відносин виступає самостійним суб'єктом з власними інтересами, в окремих випадках вона захищає не завжди обґрунтовані приватні інтереси, представляючи їх як публічні. В умовах правової демократичної держави та розвиненого громадянського суспільства публічні інтереси повинні відображатись у правових формах, набуваючи конкретно юридичного змісту та бути забезпеченні державно-правовими засобами.

ПРИМІТКИ

1. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник для юрид. факультетов и вузов. — М.: БЕК, 1995.
2. Тихомиров Ю. А. Публичное право: взлеты и падения // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 3—11.
3. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 91—99.
4. Андрейцев В. І. Конституційне право громадян на екологічну безпеку: контрольно-наглядові гарантії // Вісник Київського національного ун-ту імені Тараса Шевченка. — Юридичні науки. — 2002. — Вип. 45—48. — С. 9—23.
5. Бринчук М. М. Право на благоприятную окружающую среду в контексте устойчивого развития // Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — М.: ИНФРА-НОРМА, 2000.
6. Попов В. К. К вопросу о правовых формах реализации экологических интересов: Матер. науч.-практ. конф. — М., 1991. — С. 421—424.
7. Анісімова Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НЮА України. — Харків, 1996.
8. Петров В. В. Экология и право. — М.: Наука, 1981.
9. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). — К., 2003. — 772 с.
10. Васильєва М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. — 1999. — № 8. — С. 49—62.
11. Васильєва М. И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: Дис. ... докт. юрид. наук. — М.: МГУ, 2003.
12. Васильєва М. И. Зазнач. праця.
13. Тихомиров Ю. А. Зазнач. праця. ← С. 55.
14. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення: Монографія. — К.: Атіка, 2003. — С. 23.
15. Рабінович П. М. Публічне і приватне у природному праві // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. — 2004. — Вип. 23. — С. 33—34.
16. Степанян В. В. Социальная справедливость и социалистическое право. — Ереван, 1987. — С. 82.
17. Васильєва М. И. Зазнач. праця. — С. 13.
18. Костицький В. В. Зазнач. праця. — С. 152.
19. Бринчук М. М. Экологическое право: Учебник. — М.: Юрист, 2005. — С. 44—45.
20. Мисник Г. А., Мисник Н. Н. Публичные и частные интересы в экологическом праве // Экологическое право. — 2006. — № 2. — С. 36.
21. Там само. — С. 37.
22. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25.06.1998 г.) // Зб. міжнар.-правових актів у сфері охорони довкілля. — 2-е вид., допов. — Львів: Норма, 2002. — С. 101—118.