

Д. А. НИКОЛЮК

ЕКОЛОГІЧНА ФУНКЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ЕВОЛЮЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено процеси становлення та розвитку екологічної функції Української держави, визначено особливості її формування та перспективи вдосконалення і підвищення ефективності.

Ключові слова: функції держави, еволюція функцій держави, екологічна функція держави.

Изучено процессы становления и развития экологической функции Украинского государства, определены особенности ее формирования и перспективы усовершенствования и повышения эффективности.

Ключевые слова: функции государства, эволюция функций государства, экологическая функция государства.

Process of the Ukrainian state's ecologic function formation and evolution had been examined, specific features of improvement of its effectiveness had been studied.

Key words: state's functions, state's functions evolution, state's ecologic function.

Охорона навколишнього природного середовища далеко не завжди розглядалась як сфера, що входить до кола завдань держави, або принаймні якимось іншим чином пов'язана із діяльністю державної організації. Широкий інтерес до проблем взаємодії природи і суспільства, стану навколишнього природного середовища, власне як і інших аспектів екологічної проблеми, що отримали значне поширення в останні декілька десятиків років, безумовно має вагомі підстави. Стан природи у сучасному світі свідчить про те, що людськість перебуває на тій межі, коли її діяльність загрожує існуванню природи і людини. Інтенсивне використання навколишнього природного середовища, застосування низки сучасних технологій, браконьєрство, призводять до негативних наслідків що відображаються на екологічних системах, зокрема пов'язані із забрудненням повітря, землі й водних джерел, підвищеною радіації, створюють загрозу рослинному та тваринному світу, здоров'ю і життю людини. У таких умовах, коли людськість балансує на межі виживання, саме державна організація, що є впливовим організатором і регулятором суспільних відносин, має можливість та повинна зупинити відповідні процеси.

Проблематика охорони навколишнього природного середовища вже тривалий час розглядається в межах галузевих юридичних наук – екологічного, земельного права і знайшла відображення у численних фундаментальних роботах таких науковців, як О.В. Зайчук, В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, В.В. Галунько, А.П. Гетьман, В.К. Губарев, О.С. Колбасов, В.Л. Мунтян, В.П. Пастухов, О.О. Погрібний, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Водночас предметом комплексного загальнотеоретичного дослідження питання екологічної функції держави ще не стали.

Визначаючи особливості розвитку екологічної функції держави на території сучасної України вважаємо за необхідне окреслити певну однорідність відповідних процесів у світі, що пов'язано насамперед із універсальністю тих факторів та моделей суспільного розвитку, які лежать в основі формування екологічного

напрямку державної діяльності. Не випадково, на сьогодні проблема екології, уважного ставлення до природи, раціонального використання ресурсів висувається на перший план не лише в межах однієї країни, але і в глобальному, міжнародному масштабі, маючи на меті збереження людства і нашої планети. Відповідні обставини почали себе проявляти ще у 80-ті роки минулого століття, коли у системі основних напрямків внутрішньої та зовнішньої діяльності держави відбувається поступове закріплення екологічних завдань, спрямованих на охорону природи і раціональне використання природних ресурсів. До цього окремі питання, пов'язані з експлуатацією природних ресурсів, їх охороною і раціональним використанням розглядалися здебільшого як частина економічної функції і відповідно вирішувалися у процесі організації економічних відносин та здійснення управління господарською сферою життя суспільства. Зокрема, до 60-х років ХХ століття увагу держави було спрямовано на питання врегулювання раціонального використання й відновлення природних ресурсів, що відповідало потребам розвитку економіки і меті більш широкого залучення природних ресурсів у процесі виробництва. Невипадково у таких умовах саме впорядкування господарського використання природних ресурсів і було основним завданням держави.

Звернення до історичних джерел свідчить про те, що діяльність держави в екологічному напрямку проявляла себе в тому чи іншому вигляді значно раніше ХХ ст. На те, що екологічна діяльність знаходила пряме відображення у правових відносинах вказує, зокрема, аналіз багатьох нормативних актів різних епох. Так, найдавніший звід давньоруського права «Руська Правда» містила чимало регламентацій, які мали відношення до часу і термінів полювання на тих чи інших хутрових звірів, встановлювала заборону на виловлювання деяких видів риб під час нересту, передбачала значну кількість застережень щодо збереження та використання природних засобів землеробства, бортництва, броварства, деяких інших промислів та ремесел, пов'язаних із використанням природних ресурсів. Відповідна пам'ятка слов'янського права передбачала також деякі покарання у вигляді штрафів за порушення вимог щодо полювання, крадіжку дров, тощо¹. Аналогічним чином заборонявся виловлювання бобрів та видр, що знаходилися у феодалній власності та були об'єктом виключно князівського або боярського полювання². Істотна кількість природоохоронних норм «Руської Правди» згодом була закріплена в таких пам'ятках литовського та польського права, як Вислицький статут 1347 р., Вартський статут 1420–1423 рр., Литовський статут 1529 р. Еколого-правові норми Литовського статуту, дія якого у XIV–XVII ст. поширювалася на українські землі, фактично утворювали вже більш розвинену систему правового регулювання, порівняно із «Руською Правдою». Так, Статут 1588 р. мав спеціальний розділ – «Про лови і про дерево бортне». У статтях цього розділу мова йшла, зокрема, про податки за лов диких звірів, були закріплені деякі правила і обмеження на лов риби, лісокористування, встановлювалися заходи відповідальності за порушення відповідних правил. Дещо пізніше істотна частина еколого-правових норм відповідного Статуту увійшла до складу важливої пам'ятки українського права – «Прав, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. Відповідні питання знайшли системне відображення у декількох главах цього документа. Зокрема, у главі 18 «Прав» «про портові ріки і повені, стави і затоплені сіножати» містилися норми, спрямовані на збереження судноплавності портових річок, утримання млинів і гребель, недопущення захаращення берегів відповідних річок і підтоплення сіножатей та інших угідь. Норми глави 19 «про

лісі і гаї, диких звірів і лов риби» акцентували на забороні самовільної рубки дерев у лісах та запобіганні лісовим пожежам. Також було встановлено заборону на полювання у «чужих лісах» та лов риби «у чужому ставу» без дозволу відповідних господарів³. Аналогічним чином у Росії Соборне уложення 1649 року забороняло вилов риби у чужому ставку, що могло бути кваліфіковано як крадіжка⁴.

Як бачимо, вказані діяння за своєю природою розглядалися як майнові правопорушення, а не екологічні. Таким чином, у XVIII столітті, власне як і раніше, охорона об'єктів природи відбувалась здебільшого опосередковано, через охорону приватної, общинної або державної власності. Діяльність держави у цьому напрямку ще не набула комплексного характеру та полягала в охороні лише окремих природних об'єктів. В цьому простежуються лише зачатки майбутньої екологічної функції держави – її охоронної складової.

Із плином часу стан речей з охороною навколишнього середовища дещо змінюється. Посилюється експлуатація природних ресурсів, зокрема корисних копалин, деревини для суднобудування. Так, видатний російський реформатор Петро I, наприклад, дозволяв для державних потреб здійснювати порубку будь-яких дерев у будь-якому лісі без жодної компенсації землевласнику. При цьому деякі породи дерев були оголошені заповідними. Також було обмежено право поміщиків на надра, розташовані у їх маєтках⁵. У цей же час удосконалюються норми, спрямовані на врегулювання рибної ловлі, порядку та строків полювання, розпочинається наукове вивчення природних ресурсів. Основним результатом на цьому етапі формування екологічної функції стає запровадження регламентації їх використання та відтворення – фактично базових складових екологічної функції сучасної держави.

Наступне, XIX ст. стає епохою науково-технічних досягнень: бурхливого розвитку промисловості, появи електроенергії, початку інтенсивної експлуатації мінерального палива (вугілля, а згодом і нафти). Але і на цьому етапі навколишнє природне середовище все ще розглядається в якості безмежного джерела природних скарбів.

Нові досягнення у контексті розвитку напрямків діяльності держави, що згодом трансформуються в екологічну функцію держави пов'язані із Жовтневою революцією 1917 р. Селянський Наказ про землю 1917 р. проголошував, що всі надра землі – руда, нафта, вугілля, сіль тощо, а також ліси та води, які мають загальнодержавне значення, переходили у виключне користування держави, а усі малі річки, озера, ліси – у користування громад, за умови завідування ними місцевими органами самоврядування⁶. Поряд із закріпленням правового статусу природних ресурсів, починає формуватися законодавство, що закріплює порядок користування ними. Так, на початку 20-х років XX ст. приймається ціла низка важливих нормативно-правових актів: Земельний кодекс УСРР (1922 р.), Лісовий кодекс УСРР (1923 р.), постанови ЦВК і РНК «Про основи організації рибного господарства Союзу РСР (1924 р.), Горне положення Союзу РСР (1927 р.), Загальні засади землекористування і землеустрою (1928 р.), постанова РНК СРСР «Про організацію лісового господарства» (1931 р.), постанови уряду СРСР «Про організацію мисливського промислу» (1933 р.), «Про регулювання рибальства і охорони рибних запасів (1935 р.) та інші. Радянська держава в цьому випадку розпочинає активну діяльність по правовому регулюванню процесів використання окремих природних об'єктів, право власності щодо яких вона набула нещодавно

но.

Зрозуміло, що не слід перебільшувати природоохоронне значення законодавства періоду часу, що розглядається, адже ці питання турбували молоду радянську державу насамперед у контексті захисту прерогатив держави на видобування та розподіл природних ресурсів. Тенденція до розширення сфери дії природоохоронного законодавства намічається наприкінці 50-х – початку 60-х років, коли були прийняті закони про охорону природи в усіх союзних республіках. Закон про охорону природи Української РСР від 30.06.1960 р. визначав своїм завданням збереження природи, раціональне використання всіх її багатств, відтворення і розвиток цінних видів флори і фауни. В інтересах охорони природи законом (стаття 1) заборонялась діяльність, що могла шкідливо впливати на стан природних багатств, призводити до ерозії ґрунтів, забруднення і обміління водойм, забруднення атмосферного повітря⁷. Реалізація положень цього закону стала можливою завдяки утворенню Державного комітету Ради Міністрів Української РСР по охороні природи, що розпочав свою діяльність у 1967 році.

Наступним етапом становлення екологічної функції стає період активної кодифікації загальносоюзного законодавства про раціональне природокористування та охорону природи, що тривав протягом 1968-1981 років. У цей час з'являються Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1968 р.), Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1970 р.), Закон РСФРР «Про надра» (1975 р.), Основи лісового законодавства Союзу РСР і союзних республік (1977 р.), тощо. Відповідно до них у радянській Україні приймаються Земельний кодекс (1970 р.), Водний кодекс (1972 р.), Кодекс про надра (1976 р.), Лісовий кодекс (1979 р.), Закони «Про охорону атмосферного повітря» (1981 р.), «Про охорону і використання тваринного світу» (1981 р.). Кодифікація правових норм, що були спрямовані на врегулювання відносин з раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища досить наглядно позначила інституціоналізацію екологічної функції держави, як важливого напрямку її діяльності.

Водночас складний і тривалий шлях формування відповідного напрямку державної діяльності проявляв себе і в тому, що екологічна діяльність держави тривалий час не була предметом спеціальних досліджень. Питання охорони природи та природокористування вивчались переважно представниками природноресурсового, сільськогосподарського та інших галузей права, що найбільш тісно були пов'язані з охороною навколишнього природного середовища. При цьому відповідні проблеми в основному не розглядалися у контексті дослідження відповідної функції держави. В результаті тривалий час у вітчизняній науці теорії держави та права державна діяльність по охороні природи не привертала до себе необхідної уваги, не визнавалася основною функцією держави і вивчалась лише у зв'язку із дослідженням господарсько-організаторської та культурно-виховної функцій Радянської держави в якості їх складової⁸. Такий стан речей виглядав цілком логічним і пояснювався поширеними на той час уявленнями про сутність і мету взаємодії суспільства і природи. Таким чином відсутність екологічної функції в якості самостійного напрямку діяльності держави виглядала на певних етапах розвитку цілком закономірним явищем, власне як і відсутність екологічної проблеми у її сучасному вигляді в цілому.

Лише з початку 70-х років екологічна функція держави стає предметом спеціальних досліджень і починає розглядатися у загальнотеоретичній та галу-

зевій юридичній літературі в якості самостійної основної функції держави (праці М.І. Байтіна, О.С. Колбасова, Ю.Б. Кравченко, М.В. Чернооголовкіна та інших). Інтенсифікація наукового опрацювання відповідної проблематики стала результатом негативних наслідків, пов'язаних із активним залученням природних ресурсів у господарський обіг у період з 2-ї половини 60-х до середини 80-х років, що обумовлювало потребу прийняття державних природоохоронних заходів системного характеру в межах усього народного господарства країни. Одночасно з цим відбувається становлення системи природоохоронних державних органів, суспільних організацій, розвиток відповідного законодавства, тощо. Завдяки відзначеним обставинам відповідний напрямок діяльності держави поступово набуває ознак однієї з її основних функцій та сприяє організації та удосконаленню державного і правового механізму регулювання суспільних відносин, пов'язаних із впливом на природу.

Таким чином, об'єктивну основу виділення екологічної функції держави складає процес взаємодії суспільства і природи, використання природних ресурсів в якості найважливіших компонентів розвитку та життєдіяльності суспільства, що є особливо актуальним у контексті подальшої інтеграції природних систем і компонентів у процеси виробництва, забруднення навколишнього природного середовища, тощо.

У процесі розбудови незалежної України, що намагається декларувати зорієнтованість на моделі демократичної, соціальної правової державності, обсяги здійснення екологічної функції держави у довгостроковій перспективі мають зростати. Так, вже із проголошенням державного суверенітету України у 1990 році, було визначено прерогативи нашої держави самостійно встановлювати порядок організації охорони природи на власній території та порядок використання природних ресурсів (розділ VII Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.).

Важливість діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки та охорони природи підкреслює закріплення відповідних правових відносин на конституційному рівні. Конституція України 1996 року проголосила природні ресурси, які знаходяться на її території об'єктами права власності Українського народу, яке реалізується органами державної влади (стаття 13), закріпивши обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (стаття 16). Також Конституція України закріплює права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на доступ до відповідної інформації (стаття 50), визначає повноваження органів державної влади щодо реалізації політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (статті 85, 106, 116), тощо.

Основу комплексної галузі екологічного законодавства складає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., яким визначено правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища у нашій країні. Закон передбачає основні напрямки здійснення нашою державою екологічної політики, а саме: збереження безпечно для існування навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, пов'язаного із забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, забезпечення охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Окрім відповідного закону, відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються також земельним, водним, лісовим законо-

давством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу, іншим спеціальним законодавством. Значні обсяги екологічного законодавства дають привід для наукової дискусії щодо необхідності його подальшої кодифікації, та свідчать про інституціоналізацію екологічної функції держави у нашій країні.

І хоча екологічна політика України досить часто залишається «заручницею» економічних негараздів, політичної нестабільності і, як наслідок, загальної непослідовності державної політики, але по мірі вирішення економічних проблем та інтеграції до світового співтовариства її значення неодмінно зростатиме. На сьогодні основний зміст екологічної функції держави складають державне управління і координація діяльності суб'єктів природокористування в галузі охорони навколишнього природного середовища, регулювання процесів природокористування, забезпечення екологічної безпеки, реалізація та координування діяльності з рекреації природного середовища. Загалом, виділення екологічної функції держави в якості окремої, цілком відповідає найбільш поширеним підходам до розуміння функцій держави, відповідно до яких функції держави відображають її найважливіші характеристики, напрямки діяльності, цілі.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що становлення екологічної функції держави на певному етапі є закономірним результатом еволюції державної організації та її призначення, адже рано чи пізно, в процесі життєдіяльності суспільства виникає проблема гармонізації його взаємодії з навколишнім природним середовищем, забезпечення охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Те що відповідні питання не вирішуються за допомогою механізмів ринкової саморегуляції, більше того, суперечать їм, лише актуалізує необхідність конструктивного державного втручання в означені процеси. Перші історичні форми реалізації державного впливу на процеси взаємодії людини із природою знайшли відображення вже у найдавніших пам'ятниках права. Мета регламентації відповідних відносин полягала у забезпеченні охорони приватної, общинної або державної власності, тобто охорона об'єктів природи на цьому етапі відбувалась лише опосередковано. Водночас вже саме по собі запровадження регламентації використання та відтворення природних ресурсів можна вважати важливим етапом, оскільки ідеться фактично про базові складові екологічної функції сучасної держави. Інтенсифікація промислових процесів у XIX ст. мала наслідком подальшу деталізацію нормативно-правової регламентації видобутку та розподілу природних ресурсів. Але лише з другої половини XX ст., коли негативні наслідки активного залучення природних ресурсів у господарський обіг стають найбільш помітними, відбувається поступове запровадження державних природоохоронних заходів системного характеру та починається наукове опрацювання відповідної проблематики. На сьогодні пріоритетність екологічного напрямку діяльності держави визнається більшістю розвинених країн світу. Більше того, світові глобалізаційні процеси окреслюють тенденції подальшого посилення уваги до охорони природи, яка досить умовно може розподілятися за ознаками територіальної/національної належності. Україна має значний потенціал у цьому відношенні, адже, по-перше, має значні природні ресурси, по-друге – даються взнаки глибокі історичні традиції, позитивний досвід часів Радянського Союзу у формуванні розвиненої системи екологічного законодавства та органів влади, уповноважених виконувати відповідні функції, по-третє, розвиток у згаданому напрямку постійно триває. Водночас повноцінній реалізації

відповідного потенціалу заважає низка факторів, основними з яких є економічна нестабільність і пов'язані з нею процеси перерозподілу капіталу, власності, ресурсів, відсутність ефективної системи реалізації правових приписів, відстороненість держави від інтересів суспільства. Зрозуміло, що в таких умовах реалізація екологічної функції відходить на другий план, її здійснення зводиться до формальних процедур та декларацій. Однак така ситуація не може тривати довго, адже нераціональне використання природних ресурсів не є ефективним з економічної точки зору у тривалій перспективі, а формування повноцінного громадянського суспільства та поступове наближення держави до інтересів суспільства вимагатиме від держави повноцінної реалізації цього важливого напрямку державної діяльності.

1. *Законодавство України про довкілля: Збірник* / [уклад. А.П. Гетьман, М.В. Шульга]. – Х.: Одиссей, 2007. – Т. 1. – С. 28. 2. *Российское законодательство X–XX веков: в 9-ти т.* – Т.1: Законодательство Древней Руси. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 107. 3. *Правова система України: історія, стан та перспективи: У 5 т.* – Х.: Право, 2008. – Т. 4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / За ред. Ю.С. Шемшученка. – С. 152–153. 4. *Российское законодательство X–XX веков: в 9-ти т.* – Т.1: Законодательство Древней Руси. – С. 430. 5. Там же. – С. 58. 6. *Законодавство України про довкілля: Збірник* / [уклад. А.П. Гетьман, М.В. Шульга]. – Т. 1. – С. 202. 7. *Закон про охорону природи Української РСР від 30.06.1960 р.* // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. 8. *Макаревич Н.С. Социалистическое государство и охрана окружающей среды.* – Саратов, 1982. – С. 40.