

7. Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг : Постанова КМУ від 01.08.2011 № 835 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2374.
8. Про надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Наказ Державного агентства земельних ресурсів України від 25.12.2014 № 435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0435821-14>.
9. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Постанова КМУ від 08.10.2014 № 521 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 82. – Ст. 2333.
10. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року N 464/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 12. – Ст. 630.
11. Реєстр адміністративних послуг центральних органів виконавчої влади / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnihPoslug>
12. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України : Постанова КМУ від 20.08.2014 № 393 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 1995.
13. Про положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 408/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 169.
14. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова КМУ від 30.12.2015 № 1174 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 192.
15. Про затвердження Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України : Постанова КМУ від 20.08.2014 № 363 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1925.

УДК 340.1:504

ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

THE IMPLEMENTATION OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN THE CONDITIONS OF THE DECENTRALIZATION OF STATE POWER IN UKRAINE

Легеца Ю.О.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського
та екологічного права
ДВНЗ «Національний гірничий університет»*

У статті визначається розуміння сутності категорії «функція держави». Автором визначаються особливості історичного становлення екологічної функції держави, вивчаються складові елементи змісту даної функції. На основі проведеного науково-теоретичного аналізу автором сформульована власна дефініція визначення поняття «екологічна функція держави».

Ключові слова: функція держави, охорона навколишнього природного середовища.

В статье определяется понимание сущности категории «функция государства». Автором определяются особенности исторического становления экологической функции государства, изучаются составляющие элементы содержания данной функции. На основе проведенного научно-теоретического анализа автором сформулировано собственное определение понятия «экологическая функция государства».

Ключевые слова: функция государства, охрана окружающей природной среды.

In the article, the author learned the essence of category «the state's function». An author determines the features of becoming of the state ecological function as the legal category, the elements of this function are determined. As the result the author gives own determination of category «ecological function of the state»

Key words: function of the state, guard of surrounding natural environments.

Постановка проблеми. Охорона природи й забезпечення раціонального використання природних ресурсів та їх відновлення є нагальною потребою сучасного світу й життєво важливою діяльністю будь-якої держави. Серед об'єктивних чинників, що вимагають реалізації природоохоронної (екологічної) функції, чільне місце займає науково-технічна революція та її шкідливі наслідки для людини.

Приносячи людям величезні блага, вона водночас неминуче пов'язана зі зростаючим залученням до-

вкілля в суспільне виробництво, що, у свою чергу, викликає різного роду негативні наслідки в екологічних системах, призводить до забруднення повітря й водних джерел, підвищення рівня радіації і створює загрозу рослинному і тваринному світу, здоров'ю й життю людини. Сама ж людина в результаті своєї господарської діяльності порушує природні зв'язки, руйнує природне середовище, чим мимоволі створює для себе несприятливі, навіть згубні умови існування, що тягне за собою потребу втручання держави в захист довкілля.

За таких умов питання природоохорони й раціональне використання природних багатств набули вагомого економічного, соціального й політичного значення, вийшли на перший план не тільки в межах окремої країни, а й у глобальному, міжнародному масштабі, перетворились на проблему порятунку землі, збереження людства, ставши справою останнього.

Але лише держава, що володіє необхідними засобами й можливостями мобілізації зусиль усіх організацій і громадян, може реально забезпечити захист навколишнього природного середовища.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження базується на результатах теоретичних і практичних досліджень в галузі теорії та історії держави і права, конституційного права, екологічного права, адміністративного права та інших галузей права, філософії, політології наукових роботах учених: В.І. Андрейцева, М.І. Байтіна, Л.І. Загайнова, Л.І. Каска, М.С. Кельмана, О.М. Колодія, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, М.В. Черноголовкіна, П.О. Недбайла та інших. В дослідженні використовувались відповідні роботи як вітчизняних, так і зарубіжних науковців.

Метою даної статті є визначення особливості праворозуміння сутності екологічної функції держави в умовах світової глобалізації. Об'єктовий зміст даного дослідження охоплюється суспільними відносинами, на регулювання яких спрямована реалізація екологічної функції української держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначення сутності категорії екологічної функції держави неможливе без усвідомлення теоретико-правового значення її змістовного навантаження. Слово «функція» з латини означає «здійснення, діяльність» [1, с. 282], але в енциклопедичній літературі панує чітка тенденція до розширеного тлумачення його змісту: діяльність, обов'язок, коло обов'язків, робота, призначення тощо [2, с. 421; 3, с. 651; 4, с. 381].

Наука теорії держави і права виходить з філософського розуміння сутності категорії «функція» як «зовнішнього прояву властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин» [5, с. 498]. Виходячи з такого розуміння функції, найбільш розповсюдженим в юридичній літературі є визначення функції держави як напрямку її діяльності.

Однак і відносно цього існують різні підходи. Якщо, за думкою одних науковців, функції держави – це основні (головні) напрямки її діяльності [6, с. 47; 7, с. 154 та інші], то, за думкою інших, – це будь-які напрямки діяльності, що характеризуються визначеністю [8, с. 167]. Було запропоновано також під функцією держави розуміти не тільки напрямок, але й сторону діяльності держави [9, с. 8].

Різниця між поняттям функції як напрямку і як сторони діяльності держави, як слушно стверджував ще наприкінці 60-х рр. минулого століття Л. Загайнов, міститься в ступені зрілості, оформленості тієї чи іншої функції [10, с. 10]. Функція держави виникає разом з її становленням. Однак доки не створені необхідні умови (немає дієвого механізму її здійс-

нення), функція виступає в якості основного напрямку державної діяльності.

У процесі утворення механізму реалізації функції розвивається законодавство, виявляються найбільш доцільні методи впливу держави на суспільні відносини, відбувається злиття розрізнених однорідних видів діяльності в єдину взаємопов'язану сукупність. Разом з цим функція держави набуває нових якостей та перетворюється з другорядного, додаткового напрямку діяльності в основний напрямок і одночасно сторону (сукупність однорідних видів) державної діяльності. Тому більшість авторів говорять про напрямки та сторони діяльності не як про щось відмінне, а як про поняття з однаковим змістом [11, с. 99].

Розглянуті погляди науковців щодо визначення поняття функції держави є базовими, на їх основі в різних комбінаціях розроблено багато дефініцій функції держави [12, с. 190–234]. З їх переліку як таку, що найбільш чітко відображає зміст зазначеного явища, вважаємо дефініцію М. Байтіна, який під **функціями держави** розуміє «основні напрямки діяльності держави, в котрих виражаються й конкретизуються її класова та загальнолюдська сутність і соціальне призначення» [13, с. 60].

В сучасних умовах екологічна функція держави визнана вченими як одна з самостійних, необхідних умов держави. Нам уявляється, що на даний час екологічну спрямованість діяльності держави недостатньо оцінено з точки зору важливості її ролі для суспільства та держави, і у найближчий час вона повинна зайняти у право реалізації пріоритетне місце серед інших напрямків. Подальший її розвиток сприяє екологізації інших функцій держави, що вже відбувається протягом останніх декількох років.

Вперше стали думки щодо необхідності окремої функції держави – охорони навколишнього природного середовища – пов'язані з працями вчених часів 70-х років. Так, зокрема, О.С. Колбасов відзначав, що «охорона навколишнього природного середовища в СРСР є постійною та основною самостійною функцією розвинутої загальнонародної соціалістичної держави» [14].

Починаючи з 80-х років, коли інтерес до даного напрямку державної діяльності суттєво підвищився, у радянській юриспруденції починає формуватися термін «екологічна функція держави», але синонімічно використовується термін «охорона навколишнього природного середовища». Наприклад, у В.Н. Хропанюка ми знаходимо визначення: «Природоохоронна (екологічна) функція – життєво важлива діяльність будь-якої сучасної держави, світової спільноти в цілому» [7, с.160].

За результатами аналізу висловлених у науковій правовій літературі точок зору щодо поняття і специфіки екологічної функції держави Х.І. Чопко доходить досить слушних висновків.

По-перше, ця функція визнана одним із основних напрямків діяльності держави, зміст якого розкриває роботу її органів, а його існування зумовлено завданням останньої забезпечити раціональне використан-

ня природних ресурсів, охорону довкілля й екологічну безпеку.

По-друге, звертається увага на те, що розглядувана функція має конкретно-історичну природу, про що засвідчує той факт, що тривалий час у юридичних джерелах державна діяльність у цій сфері не визнавалася самостійною функцією і вивчалася лише як складник господарсько-організаційної й культурно-виховної функції держави.

По-третє, екологічна функція характеризується стійкістю, тобто вона незмінна й постійна за незмінних політичних і соціально-економічних умов. Проте зі змінами характеру й суспільного устрою держави змінюються також її функції. Зокрема, в часи тоталітаризму потреби в існуванні такої функції не виникало.

По-четверте, підкреслюється, що об'єктом впливу досліджуваної функції є відносини з приводу раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки й охорони довкілля.

По-п'яте, зазначається, що зміст цієї функції полягає у впливі на екологічні відносини через діяльність органів держави.

По-шосте, доводиться, що особливість функцій полягає в тому, що, маючи об'єктивний характер, вони виникають і розвиваються відповідно до цілей і завдань держави. Однак щодо функції екологічної, то її сутність і призначенням є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки [15, с. 215].

У законодавчій площині відсутнє визначення екологічної функції держави і при цьому зберігається термінологіка «охорона навколишнього природного середовища», «державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища» тощо [16].

Однак охорона навколишнього природного середовища – це лише одна з складових частин у змісті екологічної функції держави.

Отже, є необхідність визначити складові елементи екологічної функції держави. В цілому в наукових розробках вчених з теорії держави та права й екологічного права розглядається зміст екологічної функції держави як сукупність двох елементів: охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Зокрема, А.І. Денисов та С.А. Раджабов виокремлювали функцію охорони та забезпечення раціонального використання природних ресурсів [17, с. 94–95].

Однак екологічна функція держави повинна відображати всі сторони екологічної діяльності. Так, серед елементів змісту екологічної функції повинно бути відображено забезпечення екологічних прав громадян. Відповідно до статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» серед екологічних прав громадян виділяються [16]:

- право на сприятливе навколишнє середовище;
- право на достовірну інформацію про його стан;
- право на охорону здоров'я від негативного екологічного впливу;

– право на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю або майну екологічними правопорушеннями та ін.

Крім того, окремі вчені підкреслюють необхідність виділення як складового елемента екологічної функції держави «забезпечення екологічної безпеки людини, суспільства та держави» [18, с.152].

М.М. Меркулов визначає внутрішню екологічну функцію, що здійснюється органами публічної влади та адміністрації, як конституційний напрямок діяльності держави по охороні, раціональному використанню, відтворенню і відновленню навколишнього природного середовища в межах територіальних меж, без здійснення якого неможливе тривале існування сучасної держави та суспільства [19].

Головний зміст екологічної функції складають державне керівництво й координація діяльності в царині охорони навколишнього природного середовища, оздоровлення й поліпшення його якості, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки тощо [20, с. 93]. Наведене свідчить, що досліджувана функція (як і інші головні внутрішні функції держави) здійснюється у відповідних формах і певними методами.

Реалізація екологічної функції держави пов'язується з діяльністю природоресурсового блоку управління. При зміні назви галузевих міністерств і відомств служби, комітети, інспекції замінюються на агенції, але по суті функції не змінюються, зберігаються застарілі форми управління, що поєднувалися з окремими напрямками господарювання. В.І. Андрійцев вважає, що «система управління залишилася вкрай архаїчною і недостатньо ефективною внаслідок чергових маніпуляцій його повноважень з прибавкою радіаційної безпеки, Міністерства екології та природних ресурсів (Мінприроди) тощо з підпорядкуванням йому до десятка галузевих служб (агентств) тощо, які варто вже давно залишити в анналах історії, а не чинної системи управління як єдиного надвідомчого колективного органу щодо реалізації та забезпечення екологічної безпеки, збереження ландшафтів як елементів довкілля та раціонального природокористування суб'єктів, незалежно від форм права власності та користування належних їм на відповідному юридичному титулі природних ресурсів» [21, с. 118]. В.І. Андрійев обґрунтовано пропонує перейменувати центральне міністерство у сфері охорони навколишнього природного середовища у Міністерство по справах екологічної політики України, яке б «реалізувало свої повноваження у трьох зазначених сферах екологічних правовідносин як орган інтегрованого управління і державного регулювання проблем екологічної безпеки, охорони ландшафтів, ефективного природокористування» [21, с. 119].

Серед правових форм здійснення екологічної функції держави важливу роль відіграє правоохоронна діяльність. Ця форма реалізації функцій держави має владний характер і полягає в захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав і свобод фізичних і юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими органами

та службовими особами в регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку [22, с. 16–30; 23, с. 47; 24, с. 70], діяльність яких спрямована на захист національної безпеки (отже, й екологічної), прав, свобод та інтересів громадян, суспільства й держави на забезпечення стану законності та правопорядку й на реалізацію інших законодавчо визначених функцій держави [25, с. 11].

Висновок. Еколого-правова політика української держави має бути суттєво переглянута, враховуючи норми та стандарти забезпечення екологічної

безпеки та збереження особливо цінних природних ландшафтів відповідно до вимог Європейського Союзу. Інтеграція ландшафтного законодавства як складової частини екологічного законодавства дозволить об'єктивізувати абстрактні категорії «навколишнього природного середовища» та «довкілля» і удосконалити таким чином положення про об'єкти еколого-правових відносин, що наслідком матиме формування оптимального ефективного державного механізму забезпечення належних безпечних умов життєдіяльності людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов / С.М. Локшина. – 8-е изд., стереотип. – М. : Рус.яз., 1985. – 384 с.
2. Алехин И.В. Краткий словарь иностранных слов / И.В. Алехин, Ф.Н. Петров. – М. : ОТИЗ, 1987. – 412 с.
3. Г. Александров Політичний словник / Г. Александрова та ін. – К. : Госполітвидав, 1980. – 672 с.
4. Аверьянов Ю.И. Политология : Энциклопедический словарь / Ю.И.Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 431 с.
5. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА – М, 1997. – 836 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2005. – 656 с.
7. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : [учебное пособие для высших учебных заведений] / В.Н. Хропанюк В.Н. – М., 1995. – 336 с.
8. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учебник для юридических вузов] / А.Б. Венгеров. – М., 1998. – 528 с.
9. Кузнецов И.А. Охрана социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан как функция советского общественного государства : автореф. дис канд. юрид. наук / И.А. Кузнецов. – Саратов : Саратов юрид. ин-т им. Д.И. Курского, 1986. – 17 с.
10. Загайнов Л.И. Экономические функции советского государства / Л.И. Загайнов /М. : Юрид. лит., 1968. – 263 с.
11. Комаров С.А. Общая теория государства и права: [учебник]. – С.А. Комаров. – СПб. : Питер, 2004. – 316 с.
12. Байтин М.И. Сущность и основные функции государства / М.И. Байтин – Саратов : Изд-во Саратов. Ун-та, 1979. – 312 с.
13. Матузов Н.И. Теория государства и права : Курс лекций / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
14. Колбасов О.С. Проблемы охраны окружающей среды в новой Конституции СССР / О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1978. – № 5. – С. 22–25
15. Чопко Х.І. Екологічна функція держави / Х.І. Чопко // Університет. наук. зап. : Часоп. Хмельн. ун-ту управління та права. – Вип. 3/2008 : Право – економіка – управління. – Хмельницький, 2008. – С. 212–215.
16. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Голос України. – 24.07.1991.
17. Денисов А.И. Теория советского государства / А.И. Денисов, С.А. Раджабов. – Душанбе : ДОНИШ, 1978. – 353 с.
18. Бринчук М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук. – М. : ЮРИСТЪ, 2003. – 688 с.
19. Меркулов М.М. Проблемы экологической функции современного государства: теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Меркулов. – М., 2002. – 26 с.
20. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права : [підручник для вищ. навч. закл.] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 475 с.
21. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України : проблеми реалізації державної екологічної політики : [монографія] / В.І. Андрейцев. – Д. : Національний гірничий університет, 2011. – 373 с.
22. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : [навч. посіб.] / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.
23. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / Голова редкол. Ю.С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т.5 : П-С. – 2003. – 736 с.
24. Кучук А. Поділ державної влади та правоохоронна діяльність / А. Кучук // Підпр-во, госп-во і право. – 2009. – № 1. – С. 68–71.
25. Юзікова Н.С. Судові та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / Н.С. Юзікова. – К. : Істина, 2006. – 320 с.