

УДК 349.6

**Катерина Блоха,***магістр права юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ

*Стаття присвячена історико-правовому аналізу становлення та розвитку інституту державного управління у сфері екології. Аналізуються передумови та основні етапи його розвитку. Особлива увага зосереджена на розгляді державного управління у сфері екології як комплексного правового інституту екологічного права.*

**Ключові слова:** державне управління у сфері екології, історико-правовий аналіз, правовий інститут.

**Постановка проблеми.** Однією з основних умов забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та досягнення екологічної рівноваги є функціонування ефективної системи державного управління у сфері екології. За період формування її складники неодноразово піддавалися реформуванню та зазнавали структурних і функціональних змін, що було спричинено, на нашу думку, особливостями конкретного історичного періоду та прагненням максимально збалансувати інтереси держави, суспільства і виробничої сфери. У наш час уже неможливо своєчасно та ефективно вирішувати наявні екологічні проблеми лише на основі використання методів державного управління, не спираючись на попередній досвід. Саме тому ситуація, що склалася, вимагає ретельного дослідження процесу становлення та розвитку інституту державного управління у сфері екології, адже охорона навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та управління у цій сфері не обмежені часовими рамками. Крім того, такого роду дослідження має неабияке значення для подальшого розвитку екологічного права як галузі права, галузі законодавства та сфери наукових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання правового регулювання відносин державного управління у сфері екології висвітлювались у роботах таких учених, як: В. І. Андрейцев, С. О. Балашенко, Г. І. Балюк, С. О. Боголюбов, М. М. Бринчук, А. І. Герасимова, А. П. Гетьман, О. К. Голіченков, А. І. Жмотов, В. В. Завальнюк, В. А. Зуєв, О. С. Колбасов, М. В. Краснова, Е. С. Навасардова, В. В. Петров, Е. В. Позняк, Ю. С. Шемшученко та ін. Однак в еколого-правовій науці й досі не приділено належної уваги питанням історико-правового аналізу становлення та розвитку інституту державного управління у сфері екології, що свідчить про актуальність обраної теми.

**Метою** статті є дослідження процесу становлення та розвитку правового інституту державного управління у сфері екології, пе-

ріодизація історико-правових етапів його становлення і розвитку, виявлення та обґрунтування науково-теоретичних та правових засад даного інституту. Розкриттю мети дослідження сприяло вирішення таких завдань, як аналіз науково-правових підходів і чинного законодавства щодо державного управління у сфері екології.

**Виклад основного матеріалу.** Ставлення суспільства до екологічних проблем на кожному історичному етапі було різним, що позначилося на особливостях формування екологічного права взагалі та інституту державного управління у сфері екології зокрема. Розвиток і вдосконалення управління у сфері екології нерозривно пов'язаний з об'єктивними умовами розвитку людського суспільства. У різні історичні періоди проблема екологічного управління набувала різного змісту залежно від рівня соціально-економічного розвитку держави, ступеня правової свідомості людського суспільства, позиції правлячої верхівки.

Усвідомлення проблем вичерпності природних ресурсів, а отже необхідності вирішення питання пошуку досконалих правових важелів управління щодо їх використання й охорони для України протягом усіх років розбудови незалежності держави залишається, на думку Г. І. Балюк, чи не найактуальнішим завданням [1, с. 211].

Проте, перш ніж перейти до історико-правового аналізу становлення та розвитку інституту державного управління у сфері екології, необхідно, на нашу думку, з'ясувати, що собою являє правовий інститут.

У правовій доктрині існують різні погляди на правовий інститут як структурний елемент системи права. Так, С. С. Алексєєв визначав правовий інститут як законодавчо відокремлений комплекс юридичних норм, який забезпечує цілісне регулювання даного різновиду відносин або його сторони [2, с. 139]. На думку В. В. Лазарева, інститут права – це елемент системи права, представлений сукупністю правових норм, що регулюють однорідну групу суспільних відносин [3, с. 169].

Інтегрування правових норм у правові інститути відбувається внаслідок свідомої типі-

зації юридичних норм у комплекси норм, що є свідченням процесу становлення, формування, розвитку й удосконалення правових інститутів [4, с. 102]. С. С. Алексєєв констатував, що саме особлива юридична конструкція того чи іншого комплексу норм і є тією головною (а безпосередньо в регулятивній і охоронній сферах – єдиною) підставою, що об'єктивно виділяє даний комплекс норм у особливий первинний структурний підрозділ – правовий інститут [5, с. 63].

Більшість учених-правознавців сходяться в одному: правовий інститут – це група норм, яка об'єктивно склалася в середині галузі права. Він є необхідною первинною спільністю юридичних норм. Ступінь тяжіння норм одна до одної не планується заздалегідь, нові правові інститути не виділяються штучно, а складаються об'єктивно, юридичні норми складають гармонійні групи, підкорюючись внутрішнім закономірностям, які водночас є закономірностями, що об'єднують конкретні суспільні відносини, на які спрямоване регулювання правових норм [6, с. 68].

Теоретичні дослідження правового інституту державного управління у цій галузі в українському національному науковому просторі як окрема сфера пізнання започатковуються наприкінці ХХ ст., фактично відповідаючи на виклики нового культурного контексту розвитку науки [7, с. 49].

Вважається, що після проведення у 1913 р. у Берні конференції, присвяченій охороні природи, дістало свого законодавчого закріплення наукове обґрунтування проблеми захисту довкілля. Проте реально ці ідеї почали втілюватися в життя лише у другій половині ХХ ст.

Як слушно зазначає В. В. Завальнюк, усвідомлення необхідності й можливості збереження природи для нинішнього і майбутніх поколінь стало наслідком так званої «енвіроментальної революції», що відбулась на межі 60–70-х рр. ХХ ст. [8, с. 14]. З позицій державного управління це втілюється у створення правової бази, яка підтримує і розвиває майнові відносини, що виникають із приводу використання природних об'єктів (насамперед землі), а також через фрагментарну регламентацію відносин, пов'язаних з регулюванням локальних «конфліктів» у системі «суспільство-природа» [9, с. 19].

Розподіл кожної галузі права на правові інститути, як вважає С. О. Боголюбов, у тому числі й екологічного права, не є самоціллю. Він повинен слугувати відмежуванню правових інститутів один від одного, розробленню специфічних методів права, поліпшенню обліку та систематизації законодавства, впорядкуванню та підвищенню ефективності дії його норм, відмежуванню їх від норм суміжних інститутів та інших галузей права в інтересах удосконалення реалізації правових приписів [10, с. 37].

Виходячи з цього можна стверджувати, що кожен правовий інститут виконує тільки йому притаманні функції і є специфічним порівняно з усіма іншими компонентами системи права. Він забезпечує цілісне самостійне регулювання чітко окресленої групи відносин і надає галузі права завершений, упорядкований характер.

На думку В. В. Носіка, на початку 60-х рр. минулого сторіччя потреба в забезпеченні комплексу заходів з охорони природи виникла як реакція на бурхливу індустріалізацію промисловості, хімізацію сільського господарства, меліорацію земель, реалізацію сталінського плану перетворення природи у післявоєнні роки, глибокі зміни у природному середовищі, пов'язані з науково-технічним прогресом [11, с. 350]. У цей період нормотворча діяльність спрямовується на повне і всебічне врегулювання порядку використання природних ресурсів на наукових основах, виходячи з того, що технічний прогрес підвищує інтенсивність втягнення у господарський оборот природних ресурсів та збільшує небезпеку їх руйнування і знищення [12, с. 116].

Початок наукових досліджень, присвячених проблемам державного управління у сфері екології, пов'язаний, на нашу думку, також із прийняттям у 60-х рр. ХХ ст. комплексних законів про охорону природи в союзних республіках колишнього СРСР. Так, 30 червня 1960 р. Верховною Радою УРСР був прийнятий Закон УРСР «Про охорону природи», в якому визначались організаційні засади з охорони природи в цілому та окремих природних ресурсів зокрема.

Поява інституту державного управління у сфері екології, на думку Е. С. Навасардової, зумовлена наявністю екологічної функції держави, пов'язаної з обов'язком держави підтримувати певну якість навколишнього середовища як складової частини глобальної екологічної системи, а також з відповідальністю держави за забезпечення конституційних прав людини на сприятливе навколишнє середовище [9, с. 12].

Таким чином, правовий інститут управління у сфері екології є, на нашу думку, одним із фундаментальних інститутів екологічного права, який об'єднує норми його Загальної та Особливої частин. Упродовж історії розвитку зазначеного правового інституту існувало безліч термінів, що його визначають.

Зокрема, у 60-х рр. – середині 80-х рр. ХХ ст. для позначення даного інституту використовувався ряд понять: «управління охороною природи» (А. І. Жмотов, О. С. Колбасов), «державне управління у галузі охорони природи» (О. С. Колбасов), «управління природокористуванням і охороною природи» (В. В. Петров), «державне управління охороною природного середовища та використанням природних ресурсів» (О. С. Колбасов), «управління якістю навколишнього (природного) середовища» (В. В. Петров) та ін. У середині 80-х рр. – на початку 90-х рр. ХХ ст. для позначення управлінської діяльності у сфері екології в науковий обіг вводиться поняття «управління охороною навколишнього середовища».

Зокрема, ще у 1976 р. О. С. Колбасов зробив висновок про те, що державне управління – це організуюча діяльність компетентних державних органів щодо практичного здійснення цілей і завдань, що постають перед Радянською державою і виражені в законодавстві [13, с. 176].

Аналізуючи питання правової охорони природи, Ю. С. Шемшученко доходить висновку, що управління у галузі охорони навколишнього се-

редовища полягає у здійсненні екологічної функції держави, спрямованої на практичну реалізацію законодавства про охорону навколишнього середовища та багатогранну організаторську роботу з управління якістю даного середовища та забезпечення екологічних умов, сприятливих для життя і діяльності людей [14, с. 8].

Наукові дослідження проблем державного управління у сфері екології стали суттєвим підґрунтям для продовження вивчення цієї проблематики вченими-правознавцями і на початку 90-х рр. XX ст. У цей період у працях правників-екологів значного поширення набуває поняття «екологічне управління», яке використовують В. В. Петров, С. О. Боголюбов, О. К. Голіченков та інші вчені.

Так, С. О. Боголюбов зазначив, що основною особливістю у регулюванні відносин у сфері взаємодії суспільства і природи став перехід від переважно адміністративних до переважно економічних методів управління охороною навколишнього середовища, що призводить до посилення впливу ринкових засобів на екологічні процеси, попередження забруднень [15, с. 158].

Після проголошення Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку державного управління та його правового забезпечення у тому числі й у сфері екології. Необхідність розроблення та закріплення основ державного екологічного управління була передбачена в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [16], у якій закріплювалося положення про те, що Україна самостійно встановлює порядок організації охорони природи на своїй території та дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління.

Завдяки розвитку еколого-правових досліджень кінця 80-х – початку 90-х рр. минулого століття концепція раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки була закладена в зміст Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. Даний Закон визначає управління у сфері екології через здійснення у цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності [17]. Така законодавча модель і до сьогодні зумовлює перспективу еколого-правових досліджень сутності та змісту державного управління у сфері екології в нових реаліях українського сьогодення з метою гарантування сталого природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Загалом правовий інститут державного управління у сфері екології являє собою сукупність правових норм, що регулюють відносини, в яких реалізується діяльність органів державної влади, спрямована на виконання владних повноважень у сфері раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Він відповідає усім озна-

кам, характерним для відокремленого блоку галузі права.

По-перше, йому властива однорідність фактичного змісту – він призначений для регулювання самостійної, відносно відокремленої групи суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням органами державної влади визначених законодавством функцій у сфері екології.

По-друге, норми, що входять до даного правового інституту, утворюють єдиний комплекс, який стосується управлінської діяльності, специфічних правових принципів, методів та форм правового регулювання еколого-правових відносин.

По-третє, норми, що утворюють інститут державного управління у сфері екології, містяться у структурних частинах нормативно-правових актів, наприклад у ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», нормах розділу VII «Управління в галузі використання і охорони земель» Земельного кодексу України, нормах розділу II «Державне управління і контроль у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів» Водного кодексу України, інших актах поресурсового законодавства тощо.

По-четверте, повнота нормативно-правового регулювання зазначених відносин досягається завдяки різноманітності норм цього інституту, яка дозволяє виконувати притаманні йому функції.

Зважаючи на зазначене вище, доцільно, на наш погляд, вести мову про комплексний та міжгалузевий характер правового інституту державного управління у сфері екології. Правовою основою державного управління у сфері екології поряд із нормами екологічного права є норми адміністративного права. Перші покликані відображати специфіку предмета, об'єктів, суб'єктів і принципів правового регулювання суспільних відносин в екологічній сфері. Другі визначають загальні цілі, завдання й функції державних суспільних відносин управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої влади. З огляду на предмет регулювання, норми адміністративного права слід вважати загальними, а норми екологічного права – спеціальними, що забезпечують більш конкретне регулювання одного й того самого предмета. У разі їх суперечності в теорії права пріоритет надається спеціальній нормі [18, с. 122].

Отже, проведене дослідження дає підстави виділити п'ять етапів становлення та розвитку правового інституту державного управління у сфері екології:

– перший етап – початок XX ст. – 60-ті рр. XX ст. У цей час дедалі відчутнішими стають негативні наслідки техногенного впливу на довкілля та середовище життєдіяльності людини. Цей етап характеризується появою наукових досліджень щодо правової охорони навколишнього природного середовища та розвитку законодавства про охорону природи;

– другий етап – кінець 70-х – 80-ті рр. XX ст. – відзначається появою низки наукових концепцій у галузі управління станом навколишнього природного середовища. Основним напрямом

розвитку системи управління на цьому етапі стала поява нових функцій управління, таких як планування охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування, стандартизація, нормування стану навколишнього середовища, оцінка стану природного середовища та масштабів впливу на нього, прогнозування тенденцій зміни середовища;

– третій етап – кінець 80-х – 90-ті рр. XX ст. – період формування нової концепції системи управління якістю довкілля, поглиблення загальнотеоретичних розробок. Набуття Україною у 1991 р. незалежності відкрило нові перспективи в розвитку еколого-правових досліджень, але одночасно поставило перед наукою ряд принципово нових проблем. Зокрема, складні процеси відбувались і відбуваються у системі державного управління у сфері екології, яка підлягала суттєвим перетворенням [19, с. 69] з огляду на те, що почала розглядатися не як частина всесоюзної системи, а як цілком самостійна. Безперечно, важливою подією цього етапу є прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка визначає основні засади державного управління. Згодом значного поширення набуває поняття «екологічне управління»;

– четвертий етап – кінець 90-х рр. XX ст. – 2000-ні рр. – характеризується поступовим забезпеченням екологізації практично всіх сфер життєдіяльності людини, посиленням уваги до особливостей міжнародно-правової охорони довкілля та вдосконаленням системи державних органів екологічного управління і законодавства, яким вона формується (Указ Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 р. № 250/99);

– п'ятий етап – кінець 2000-их рр. – наші дні – відзначається подальшим розвитком правового інституту державного управління у сфері екології на території не лише України, а й багатьох зарубіжних держав та у роботах їх правників-екологів (С. О. Балашенко, О. К. Голіченков, Е. С. Навасардова та ін.). У цей період також відбувається активне реформування системи органів державного управління у сфері екології шляхом її «оптимізації» згідно, перш за все, з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010. Крім того, в науковий обіг вводиться поняття «публічне адміністрування».

### Висновки

Підсумовуючи все викладене вище, слід зазначити, що нормативно-правова категорія «державне управління у сфері екології» з'явилася не одразу. Становлення та втілення її у правових нормах відбувається через усвідомлення всіма членами суспільства необхідності впровадження низки організаційних заходів, спрямованих на створення раціональної системи державного екологічного управління, попередження погіршення стану навколишнього природного середовища та ліквідацію негативних наслідків для здоров'я людини й

довкілля різних видів господарської діяльності. Практика показує, що розвиток держави та основних її інститутів на кожному історичному етапі базується на нерозривній єдності зазначених вище складників, тому вдосконалення правового інституту державного управління у сфері екології необхідно здійснювати з урахуванням поглибленого вивчення історичних обставин його виникнення і становлення. Вивчення історичного досвіду державного управління дасть можливість реалізувати на практиці найкращі досягнення минулого та попередити виникнення помилок у майбутньому.

### Список використаних джерел:

1. Балюк Г. І. До питання ефективності оптимізації державного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні / Г. І. Балюк, О. В. Сушик // Природоресурсне право в системі права України : історія, сьогодення, перспективи. – Харків : Обсерваторія, 2015. – С. 211–215.
2. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах / С. С. Алексеев. – Свердловск : Свердловский юридический институт, 1972. – Т. 1. – 396 с.
3. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Статут, 1996. – 472 с.
4. Гаврилюк А. М. Правовий інститут: передумови, підстави та шляхи формування / А. М. Гаврилюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2004. – Вип. 22. – С. 101–106.
5. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 258 с.
6. Киримова Е. А. Правовой институт (Теоретическое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Е. А. Киримова. – Саратов, 1998. – 170 с.
7. Державне управління : підручник : у 2-х т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
8. Завальнюк В. В. Загально-теоретичні основи державного управління якістю навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. В. Завальнюк. – Одеса, 1994. – 20 с.
9. Навасардова Э. С. Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне : дисс. на соискание уч. степени доктора юрид. наук по специальности 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / Э. С. Навасардова. – М., 2002. – 509 с.
10. Петров В. В. Концепции экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины / В. В. Петров // Вестник Моск. ун-та. – 1987. – № 5. – С. 34–39. – (Сер. 11: Право).
11. Носік В. В. Наукові ідеї професора Василя Лук'яновича Мунтяна : від правової охорони природи в УРСР до екологічного права України / В. В. Носік // Право України : Юридичний журнал. – 2012. – № 7. – С. 348–354.
12. Степанов Е. Историко-правовые этапы становления и развития экологической функции державы в Украине / Е. Степанов // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 112–118.

13. Колбасов О. С. Экология: политика – право / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1976. – 230 с.

14. Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / Ю. С. Шемшученко. – К.: Наук. думка. – 1990. – 280 с.

15. Боголюбов С. А. Экологическое право России : учебник / С. А. Боголюбов. – М. : ИНФРА-М – Норма, 1998. – 434 с.

16. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

17. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

18. Гетьман А. П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища / А. П. Гетьман // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 119–128.

19. Орендарець О. О. Розвиток науки екологічного права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. О. Орендарець. – Київ, 2015. – 194 с.

*Стаття посвячена історико-правовому аналізу становлення і розвитку інститута державного управління в сфері екології. Аналізуються передумовки і основні етапи його розвитку. Особое внимание сосредоточено на рассмотрении государственного управления в сфере экологии как комплексного правового института экологического права.*

**Ключевые слова:** государственное управление в сфере экологии, историко-правовой анализ, правовой институт.

*The article is devoted to the historical and legal analysis of the formation and development of the institute of public administration in the field of ecology. The preconditions and the main stages of its development are analyzed. Particular attention is focused on the consideration of public administration in the field of ecology as a complex legal institute of environmental law.*

**Key words:** state administration in the field of ecology, historical and legal analysis, legal institute.

