



Х. І. Чопко\*

## ЕКОЛОГІЧНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ

Держава у своїй повсякденній діяльності спрямовує свої матеріальні ресурси, політичні та ідеологічні зусилля на вирішення завдань, що стоять перед нею. Серед цих напрямів діяльності можна визначити основні, тобто такі, які виражають сутність держави і без яких вона не може повноцінно діяти як найважливіша складова політичної системи суспільства.

Одним з таких напрямів діяльності держави є діяльність у сфері екології. Довгий час в юридичній літературі державна діяльність у цій сфері не визнавалась самостійною функцією і вивчалась лише як складова господарсько-організаційної і культурно-виховної функцій держави. Відсутня була і єдність думок щодо її назви, іноді цю функцію називали природоохоронною, але, як стверджує Л. Р. Наливайко, “екологічна діяльність держави є більш широка і різноманітна і не може бути зведена лише до системи заходів по охороні навколишнього середовища”<sup>1</sup>.

Виділення екологічної функції держави як самостійної розпочалось в останні десятиліття, а пов’язане це, як стверджує В. Е. Чиркин, з прогресивним погіршенням екології планети. Виробнича діяльність людини завдає негативного впливу на екосистему і може мати непереборні наслідки, тому держава все активніше займається природоохоронною діяльністю і поновленням порушеної екологічної рівноваги. Навіть існує думка, що тепер на перший план все більше висуваються не соціально-економічні чи політичні питання, а проблеми відносин людини і природи. Екологічна функція по необхідності виходить за межі держави, стає загальною для усіх держав, набуває міжнародного характеру<sup>2</sup>.

Метою даного дослідження є формулювання цілісного концептуального бачення екологічної функції держави, її співвідношення з функціями органів держави у сфері екології.

Загалом, для науки про державу і право проблема її функцій — одна з найбільш важливих і привертає увагу учених — державознавців уже тривалий час. Зокрема, з’ясування природи функцій держави є предметом дослідження Г. Випханова, В. Борденюка, Л. Дюгі, Г. Єллінека, Г. Кельзена, Е. Навасардова.

Аналіз цього поняття має не лише теоретичне, але й і практичне значення, оскільки дозволяє розглянути державу не лише зі сторони її форми, внутрішньої побудови і змісту, але й під кутом зору її різносторонньої діяльності, функціонування. За допомогою функцій, як стверджує М. Н. Марченко, є можливість з досить високою точністю визначити характер діяльності держави, правильність вибору нею на тому чи іншому етапі її розвитку пріоритетів, а насамкінець і рівень її організованості та ефективності<sup>3</sup>.

Щодо питання про поняття та кількість функцій держави, то у вітчизняній літературі ведеться довготривала полеміка, котра в значній мірі, як вважає В. Е. Чиркин, пов’язана з суб’єктивним підходом до класифікацій. Будь-яка класифікація об’єктивно-суб’єктивна. В її основі лежать існуючі реалії, бо дослідники по різному підходять до їх оцінки і узагальнення. Та діяльність, яку окремі вчені виділяють як особливу функцію, інші вважають лише як частину більш загальної, пропонуються нові функції, оспорюють попередні. Звичайно, що на протязі історії функцій держави її функції змінюються, зникають одні, виникають інші, що також позначається на дискусії про її функції<sup>4</sup>.

Соціальна природа держави, на думку Л. І. Спрірідонова, передусім виявляється в її функціях, адже той чи інший феномен яскраво проявляється тоді, коли він діє<sup>5</sup>.

Що ж стосується самої інтерпретації поняття “функції держави”, то перші спроби були надто спрощеними, так як Г. Кельзен ототожнював основні напрями діяльності держави з самою її діяльністю. Такої ж думки дотримувалася і Є. В. Назаренко, ствержуючи, що “функції держави — це головні напрями діяльності держави”<sup>6</sup>.

© Чопко Х. І., 2008

\* аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка

<sup>1</sup> Наливайко Л. Р. Содержание экологической функции современного государства: конституционно-правовые основы [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://consulat.ru/magazine/2006/02/const-law\(at1\)](http://consulat.ru/magazine/2006/02/const-law(at1)).

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. — М.: Норма, 2007. — С. 137.

<sup>3</sup> Наливайко Л. Р. Указ. работа.

<sup>4</sup> Чиркин В. Е. Указ. работа. — С. 134.

<sup>5</sup> Спріридонов Л. И. Теория государства и права: Учебник. — М.: Проспект, 1999. — С. 39.

<sup>6</sup> Варич О. Г. Функції сучасної держави: проблеми визначення та класифікації // Держава і право. — 2005. — № 30. — С. 76.



Вищенаведене твердження вчених означає, зокрема відсутність розмежування між самим поняттям “екологічна функція держави” як одного з основних напрямів її діяльності і різних аспектів такої діяльності.

Формулюючи поняття “функції держави”, деякі вчені роблять акцент на їх соціальному призначенні. Так із визначенням “функцій держави — як її соціального призначення усередині і поза країною” виступив у свій час І. С. Самоценко<sup>7</sup>. Вчений вважає, що при розумінні “функцій держави” як характеристики її соціального призначення, функції тісно пов’язуються з завданнями, цілями держави, що є цілком природно і відмежовуються від її діяльності. У зв’язку з цим варто більш детально розглянути соціальне призначення держави як загалом, так і у сфері екології.

Соціальне призначення держави — це завдання, що постали перед державою на відповідному етапі її розвитку. Завдання, в свою чергу, це те, що необхідно зробити і воно може бути ширшим тієї чи іншої функції, самі ж функції — це діяльність, процес вирішення завдання.

Водночас, як вважають О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко, невірним є і твердження про те, що завдання слугують першоосновою функцій держави<sup>8</sup>. А обґрунтовують учені свою думку тим, що існування функцій держави зумовлено політичними і економічними потребами суспільства, визначається історичними закономірностями розвитку держави, особливостями соціально-економічних умов її розвитку (історичними обставинами, співвідношенням класових сил, національними особливостями).

Соціальним призначенням держави у сфері екології є подолання екологічної кризи, яка виникла внаслідок антропогенного впливу людини на природу. В свою чергу ця об’єктивно обумовлена діяльність держави по здійсненню завдань, зокрема у сфері екології, конкретизується в її функціях.

Не можна також ототожнювати функції держави з принципами її діяльності. Деякі автори відносять до функцій держави її принципи. Однак будь-який із цих принципів не є функцією держави, зокрема екологічною, а є одним з основних принципів її організації та діяльності, які пронизують усі без винятку функції держави та лежать в основі здійснення кожної із них.

Викликає інтерес і визначення “функцій держави” як “предметно-політичної характеристики діяльності держави”. Водночас дане визначення є необґрунтованим для застосування до поняття “функції держави” загалом, так і зокрема до поняття “екологічна функція держави”, оскільки не розкриває специфіки даного явища і може бути застосоване до багатьох інших категорій держави (типу, форми, механізму, завдань та ін.), кожна з котрих в тій чи іншій мірі містить предметно-політичну характеристику держави та її діяльності.

Не схожим на жодні інші визначення є визначення “функцій держави”, запропоноване Л. І. Каском і Л. В. Ніколаєвою<sup>9</sup>. Вони трактують функції “як цілі діяльності конкретного суб’єкта”, а “функції держави — як цілі держави”. При цьому вчені вважають за необхідне розмежовувати такі різновидності поняття “ціль” як кінцева, проміжна і безпосередня. Водночас виникає питання, які із перелічених цілей будуть розглядатися як цілі держави в цілому, а які — як її функції? На думку вчених, функціями держави, а отже і екологічною функцією слід вважати кінцеві цілі, тобто цілі, які залишаються незмінними протягом усього існування державності чи існування держави відповідного історичного типу, всі інші види цілей — це цілі держави загалом. Важко погодитися із таким твердженням, оскільки відбувається зокрема спроба ототожнення “ціль” держави у сфері екології із поняттям “екологічна функція держави”, що в свою чергу є недопустимим, оскільки останнє охоплює цілі держави у цій сфері, але не ідентичне їй. Окрім цього, таке ототожнення орієнтує нас на розгляд екологічної функції держави у відриві від її функціонування, від “серцевини” змісту поняття “функції держави” як цілеспрямованої діяльності.

<sup>7</sup> Там само. — С. 77.

<sup>8</sup> Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 220.

<sup>9</sup> Теорія государства и права. Учебник / Под ред. А. И. Денисова. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 220.



Отже, цілі держави безумовно у тій чи іншій мірі визначають систему її функцій, проте це не означає їх тотожність, швидше йдеться про їх співвідношення як частини і цілого.

Ряд учених пропонує розуміти під “функціями держави” не напрями, а “частини” її діяльності, з котрих складається уся державна “робота”. Прихильники такої точки зору стверджують, що “сама практична діяльність державного апарату дає уявлення про функції держави, тоді як термін “напря́м” легко ототожнити із “завданням”. Позитивна сторона такого підходу полягає у спробі розглядати функції держави в тісному взаємозв’язку з її практичною діяльністю. Водночас важко з цим погодитися, оскільки відбувається розчинення, зокрема, екологічної функції держави в багатоманітній діяльності у цій сфері. Наприклад, охорона навколишнього природного середовища — це діяльність держави по здійсненню великого комплексу заходів економічного, ідеологічного, організаційного, технічного, санітарного, політичного характеру. Отже, поділ такої діяльності держави на частини може бути нескінченним, при цьому не всяка така діяльність, зокрема діяльність по втіленню економічних заходів, може охопити багатоманітний зміст поняття “екологічна функція держави”. Окрім цього, така постановка питання зумовлює ототожнення понять “екологічна функція держави” та “екологічні функції її органів”.

На необхідність розрізнення матеріальних і формальних функцій, тобто основних напрямів державної діяльності і функцій певних груп її органів, звертав увагу ще наприкінці XIX ст. Г. Еллінек<sup>10</sup>. На його думку, наївне ототожнення діяльності державного органу з функцією держави не може задовільно вирішити найважливіші теоретичні і практичні проблеми вчення про функції. Адже реалізація екологічної функції держави Україна, зокрема, відбувається не лише “зусиллями” центрального органу державної виконавчої влади у сфері екології — Мінприроди, але й практично усім апаратом держави: Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів, судовими органами, місцевими органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

М. С. Кельман вважає, що “виділення основних (головних) напрямів діяльності держави — це “подрібнення” діяльності держави в цілому, яке, однак, не означає роздрібнення діяльності державних органів. Головні напрями — це соціально значущі сторони діяльності держави, до реалізації яких підключені всі її органи, а не окремі ланки. У протилежному випадку сутність та соціальне призначення держави не отримають виразу у функціях, і сама категорія “функція держави” втрачить теоретичний та практичний сенс і буде чисто спекулятивною”<sup>11</sup>.

Обґрунтованим, на нашу думку, є і визначення “функції держави”, запропоноване О. Б. Венгеровим, “як діяльності держави, взятої у цілісності з єдиною політичною, структурною та територіальною організацією”<sup>12</sup>. Наведене визначення дозволяє уникнути ототожнення функцій держави з функціями законодавчої, виконавчої та судової влади, а вказівка на структурний характер діяльності дає можливість встановити взаємозв’язок держави із її діяльністю.

Дійсно, кожна держава реалізує властиві їй функції насамперед через апарат держави (державний апарат), під яким в юридичній літературі розуміють здійснення її завдань і функцій у відповідних сферах суспільного життя. Як стверджує з цього приводу В. Борденюк, “це зумовлено насамперед тим, що функції не можуть існувати взагалі безвідносно до її субстрату — матеріального чи іншого носія”<sup>13</sup>.

Не стала винятком і екологічна функція держави, носієм якої в цілому виступає апарат держави, де кожний його орган відповідно до свого соціального призначення виконує одну чи декілька специфічних функцій, які в цілому направлені на реалізацію екологічної функції.

<sup>10</sup> Падалко Г. До сучасного розуміння наукової категорії “функція держави”: загальний огляд проблеми // Право України. — 2006. — № 8. — С. 67.

<sup>11</sup> Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. — К.: Кондор, 2006. — С. 87.

<sup>12</sup> Функция государства в независимых странах Африки. — М., 1972. — С. 80.

<sup>13</sup> Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави // Право України. — 2003. — № 11. — С. 18.



Водночас, це не означає, що екологічна функція держави і функції її органів у сфері екології — рівнозначні поняття. Екологічна функція держави — це один з основних напрямів діяльності держави у сфері екології, який зумовлює діяльність її органів. Функції ж її органів у сфері екології — це визначені соціальним призначенням того чи іншого державного органу напрями його діяльності, які в кінцевому спрямовані і на реалізацію екологічної функції держави.

Схожу думку має і Г. В. Назаренко. Вчений пропонує функції держави характеризувати як першопорядкові, здійснювані державою в цілому та функції другого порядку, що реалізуються різноманітними органами держави, а співвідносяться вони не як “головні” та “другорядні”, а як “загальне” та “особливе”<sup>14</sup>.

Відповідно до положень ст. 6 Конституції України<sup>15</sup> державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органом законодавчої влади виступає Верховна Рада України, виконавчої — Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства та судової влади — суди. Основні аспекти їх соціального призначення в механізмі держави відображають: здійснювана Верховною Радою України законодавча функція, функція нормотворчості і застосування законів та інших нормативно — правових актів України — органами виконавчої влади та функція правосуддя — органами судової влади.

Як стверджує з цього приводу В. Борденюк, “це не означає, що між функціями держави і функціями її органів існує непереборна сила. Між ними існує певний змістовний зв’язок, який полягає в тому, що функції органів держави та їх зміст визначаються функціями і завданнями держави, а тому зміна останніх завжди супроводжується зміною функцій і завдань її органів”<sup>16</sup>. Отже, у здійсненні екологічної функції держави беруть участь всі органи держави.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити наступні висновки:

1. Екологічна функція держави — це один з основних напрямів діяльності держави, зміст якого розкриває діяльність її органів, а його існування обумовлене завданням держави забезпечити раціональне використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища і екологічну безпеку.

2. Особливості цієї функції держави полягають в наступному, а саме:

— екологічна функція держави має конкретно-історичний характер, про що засвідчує той факт, що довгий час в юридичній літературі державна діяльність у цій сфері не визнавалась самостійною функцією і вивчалась лише як складова господарсько-організаційної і культурно-виховної функцій держави;

— екологічна функція держави характеризується стійкістю, тобто вона незмінна і постійна при незмінних політичних і соціально-економічних умовах, але із змінами характеру і суспільного устрою держави змінюються і її функції, зокрема в часи тоталітаризму необхідності в існуванні такої функції держави не виникало;

— об’єктом впливу екологічної функції держави є відносини з приводу раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки і охорони довкілля;

— зміст екологічної функції держави полягає у впливі на екологічні відносини через діяльність органів держави;

— остання особливість функцій держави полягає в тому, що маючи об’єктивний характер, вони виникають і розвиваються відповідно до цілей і завдань держави, що стосується екологічної функції держави, — забезпечити раціональне використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища і екологічну безпеку.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою трудового, аграрного та екологічного права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
(протокол № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 2008 року)*

<sup>14</sup> Варич О. Г. Вказ. праця. — С. 78.

<sup>15</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>16</sup> Борденюк В. Вказ. праця. — С. 18