

*Казанчук І. Д.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Анотація. У статті надано історичний екскурс щодо формування інституту адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища на різних етапах розвитку української державності та національного природоохоронного законодавства. Автором визначено шляхи удосконалення адміністративно-правових засад функціонування системи суб'єктів (державних органів та громадських організацій), що уповноважені вживати заходів з охорони навколишнього природного середовища в сучасних умовах.

Ключові слова: історія виникнення, Україна, навколишнє природне середовище, природоохоронне законодавство, адміністративно-правова охорона.

Постановка проблеми. Конституція України гарантує кожному громадянину право на безпечне для життя і здоров'я довкілля а також на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [1, с. 50]. Охорона та збереження сприятливого стану навколишнього природного середовища, його відновлення є невідмінною вимогою національного законодавства і соціально-економічного розвитку української держави. В умовах сьогодення на європейському просторі Україна визнана однією з найбільш неблагополучних в екологічному відношенні країн. Проблемами нашої країни стали забруднені промисловими відходами повітря, водойми і ґрунти, сильно вичерпані природні ресурси, знищені різні види рослинного і тваринного світу, виродження генофонду країни [2, с. 119]. І це неповний перелік сучасних екологічних проблем, які потребують швидкого реагування та вирішення з боку української держави. Щоб побороти ці негативні явища, слід звернутися до історії української правової системи охорони навколишнього природного середовища, яка, на жаль, залишається недостатньо вивченою. Національно-державне відродження нашої держави, незважаючи на складні економічні умови внаслідок АТО, прагнення її стати повноцінною європейською державою сприяють об'єктивному науковому відтворенню історичного минулого, щоб на основі вивчення досвіду побудови гармонійних відносин людини і природи в організаційно-правовому аспекті сприяти призупиненню подальшого розвитку негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Дослідження правових аспектів діяльності органів державного управління природоохоронною сферою знайшли своє відображення у працях відомих вітчизняних вчених-юристів, а саме в роботах В.І. Андрейцева, П.Д. Біленчука, І.П. Голосніченка, Р.А. Каложного, А.П. Клошніченка, В.О. Ліпкана, В.І. Олефіра, В.І. Семчика, О.М. Ткаченка, О.М. Хіміч, Ю.С. Шемшученка. Незважаючи на це, не отримали фундаментальних досліджень питання вивчення та аналізу соціально цінної практики право-

вого регулювання відносин з природою, закріплення та передачі досвіду із захисту і збереження природного середовища з покоління в покоління через систему природоохоронних заходів та традицій, екологічного руху в Україні. Більше того, історичні аспекти формування правової системи охорони навколишнього природного середовища на різних етапах розвитку української державності залишилися поза увагою вчених-адміністративістів.

Мета статті полягає в розгляді історичних етапів становлення і розвитку інституту адміністративно-правової охорони навколишнього середовища, зародження природоохоронних традицій в Україні, формування національного природоохоронного законодавства з метою визначення основних напрямів його удосконалення за умов сучасності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ніяке явище не підлягає серйозному аналізу, якщо попередньо не розглянути його історію. Правова охорона навколишнього природного середовища має глибокі історичні витoki і завжди розглядалася з позиції боротьби людини за свою безпеку. Адже проблема безпеки – це одна з глобальних проблем людства, що безпосередньо пов'язана з його виживанням, тому їй і властиві системний характер та розгляд під кутом зору різних наук [3].

Саме походження проблеми правової охорони навколишнього природного середовища можна розглянути з точки зору декількох періодів, різних за часом і силою впливу людей на природу, тобто залежно від того, коли людина почала її експлуатувати. Так, спираючись на юридичні джерела, що існували на межі XIX – XX століть, а також користуючись науковими концепціями вчених-дослідників А.П. Гетьмана і М.І. Малишко, визначимо такі періоди історії природоохоронної діяльності: 1) земський (або княжий); 2) період двох держав: Московської та Литовської (XIV – XVII століття); 3) період імперії XVIII – XIX ст.ст.; 4) право після проголошення радянської влади в Україні; 5) право сучасних часів (незалежної та суверенної України) [4, с. 14–15; с. 12]. Така періодизація, на нашу думку, є найточнішою, тому що охоплює появу автентичних правових актів щодо охорони природного середовища на території України, що дає нам змогу детальніше вивчити витoki українського законодавства в природоохоронній сфері.

Зародки формування української правової природоохоронної системи сягають ще часів Київської Русі. У Зводі законів княжої держави «Руській правді» містилися регламентації, які стосувалися часів і термінів полювання на хутрового звіра, заборони вилову деяких порід риб під час нересту, застороги щодо збереження та використання природно адекватних засобів землеробства, бортництва, деяких інших промислів і ремесел. Також було передбачено і види кари за порушення вимог «Руської правди». Так, переважали грошові штрафи. Цікаво,

що у той час за знищення журавля і вбивство людини нерідко накладали однакову кару. Можна впевнено сказати, що у князівські часи фактично було закладено і початки формування заповідних територій – «мисливських угідь», на яких лише в установлені строки (сезони) відбувалися полювання та лови [6].

У козацько-гетьманську добу українська правова система охорони та захисту природного середовища базувалася на таких правових джерелах, як право звичаю, яке брало свої витoki з повсякденних традицій; законодавство княжої та литовсько-руської доби; магдебурзьке право; гетьманські універсали. Через залежність від інших держав, а саме Росії, Польщі, Австрії, тогочасна правова система України повністю поглиналася правничими вимогами сусідніх держав. В цьому аспекті досить вичерпну характеристику природоохоронних засад дає синтетичне «Зібрання українських прав» 1807 року [7, с. 89–90]. Зокрема, у розділах «Про ціну реча» та «Про недозволені діяння» чітко визначалися ситуації, за яких людина вступає у відносини з довкіллям. Це рибальство, знищення рою бджіл чи дерева, пошкодження соколиних гнізд, вилловлювання бобрів, полювання на зайців тощо. У цих правових документах окреслені також майнові і територіальні межі природокористування, регламентовано види покарання відповідних порушень. Наприклад, в підсумкових словах «Зібрання» сказано, що в Україні «чужий ліс рубати взагалі забороняється» [7, с. 92]. Отже, у козацьку пору природоохоронне право мало багато заборон, а за знищення «чужого» тяжко карали.

Виникнення і розвиток природоохоронного руху в Україні були відтворені в українському суспільстві на зламі XIX – XX століть. Позитивну роль в цьому відіграли наявність багатих природоохоронних традицій українців, притаманних їм у давню і середньовічну добу, а також високий рівень екологічної думки в індустріальну епоху. Зазначимо, що лише у XX столітті екологічний чинник став предметом окремого вивчення адміністративного права. Поштовхом до цього стала глобалізація екологічної кризи, що змусила суспільство виробити такі закони і норми поведінки людей, які були б спрямовані на збереження навколишнього середовища від подальшого руйнування та забезпечили гідні умови проживання людей на планеті. В цьому аспекті В.І. Андрейцев зазначає, що екологічні правовідносини, які виникали в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища, базуються на різних формах права власності, права природокористування і права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а отже, потребують відповідного захисту адміністративними засобами [8, с. 68].

Цікаво, що на рубежі XIX – XX століть починають виникати нові форми природоохоронної діяльності, розпочинається процес створення громадських організацій за збереження природи і раціональне використання її ресурсів. Найбільш активними і визначними серед них стали Київське товариство природодослідників і любителів природи, Миколаївське товариство любителів природи. Першою в Україні громадською природоохоронною організацією стало Хортицьке товариство охорони природи. Мережа охоронних об'єктів і пам'яток природи поступово розширювалась в різних регіонах України [9, с. 183]. Проте реальне формування концепції природоохоронної політики в Україні отримала в першій половині XX століття. Так, на початку XX століття приймаються деякі укази та постанови окремих департаментів і міністерств, які регламентували використання тих чи інших природних ресурсів на українській території. Важливо, що в цей період в Україні почали створюватися перші українські заповідники (наприклад, «Асканія Нова»), різноманітні організації і товариства.

Для цього періоду характерна спрямованість законодавства на охорону здоров'я людини та збереження природних ресурсів. Наприклад, відповідно до «Лікарського статуту» 1905 року заборонялося будівництво фабрик і заводів, які спричиняють шкоду довкіллю в містах і вище за течією річок і притоків. Також передбачалося спорудження заводів і фабричних закладів за особливими правилами, що викладались у статутах про промисловість і будівництво [8, с. 106].

Українська Гетьманська Держава за часів гетьмана Павла Скоропадського утворила Міністерство Земельних Справ, а при ньому – окремий Комітет з охорони пам'яток природи, а також Комісію із вчених та діячів у цій справі. В містах же діяли окремі секції. Так, у Києві у 1918 році існував приватний «Краєвий Природоохоронний Комітет», в Харкові функціонував Товариство любителів Природи, в Одесі – Спілка наукових товариств природоохоронного спрямування, у Полтаві – Комітет Охорони Природи та Старовини. Треба визнати, що в перші роки радянської влади помітними були успіхи в діяльності щодо захисту природного середовища в Україні. У зв'язку з цим важливий вплив на врегулювання відносин в екологічній сфері мала Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів УРСР «Про затвердження Положення про пам'ятки культури і природи» [10, с. 258].

Слід зазначити, що спочатку Перша світова війна, а потім Жовтнева революція 1917 року і більшовицька агресія проти УНР зумовили втрату можливостей незалежного українського державного розвитку, істотно загальмували природоохоронну роботу екологічних рухів в Україні, завдавши довіллію чимало збитку та руйнації. Руйнація національних традицій призвела до ліквідації раціональних, економічно вивірених і національно сталих засад ставлення до довкілля. З часом сталінські репресії й терор обернулись фізичним винищенням багатьох відомих вчених-екологів, значними збитками природному довкіллю внаслідок реалізації широкомасштабних сталінських планів її «соціалістичного перетворення та реконструкції» [10, с. 260]. Великої шкоди природі України нанесли роки Другої світової війни. Загалом період радянських часів для України характеризується встановленням виключної державної власності на природні ресурси. Адже закони у галузі природоохорони повністю формувалися за межами України і надходили до неї вже для безумовного виконання. Існувала велика кількість актів природоохоронного характеру, які створювали цілісну систему охорони природи. Так важливим вважається прийнятий у 1960 році Закон України «Про охорону природи Української РСР». З часом були прийняті й такі фундаментальні законодавчі акти, як Земельний кодекс (1970 рік), Водний кодекс (1972 рік), Закони «Про охорону атмосферного повітря» і «Про охорону та використання тваринного світу» (1981 рік). При цьому основи правової охорони навколишнього природного середовища в СРСР визначалися не стільки Законами, скільки «державною доцільністю». Тому склалася ситуація, за якої поряд з юридично закріпленими нормами щодо природоохорони діяли «постанови» і «розпорядження» ЦК КПРС, які фактично мали силу закону. Зокрема, виділимо Постанови Ради Міністрів СРСР «Про порядок опрацювання та затвердження схем комплексного використання та охорони вод» від 2 липня 1976 року, «Про додаткові заходи щодо посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів» від 1 грудня 1978 року. Крім цього, було прийнято низку постанов щодо участі Радянського Союзу в міжнародних угодах щодо охорони навколишнього середовища. Це, зокрема, Конвенції

«Про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення» (1973 рік), «Про захист морського середовища району Балтійського моря» (1974 рік), «Про охорону перелітних птахів та середовища їх проживання» (1979 рік), які мали комплексний підхід до оцінки стану навколишнього середовища та його охорони. Незважаючи на створення такої розгалуженої системи природоохоронного законодавства у цей час, ефективність його була низькою внаслідок ігнорування загально визнаних прав і свобод людини, зокрема екологічних. Чого була варта, наприклад, Постанова Раднаркому СРСР «Положення про державну Лісову охорону СРСР», прийнята у 1950 році, за якою регулювалася служба охорони заповідників і за якою, до речі, була ліквідована система заповідників країни. Так, із 130 наявних було закрито 88 [6]. Отже, як бачимо, у такій ситуації склалися вкрай сприятливі умови для безконтрольного грабунку природних ресурсів, хижацького розграбування корисних копалин, знищення флори і фауни, безконтрольного забруднення води, повітря, ґрунту, тощо. Тому на момент розпаду СРСР в Україні склалася дуже несприятлива екологічна ситуація, виправленню якої не сприяла формально наявна правова система природоохорони та природокористування.

У 90-х роках та на початку XXI століття в Україні сформована національна правова база, що регулює сферу охорони природного середовища та природокористування. Прийняті Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 рік), «Про відходи» (1998 рік), «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» (2000 рік), «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (2001 рік), «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003 рік). Також оновлені Закони України «Про охорону атмосферного повітря» (1992 рік), «Про природно-заповідний фонд України» (1992 рік), «Про тваринний світ» (1993 рік), «Про рослинний світ» (1999 рік) тощо. Водночас сучасна правова система охорони навколишнього природного середовища має змішаний характер, оскільки поряд з новими законами продовжують діяти правові акти, успадковані від СРСР. У цьому випадку згадаємо про Кодекс України про адміністративні правопорушення, який прийнятий ще у 1984 році. Тому є потреба в оновленні українського природоохоронного законодавства відповідно до вимог сучасності, що забезпечить належну юридичну основу для природоохорони.

Сьогодні в Україні реалізується концепція широкого розуміння правової системи охорони навколишнього природного середовища, мета якої полягає у дієвому та ефективному правовому регулюванні відносин в галузі взаємодії суспільства і природи. Спрямована вона на: а) збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища; б) регулювання і забезпечення раціонального використання природних ресурсів; в) гарантування екологічної безпеки і захисту громадян, а також реалізації їх екологічних прав.

Завдання правової охорони навколишнього природного середовища з позиції адміністративного права є конкретнішими і полягають у врегулюванні відносин у природоохоронній галузі шляхом створення оптимальної системи правових норм; створенні ефективної системи правового оперативного, стимулюючого і примусового впливу на юридичних і фізичних осіб щодо використаних природних ресурсів; встановленні адміністративної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства; визначенні правового статусу органів управління і контролю природоохоронною сферою [11, с. 212]; координації

екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі юридично зафіксованих норм та науково обґрунтованих стандартів.

Звісно, багато питань загальної проблеми захисту природного середовища аж ніяк не укладаються в рамки окремої держави. Їх розгляд і рішення вимагають значно ширшого підходу – аналізу історії людства та державотворення усіх країн. Адже культура поведінки з природою, чи так звана екологічна культура, існує відтоді, як виникло людство. Інша справа – в яких формах та іпостасях, за якими результатами та наслідками вона відбувається. Подібно до зразків культури взагалі, типу масової, елітарної, тоталітарної та багатьох інших, екологічна багатомірна і неоднозначна [12, с. 207]. І мабуть, важко очікувати, що людство прийде до якоїсь однієї її моделі. Так, на відміну від українського правознавства, в країнах Європейського Союзу та США галузь, яка регулює правові відносини взаємодії суспільства з природним середовищем, називається «право навколишнього середовища» («environmental law») [13, с. 46]. Однак екологічна охорона формує для всіх нас спільний вектор: у тій ситуації, що нині склалася у взаєминах людини й природного середовища, бережливе ставлення до природи, захист її природних багатств мають універсальне, життєве значення для всього людства. Але до цього життєвого правила людина прийшла через заборону, табу, кару. Здебільшого саме закон, суворий до руйнівників та забруднювачів природи, примушує дотримуватися вимог раціонального природокористування.

Нагальна потреба у зміні ставлення людства до навколишнього природного середовища, до ресурсів землі, збереження її багатств сьогодні не лише зрозуміла кожній людині, але й є важливим індикатором подальшого забезпечення існування суспільства взагалі. Тому не випадково до основних функцій кожної держави, яка піклується про свій розвиток та існування, належить охорона навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Кожна країна, залежно від притаманній їй правової системи та історичних особливостей розвитку, має свій автентичний, чітко відпрацьований механізм правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища, процедури реалізації громадянами своїх екологічних прав, контролю за дотриманням правил використання природних ресурсів [2, с. 122]. Очевидно, що загальним набутком розвитку суспільства є екологізація людської діяльності. Слід завжди пам'ятати про наявність тісного зв'язку між діяльністю людини і навколишнім середовищем, що є наслідком відсутності знань та екологічної інформації. Тому існує гостра необхідність підвищити знання суспільства і ступінь їх участі в пошуку розумних рішень щодо зберігання навколишнього середовища. Процес формування української держави мав тривалий історичний період, який супроводжувався пізнанням навколишнього природного середовища, адаптацією до географічно-природних умов, нагромадженням неоціненного суспільного історичного досвіду гармонійних відносин з природою, закріпленням і передачею його з покоління в покоління через систему природоохоронних традицій. Тому саме екологічно-правова освіта є основою вироблення таких екологічних та етичних норм, цінностей і відносин, професійних навиків і способу життя, які потрібні для забезпечення стійкого розвитку країни та попередження негативних наслідків.

Врешті-решт, раціональне природокористування, належний стан охорони навколишнього природного середовища визнано головним завданням кожної правової і демократичної держави,

виконання якого покладено на державні (природоохоронні та правоохоронні) органи.

Висновки. Адміністративно-правова форма взаємодії суспільства і природи вимагає постійної трансформації соціальних, економічних і правових регуляторів розвитку природоохоронних відносин, що виявляються у формі управління раціональним використанням природних ресурсів, оптимізації охорони природного середовища і його компонентів, захисті людини від негативного стану навколишнього середовища [15, с. 93]. Крім культури, ідеології та екоосвіти, не останню роль відіграють юридичні (адміністративні) чинники, що створюють передумови правового забезпечення екологічних прав [15, с. 276]. Різноманітні природоохоронні традиції, народне «табу» здавна регулювали або обмежували негативний вплив суспільства на природу. З часом правові норми-закони, правила, регламенти виконували ту ж функцію обмеження й заборони, забезпечуючи природоохоронні інтереси технологічно розвинутого суспільства. Таке розширення природоохоронних функцій держави неможливе без дієвого механізму їх правового забезпечення, яке покликане визначати форми і зміст діяльності держави в галузі природокористування, охорони природного середовища й екологічної безпеки, захист прав людини на сприятливе довкілля.

Механізм формування правової системи охорони навколишнього природного середовища слід розглядати як складну сукупність історичних, соціальних та юридичних передумов і чинників, що регулюють виникнення, становлення і розвиток еколого-правових інститутів. І, виходячи з аналізу історичних етапів розвитку правової системи охорони навколишнього середовища, її треба визнати важливою складовою частиною правової держави, спрямованої на захист, збереження і розвиток природного середовища, формування еколого-правової культури суспільства. Адже від того, наскільки досконало буде забезпечуватися охорона навколишнього середовища в інтересах майбутніх поколінь, залежить розвиток української держави.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища / А.П. Гетьман // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 119–128.
3. Волошин О.Р. Гармонізація взаємовідносин суспільства і природи як складова екологічної безпеки / О.Р. Волошин // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. – 2013. – № 1. – С. 33–41.
4. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А.П. Гетьман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 11–20.
5. Малишко М.І. Правове регулювання в екологічній сфері: стан і перспективи / М.І. Малишко. – К. : УНА, 2002. – 16 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiy>.
7. Екологія і охорона навколишнього середовища : [навч. посібник] / [Ю.Д. Бойчук, Е.М. Солошенко, О.В. Бугай]. – Суми : Університетська книга, 2007. – 316 с.
8. Андрейцев В.І. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави / В.І. Андрейцев // Право України. –

2011. – № 2. – С. 66–85.

9. Балюк Г.І. Екологічне право України: передумови і особливості його розвитку / Г.І. Балюк, О.В. Кохановська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2009. – Вип. 81. – С. 180–188.
10. Гайдай А.М. Становлення і розвиток конституційних засад екологічного права в УСРР-УРСР (1917–1977 рр.) / А.М. Гайдай // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 257–262.
11. Адміністративне право України : [підручник] / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Коросід]. – Херсон: ХМД, 2013. – 393 с.
12. Гвоздик П.О. Загальновизнані міжнародно-правові екологічні принципи як складова національних правових систем / П.О. Гвоздик // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 2. – С. 202–210.
13. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища / [С.М. Кравченко, А.О. Андрусевич, Дж. Бонайн]. – Львів, 2002. – 244 с.
14. Панковец А.І. Система управління оточуючої середовища як одно з пріоритетних напрямлений природоохоронної діяльності / А.І. Панковец, С.В. Миrowsкий // Безпека життєдіяльності. – 2004. – № 10. – С. 92–94.
15. Іванюшенко В.В. Законодавство України про право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля: проблемні питання / В.В. Іванюшенко // Правничий вісник університету «Крок». – 2007. – № 2. – С. 270–279.

Казанчук І. Д. Историческая ретроспектива становлення інститута адміністративно-правової охорони оточуючої природної середовища в процесі розвитку українського державства

Анотація. В статті представлено історичний екскурс формування інститута адміністративно-правової охорони оточуючої природної середовища на різних етапах розвитку української державності та національного природоохоронного законодавства. Автором визначено шляхи удосконалення адміністративно-правових основ функціонування системи суб'єктів (державних органів та громадських організацій), уповноважених приймати заходи по охороні оточуючої природної середовища в сучасних умовах.

Ключові слова: історія виникнення, Україна, оточуюча природна середовища, природоохоронне законодавство, адміністративно-правові охорона.

Kazanchuk I. Historical retrospective the formation of the institute of administrative legal environment in the process of the development of Ukrainian state

Summary. In the article presented historical excursion the formation of administrative institute of legal of environmental protection on the individual stages of development Ukrainian state and National environmental legislation. Author marked the way optimization legal foundations of the functioning of the system of government, which are authorized to carry out measures to environmental protection today their reform.

Key words: historical periods, Ukraine, environmental protection, environmental legislation, administrative legal protection.