

## СИСТЕМА МЕТОДОЛОГІЇ ТА ЇЇ ОБ'ЄКТОГЕННА СПЕЦИФІКА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

### METHODOLOGY SYSTEM AND ITS OBJECT-SPECIFIC SPECIFICS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE NATURAL ENVIRONMENT IN THE CONDITIONS OF A SPECIAL PERIOD

Чудненко В.О., аспірант

Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Узагальнення змісту здійснених напрацювань у напрямі цього дослідження дозволяє зробити важливий попередній висновок щодо суті питання: правове регулювання публічного адміністрування навколишнього природного середовища в умовах особливого періоду та в післявоєнний період є не лише прагматичною, а й надзвичайно складною теоретико-правовою проблемою, яка виводить на фундаментальні засади права, головним чином – на з'ясування правової природи об'єкта дослідження.

Методологічний задум дослідження має бути похідним від правової природи регулювання публічного адміністрування навколишнього природного середовища, враховуючи умови особливого періоду та в післявоєнний період. Для реалізації такого завдання необхідний особливий, достатньо складний, інструментарій, до якого мають бути віднесені загальна, спеціальна та прикладна методології. При цьому слід ураховувати, що загальна методологія містить сукупність методів, універсальних для всіх або певної групи наук. Спеціальна методологія в кожному дослідженні своя, унікальна, бо найбільшою мірою враховує предмет-об'єктну специфіку певної науково-дослідної роботи. Прикладна методологія – це передусім методи, запозичені правовою наукою з інших наук з певною дослідницькою метою.

Загальний холистичний метод дозволяє кваліфікувати весь задіяний для даного дослідження науковий інструментарій з науково-інституціональної та методологічної точок зору як складний міжгалузевий комплекс. Правове регулювання публічного адміністрування навколишнього природного середовища як предмет наукового пізнання знаходиться на стику природоохоронної адміністративістики, яка виступає системним ядром цього міждисциплінарного комплексу, науки екологічного права, науки права національної безпеки та військового права, а також доктрини міжнародного публічного права (міжнародного екологічного права, міжнародного гуманітарного права, права міжнародної безпеки), що тісно пов'язане з дослідженням конституційно-правової проблематики.

На з'ясування цієї методологічної триади і має бути націлений зміст даного підрозділу, який містить результати реалізації етапу постановки науково-дослідної проблеми. На цьому етапі здійснюються наступні дослідні операції: 1. Діагностика актуальних питань у практичній сфері правової діяльності; 2. Виокремлення та оцінка головного дослідницького питання; 3. З'ясування ступеня наукової розробленості дослідницького питання; 4. Визначення та кваліфікація досліджуваної науково-дослідної проблеми.

**Ключові слова:** методологія, публічне адміністрування, навколишнє природне середовище, екологічна війна, екологічне законодавство.

Summarizing the content of the work carried out in the direction of this research allows us to make an important preliminary conclusion regarding the essence of the issue: the legal regulation of public administration of the natural environment in the conditions of a special period and in the post-war period is not only a praxeological, but also an extremely complex theoretical and legal problem, which leads to fundamental principles of law, mainly to clarify the legal nature of the research object.

The methodological design of the study should be derived from the legal nature of the regulation of public administration of the environment, taking into account the conditions of the special period and the post-war period. To implement such a task, a special, sufficiently complex toolkit is needed, which should include general, special and applied methodologies. At the same time, it should be taken into account that the general methodology contains a set of methods that are universal for all or a certain group of sciences. The special methodology in each study is its own, unique, because it largely takes into account the subject-object specificity of a certain research work. Applied methodology is primarily methods borrowed by legal science from other sciences with a specific research purpose.

The general holistic method allows to qualify the entire scientific toolkit used for this research from the scientific-institutional and methodological point of view as a complex interdisciplinary complex. The legal regulation of public administration of the natural environment as a subject of scientific knowledge is at the junction of environmental administration, which acts as the systemic core of this interdisciplinary complex, the science of environmental law, the science of national security law and military law, as well as the doctrine of international public law (international environmental law, international humanitarian rights, international security rights), which is closely related to the study of constitutional and legal issues.

The content of this subsection, which contains the results of the stage of setting the research problem, should be aimed at clarifying this methodological triad. At this stage, the following research operations are carried out: 1. Diagnosis of current issues in the practical field of legal activity; 2. Identification and assessment of the main research question; 3. Clarification of the degree of scientific elaboration of the research question; 4. Definition and qualification of the investigated research problem.

**Key words:** methodology, public administration, natural environment, environmental war, environmental legislation.

**Постановка проблеми.** Глобальний характер екологічної війни проти людства, яку веде Кремль, об'єктивно обумовлений тим, що внаслідок російської агресії завдається велика шкода світовому океану через забруднення азото-чорноморського басейну і таких великих міжнародних річок, як Дунай, Дністер, Прут, Тиса і Західний Буг. Уже зараз війна впливає на продовольчу безпеку, бо «є країни, які на 90 % залежать від нашого зерна» [14]. Все це вимагає від Української держави екстраординарних дій як всередині країни, так і на міжнародному рівні, докорінної перебудови механізму публічного адміністрування з метою більш надійного захисту довкілля та природних ресурсів України в умовах збройної агресії проти нашої держави. Це не уявляється можливим без комплексного переосмислення проблематики, що сформувалася на стику екологічної

та регуляторної політики держави, з нових методологічних позицій, що продиктовані трагедійними реаліями сьогодення та нашими планами відновлення країни.

**Стан дослідження.** Загальнонауковим теоретичним підґрунтям при дослідженні даної проблеми стали наукові праці провідних фахівців у галузі екологічного й адміністративного права: В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, Г.І. Балок, В.І. Борейко, А.П. Гетьмана, В.А. Зуєва, Р.А. Калюжного, Т.С. Кичилок, В.К. Колпакова, В.В. Костицького, Н.Р. Кобецької, М.В. Красної, В.І. Курила, К.А. Рябець, О.О. Погрібного, Ю.С. Шемшученка. Проблему адміністративно-правових заходів охорони навколишнього природного середовища та природоохористування досліджували О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, Л.В. Коваль, Л.П. Коваленко та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття методології в сучасному наукознавстві має досить прозору етимологію і походить від грець. *μεθόδους* – шлях дослідження, спосіб пізнання та *λόγος* – слово, поняття, вчення.

У контексті сучасного вітчизняного науково-правового дискурсу семантика (значеннєвий зміст) поняття методології потрібна й традиційно обіймає такі значення: (а) вчення про методи, засоби, методики пізнання та їх реалізацію; (б) система методів, засобів та методик, що характеризують певне дослідження (науковий напрям); (с) структура самого процесу пізнання [1, с. 33].

Звернення саме на початку нашої роботи до методології дослідження публічного адміністрування навколишнього природного середовища не просто данина науковій традиції. Слід урахувати те, що в праві методи утворюють дві сполучені між собою підсистеми: (а) методологію правового регулювання та (б) методологію правового пізнання, які обіймаються узагальнюючим поняттям «методи права» або «методологія права» [2, с. 36]. Отже, методологія пізнання правових явищ органічно пов'язана з методами правового регулювання відповідних відносин. Стосовно предмета нашого дослідження необхідно визнати, що від того як ми будемо досліджувати процес адміністрування, певним чином залежить і те як таке адміністрування має здійснюватися.

Це передусім пояснюється тим, що особливості тієї чи іншої методології зумовлюються специфікою самого об'єкта науково-правового дослідження. У цьому контексті вбачається сумнівною постановка питання «щодо можливості застосування єдиної стандартної сукупності методів пізнання» для всіх явищ правової реальності незалежно від специфіки об'єкта дослідження». У даному випадку більш прийнятна «методологічна розкутість», що «позначає одночасно можливе застосування безлічі підходів до постановки наукової проблеми та обрання методології наукового пізнання» [3, с. 42].

На з'ясування цієї методологічної тріади і має бути націлений зміст даного підрозділу, який містить результати реалізації *етапу постановки науково-дослідної проблеми*. На цьому етапі здійснюються наступні дослідні операції:

1. *Діагностика актуальних питань* у практичній сфері правової діяльності, що зазвичай передбачає застосування наступних способів отримання первинної інформації: - включене спостереження (*participant observation*) юридичних ситуацій; - усна історія (*oral history*), фокусоване та клінічне інтерв'ювання (*focused and clinical interviews*) учасників правовідносин; - встановлення першочергової юридичної проблематики (*agenda setting*) на основі даних ЗМІ; - окреслення актуальної юридичної проблематики (*framing analysis*) за допомогою експертного опитування; - діагностичний контент-аналіз (*diagnostic classification through content analysis*) нормопроектної документації, чинних нормативно-правових актів, актів правореалізації; - пошукове вивчення документів (*exploratory study of documentation*) з метою узагальнення проблематики правозастосування.

2. *Виокремлення та оцінка головного дослідницького питання*. При цьому зазвичай зміст наступних понять розмежовується так: науково-«дослідна проблема» це суперечності між теорією і практикою, а «дослідницьке питання» – суперечності в практичній сфері. З'ясування суті головного дослідницького питання завершується узагальненням та ранжуванням виявлених проблем юридичної практики. При цьому використовуються наступні критерії значущості: невідкладність розв'язання, масштабність наслідків та важкість їх подолання, частота згадувань експертами, тривалість існування цих практичних питань.

3. *З'ясування ступеня наукової розробленості дослідницького питання*. Ця дослідницька операція передбачає здійснення *вхідного теоретичного огляду*, що є науково-

дослідною процедурою, яка призначена для з'ясування ступеня наукової розробленості дослідницького питання на теоретичному рівні. Ця процедура націлена на виявлення істотних прогалин та ключових суперечностей теорій, які стосуються дослідницького питання. Саме вона дозволяє визначити чи має бути певна науково-дослідна робота прикладною, чи фундаментальною.

4. *Визначення та кваліфікація досліджуваної науково-дослідної проблеми*. За результатами цієї дослідницької операції специфіка відповідної науково-дослідної робота визначається за наступними параметрами: (а) фундаментальна (теоретична) або прикладна (емпірична), (б) загальноправова або галузева (адміністративно-правова), (с) компаративна чи системно правова.

Щодо суті самого поняття «правова природа» слушною є позиція вітчизняного адміністративіста В. К. Колпакова, який вважає, що це передусім «критерій (або засіб) юридичної ідентифікації. Встановлення правової природи починається з виявлення ознак явища, які дають підстави вважати його правовим. На другому етапі за сукупністю таких ознак доводиться його належність до галузі, підгалузі, інституту, субінституту права. Таким чином, категорія «правова природа» корелюється з елементами системи права. Дослідити і встановити правову природу означає дослідити і встановити приналежність явища до елементів системи права» [4, с. 26].

Ураховуючи те, що «правове регулювання» за визначенням є правовим, зосередимо основну увагу на з'ясуванні саме галузевої належності такого регулювання.

Перш за все слід урахувати, що Україна є учасницею понад 70 міжнародно-правових актів універсального (глобального), регіонального та двостороннього характеру, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища [5, с. 123], що потребує приведення українського законодавства у повну відповідність з нормами міжнародного права під час розроблення нових законодавчих актів. Тому до джерел правового регулювання публічного адміністрування навколишнього природного середовища мають бути віднесені акти так званого міжнародного екологічного права, під яким зазвичай розуміється галузь міжнародного публічного права, що регулює відносини між державами у сфері екології.

Прив'язка публічного адміністрування навколишнього середовища до умов особливого періоду актуалізує відповідні джерела *міжнародного гуманітарного права або права міжнародних конфліктів*. Зокрема Додатковий протокол I до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, від 8 червня 1977 р. може бути застосований у випадку визначення ступеня вини РФ у спричиненні екологічної шкоди під час збройного конфлікту в Україні.

Окрім міжнародних конвенцій важливими джерелами правового регулювання адміністрування навколишнього природного середовища в умовах особливого періоду та в післявоєнний період є акти міжнародних організацій, серед яких надзвичайно значущими є ті, що ухвалюються на універсальному рівні ООН. Приміром на Асамблеї ООН з навколишнього середовища Україна ініціювала ухвалення резолюції UNEP/EA.2/Res.15 «Захист навколишнього довкілля в районах, уражених збройними конфліктами», яка була підтримана багатьма державами. В рамках її реалізації Програма ООН з довкілля (ЮНЕП) надаватиме допомогу Україні, зокрема в проведенні постконфліктних оцінок довкілля та його відновлення.

Однак, ураховуючи те, що суб'єктами публічного адміністрування є органи виконавчої влади України, основні джерела правового регулювання досліджуваного предмета містяться саме у складі внутрішнього законодавства нашої країни.

При цьому необхідно зауважити, що з матеріально-правової (діяльнісної) точки зору, надзвичайно важко розмежувати суто об'єктивно-природничі (екологічне право)

та адміністративно-управлінські аспекти (природоохоронне право) об'єкта та предмета дослідження [7, с. 144]. Проте з юридичної точки зору, другий варіант правової інституалізації ближче до суті нашої роботи, бо в ньому більшою мірою актуалізуються матеріальні норми адміністративного права, адміністративна юрисдикція, адміністративно-правова відповідальність.

Так, до *екологічного законодавства* традиційно належать такі нормативно-правові акти, як: Закон України «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 року; Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року; Закон України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року; Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року. Ці та інші кілька десятків нормативно-правових актів суто екологічного змісту опосередковано входять до джерельної бази нашого дослідження, бо на їх основі здійснюється оцінка суб'єктами публічного адміністрування стану навколишнього природного середовища, в тому числі й в умовах надзвичайного стану.

Однак існують такі нормативно-правові акти, як наприклад Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року [8], що можуть бути віднесені як до екологічного, так і природоохоронного законодавства.

Базовим нормативно-правовим актом *природоохоронного законодавства* визнається Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, з яким юридично пов'язаними є низка інших актів, таких як Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 11 вересня 2003 року.

Важливими джерелами правоутворення в цій галузі є відповідні підзаконні акти: Укази Президента, якими, наприклад, вводяться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України в природоохоронній сфері; Постанови Кабінету Міністрів України, головним чином ті, що наділяють певні органи державної влади відповідними повноваженнями у природоохоронній сфері, накази Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, інші нормативно-правові акти.

Необхідність урахування специфічних умов публічного адміністрування навколишнього середовища, які пов'язані з правовим режимом надзвичайного стану, змушує нас звернутися до джерел такої нової галузі як *право національної безпеки та військового права*. Тут базовим для предмета нашого дослідження є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року.

До джерел правового регулювання об'єкта дослідження можуть бути віднесені й нормативно-правові акти інших галузей національного права, зокрема *цивільного, адміністративного та кримінального права*. Як відмічають експерти в природоохоронній сфері, «якщо ж буде встановлено, що шкода довкіллю була спричинена діями української сторони конфлікту або цивільних осіб в результаті протиправних дій, то, залежно від обставин справи, до них можуть бути застосовані норми вітчизняного цивільного (ст. 319, 394, 1187, 1188, 1189 ЦК; ст. 68, 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), адміністративного (глава 7 та ст. 46-1, 53-4, 95, 24, 25 КпАП) чи кримінального законодавства (розділ VIII та ст. 113, 197-1, 258, 261, 292, 299, 438, 441 КК).

Враховуючи надзвичайно складний, міжгалузевий характер об'єкта та міжінституціональний характер предмета дослідження, пропонується в якості загальної методології обрати методологію холізму, що «вказує на необхідність з'ясування окремих явищ у їх зв'язку з їхніми найбільш істотними характеристиками, головною з яких є цілісність всього об'єкта пізнання» [9, с. 380].

При цьому слід урахувати, що *принцип цілісності* або *холізму* (англ. *holism* від грецьк. *ὅλος* – цілий, увесь) демонструє свої широкі пізнавальні можливості як «методологічний принцип та світоглядна концепція, що стверджують цілісність і неподільність матеріального та духовного світу» [10]. Головною ідеєю холізму є те, що будь-які системи та їхні властивості повинні розглядатися як цілісність (*wholes*), а не просто як сукупність (*collection*) частин [11].

На цій методології ґрунтується й інтерпретаційна стратегія цілісності або *холістичне (цілісне) тлумачення (holistic interpretation)*. Холістична інтерпретація зазвичай визначається як *об'єктивна інтерпретація (objective interpretation)*, яка здійснюється не на основі суб'єктивних свавільних бажань та уподобань, а на базі певної свідомо обраної інтерпретаційної системи, яка виконує роль об'єктивних стандартів інтерпретації (*objective standards of interpretation*) [1].

Відповідно до постулатів методології холізму для дослідження проблематики екологічного (правоохоронного) права велике значення має розробка певної міждисциплінарної терміносистеми, яка покладена в підґрунтя такого довідкового видання, як «Словник – довідник з екології», укладеного науковцями з Херсону в 2013 році [12].

Досить близькою до інтегративного об'єкта нашого дослідження є концепція *екологічної війни*, розроблена О. Г. Корнієнком, понятійний апарат якої можна використати під час вивчення публічного адміністрування навколишнього природного середовища в умовах особливого періоду та в післявоєнний період. Зокрема до змісту цього поняття у вузькому сенсі він відносить «вплив на розташування противника шляхом забруднення або зараження повітря, води, ґрунту, знищення флори та фауни». У більш широкому значенні – це «процес управління природними явищами, які можуть впливати на біосферу Землі, з метою підірвати екосистему іншої держави; пряме, свідоме знищення у військових цілях природи технічними засобами, що може призвести до порушення взаємозалежності об'єктивно існуючих у ній зв'язків, де людина займає певну екологічну нішу» [13].

Залежно від застосування певного виду *екологічної зброї* розрізняються: «*тогодна війна* – направлення штормів, ураганів та циклонів на територію противника; *кліматична* – спричинення тривалих кліматичних змін, зокрема посухи; *тектонічна* – землетрусів, сейсмічність яких зросла удвічі з моменту початку підземних ядерних випробувань, що зумовлено імпульсними викидами електромагнітної енергії, які супроводжують ядерні випробування» [13].

Наслідком екологічної війни, на думку автора, є *екологічна криза*, а за ступенем загрози розрізняються: *екологічна ситуація, екологічне нещастя, екологічна катастрофа*.

Екологічна війна неприпустима за нормами міжнародного гуманітарного права, що закріплені Конвенцією ООН про заборону військового або іншого негативного використання засобів впливу на природне середовище 1977 р.

Особливо наголошується на тому, що «використання крилатих ракет і стратегічної авіації змінило характер сучасної війни – вона майже завжди стає екологічною. Результатом ведення воєнних дій в сучасних умовах є забруднення довкілля не тільки в країні, де йде війна, але і далеко за її межами». Тому все вищенаведене переконує в тому, що не можна надмірно спрощувати методологічні засади даної роботи, а сама досліджувана проблематика не може бути віднесена лише до предметної сфери науки адміністративного права.

**Висновки.** Таким чином, обраний нами загальний холістичний метод дозволяє кваліфікувати весь задіяний для даного дослідження науковий інструментарій з науково-інституціональної та методологічної точок зору як складний міжгалузевий комплекс. Правове регулювання

публічного адміністрування навколишнього природного середовища як предмет наукового пізнання знаходиться на стику *природоохоронної адміністративістики*, яка виступає системним ядром цього міждисциплінарного комплексу, науки екологічного права, науки права націо-

нальної безпеки та військового права, а також доктрини міжнародного публічного права (міжнародного екологічного права, міжнародного гуманітарного права, права міжнародної безпеки), що тісно пов'язане з дослідженням конституційно-правової проблематики.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гайдупін О. О. Інститут інтерпретації (IUS interpretatio = law of interpretation): методологічні засади цивілістичної теорії : монографія : [у 2 т.] ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф. Г. Бурчака, Держ. ВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана". Київ : НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2020. Т. 1. 2020. 544 с.
2. Лихолат І. П. Актуальні проблеми методології приватного права. Методологія приватного права (За матеріалами наук.-теорет. конф., м. Київ, 30 травня 2003 р.). Київ.: Юрінком Інтер, 2003. С. 36–37.
3. Дзьобань О. П., Яроцький В.Л. Догматичний напрям методології формування сучасної національної доктрини приватного права. *Право України*. №1. 2019. С. 42-57.
4. Колпаков В. К. Правова природа відносин адміністративного судочинства. *Право України*. 2016. № 2. С. 25-30.
5. Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля. Львів. 2009. 203 с.
6. Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1977 № 2692 URL:<https://ips.ligazakon.net/document/MU77K02U>
7. Право природоохоронне / Словник-довідник з екології : навч.-метод. посіб. / уклад. О. Г. Лановенко, О. О. Остапішина. Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2013. 226с.
8. Про оцінку впливу на довкілля Закон України від 23 травня 2017 року. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст.315. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>
9. Гайдупін О. О. *Філософія права*. Європейські парадигми праворозуміння : підруч. для вищ. військ. навч. закл. Київ : НУОУ імені Івана Черняхівського, 2019. 436 с.
10. Холізм // Філософський енциклопедичний словник / В. І. Шинкарук (голова редколегії) та ін. ; Л. В. Озадовська, Н. П. Поліщук (наукові редактори) ; І. О. Покаржевська (художнє оформлення). К. : Абрис, 2002. С. 751 с.
11. Auyang S. Y. *Foundations of Complex-system Theories: in Economics, Evolutionary Biology, and Statistical Physics* / Sunny Y. Auyang. – Cambridge University Press, 1999. – P. 59.
12. Лановенко О. Г., Остапішина О. О. Словник – довідник з екології: Навчально-методичний посібник. Херсон: ПП Вишемирський В.С., 2013. 226 с.
13. Корнієнко О. Г. Екологічна війна / Енциклопедія Сучасної України : енциклопедія [електронна версія] / ред.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2009. Т. 9. URL: <https://esu.com.ua/article-18671>
14. Свеженцева І. Як війна впливає на довкілля і як можна допомогти його відновлювати. Суспільне. Новини. 23 квітня URL: <https://suspilne.media/231917-ak-vijna-vplivae-na-dovkilla-i-ak-mozna-dopomogti-jogo-vidnovluyati-rozpovidaie-ekologina>