

## РОЗДІЛ 12

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.9+349.6+553.3/9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-1/74>

### ДОВКІЛЛЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

#### ENVIRONMENT AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION

**Коломось Т.О., д.ю.н., професор,**  
член-кореспондент Національної академії правових наук України,  
декан юридичного факультету  
*Запорізький національний університет*

**Колпаков В.К., д.ю.н., професор,**  
завідувач кафедри адміністративного та господарського права  
*Запорізький національний університет*

**Легеца Ю.О., д.ю.н., професор,**  
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
*Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»*

Наукова стаття присвячена визначенню сутності довкілля як об'єкта адміністративно-правової охорони. В ході проведеного дослідження встановлено, що забезпечення безпеки та сприятливості довкілля визначено Угодою про Асоціацію України та Європейським Союзом 2014 року однією із пріоритетних задач національної системи публічного управління. Визначено, що відповідно до Угоди про Асоціацію України та Європейського Союзу до сфери публічних інтересів в сучасних умовах віднесено забезпечення стандартів охорони навколишнього природного середовища, в тому числі запровадження системи оцінки негативних впливів на навколишнє природне середовище відповідно західноєвропейських стандартів. **Метою** дослідження є визначення сутності поняття «довкілля» як об'єкта адміністративно-правової охорони. Обґрунтовано, що в основу адміністративно-правового регулювання забезпечення безпеки та сприятливості довкілля має бути покладена регіональна концепція комплексного використання ресурсів, яка дозволяє здійснювати реальні ефективні заходи, моніторинг і оцінку за всіма видами ресурсів, якими забезпечене певне територіальне утворення. Наголошено, що підвищення ефективності нормативно-правового регулювання публічного управління у сфері охорони довкілля має спрямовуватись за такими напрямками, як: вирішення питання щодо встановлення форм власності на природні ресурси; посилення екологічної направленості податкового законодавства та цінової системи; розширення можливостей кредитної та фінансової підтримки і допомоги суб'єктам господарювання у реалізації заходів з раціонального природокористування через цільові спеціальні фонди державного бюджету та місцевих бюджетів; перехід до вільного ринкового обігу дозволів (лімітів, квот) на використання природних ресурсів, за певною аналогією з апробованим закордонною практикою обігом дозволів (квот) на викиди в атмосферу, скиди у водні басейни.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, екологічний податок, правова ефективність, природні ресурси, природокористування, публічне управління.

The scientific article is devoted to defining the essence of the environment as an object of administrative and legal protection. The study found that ensuring the safety and environmental friendliness of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2014 is one of the priorities of the national public administration system. It is determined that in accordance with the Agreement on the Association of Ukraine and the European Union in the field of public interest in modern conditions includes the provision of environmental standards, including the introduction of a system of environmental impact assessment in accordance with Western European standards. The purpose of the study is to determine the essence of the concept of "environment" as an object of administrative and legal protection. It is substantiated that the administrative and legal regulation of safety and environmental friendliness should be based on the regional concept of integrated use of resources, which allows for real effective measures, monitoring and evaluation of all types of resources provided by a particular territorial entity. It is emphasized that increasing the effectiveness of legal regulation of public administration in the field of environmental protection should be directed in such areas as: addressing the issue of establishing forms of ownership of natural resources; strengthening the environmental focus of tax legislation and the pricing system; expansion of opportunities for credit and financial support and assistance to business entities in the implementation of measures for the rational use of nature through special trust funds of the state budget and local budgets; transition to free market circulation of permits (limits, quotas) for the use of natural resources, by some analogy with the tried and tested foreign practice of circulation of permits (quotas) for emissions into the atmosphere, discharges into water basins.

**Key words:** administrative-legal mechanism, ecological tax, legal efficiency, natural resources, nature management, public administration.

**Постановка проблеми.** Державна політика у сфері охорони довкілля в Україні не може бути оцінена як достатньо ефективна, оскільки стан природних ресурсів продовжує погіршуватись. За офіційними показниками, стан довкілля на близько 20 % території України визначається як незадовільний. Внаслідок цього додатково щорічно помирає 30000–35000 людей, а економічна шкода сягає 10 % від вартості внутрішнього валового продукту.

Система забезпечення сприятливого і безпечного довкілля включає багато складових, провідне місце серед яких належить формуванню належного механізму публічного управління цією сферою та правових засад його функціонування, оптимізації механізму його адмі-

ністративно-правової охорони. Зазначений механізм охоплює весь процес використання природних ресурсів, від надання права на користування ними до притягнення винних у його порушенні до юридичної відповідальності і припинення цього права. Достатньо згадати про численні порушення порядку отримання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів, зокрема у сфері використання надр (стихійне видобування бурштину, вугілля та ін.), лісових ресурсів (масове знищення лісових масивів, у т. ч. заповідних територій Карпатського регіону), розміщення з порушенням вимог екологічної безпеки техногенних відходів тощо. Зазначені обставини свідчать про надзвичайно низький рівень ефективності меха-

нізму публічного управління у сфері охорони довкілля. У зв'язку з цим нагальними є розвиток і удосконалення системи адміністративно-правового регулювання публічного управління у цій сфері, а також належне теоретичне осмислення його змісту та шляхів удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження проблематики забезпечення ефективності механізму адміністративно-правової охорони довкілля в різні часи предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Д. М. Бахраха, Ю. Н. Старилова, О. І. Остапенко, І. П. Голосніченка, М. Ф. Стахурського, Н. І. Золотарьової та ін.

**Метою** дослідження є визначення сутності поняття «довкілля» як об'єкту адміністративно-правової охорони.

**Виклад основного матеріалу.** Створення умов функціонування людини, що визначають характеристики сприятливого довкілля свідчить про реалізацію державою покладеної на неї функції – екологічної функції.

Забезпечення ефективності реалізації екологічної функції держави набуває особливої актуальності, починаючи з другої половини ХХ сторіччя. Екологічна функція держави розуміється як спрямування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у забезпеченні екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, їх охорони та захисту, що своїм результатом має формування сприятливого навколишнього природного середовища [1, с. 95-101].

Угода про Асоціацію України та Європейським Союзом 2014 року [2] є своєрідним концептуальним документом, зміст якого визначає сукупність публічних інтересів, досягнення яких є пріоритетною задачею національної системи публічного управління. Необхідно виділити такі нормативно визначені публічні інтереси, що є пріоритетними цілями розвитку України. Зокрема, відповідно до Угоди про Асоціацію України та Європейського Союзу до сфери публічних інтересів в сучасних умовах необхідно віднести: поступове асоціативне наближення України до європейської спільноти; активізація політичного діалогу з країнами Європейського Союзу; впровадження загально-визнаних демократичних стандартів реалізації прав і свобод людини, в тому числі удосконалення національної системи юстиції і забезпечення верховенства права та поваги до людини; налагодження тісних економічних та торговельних відносин, з метою інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу, до правової доктрини Європейського Союзу «*acquis communautaire*»; забезпечення стандартів охорони навколишнього природного середовища, в тому числі запровадження системи оцінки негативних впливів на навколишнє природне середовище відповідно західноєвропейських стандартів. Відповідно до змісту Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом віднесено до публічних інтересів розвитку українського суспільства впровадження освітніх стандартів, стандартів надання медичних послуг та допомоги тощо. Необхідно визначити, що пріоритетним публічним інтересом в сучасних умовах для України є забезпечення успішності процесу євроінтеграції.

Угода про Асоціацію України з Європейським Союзом 2014 року [2] є своєрідним концептуальним документом, зміст якого визначає сукупність публічних інтересів, досягнення яких є пріоритетною задачею національної системи публічного управління.

Зокрема, відповідно до Угоди про Асоціацію України та ЄС до сфери публічних інтересів у сфері соціальної безпеки відноситься забезпечення стандартів охорони навколишнього природного середовища, в тому числі запровадження системи оцінки негативних впливів на навколишнє природне середовище відповідно до західноєвропейських стандартів.

Відповідно до положень Стокгольмської декларації з навколишнього середовища встановлено, що навколиш-

нім середовищем сукупність складових навколишнього природного середовища та навколишнього середовища, що створене людиною, у тому числі побутове та робоче [3].

З врахуванням необхідності застосування міжгалузевого підходу до дослідження категорії «довкілля» або «навколишнє середовище», необхідно зазначити, що поширеним є його розуміння вченими-екологами як сукупності сил та явищ природи, її речовина та простір, будь-яка діяльність людини, що знаходиться поза об'єктом чи суб'єктом, що розглядаються, та безпосередньо з ними контактують [4, с. 20].

Попри відсутність законодавчого визначення поняття «довкілля» (чи його синонімічної категорії «навколишнє природне середовище») у наукових колах постійно здійснюються дослідження, спрямовані на пошук авторських підходів до його розуміння. Крім того вартим уваги є встановлення енциклопедичного розуміння його сутності. Зокрема, авторський колектив «Великого енциклопедичного юридичного словника» за загальним керівництвом Ю.С. Шемшученка аргументує доцільність розуміння «навколишнього природного середовища» («довкілля») як сукупності природних та природно-антропогенних умов (земля, вода, ліси, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ), що оточують людину та є необхідними для її життя і діяльності [5, с. 489].

Корелюється такий підхід із визначення навколишнього природного середовища (довкілля) з підходом свого часу, обґрунтованим В.К. Матвійчуком, як доступної людині природу (як недоторканної, так і зміненої чи створеної людиною) [6, с. 123]. Прихильником широкого тлумачення поняття «довкілля» є і В.В. Іванюшенко, що обґрунтувала доцільність його розуміння як тотожності довкілля та навколишнього середовища, що є сукупністю об'єктів природного середовища, інших соціальних факторів (зокрема, умов побуту, харчування, навчання, відпочинку тощо, тобто факторів, що відображають вплив на життя та здоров'я людини, на результативність її життєдіяльності [7, с. 9].

Відсутність законодавчого визначення категорії «довкілля» ускладнює проблеми його застосування, однак при цьому саме вона є основою для визначення сутності родового об'єкту екологічних злочинів (розділ VIII Кримінального кодексу України [8]). Відповідно до чинного адміністративно-деліктного законодавства України родовим об'єктом адміністративних екологічних правопорушень є «природа», нормативне розуміння якої не встановлено [9]. Варто зазначити, що профільний орган публічного управління в Україні також починаючи з вересня 2019 року має назву Міністерства енергетики та захисту довкілля України, що було реалізовано відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 року № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [10]. В ході таких реформаційних змін фактично відбулось визнання саме «довкілля» як об'єкту публічного управління, як об'єкту адміністративних правовідносин, як особливого об'єкту, що потребує охорони та захисту.

З врахуванням вище зазначених міркувань необхідно зробити декілька висновків, що будуть покладені в основу подальшого дослідження. Передусім, в основу авторського розуміння категорії «довкілля» покладено необхідність виділення як її складової життя та здоров'я людини, визначення у якості критеріїв сприятливості довкілля не лише дотримання встановлених чинним законодавством вимог щодо дотримання лімітів забруднення навколишнього природного середовища, а і визначення взаємозв'язків між тривалістю життя людини і відповідним станом довкілля в певній місцевості. Крім того, якість захисту довкілля визначається і відповідним рівнем забезпечення стандартів благоустрою населених пунктів, що визначає в тому числі і умови життєдіяльності людини. З врахуванням

такого підходу є необхідним відмовитися від використання терміну «навколишнє природне середовище», що в його лексико-семантичному розумінні є невдалою спробою перекладу терміну «environment», якому відповідає українське слово «довкілля». Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони розуміється як сукупність природних та природно-антропогенних об'єктів, що є формуючою сукупністю факторів впливу на життя та здоров'я людини, при цьому забезпечення його сприятливості має функціональне спрямування діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

В основу адміністративно-правового регулювання забезпечення безпеки та сприятливості довкілля має бути покладена регіональна концепція комплексного використання ресурсів, яка дозволяє здійснювати реальні ефективні заходи, моніторинг і оцінку за всіма видами ресурсів, якими забезпечене певне територіальне утворення. Підвищення ефективності нормативно-правового регулювання публічного управління у сфері охорони довкілля має спрямовуватись за такими напрямками. Зокрема, по-перше, необхідно вирішити питання, що встановлення форм власності на природні ресурси. Неоднозначність підходів щодо доцільності розширення права приватної власності на природні ресурси має своїм наслідком численні громадські обговорення.

Натомість в Україні у дуже незначній мірі задіяно інститут приватної власності на природні ресурси. Актуальною є потреба розширення сегменту приватної власності на деякі з них (земельні, лісові, окремі водні об'єкти), а також колективної, зокрема муніципальної власності, для активізації можливостей ринкового саморегулювання процесів природокористування та досягнення оптимального з огляду на суспільні інтереси співвідношення державної, комунальної та приватної власності на ресурси. Це сприятиме формуванню ринку природних ресурсів.

Іншим напрямком створення ринку природних ресурсів розглядається перехід до вільного ринкового обігу дозволів (лімітів, квот) на використання природних ресурсів, за певною аналогією з апробованим закордонною практикою обігом дозволів (квот) на викиди в атмосферу, скиди у водні басейни. Запровадження практики створення ринку дозволів (квот) на використання природних ресурсів має поєднуватися з переглядом їх нормативів, перегляду складових механізму платності використання природних ресурсів.

Розміри платежів за використання природних ресурсів, що справляються в Україні, є нижчими від аналогічних платежів у країнах-сусідах. Тому є необхідним збільшення в Україні розмірів справляння природно-ресурсних плате-

жів, що посилять їх екоєфективну функцію та підвищать роль у формуванні податкових надходжень і фінансуванні природоохоронної діяльності.

Подолати ці проблеми можна через посилення екологічної направленості податкового законодавства та цінової системи, розширення можливостей кредитної та фінансової підтримки і допомоги суб'єктам господарювання у реалізації заходів з раціонального природокористування через цільові спеціальні фонди бюджету.

**Висновки.** Пріоритетним напрямом у правовому регулюванні адміністративно-правових відносин у сфері охорони довкілля на сучасному етапі має стати поєднання організаційно-правових механізмів з економічним стимулюванням у використанні, охороні та відтворенні природно-ресурсного потенціалу, що проявляється в диференціації платежів за користування та забруднення ресурсів; у податкових і кредитних пільгах; страхуванні у сфері охорони та відтворення ресурсів; заміні в необхідних і розумних масштабах прямого, адміністративного управління, непрямим, організаційно-правовим ринковим регулюванням. Виникає необхідність правової диференціації соціальних стандартів з урахуванням можливостей регіонів щодо використання природно-ресурсного потенціалу. Важливим елементом механізму регулювання є ринкове зіставлення попиту і пропозиції, яке може відбуватися за умов наявності та розвитку відповідного правового поля. Трансформація форм власності та механізмів регулювання економічної діяльності є стимулом до пошуку нових методів і засобів організаційно-правового регулювання стану природного середовища.

Отже, потрібно створити принципово новий організаційно-правовий механізм регулювання, що базуватиметься на поєднанні традиційної заборони, примусу, обов'язковості із заохоченням, стимулюванням. Цей механізм на основі моніторингу та контролю забезпечить реалізацію спільних зусиль органів виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо використання, охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу. Відповідно до структури правових відносин має розвиватися і законодавство у вигляді загальних і спеціальних норм.

Ефективність механізму адміністративно-правової охорони довкілля має бути спрямованим на реалізацію еколого-економічної функції держави і неухильне дотримання стандартів екологічної безпеки. Воно забезпечує відповідальність за виконання державних програм; стабілізацію політики в оподаткуванні, фінансуванні, кредитуванні та формуванні бюджету, тобто виступає реальним механізмом включення природо захисної політики у функціонування господарських систем.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лєгеза Ю. О. Визначення змісту екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 95–101
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.). *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. Ст. 2021. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
3. Стокгольмська Декларація (Щодо питань навколишнього середовища) від 16.06.1972 р. «Действующее международное право», Т. 3. Москва: Московский независимый институт международного права. 1997. С. 682-687.
4. Биосфера. Экология. Охрана природы. Справочное пособие / За ред. С.М. Хазанет, А.В. Янковская. Киев: Наукова думка, 1987. 523 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
6. Матвійчук В.К. Теоретичні та прикладні проблеми кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища: монографія. Київ: Національна академія управління, 2011. 368 с.
7. Іванюшенко В.В. Конституційне право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його забезпечення в системі місцевого самоврядування: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 20 с.
8. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст.131.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / за заг. ред. А.С. Васильєва, О.І. Миколенка. Харків: ТОВ «Одіссей», 2010. 1024 с.
10. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 року № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-p>