

## ПРИНЦИПИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

*У статті розглянуто теоретичні питання правового забезпечення державного управління у сфері раціонального використання природних ресурсів. Зазначається про важливість посилення регулюючого впливу органів державного управління на екологічну сферу. Зроблено висновок, що докорінний перегляд законодавства України щодо охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів відповідатиме гармонізації національного екологічного законодавства міжнародно-правовим стандартам.*

*Ключові слова: державне управління, екологічне законодавство, принципи.*

**Нешик С. С. Принципы правового обеспечения государственного управления в сфере рационального использования природных ресурсов.**

*В статье рассмотрены теоретические вопросы правового обеспечения государственного управления в сфере рационального использования природных ресурсов. Отмечается о важности усиления регулирующего влияния органов государственного управления на экологическую сферу. Сделан вывод, что пересмотр законодательства Украины относительно охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов будет отвечать гармонизации национального экологического законодательства международно-правовым стандартам.*

*Ключевые слова: государственное управление, экологическое законодательство, принципы.*

**Neshyk S. S. The Principles of the Legal Providing of Public Administration in the Sphere of the Rational Use of Natural Resources.**

*In the article the theoretical questions of the legal providing of public administration in the sphere of the rational use of natural resources are considered. The importance of strengthening of regulative influence of organs of public administration on an ecological sphere is marked. A conclusion is done, that the revision of legislation of Ukraine in relation to the guard of environment and rational use of natural resources will answer harmonization of national ecological legislation to international law standards.*

*Keywords: public administration, ecological legislation, principles.*

Забезпечення соціально-економічного розвитку держави має супроводжуватися створенням безпечного стану довкілля для життєдіяльності суспільства і кожної людини, ґрунтуючись на досконалій правовій системі, яка б базувалася на гуманістичних і демократичних ідеях та принципах міжнародного права. У процесі забезпечення такого розвитку центральне місце належить законодавству у галузі регулювання відносин по використанню природних ресурсів, охороні довкілля і забезпеченню екологічної безпеки, яке має надати розвитку цих правовідносин чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти їх всебічному врегулюванню та подоланню різних колізій, створити юридичні засади для своєчасного застосування уповноваженими органами держави системи превентивних, оперативних, кореляційних, стимулюючих та державно-правових, регулятивних і примусових важелів до юридичних, фізичних осіб і юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.

Потреба в природоохоронній діяльності органів державного управління обумовлена не лише зростанням екологічних проблем, але й тим, що вони найбільше проявляються й мають вплив у місцях безпосереднього проживання людей, тобто в межах окремих, чітко визначених територій. Тому зрозумілим є те, що для забезпечення екологічної безпеки суспільства в найближчій перспективі необхідно істотно підвищити роль всіх рівнів державної влади, а особливо на місцевому рівні.

Діяльність органів державного управління щодо охорони навколишнього природного середовища багато в чому обумовлена особливостями територій. На місцевому рівні органи влади, як правило, здійснюють безпосередню діяльність по забезпеченню екологічних вимог конкретними природокористувачами, забруднювачами навколишнього середовища, що дозволяє найбільш ефективно підбирати природоохоронні заходи й забезпечити реалізацію на практиці еколого-правових заходів.

Сучасне екологічне право в Україні спирається на законодавчі та інші регулятивні акти двоякого роду: з одного боку, практично до сих пір в Україні діють норми та стандарти, прийняті

ще за часів СРСР, з іншого – активно напрацьовується та створюється національне екологічне законодавство. Стосовно першого слід зауважити, що необхідність використання таких норм зумовлена необхідністю заповнити правовий «вакуум», що утворився в Україні після її виходу зі складу Союзу РСР до прийняття відповідних власних законів. Внаслідок цього визначальними є інші тенденції, які пов'язані зі створенням українського екологічного права, яке б забезпечило належну юридичну основу для охорони довкілля.

Екологічне законодавство України виходить з того, що сучасний стан соціально-економічного розвитку в країні характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому, регіональному і національному рівнях. Тому значна частина норм екологічного законодавства спрямована на упередження проявів екологічного ризику і небезпеки від стихійних явищ та негативного техногенного впливу з урахуванням економічних можливостей держави і використання різних форм інвестиційного забезпечення системи екологічної безпеки.

За роки становлення незалежності України було значно вдосконалено систему екологічного законодавства, яка включає основні блоки законодавчого та підзаконного регулювання. Конституційне регулювання екологічних правовідносин, яке закріплює найбільш важливі принципи та форми використання природних ресурсів, декларує низку екологічних прав громадян, вимоги щодо охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки у процесі реалізації функцій різних державно-правових структур розподілу влади.

Згідно зі статтею 16 Конституції України, забезпечення екологічної безпеки та підтримка екологічної рівноваги є обов'язком держави. Кожний громадянин України має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище та відшкодування нанесеної порушенням цього права шкоди (стаття 50). В Основному Законі України (стаття 92.6) стверджується, що екологічна безпека визначається виключно законами України.

Президент України приймає на випадок необхідності рішення про введення в країні або окремих її регіонах надзвичайного стану, а також оголошує при потребі окремі території зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики екологічної безпеки й природокористування.

Екологічно-правове регулювання, що базується на нормах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], є своєрідною «екологічною конституцією», яка передбачає мету, завдання, принципи та механізми забезпечення ефективного природокористування, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Так, основними принципами охорони навколишнього середовища є:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

- запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

- збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;

- науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

- обов'язковість екологічної експертизи;

- науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

- безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

- стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів, компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

– вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва.

Указаний Закон також засвідчує нові підходи в сфері гуманізації і демократизації регулювання екологічних правовідносин у зв'язку із закріпленням пакета екологічних прав громадян, які базуються на загальнолюдських, природних правах, зокрема, прав, які реалізуються переважно на галузевому рівні: права на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище (екологічну безпеку), на одержання повної, достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища і його вплив на здоров'я людей (екологічної інформації), на участь у проведенні громадської екологічної експертизи, на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів, на участь в розробці і здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів (екологічних заходів) та прав, які реалізуються на міжгалузевому рівні: права на одержання екологічної освіти, на об'єднання в громадські екологічні організації, на участь в обговоренні проектів законів та екологічно значущих проектів і рішень та права на подання до суду позовів до фізичних і юридичних осіб про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Слід звернути увагу на спільну для багатьох статей Закону особливість, а саме – відсутність правових норм прямої дії. А це означає, що на розвиток даного Закону слід розробити і прийняти ряд законів та підзаконних актів, які б визначали безпосередню царину застосування тих чи інших положень вищезгаданого Закону. Без цього ефективність дії Закону істотно знижується, оскільки у багатьох випадках його вимоги є нічим іншим, як простими деклараціями.

Після прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який став основою екологічних правовідносин в Україні, відбувався процес формування нової системи екологічного законодавства. Відповідно до цього Закону розроблені закон України «Про екологічну експертизу» [2], Земельний кодекс України [3], Водний кодекс України [4], Лісовий кодекс України [5], Кодекс України про надра [6] тощо.

Блок еколого-правового регулювання можна поділити на декілька складових. Критерієм такого поділу є сфера застосування нормативних актів. Так, можна виділити:

- законодавство у сфері збереження та охорони водних ресурсів;
- законодавство у сфері збереження та охорони земельних ресурсів та надр;
- законодавство у сфері збереження та охорони біологічного різноманіття;
- законодавство у сфері збереження та охорони атмосферного повітря.

Аналіз чинного природоохоронного законодавства дає підстави стверджувати, що на цей час система законодавства у галузі охорони довкілля загалом сформована. Проте декларативний характер окремих норм, відсилання до підзаконних актів (запровадження яких починає суперечити основним законам), відсутність погодженої і досконалої системи повноважень спеціально уповноважених органів виконавчої влади щодо природокористування і охорони довкілля свідчать про потребу подальшого розвитку екологічного законодавства шляхом його систематизації (кодифікації).

Сучасний період систематизації екологічного законодавства передбачає необхідність врахування наступних принципів та умов:

- 1) уточнення кола екологічних відносин, які підлягають врегулюванню на рівні законів та підзаконних актів;
- 2) встановлення термінів підготовки, розгляду та прийняття актів екологічного законодавства;
- 3) обґрунтування, розробка та прийняття нових законодавчих актів, внесення до чинних актів змін і доповнень, що випливають із потреб практики здійснення природоохоронної діяльності, забезпечення екологічної безпеки і екологічних прав громадян;
- 4) обов'язковість наукового обґрунтування системи нормативних актів, здатних забезпечити правове регулювання відносин у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки;
- 5) визначення органів держави та інституцій, наукових, навчальних закладів, окремих фахівців, спроможних на рівні сучасних світових вимог розробити проекти відповідних актів екологічного законодавства;
- 6) обґрунтування економічного, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення розробки, розгляду, прийняття та реалізації актів екологічного законодавства;

7) гарантування поєднання в екологічному законодавстві економічних і екологічних інтересів, врахування особливостей правового регулювання екологічних відносин в реальних кризових умовах;

8) спрямованість актів екологічного законодавства на послідовне і поступове поліпшення екологічного стану в Україні;

9) визначення механізму реалізації екологічного законодавства.

Систематизація та аналіз системи правового регулювання охорони довкілля ускладнюється певними причинами, серед яких можна виділити такі: вже існує і ще нарощується великий масив підзаконних актів, покликаних регулювати природокористування, що зумовлює чималі труднощі в інформаційному обміні та узгодженні нормативів; застосування законів залежить від актів відомчої природи; це може відтягнути чи загальмувати реалізацію законодавчих вимог; має місце «закономотворення» на відомчому рівні, що тягне за собою безконтрольність та волюнтаризм в екологічному правовому полі.

До цього слід додати фактичне закріплення у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» права впливати на екологічне нормотворення не лише відомств, але й місцевих рад, їх виконавчих органів та структур. Так само множинним та аморфними є механізм розгляду відповідальності за екологічними проступками та злочинами як за видами відповідальності, так і за інстанцією їх розгляду. Все це, безумовно, негативно впливає на реальний стан правового регулювання ставлення людини до довкілля, стану суспільства і природи України у цілому.

Водночас, українське екологічне право не повною мірою здатне забезпечити захист природи, оскільки, з одного боку, багато у чому залишається декларативним і не містить конкретних механізмів розв'язання існуючих проблем, а з іншого – не повною мірою враховує здобутки та досвід сучасного міжнародного екологічного законодавства.

Розвиток і вдосконалення нормативно-правової бази з питань охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів здійснюється відповідно до Основних напрямів державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, якими визначено пріоритети та довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем держави.

Таким чином, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території країни є одним із пріоритетів державної політики. Необхідно постійно здійснювати докорінний перегляд законодавства щодо охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів з метою гармонізації національного екологічного законодавства з міжнародним. Сьогодні Україна є членом численних міжнародних організацій у сфері охорони довкілля та протоколів до них. Діяльність у міжнародних екологічних проектах, удосконалення вітчизняного законодавства, що регулює природоохоронну діяльність сприятиме покращенню екологічної ситуації в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 року № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2002 року № 2320-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Водний кодекс України від 06.06.1995 року № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
5. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 року № 3582-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
6. Кодекс України про надра від 27.07.1994 року № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

*\* Нешик Степан Степанович – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.*