



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Олена Вікторівна АРТЕМЕНКО,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України (м. Київ),
вул. Ревуцького 5, 204, м. Київ, 02091,
Artolena11@ukr.net

УДК 343.137:502

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Проведене теоретичне дослідження системи суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища. Існуюча нестабільність системи і структури центральних органів виконавчої влади стала одним із факторів, який практично зрівняв нанівець можливість забезпечити належну якість управління щодо природоохоронної діяльності держави. Процес реформування та оптимізації системи суб'єктів адміністрування сфери охорони довкілля, який відбувається в останній час, не приніс позитивних результатів, тож наявність вказаної проблеми робить актуальним її дослідження. Автором визначено коло суб'єктів адміністрування щодо охорони навколишнього природного середовища згідно з чинним законодавством України. Проаналізовано поняття "адміністрування" та "управління" і встановлено, що запропоновані поняття є тотожними, а це дає можливість впевнено використовувати їх як синоніми та охарактеризувати повноваження суб'єктів щодо охорони навколишнього природного середовища. Окрім цього, було виявлено низку недоліків, які полягають у відсутності чіткої моделі механізму управління, наявності досить розгалуженої системи органів управління, постійно необґрунтованому реорганізуванні та змінах, нестабільній нормативно-правовій базі, високому рівні корупції, недостатньому рівні фінансування з боку держави.

Ключові слова: адміністрування, суб'єкти, система, управління, навколишнє середовище, екологія, охорона навколишнього середовища.

Охорона навколишнього природного середовища завжди повинна знаходитися на одному з перших місць у діяльності будь-якої держави. На сьогодні в Україні робиться все для того, щоб забезпечити необхідні умови, для якісного природокористування і

© Артеменко О. В., 2014



забезпечення екологічної безпеки. Саме з цією метою створена досить велика природоохоронна законодавча база. Для реалізації функцій щодо захисту природного середовища існує система гарантій екологічної безпеки та здійснюється відповідне управління.

Управління у галузі охорони навколишнього природного середовища необхідне для якісної реалізації різних видів виконавчо-розпорядчої діяльності у цій сфері, здійснення контролю, нагляду та регулювання, прогнозування, планування та програмування, інформування та експертизи [1].

Проблемі охорони навколишнього середовища приділено достатньо уваги у роботах таких науковців, як Ю. С. Шемшученко, В. М. Завгородня, А. П. Гетьман, В. В. Костицький, В. М. Комарницький, Н. В. Кручиніна та інші. Проте, не дивлячись на таку значну кількість праць, питання системи суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища залишається не дослідженим.

Тому, *мета статті* полягає у дослідженні системи суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища, вивченні їх функцій і недоліків та уточненні понять “адміністрування” і “управління” для чіткого розуміння повноважень суб'єктів щодо природоохоронної діяльності.

Основним обов'язком будь-якої держави є обов'язкове створення всіх необхідних умов для підтримання належного рівня екологічної безпеки з метою збереження генофонду та підтримання екологічної рівноваги. Україна не є винятком. Так, Конституція нашої держави закріплює вказаний обов'язок і залишає за собою контроль за його виконанням, також проводить усі необхідні заходи для найефективнішого та найшвидшого подолання наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції [2, с. 11].

Проте наявні проблеми сфери екології та системи охорони навколишнього природного середовища, які існують у нашій державі, свідчать про деякі питання щодо реалізації вказаного обов'язку.

Перш ніж розглядати систему суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища, вважаємо за необхідне уточнити значення понять “адміністрування” та “управління”.

Отже, під державним управлінням варто розуміти планомірний вплив держави на різні суспільні процеси, такі як конкретна поведінка людини, види її діяльності, рівень правової культури та правової свідомості суспільства. Такий вплив має управлінський характер та може здійснюватися через посадових осіб конкретної системи органів держави, діяльність яких спрямована на відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей і продуктів [3, с. 6]. Тобто можемо констатувати, що державне управління має владний характер і ключовими елементами для цієї системи є держава і державна влада.

Щодо адміністрування, то це поняття запозичене і використовується як у менеджменті, так і в адміністративному праві. Так, наприклад, В. Я. Малиновський стверджує, що і наука, і практика використовують певні синоніми щодо окремих категорій як для зручності, так і зрозумілості при їх застосуванні. Як приклад, можна використати термін “управління”, що, як правило, замінюється терміном “адміністрація”. Тут варто уточнити, що під адміністрацією необхідно розуміти безпосередній процес управління — адміністрування, а не назву керівного органу. Якщо розглядати значення вказаного терміна, то воно має свою історію і походить від латинського “*administrum*”, що означає підпорядкування або служба та широко використовується в різних правових системах та різних мовах світу [4].

Адміністрування — це професійна діяльність посадових осіб, які є системою органів держави з певною ієрархією влади, що спрямована на виконання конкретних урядових рішень, розробку і впровадження різних програм та реалізацію державної політики в цілому [5, с. 4].



Отже, аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури та запропоновані вище визначення дають можливість прийти до висновку, що поняття “адміністрування” та “управління” є тотожними.

Мета адміністрування або управління у сфері охорони навколишнього природного середовища полягає у створенні умов для якісного соціально-економічного та екологічного розвитку держави, досягнення високого рівня реалізації вітчизняного законодавства, здійснення контролю за дотриманням екологічної безпеки, забезпечення раціонального використання природних ресурсів та узгодження дій державних і громадських органів у сфері охорони навколишнього середовища [6].

Правову основу організації та здійснення управління у сфері охорони навколишнього природного середовища становить Конституція України, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (надалі — Закон), природоресурсні та інші акти екологічного законодавства, які і визначають діяльність органів державного управління у вказаній сфері.

Під системою суб’єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розуміти внутрішню організовану сукупність органів та посадових осіб, які взаємопов’язані однією метою і виконують для її досягнення відповідні функції.

Так, вітчизняне законодавство встановлює досить широке коло суб’єктів управління сфери охорони навколишнього природного середовища, до яких належить Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи з охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Але протягом останніх років в Україні неодноразово відбувалися системні зміни органів управління природокористуванням і охороною довкілля. Основною їх метою було покращення ефективності управлінської діяльності. Відповідно відбувалася певна ротація, оптимізувалися міністерства та ліквідовувалися деякі відомства, також відбувався перерозподіл повноважень та функцій, проте проблема залишається відкритою, оскільки постійні зміни та неефективні реформи в переважній більшості не приносять очікуваних результатів і не вирішують поставлених завдань [7, с. 1].

Аналіз існуючої на сьогодні системи суб’єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища дає можливість стверджувати, що всі суб’єкти відрізняються один від одного масштабами та напрямками діяльності, відповідними завданнями та повноваженнями. Тож пропонуємо таку класифікацію:

- за територіальним масштабом діяльності — загальнодержавні та місцеві;
- за характером, напрямками роботи та повноваженнями — загальної компетенції та спеціальної компетенції;
- органи виключної компетенції;
- громадськість.

До загальнодержавних суб’єктів слід віднести ті органи, на які покладено формування та реалізацію національної екологічної політики, розробку і здійснення загальнодержавних екологічних програм, прийняття у випадках та в порядку, передбачених законами, нормативно-правових актів з питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів. У першу чергу це Президент, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України. До компетенції місцевих суб’єктів належить забезпечення реалізації національної екологічної політики із урахуванням екологічних інтересів населення областей, районів, міст, селищ, сіл при прийнятті рішень щодо розвитку продуктивних сил, розміщення, реконструкція, будівництво виробничих та інших господарських об’єктів, надання дозволів на спеціальне природокористування і будь-яких інших питань економічного і соціального розвитку відповідних територій. Тобто це повноваження органів місцевого самоврядування та державних адміністрації регіонів [8].



Виняткову компетенцію у зазначеній сфері мають деякі міністерства, зокрема Міністерство охорони здоров'я України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та ін.

Окремої уваги заслуговує громадськість як суб'єкт управління охороною навколишнього природного середовища. Участь громадськості в управлінні охороною навколишнього природного середовища реалізується крізь призму повноважень громадських організацій і об'єднань, що виконують екологічні функції. У своїй діяльності вони керуються Конституцією України, зокрема ст. 36 та ст. 21 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Варто уточнити, кого ми маємо на увазі під громадськими суб'єктами. Це, в першу чергу, товариства охорони природи та громадські інспекції з охорони окремих природних ресурсів, масові громадські організації, що об'єднували своїх членів за професійними, територіально-виробничими, віковими та іншими ознаками. Усі зазначені суб'єкти мають право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, у тому числі й екологічних, яке, як уже зазначалося, закріплене на найвищому державному рівні. Це право також є одним із невід'ємних прав, закріплених Загальною декларацією прав людини, іншими основоположними міжнародними юридичними документами [9].

Запропонований перелік суб'єктів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища не є вичерпним і стабільним. Як уже зазначалося, щороку відбуваються певні зміни та ротації. Варто погодитися з думкою В. М. Завгородньої, яка констатує, що "... причин неспроможності створити у нашій державі дійсно ефективну систему управління природокористуванням і охороною довкілля досить багато. Серед них — і високий рівень корупції та лобіювання інтересів окремих бізнес-груп, і відсутність чіткої концептуальної моделі механізму управління, явна непослідовність та необґрунтованість численних реорганізацій. Більше того, нестабільність системи і структури центральних органів виконавчої влади стала ще одним фактором, який практично звів нанівець можливість забезпечити належну якість управління. Так, Державне агентство земельних ресурсів України, створене відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р., було ліквідоване майже через рік на підставі постанови уряду від 13 лютого 2008 р. Подібна ж ситуація була й з утворенням у 2004 та ліквідацією у 2005 році Державного комітету природних ресурсів України. Навряд чи доцільно обговорювати ефективність управління у відповідних сферах у ситуації, коли посадові особи і фахівці зазначених структур змушені постійно прилаштовуватися до реорганізацій, перерозподілу повноважень та інших організаційних змін" [7, с. 1].

Тож очевидно, що проблема у вказаній сфері існує і потребує негайного вирішення шляхом певної оптимізації та адаптації, адже сучасний стан в Україні призводить до порушення екологічної рівноваги, а тому потребує жорсткого контролю з боку держави саме через уповноважених суб'єктів.

Окрім цього, щоденно зростає антропогенне навантаження в нашій державі, а загострення екологічної ситуації у багатьох регіонах України потребує виконання довгострокових зобов'язань у галузі охорони природи та удосконалення існуючої системи управління охороною навколишнього природного середовища. Враховуючи зазначене, постає нагальна потреба формування підходів до збалансування природних можливостей регіону та суспільних потреб, що передбачає управління раціональним використанням природних ресурсів. Згідно з Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011–2015 років та Законом України "Про Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року" подальше вдосконалення національної екологічної політики можливе лише шляхом інституційної розбудови державного управління в природоохоронній галузі, розроблення і впровадження до 2015 року системи стимулів для суб'єктів господарювання, що впроваджують систему екологічного управління, розроблення та виконання



середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища як основного інструменту реалізації національної екологічної політики на регіональному рівні [10, с. 3].

Отже, в ході дослідження запропонованої теми та враховуючи поставлену мету, ми зробили такі висновки:

1. Для того, щоб чітко визначити існуючу систему суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища, ми розглянули дефініції “адміністрування” та “управління” і, враховуючи наукові погляди щодо них, прийшли до висновку, що запропоновані поняття є тотожними. Це дає можливість впевнено використовувати їх як синоніми, а також визначити повноваження суб'єктів щодо природоохоронної діяльності.

2. Аналіз діючої нормативної бази дав можливість сформувати систему суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього середовища, яка складається із загальнодержавних та місцевих органів, які, у свою чергу, поділяються на органи загальної та спеціальної компетенції. Також до зазначеної системи суб'єктів належать окремі міністерства і відомства та громадські організації.

3. Система функцій та повноважень діючих суб'єктів у сфері охорони навколишнього середовища досить об'ємна та розгалужена. До основних слід віднести формування та реалізацію національної екологічної політики на окремих територіях та всієї держави в цілому, розробку і здійснення загальнодержавних екологічних програм, прийняття нормативно-правових актів загальнодержавного та локального характеру з питань охорони навколишнього природного середовища, нагляд та контроль, раціональне використання природних ресурсів, належне фінансування вказаної галузі.

4. Основні недоліки, які були виявлені в ході дослідження, полягають у відсутності чіткої моделі механізму управління, розгалуженні системи органів управління і постійно необґрунтованих реорганізаціях та змінах, нестабільній нормативно-правовій базі, високому рівені корупції, недостатньому рівні фінансування з боку держави.

Список використаних джерел

1. Управління у сфері охорони навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] МГЕО “Наш дім — Манява”. — URL : <http://manuava.ucoz.ua/publ/3-1-0-113>.
2. Конституція України: текст Основного закону з офіц. тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі [Текст] / НАН України ; упоряд. офіц. текстів В. Г. Рубан ; авт. огляду та комент. В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. — К. : Наукова думка, 2006. — 210 с.
3. Павлов, Д. М. Адміністративне право: Загальна частина [Текст] : консп. лекц. / Д. М. Павлов. — К. : МАУП, 2007. — 132 с.
4. Малиновський, В. Я. Державне управління : навч. посібн. / В. Я. Малиновський. — К. : Атіка, 2003. — 576 с. [Електронний ресурс] Радник. Український юридичний портал. — URL : <http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr/492-malinovski/9677-232-1-r.html>.
5. Зарубіжний досвід публічного адміністрування [Текст] : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок [та ін.] ; за ред. Н. М. Мельтюхової. — К. : НАДУ, 2010. — 28 с.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
7. Завгородня, В. М. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля / В. М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. — 2011. — № 1 (4) [Електронний ресурс] Наукова бібліотека Української академії банківської справи. — URL : http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/1_4_2011/04_05_01.pdf.
8. Поняття державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] Економіка, менеджмент, право. — URL : <http://www.ukr.vipres-hebник.ru/ekolog/4339-ponyattya-derzhavnogo-upravlinnya-v-galuzi-okhoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha.html>.



9. Правові питання участі громадськості в управлінні природокористуванням та охороною довкілля [Електронний ресурс] Навчальні матеріали онлайн. — URL : http://pidruchniki.ws/1449110655670/pravo/pravovi_pitannya_uchasti_gromadskosti_upravlinni_prirodo_koristuvannya_ohoronoyu_dovkillya.
10. Мартинюк, О. В. Розвиток системи управління охороною навколишнього природного середовища [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кан. екон. наук : спец. 08.00.06 “Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища” / О. В. Мартинюк ; Нац. ун-т водн. госп. та природокорист. — Рівне, 2012. — 20 с.

Надійшла до редакції 25.08.2014

Артеменко О. В. Система субъектов администрирования в сфере охраны окружающей природной среды

Проведено теоретическое исследование системы субъектов администрирования в сфере охраны окружающей естественной среды. Существующая нестабильность системы и структуры центральных органов исполнительной власти стала одним из факторов, который практически свел на нет возможность обеспечить надлежащее качество управления относительно природоохранной деятельности государства. Процесс реформирования и оптимизации системы субъектов администрирования сферы охраны окружающей среды, который происходит в последнее время, не принес позитивные результаты, поэтому наличие указанной проблемы делает актуальным ее исследование. Автором определен круг субъектов администрирования относительно охраны окружающей естественной среды согласно действующего законодательства Украины. Проанализировано понятие “администрирование” и “управление” и установлено, что предложенные понятия являются тождественными, а это дает возможность уверенно использовать их как синонимы и охарактеризовать полномочия субъектов относительно охраны окружающей естественной среды. Кроме этого, были обнаружены ряд недостатков, которые заключаются в отсутствии четкой модели механизма управления, наличие достаточно разветвленной системы органов управления, постоянная необоснованной реорганизации и изменениях, нестабильной нормативно правовой базе, высоком уровне коррупции, недостаточном уровне финансирования со стороны государства.

Ключевые слова: администрирование, субъекты, система, управление, окружающая среда, экология, охрана окружающей среды.

Artemenko, A. V. System of Administration in the Field of Environmental Protection

The scientific article is theoretical research of the system of subjects of administration in the field of guard of natural environment. Existent instability of the system and structure of central organs of executive power became one of factors, which practically reduced to possibility to provide the proper quality of management in relation to nature protection activity of the state the zero. The process of reformation and optimization of the system of subjects of administration of sphere of guard of environment, which takes place lately, did not bring positive results, therefore the presence of the indicated problem does actual its research. By an author certainly circle of subjects of administration in relation to the guard of natural environment in obedience to the current legislation of Ukraine. A concept “administration” and “management” is analysed and it is set that the offered concepts are identical, and it enables confidently to use them as synonyms, and to describe plenary powers of subjects in relation to the guard of natural environment. Except for it, were discovered row of failings which consist in absence of clear model of management mechanism, presences ramified enough system of management organs, permanent groundless reorganization and changes, unstable normatively legal base, high level of corruption, not sufficient level of financing from the side of the state.

Keywords: administration, subjects, system, management, environment, ecology, guard of environment.

