

3. Воронцов С. А. О соотношении оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов и контрразведывательной деятельности спецслужб / С. А. Воронцов // Правоведение. – 2003. – Вып. 5. – С. 30–34.
4. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В. Ф. Погорілко, М. І. Сірий. – К. : Ін Юре, 1997. – 240 с.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
6. Желібо Є. П. Безпека життєдіяльності : навч. посіб. / Є. П. Желібо, Н. М. Заверуха, В. В. Зацарний ; за ред. Є. П. Желібо і В. М. Пічі. – К. : Каравела ; - Львів : "Новий світ - 2000", 2001. – 320 с.
7. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови: близько 7 тис. слів / А. О. Івченко / худож.-оформлювач І. В. Осипов. – Х. : Фоліо, 2005. – 766 с.
8. Редкоус В. М. Опыт законодательного регулирования контрразведывательной деятельности в государствах-участниках СНГ / В. М. Редкоус // Право и государство. – 2007. – № 12. – С. 63–68.
9. Закатов А. А. Розыскная деятельность : учеб. пособ. / А. А. Закатов. – Волгоград : ВОН МВД СССР, 1988. – 40 с.
10. Погорецький М. В. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : моногр. / М. В. Погорецький. – Х. : Арсіс ЛТД, 2007. – 576 с.
11. Мохов Е. А. Организованная преступность и национальная безопасность России : монограф. / Е. А. Мохов. – М. : "Вузовская книга", 2002. – 224 с.

УДК 349.6

О.П. Шем'яков

**ЗМІСТ УПРАВЛІННЯ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ
ТА ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ**

В статті досліджуються теоретичні питання визначення змісту управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища, визначені сучасні проблеми та запропоновані базові поняття. Робота є частиною комплексного дослідження правових питань регулювання суспільних відносин в галузі використання і охорони природних ресурсів.

Ключові слова: *право природокористування; охорона навколишнього природного середовища; правове регулювання; державне управління.*

В статье исследуются теоретические вопросы определения содержания управления природопользованием и охраной окружающей природной среды, определены современные проблемы и предложены базовые понятия. Работа является частью комплексного исследования правового регулирования общественных отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов.

Ключевые слова: *право природопользования; охрана окружающей природной среды; правовое регулирование; государственное управление.*

In article explore theoretical questions of state users of natural resources and by guard of nearby natural environment, rights guard, are definite the contemporary problems. Work is by part of complex research of legal use adjustment and rights guard of natural resources.

Key words: *subsoil assets, the right of property to subsoil assets, the right of nature use, the legal capacity of nature using, legal regulation, legal protection, guard of nearby natural environment; state management.*

Численні зв'язки між людиною і навколишнім природним середовищем потребують врегулювання з метою забезпечення раціонального природокористування, збереження природного різноманіття та екологічної безпеки, прав та інтересів людства. Належна реалізація відповідних зв'язків людини та природи багато в чому залежить від ефективної та злагодженої роботи суб'єктів управлінської діяльності, в першу чергу, органів державної влади, а також її посадових осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, які присвячені цій проблемі (Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Н.С. Малеїн, О. Плотникова, С.В. Разметаєв, З.В. Ромовська, Г.М. Стоякін, М.В. Шульга, та ін.) показує, що науковці при вивченні змісту управління природокористуванням та охороною довкілля не дійшли спільної думки. *Подана робота має на меті дослідження стану та змісту державного управління в зазначеній галузі для визначення базового поняття, придатного для законодавчого використання в подальшому.*

Поняття "природокористування" є одним із найпоширеніших у сучасній літературі різного спрямування. Під ним розуміють сукупність впливу людства на географічну оболонку Землі: мається на увазі сукупність усіх форм експлуатації природоресурсного потенціалу та заходів щодо його збереження. Виділяють три аспекти: а) видобуток та переробка природних ресурсів та їх відтворення; б) використання та охорона природного середовища; в) відновлення екологічної рівноваги природних систем [1].

За роки незалежності в Україні було прийнято багато розрізних нормативно-правових актів адміністративно-правового регулювання екологічних відносин, які визначають дещо нові підходи до управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища України. Проте, якихось вагомих узагальнень, або ж відповідних наукових розробок з вказаної проблематики не було здійснено, що, наразі і створює певне розмежування між прак-

тикою правового регулювання та рівнем теоретичного дослідження в даній сфері екологічного права.

Одним з ключових питань, що несе на собі не тільки наукове, але й величезне практичне значення, є поняття управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища. Аналіз чинного вітчизняного законодавства, теоретичних досліджень, правотворчої та правозастосовчої діяльності демонструє, що поширеним є використання різноманітних термінів та правових категорій, які в цілому так чи інакше виражають зміст управління, в тому числі в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Зокрема, органом, що здійснює виконавчу владу в Україні є Кабінет Міністрів України (далі КМУ), який відповідно до ст. 113 Конституції України є найвищим органом у системі органів виконавчої влади. Так, ст. 116 Основного закону вказує, що КМУ забезпечує проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [2]. Категорія "забезпечує" наразі пов'язана з реалізацією функцій та повноважень, що покладені на органи державної влади у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища. В усіх інших випадках правовий термін "забезпечує" застосовується переважно до поняття управління або ж регулювання. КМУ забезпечує, здійснює координування роботи органів держуправління, зокрема міністерств та відомств щодо спільного проведення заходів з реалізації екологічних програм. Більш детально даний зв'язок можна прослідкувати та проаналізувати за лісовим законодавством. Згідно зі ст. 27 ЛКУ КМУ у сфері лісових відносин: 1) забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісових відносин; 2) спрямовує та координує діяльність органів виконавчої влади щодо організації охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 3) забезпечує розроблення та виконання загальнодержавних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів; 4) затверджує державні програми з охорони, захисту, використання та відтворення лісів [3].

Важливо звернути увагу на такі теоретико-правові категорії, як "здійснення влади", "здійснення повноважень" та "здійснення управління". Дані категорії означають реалізацію (здійснення) того чи іншого правового явища - влади, повноважень, управління. І важливо наголосити, що ці категорії є тісно пов'язаними між собою. У відповідності до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто влада в державі та її безпосередня реалізація здійснюється че-

рез відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування. В свою чергу, ці органи наділені владними повноваженнями, які дозволяють їм вирішувати в межах допустимих законом прав певні питання. Цілком зрозуміло, що повноваження окремих органів державної влади та органів місцевого самоврядування можуть мати окремі форми прояву в залежності від тих конкретних завдань та функцій, що ними здійснюються.

Виходячи з проблеми поданого дослідження необхідно уточнити та розмежувати поняття категорій "повноваження" та "управління". При регулюванні відносин щодо управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища екологічне законодавство України застосовує категорію "повноваження". Так, в розділі II Водного Кодексу України (далі ВКУ), що встановлює основи управління у сфері використання та охорони водних об'єктів, визначені повноваження КМУ, Уряду АРК, місцевих Рад та їх виконавчих комітетів, спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади та інших державних органів відповідно до законодавства України. Крім того, визначено, які органи виконавчої влади є спеціально уповноваженими у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, а саме, ними є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань водного господарства, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань геології та використання надр, їх органи на місцях та інші державні органи відповідно до законодавства [3]. Зважаючи на вищезазначене, є всі підстави розглядати категорію "повноваження" як сукупність дій, що ними законодавчо наділені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у сфері раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища.

Владні повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, нормативно-правовими актами, положеннями про органи державної влади та органи місцевого самоврядування а також іншими нормативно-правовими актами. Вочевидь, що повноваження конкретного органу, які закріплені в Конституції та Законах України не можуть змінюватися подальшими окремими правовими актами державних органів та органів місцевого самоврядування. Перелік повноважень тих чи інших органів, визначений чинним законодавством України, і є нормативною основою для діяльності даних органів.

Разом з тим практика правового регулювання відносин у сфері управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища виробляє різноманітні форми реалізації владних повноважень органів держави та особливо органів місцевого самоврядування. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища визначені в ст. 33 Закону України "Про місцеве самоврядування" [4], Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", в земельному, водному, лісовому законодавствах, в законодавстві про надра, в статутах місцевого самоврядування та інших нормативно-правових актах.

Але, вважається, не зовсім коректно говорити виключно про повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, адже дуже важливе місце займають повноваження громадян, юридичних осіб, громадських об'єднань щодо управління природокористуванням та охороною довкілля. Відповідно до ст. 9 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" громадяни України мають право об'єднуватися в громадські природоохоронні формування, приймати участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, внесення пропозицій до органів держави та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань, участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони довкілля, раціонального і комплексного використання природних ресурсів, участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи і т.д. [3].

В юридичній літературі, як і в Українському законодавстві, поряд з такою важливою для дослідження категорією, як "повноваження", використовується термін "компетенція". На нашу думку, їх розмежування має досить велике значення для характеристики самого змісту управління природокористуванням та охороною довкілля. При цьому, якщо спочатку в ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" здебільшого використовується поняття "компетенція" [3], то в наступних законодавчих актах (Лісовому Кодексі України, ЗУ "Про тваринний світ" та ін.) застосовується категорія "повноваження" сто-

совно органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим у юридичній літературі зазначається, що державно-владні повноваження знаходять своє відображення в компетенції органів державної влади.

Управління займає особливе, визначне місце в даному ланцюзі категорій і є конкретно вираженою сферою дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення власних повноважень. Управління розглядається як найважливіший елемент організаційно-правового впливу щодо раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища, що володіє необхідним механізмом такого впливу, включаючи мету та завдання управління, його форми, методи та функції. В чинному законодавстві України, як і в юридичній літературі, певним чином відображається звуження значення управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища. Також залишається осторонь така важлива складова управління як зобов'язання держорганів, органів місцевого самоврядування, громадян та громадських об'єднань у сфері природокористування та охорони довкілля.

Між іншим, повноваження органів управління - це не тільки їх права, але й певні обов'язки в сфері своєї дії. Їх повноваження визначені таким чином, що органи державної влади та місцевого самоврядування, не мов би, переважають над усіма, і начеб-то не береться до уваги ст. 5 Конституції України, відповідно до якої народ здійснює свою владу безпосередньо та опосередковано через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Звернемося до статей 7; 8; 8-1; 9; 10 ВК України, в яких визначені повноваження держорганів у сфері використання та охорони водних об'єктів. Характерним рядом повноважень є: "здійснювати", "встановлювати", "організувати", "координувати", "розроблювати", "затверджувати", "погоджувати", "вирішувати" "контролювати", "обмежувати" і т.д. Все це пояснюється загальним підходом держави до природоохоронної діяльності та використанню природних ресурсів. У Конституції України не визначені обов'язки держави у даній сфері.

Необхідно навести таку актуальну думку професора А. И. Бобилева, який у свій час при розробці Конституції Республіки Білорусь (далі РБ) активно висловив свою наукову позицію щодо необхідності внесення змін в Конституцію РБ, статті, яка б містила посилання на обов'язки держави щодо раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Вченим було за-

пропоновано наступні зобов'язання держави: а) здійснювати заходи щодо поступового скорочення з повною наступною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище речовин небезпечних для здоров'я людей; б) забезпечувати екологічно обґрунтоване розташування та подальший розвиток виробничих сил в державі; в) здійснювати стеження за показниками здоров'я населення з виявленням факторів, що негативно впливають на навколишнє природне середовище; г) створювати та розвивати на території держави заповідники, заказники, пам'ятки природи та національні парки з метою забезпечення охорони навколишнього природного середовища та захисту історичних та культурних цінностей; д) здійснювати раціональне природокористування в державі, яке буде здатне забезпечити екологічну стабільність [5, с. 28-29].

Аналогічним чином подібні пропозиції логічно виходять також з огляду на аналіз конституцій інших зарубіжних країн. Так, відповідно до Основного Закону Португалії на державу покладається обов'язок через компетенцію офіційних органів та звернення до народної ініціативи: попереджувати та вести боротьбу з забрудненням, його наслідками та шкідливими формами ерозії; облаштовувати територію на кшталт екологічно збалансованих зон; створювати та розвивати заповідники, природні парки з метою класифікації ландшафтів, місцевостей, гарантій захисту природи, охорони історичних та культурних цінностей; підвищувати раціональне використання природних ресурсів, захищаючи їх здатність до самооновлення та екологічної стабільності. При цьому, наприклад, у федеральній Конституції Швейцарії основна увага звертається на обов'язки держави щодо раціонального використання та захисту водних ресурсів; в Конституції Греції більш детально регламентуються форми використання та охорони лісів і лісних масивів; в Конституції Франції закріплено, що держава має забезпечувати гармонічний баланс населення, що проживає в міському та сільському середовищах [5, с. 28].

Вважається за необхідне встановити в Конституції України обов'язки держави здійснювати такі пріоритетні напрямки екологічної політики як: раціональне і комплексне використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. На нашу думку, це доцільно зробити шляхом розширення ст. 13 Конституції України, включивши до неї положення, що на державу покладається обов'язок попереджувати та вести боротьбу з забрудненням, його наслідками та шкідливими формами ерозії, облаштовувати території екологічно збалансованих зон, ство-

рювати та розвивати заповідники, природні парки з метою захисту навколишнього природного середовища та охорони історичних та культурних цінностей, підвищувати раціональне і комплексне використання природних ресурсів, захист їх здатності до самовідновлення та екологічної стабільності, через повноваження державних органів, органів місцевого самоврядування, народну ініціативу.

Актуальним та об'єктивно необхідними є закріплення обов'язків держави в Конституції України в даній сфері, з огляду на те, що в ст. 66 встановлено обов'язки громадян щодо раціонального використання природних ресурсів, а обов'язки держави в цій важливій сфері конституційно не закріплені. Схожа ситуація склалася і з нормативно-правовими актами, які регулюють організацію та діяльність органів місцевого самоврядування, що теж потребує додаткових змін. А саме, в статуті кожного міста має бути визначено обов'язки органів місцевого самоврядування забезпечувати належні санітарно-гігієнічні умови життя населення, здійснювати благоустрій території міста, організовувати населення на прибирання та очистку природних об'єктів, забезпечити екологічну безпеку населення і т.д.

Узяти хоча б Статут міста Львів [6]. Бракує йому саме визначення та закріплення обов'язків щодо забезпечення перерахованих вище заходів. Це має вплинути на склад повноважень держорганів та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і, таким чином, на зміст управління природокористування та охорони довкілля. Управління має розумітися як діяльність з використання не тільки прав, але і виконання обов'язків відповідними органами щодо раціонального та комплексного використання та охорони навколишнього природного середовища, тобто в процесі управління реалізуються права та обов'язки місцевого самоврядування і громадських об'єднань в межах власної компетенції.

В зміст управління входить також забезпечення законності. Це витікає з положень Конституції України, де закріплено, що органи держави, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання мають дотримуватися Конституції та законів України. Проте, оскільки суб'єктами права виступають органи місцевого самоврядування, то вони не тільки застосовують закони та підзаконні акти, але й самі генерують велику кількість нормативно-правових актів, які мають прийматися відповідно до закону. Це відноситься цілком і до характеристики управління природокористуванням і охороною довкілля. Досить детальний системний аналіз стану законності у сфері природокористування та екології в цілому здійснено авторами наукових робіт різного спрямування [7].

Слід відмітити, що в юридичній літературі досить широко здійснюється дослідження поняття управління природокористуванням та охороною навколишнім природним середовищем. Окремі автори в процесі дослідження поняття "державного управління" у сфері природокористування визначають його як організуючу діяльність компетентних органів держави щодо практичного здійснення задач та цілей, що пов'язані безпосередньо з охороною навколишнього природного середовища [8, с. 180]. Не можна цілком погодитися з наведеною думкою, адже вищенаведена дефініція не дає повного відображення справжнього змісту управління в обраній сфері дослідження: по-перше, воно таким чином зводиться лише до держуправління, по-друге, воно пов'язано лише з охороною довкілля.

Окремі сумніви в іншій роботі викликає також підміна поняття "управління природокористуванням" та "охороною навколишнього природного середовища" категорією "державне регулювання екологічного користування та охороною навколишнього природного середовища" [9, с. 207]. В даному випадку управління знову ж таки пов'язується лише з державним регулюванням, цілком ігноруючи при цьому діяльність таких важливих суб'єктів управління як місцеве самоврядування та громадські об'єднання. При цьому регулювання розуміється як функція організаційних систем, що забезпечує збереження їх визначеної структури, підтримка режиму діяльності, реалізацію їх програм та цілей [9, с. 207].

На відміну від вищенаведеного, дефініція, надана такими науковцями, як А. І. Бобильов і С. А. Балашенко [5, с. 71], на думку яких управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища – це діяльність держави щодо організації раціонального використання, відтворення природних ресурсів, охорони та захисту навколишнього середовища, а також щодо забезпечення режиму законності в екологічних відносинах, вважається більш раціональною та зваженою.

Як бачимо, увагу авторів в усіх випадках звернено на те, що процес управління спрямований на практичне здійснення конкретних цілей, задач, програм у сфері раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Всі ці авторські трактування мають право на існування, проте, на нашу думку, в процесі управління здійснюються наступні завдання: а) чітка та послідовна реалізація чинного екологічного законодавства, його дотримання всіма суб'єктами правовідносин; б) раціональне і комплексне використання та охороною природних ресурсів, збереження природних об'єктів та

природного середовища існування людини; в) попередження екологічно шкідливого впливу господарської та іншої діяльності на середовище існування людини та її здоров'я; г) здійснення екологічних програм; д) забезпечення екологічної безпеки.

Суть державного управління полягає у впливі органів державної влади на інші органи, з якими встановлюються вертикальні та горизонтальні зв'язки [10, с. 57; 11, с. 19]. Окрім того необхідно зазначити, що даний вплив здійснюється не лише на вищеперераховані органи, але й на організації, установи, підприємства, та окремих громадян. Найбільш повним видається визначення поняття державного управління, у відповідності до якого воно складає ціленаправлену, організуючу, підзаконну, виконавчо-розпорядчу та регулюючу діяльність системи органів виконавчої влади, які здійснюють функції державного управління (обумовлені функціями самої держави) на основі і задля виконання законів у різноманітних галузях та сферах соціально-культурного, господарського та адміністративно-політичного будівництва [12, с. 30-31].

На основі проведеного нами аналізу змісту управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища вважаємо за можливе сформулювати базове, яке в подальших роботах набуде обґрунтованої деталізації, поняття "управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища" - це нормативно визначена діяльність органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадян та громадських організацій щодо реалізації своїх прав та обов'язків у сфері раціонального і комплексного використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, забезпечення режиму законності в екологічних відносинах щодо практичного здійснення цілей та задач в даній галузі.

Використана література:

1. Сучасні проблеми природокористування в Україні / Андрієць В., Короленко М. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://intkonf.org/pinko-vs-andriets-t-v-korolenko-t-v-suchasni-problemi-prirodokoristuvannya-v-ukrayini/> Заголовок з екрану.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Голос України від 13 липня 1996 р. - № 128 (1378). - (Зі змін. та допов.)
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон України від 16 жовтня 2012 р. № 5456-VI / Урядовий кур'єр від 4 грудня 2012 р. - № 223. - С. 9 - 16.

4. Про місцеве самоврядування : Закон України. - ВВР. - 1997. - № 24. - Ст. 170. - (зі змін. та доповн.)
5. Бобылев А. И. Балашенко С. А. Вопросы общей теории экологического права. Минск. - 1991. - 289 С.
6. Статут Львівської міської ради. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://lvivrada.gov.ua/miskarada/statut>. - Заголовок з екрану.
7. Бринчук М. М. Проблемы совершенствования экологического законодательства в субъектах РФ; - В кн.: Теоретические основы формирования экологического, аграрного, земельного, предпринимательского законодательства в субъектах РФ. Сборник научных трудов. Оренбург. 1997.
8. Экологическое право. Учебник под редакцией В. Д. Ермакова и А.Я Сухарева. - М. - 1997. - С. 180.
9. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М.: Юристь. 1996. С. 207.
10. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М. - 1980. - С. 57.
11. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новороссийск, 2006.- С. 19.
12. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2004. - С. 30 - 31.