

УДК 349.6

О.П. Шем'яков

**КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ УПРАВЛІННЯ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ ТА ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ**

У статті досліджуються теоретичні питання класифікації видів управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища, визначено сучасні проблеми та запропоновано базові поняття. Робота є частиною комплексного дослідження правових питань регулювання суспільних відносин у галузі використання й охорони природних ресурсів.

Ключові слова: класифікація видів управління; природокористування; охорона навколишнього природного середовища; державне управління.

В статье исследуются теоретические вопросы классификации видов 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: классификация видов; природопользование; охрана окружающей природной среды; государственное управление.

In article explore theoretical questions of classification types of management 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: classification types of management, property to subsoil assets, the right of nature use, the legal capacity of nature using, guard of nearby natural environment; state management.

Сформовані численні зв'язки між людиною й навколишнім природним середовищем потребують урегулювання для забезпечення раціонального природокористування, збереження природного різноманіття та екологічної безпеки, прав та інтересів людини нинішнього та наступних поколінь. Належна реалізація відповідних зв'язків людини та природи багато в чому залежить від ефективної та злагодженої управлінської діяльності в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, присвячених розгляду вказаної проблеми (Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Н.С. Малєїн, С.В. Разметаєв, З.В. Ромовська, Г.М. Стоякін, М.В. Шульга та ін.) показує, що науковці при визначенні класифікації видів управління природокористуванням та охороною довели не дійшли спільної думки. Ця праця має на меті дослідження різних критеріїв у зазначеній галузі для обґрунтування та

класифікації видів управління, придатної для законодавчого використання в подальшому.

За роки незалежності в Україні було прийнято багато розрізних нормативно-правових актів, які мають на меті адміністративно-правове регулювання екологічних відносин і визначають дещо нові підходи до управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища України. Проте і зараз існують певні суттєві розмежування між практикою правового регулювання та рівнем теоретичного дослідження у цій сфері екологічного права. Наприклад, досі не існує загальноприйнятої термінології та класифікації видів управління природокористуванням та охороною довкілля: 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 та види управління, і така неоднозначність у термінології ускладнює як правотворчу, так і правозастосовчу діяльність.

Зокрема, щодо органів виконавчої влади в Україні в законах і нормативних актах використовується термін "забезпечує". Так, наприклад, ст. 116 Основного закону вказує, що КМУ забезпечує проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки й природокористування [1]. Категорія "забезпечує", на нашу думку, наразі пов'язана з реалізацією функцій та повноважень, покладених на органи державної влади у сфері раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища. В усіх інших випадках правовий термін "забезпечує" застосовується переважно до поняття управління або ж регулювання. Так, КМУ забезпечує, здійснює координування роботи органів державного управління, зокрема міністерств та відомств щодо спільного проведення заходів з реалізації екологічних програм.

Важливо, на нашу думку, звернути увагу на такі теоретико-правові категорії, як "здійснення влади", "здійснення повноважень" та "здійснення управління". Ці категорії означають реалізацію (здійснення) того чи іншого правового явища – влади, повноважень, управління. І важливо наголосити, що ці категорії є тісно пов'язаними між собою. Відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто влада в державі та її безпосередня реалізація здійснюється через відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування. Ці органи наділені владними повноваженнями, і цілком зрозуміло, що повноваження можуть мати окремі форми прояву залежно 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”. Зважаючи на раніше проведене дослідження [2], є всі підстави розглядати категорію “повноваження” як сукупність дій, що ними законодавчо наділені органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування у сфері раціонального використання природних ресурсів та охорони довкілля. Перелік повноважень тих чи інших органів, визначений чинним законодавством України, і є нормативною основою для діяльності цих органів.

Водночас практика правового регулювання відносин у сфері управління природокористуванням та охороною довкілля виробляє різноманітні форми реалізації владних повноважень органів держави та органів місцевого самоврядування. Але, уважається, не зовсім коректно говорити тільки 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, брати участь в обговоренні та вносити пропозиції до проєктів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва й реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь у прийнятті рішень із цих питань; брати участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального й комплексного використання природних ресурсів; брати участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях із питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стаціях розміщення, проєктування, будівництва й реконструкції об'єктів та в проведенні громадської екологічної експертизи тощо [3].

У законодавстві поряд з поняттям “повноваження” використовується термін “компетенція”, а в юридичній літературі зазначається, що державно-владні повноваження знаходять своє відображення в компетенції органів державної влади. Управління займає особливе, визначне місце в цьому лапозі категорій, оскільки воно є конкретно вираженою сферою дій органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно здійснення власних повноважень і розглядається як найважливіший елемент організаційно-правового впливу щодо раціонального природокористування та охорони

довкілля, а також володіє необхідним механізмом такого впливу, уключаючи мету та завдання управління, його форми, методи та функції.

У юридичній літературі окремі автори в процесі дослідження поняття "державного управління" у сфері природокористування визначають його як організуючу діяльність компетентних органів державної влади щодо практичного здійснення завдань та цілей, що пов'язані безпосередньо з охороною навколишнього природного середовища [4, с. 180]. Не можна цілковито 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 державного управління, цілком ігноруючи при цьому діяльність таких важливих суб'єктів управління як місцеве самоврядування та громадські об'єднання; по-друге, воно пов'язане лише з охороною довкілля [5, с. 207]. Усі ці авторські трактування мають право на існування, проте, на нашу думку, у процесі управління виконуються такі завдання: а) чітка та послідовна реалізація чинного екологічного законодавства, його дотримання всіма суб'єктами правовідносин; б) раціональне й комплексне використання та охорона 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) виконання екологічних програм; д) забезпечення екологічної безпеки.

На основі проведеного дослідження, вважаємо, що класифікацію видів управління природокористуванням та охороною довкілля доцільно проводити, базуючись на запропонованому раніше понятті "управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища" як нормативно визначеної діяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадян та громадських організацій щодо реалізації своїх прав та обов'язків у сфері раціонального й комплексного використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, забезпечення режиму законності в екологічних відносинах щодо практичного здійснення цілей та завдань у цій галузі [2, с. 320].

Крім того, класифікацію видів управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища неможливо розглядати безвідносно суб'єкта та об'єкта цього виду управління. У цьому значенні управління являє собою цілеспрямований упорядкований вплив, що реалізується у зв'язку між суб'єктом та об'єктом, і здійснюється безпосередньо суб'єктом управління [6, с. 5]. Як суб'єкти управління виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування та організації, а саме: підприємства, установи, громадські об'єднання та інші. Виходячи з цього,

завичай, виділяють: 1) державне управління; 2) муніципальне управління; 3) виробниче управління. Інколи автори виділяють ще й громадське управління [7, с. 42; 8, с. 174]. Водночас одні автори у сфері охорони навколишнього природного середовища і природокористування визнають лише державне управління [4, с. 180], інші - схиляються до визнання державного та муніципального видів управлінь [6, с. 451–465].

Звісно, найбільший сектор у системі управління природокористуванням і охороною довкілля займає саме державне управління, оскільки суть державного управління полягає у впливі органів державної влади на інші органи, з якими встановлюються вертикальні та горизонтальні зв'язки [9, с. 57]. Окрім того, необхідно зазначити, що цей вплив здійснюється не лише на вищеперераховані органи, але й на організації, установи, підприємства, громадські організації та окремих громадян. Найбільш повним видається визначення поняття державного управління, відповідно 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 та задля виконання законів у різноманітних галузях та сферах соціально-культурного, господарського та адміністративно-політичного будівництва [10, с. 30–31].

У сфері управління природокористуванням та охороною довкілля державне управління традиційно є найпоширенішим у нашій країні, саме цей вид управління частіше аналізують та досліджують науковці. У контексті поданої роботи необхідно зробити акцент на таке:

1) державне управління у сфері природокористування і охорони довкілля реалізується системою органів виконавчої влади, однак не є ключним суб'єктом управління;

2) державне управління включає в себе відповідну цілеспрямовану організаційну, виконавчо-розпорядчу та регулюючу діяльність органів виконавчої влади в галузях, пов'язаних із природокористуванням та охороною довкілля;

3) ця діяльність проявляється в реалізації функцій держави, причому у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища реалізуються тією чи іншою мірою всі функції держави;

4) державне управління природокористуванням та охороною довкілля здійснюється на основі та на виконання законів;

5) державне управління у сфері природокористування й охорони довкілля сьогодні традиційно класифікують на види за загальноприйнятою основою, якою слугують певні об'єкти природи. Виходячи з цього, розрізняють: управління землекористуванням; надкористуванням; водокористуванням; використанням атмосфери; лісокористуванням; користуванням рослинним світом; користуванням тваринним світом.

Однак, на нашу думку, відсутність загальноприйнятої теоретично обґрунтованої та нормативно закріпленої концепції щодо класифікації видів управління природокористуванням та охороною довкілля не лише позбавляє вітчизняне екологічне право уніфікованої побудови й визначеності нормативно-правових актів, а й уповільнює загальний розвиток розвитку цієї галузі законодавства. Уважаємо, що класифікація видів управління у сфері природокористування та охорони довкілля може й повинна здійснюватися за різними чинниками й стосуватися не лише державного управління.

Так, наприклад, пропонується класифікація видів управління за основними його функціями, якими є: 1) інформаційне забезпечення діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, окремих громадян; 2) прогнозування та моделювання; 3) планування; 4) організація; 5) розпорядницька діяльність; 6) керівництво; 7) координація; 8) контроль; 9) регулювання; 10) облік [10, с. 39-43]. Така класифікація під час правотворчої діяльності дозволить законодавцві більш раціонально та повно формувати компетенції того чи іншого суб'єкта управління у сфері природокористування та охорони довкілля зважаючи на комплексність завдань такого управління та особливості загального статусу певного суб'єкта управління.

Класифікація управління на види може бути здійснена за іншими підставами, наприклад, за територіальною організацією: на загальнодержавне, регіональне й місцеве. Однак, що стосується управління природокористуванням та охороною довкілля, слід узяти до уваги деякі особливості. Так, територіальна організація України спрямована на поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Територіальний розподіл суспільних інтересів у галузі охорони природи визначається територіальними обсягами природних геоекосистем і поділяється на: а) загальнодержавні, що поширюються на всю територію України; б) регіональні, що охоплюють територію в межах двох або більше областей та Автономної Республіки Крим чи поширюються на територію суміжних держав та акваторію морської економічної зони; в) місцеві, що охоплюють територію в межах Автономної Республіки Крим, області, району.

Такий об'єктивний характер просторового поширення природних систем створив територіальну невідповідність між адміністративними одиницями та природними системами як об'єктами управління, а тому виникає потреба у виділенні та посиленні значимості регіонального рівня управління природоохоронними заходами. Сучасна державна система управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища є занадто централізованою та з елементами відомчості, а це призводить до зниження ефективності управління на регіональному рівні,

зокрема щодо напрямів планування та використання інвестицій природоохоронного призначення, а також не дає можливості повністю врахувати територіальні інтереси у створенні екологічно безпечного довкілля.

Муніципальне управління охоплює діяльність органів місцевого самоврядування в межах територій муніципальних утворень. Його об'єктом є територіальне господарство в муніципальних утвореннях, що включає в себе виробничу та соціальну сфери [11, с. 27]. Зміст муніципального управління визначається чинним законодавством, а також нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. Інший основний вид управління має назву "виробничий". Він здійснюється в межах організації – підприємств, установ, громадських об'єднань їх управлінськими органами – адміністрацією. Ці управлінські функції виконуються адміністрацією організації на основі положень нормативно-правових актів органів державної влади, актів органів місцевого самоуправління, уставу організації та інших локальних нормативних актів. Усі вищеперераховані види управління: державне, муніципальне та виробниче перебувають між собою в стійкому, безперервному взаємозв'язку [12, с. 22]. Однак, на нашу думку, не можна ігнорувати такий вид управління у сфері природокористування та охорони довкілля як громадське управління, становлення і розвиток якого підтримується державою й відповідає сучасним тенденціям суспільного життя в цивілізованих країнах. Уважається, що саме цей вид управління на регіональному рівні може стати провідним і забезпечити дотримання балансу інтересів загальнодержавних і місцевих.

Проведені теоретичні дослідження дозволяють сформулювати авторські пропозиції щодо правил уживаності запропонованих класифікацій видів управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища задля уніфікації в законотворчій діяльності побудови нормативно-правових норм, які регулюють розглядувану сферу діяльності, відповідно до сучасних вимог і стану суспільних відносин.

Використана література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Голос України* від 13 липня 1996 р. – № 128 (1378). – (Зі змін. та допов.).
2. Шем'яков О. П. Зміст управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища в Україні / О. П. Шем'яков // *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. – 2013. – № 1 (62). – С. 313 – 324.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. (в редакції від 21 червня 2001 р. № 2556-III // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 41. – Ст. 546. – (із змін. та допов.).

4. Экологическое право : [учебник] / под. ред. В. Д. Ермакова, А. Я. Сухарева. – М. : Наука, 1997. – С. 180.
5. Ерофеев Б.В. Экологическое право России / Б. В. Ерофеев. – М. : Юристъ, 1996. – С. 207.
6. Административное право Российской Федерации / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. – М. : Юристъ, 1997. – С. 649.
7. Экологическое право : [учебник] / Духно Н. А., Чубуков Г. В. – М. : Наука, 2000. – С. 42.
8. Экологическое право : [учебник] / М. М. Бринчук. – М. : Знание. – С. 174.
9. Теория и практика государственного управления / Н. М. Добрынин. – Новороссийск : Наука, 2006. – 619 с.
10. Административное право : [учебник для вузов] / Бахрах Д. Н., Росинский Б. В., Стариков Ю. Н. – М. : Юристъ, 2004. – С. 730.
11. Муниципальный менеджмент : [учебное пособие для вузов] / под ред. Т. Г. Морозовой. – М. : Знание, 1997. – 522 с.
12. Круглов В. В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В. В. Круглов. – Екатеринбург, 1999. – С. 22.