

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

Стан взаємодії суспільства з природою значно погіршує проблема відходів. На відміну від суспільного виробництва і побуту людини, жива природа в цілому безвідходна. Вона наділена властивістю замкнутого циклу обміну речовин, споживання природних ресурсів, а в результаті ж господарської діяльності у природне середовище повертається величезний обсяг відходів. Їх маса зростає до такої кількості, що природне середовище не тільки не здатне розмістити їх, а й втратило можливість до саморегуляції та самовідтворення. За оцінками фахівців, якщо людство не подолає проблему переробки й утилізації господарських та інших видів відходів, не навчиться ефективному поводженню з відходами, то воно може загинути від їх негативного впливу [1, 10].

Потреба узгоджених дій для одержання людиною бажаного результату діяльності зумовила появу управління. Управляти — це означає передбачати (враховувати майбутнє і розробляти програму дій), організовувати (створювати подвійний — матеріальний і соціальний — організм установи), розпоряджатися (примувати колектив працювати належним чином), координувати (взаємопов'язувати, об'єднувати, гармонізувати всі дії і зусилля) і контролювати (забезпечувати, виконання відповідно до встановлених правил) [2, 160].

У кожний певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини [3, 23].

В юридичній науці традиційно прийнято виділяти три види управління: технічне, біологічне, соціальне. Під технічним управлінням розуміють управління технікою, технологічними процесами, машинами. Біологічне управління — це управління процесами життєдіяльності живих організмів. Соціальне управління, як особливий вид управління, являє собою вплив одних людей на інших для упорядкування соціально важливих процесів, забезпечення стійкого розвитку соціальних систем. Тобто соціальне управління виникає там, де має місце суспільна діяльність людей, яка зумовлює необхідність здійснення керівництва даною спільнотою для приведення відносин у певну систему та їхнього упорядкування [2, 161]. Професор Ю. П. Битяк при цьому наголошує, що технічне і біологічне управління здійснюються в рамках соціального, оскільки усі види управління пов'язані з об'єднанням зусиль людей для досягнення відповідних цілей, але мають різну направленість (об'єкт) [4, 5]. Погоджуючись

з вищесказаним, вважаємо за необхідне зауважити, що всі системи взаємовідносин «техніка — людина — природа» прямо чи опосередковано впливають одна на одну.

Доцільним буде погодитися з авторами підручника «Екологічне управління», які визначають систему «природа — суспільство» як «систему систем» [5, 10]. Ними наведено перелік специфічних властивостей системи «природа — суспільство», що дійсно дуже важливо враховувати: господарський вплив поширюється не лише на природний об'єкт (систему), а й на підсистеми, що його оточують, та надсистеми, до яких він входить і які «прагнуть» знівелювати впливові зміни. У зв'язку з цим витрати на перетворення природи ніколи не обмежуються тільки витратами на безпосередньо заплановані впливи; природні ланцюгові реакції виходять зазвичай за межі зміни речовин та енергії і впливають на динамічні властивості екологічних систем; вторинна екологічна рівновага, що склалася поступово, як правило, більш стала, ніж первинна, але потенційний «запас перетворення» (тобто майбутніх можливостей) при цьому скорочується; невідповідність «цілей» еколого-системної регуляції і «цілей» господарювання може призвести до деструкції природного утворення. А це означає, що сили природи і сили господарських перетворень за більшої вагомості останніх у ході протистояння спочатку «гасять» одні одних, а потім природна складова системи починає руйнуватися; технічні системи впливу (техногенного впливу) за довгострокового інтервалу часу завжди, в остаточному підсумку, менш економічно ефективні, ніж природні та природно спрямовані; раціональне господарювання можливе лише в певних екологічних межах оптимальних розмірів; більший чи менший вихід за ці межі знижує господарську ефективність; неможливо, як правило, переступити через фазу послідовного розвитку екологічної системи; одиниця відновленого ресурсу може бути одержана тільки за певного інтервалу часу, який визначається швидкістю функціонування системи та її ієрархій. Упродовж встановленого часового інтервалу не можна переходити рамки обмежень, що визначаються екологічними законами і принципами; перетворювальна діяльність не повинна виводити екологічні системи зі стану рівноваги, особливо коли йдеться про надмірне зменшення якогось із надто важливих системоутворювальних компонентів. Якщо обставини змушують іти на ризикований крок, потрібна достатня компенсація у вигляді зміни, поповнення втраченого системою (наприклад, збалансована вирубка і водночас дбайливе насадження лісів).

Глибока екологічна криза, що існує на даний момент у планетарному масштабі, вимагає від людства суттєвого перегляду концептуальних засад взаємодії суспільства з природним середовищем. З'являється нове завдання — через збереження вже значно зміненого людиною природного середовища збереження самих себе. Взаємовідносини суспільства і природи можуть стати гармонійними лише тоді, коли людство, спираючись на вже пізнані природні закономірності, прийме на себе функцію системного управління соціально-екологічними і природовідновлюваними процесами, щоб досягти соціально-екологічної рівноваги.

У процесі історичного розвитку суспільства виникали та перевірялися на ефективність різні соціальні регулятори: релігія, мораль, звичаї, політика, право тощо. Серед інших правове регулювання відрізняє високий рівень формалізації, ієрархічності, цілісності, процесуальності та гарантованості. В ролі соціального феномена цивілізації, елемента культури, міри свободи та справедливості право характеризується як мета по відношенню до суспільства, набуває потужного соціального звучання [6, 722].

Правове регулювання як інструмент соціального управління покликане впорядкувати суспільні відносини, забезпечити реалізацію законних інтересів суб'єктів права. Правове регулювання є специфічним правовим впливом, пов'язаним з перетворенням правової можливості, що міститься у правових нормативах, у правову дійсність [7, 43]. Це здійснюваний усією системою юридичних засобів вплив на суспільні відносини для їх впорядкування. Фундаментальними складовими системи екологічного управління визначають такі: екологічні закономірності; регулятивні закони; екологічну політику; стандарти, нормативи, ліміти; методології системного підходу; кадастри і механізми (методи) управління [5, 30].

Погоджуючись з тим, що регулятивні закони віднесено до фундаментальних складових системи, вважаємо за необхідне наголосити на важливості саме регулятивного законодавства, оскільки й екологічна політика, й стандарти, нормативи та ліміти, ведення кадастрів, моніторингу, функціонування економічного, адміністративного, інформаційно-контрольного й громадського механізмів управління спираються на чинне законодавство. Зокрема, вони безпосередньо спираються на Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року, Порядок розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 3 серпня 1998 р. № 1218, Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р., Порядок ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1360, Положення про моніторинг земель, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року № 661, Порядок здійснення державного моніторингу вод, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 815, та інші нормативно-правові акти.

Соціальна цінність правових засобів охорони природи від забруднення та засмічення відходами міститься в обов'язковому характері юридичних норм. З їх допомогою можливо домогтися впровадження у сферу взаємодії суспільства з природним середовищем організаційних, економічних, інженерно-технічних, біологічних, фізичних, хімічних та інших досягнень у галузі охорони природного середовища від забруднення відходами [8, 358].

Ефективність реалізації управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення еколо-

гічної безпеки безпосередньо залежать від якості його правового забезпечення. Саме законодавство України закріплює екологічні права та обов'язки громадян, екологічні інтереси суспільства та держави, механізми їх реалізації та захисту, регулює відносини в галузі використання, відтворення та охорони природних ресурсів, забезпечує вимоги екологічної безпеки тощо.

Стабільність законодавства, відсутність у ньому прогалин та комплексність охоплення предмета правового регулювання, наявність чіткої політики на всіх рівнях управління та усталеної структури державних органів, що її здійснюють у цілому або окремі її аспекти, чітке визначення прав та обов'язків всіх суб'єктів правовідносин, ефективність правозастосовчої діяльності — ці та інші чинники впливають на можливість вирішувати існуючі екологічні проблеми та запобігати виникненню нових.

У постанові Верховна Рада України від 6 жовтня 2005 року «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» [9] відзначається, що питання скорочення утворення відходів у рамках комплексної стратегії сталого розвитку України має особливе національне значення. Діяльність Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері поводження з відходами визнано незадовільною. Наслідками незадовільного державного управління, недосконалої нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами є: негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров'я людей і навколишнє природне середовище; відсутність дійових економічних стимулів для збору та переробки значної маси відходів; недосконалість економічних і правових механізмів управління у цій сфері; недосконалість сформованої в Україні інфраструктури і практики збору та видалення твердих побутових відходів, яка не передбачає селективного збирання корисних компонентів відходів як вторинної сировини; низький рівень інформаційного забезпечення суб'єктів господарської діяльності щодо технології утилізації відходів, будівництва та експлуатації об'єктів поводження з відходами і відсутність заходів, спрямованих на роз'яснення законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини та ін.

На жаль, з огляду на сучасний стан розвитку відносин у сфері поводження з побутовими відходами в Україні, можна констатувати, що більшість із вище перелічених факторів, що суттєво впливають на вирішення екологічних проблем та запобігання їм у цій сфері, ще не знайшли свого адекватного відображення в національному законодавстві.

Література

1. Природпоресурсове право України: Навч. посіб. / За ред. І. І. Каракаша. — К.: Істипа, 2005. — 376 с.
2. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — 896 с.
3. Державне управління: Навч. посіб. / За ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.

4. Административное право Украины: Учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец. / Под ред. Ю. П. Битяка. — 2-е изд. — Х.: Право, 2003. — 576 с.
5. Екологічне управління: Підручник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкіш, Г. О. Білявський та ін. — К.: Либідь, 2004. — 432 с.
6. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. П. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд. — М.: Юрист, 2000. — 776 с.
7. Оборотов Ю. М. Теорія держави та права (прагматичний курс). — О.: Юрид. л-ра, 2004. — 184 с.
8. Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. И. И. Каракаша. — О.: Латстар, 2001. — 478 с.
9. Про стан викопання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 р. // Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 49. — Ст. 525.

УДК 349.6:711.455(477)

С. О. Блюмина

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ЛІКУВАЛЬНО-ОЗДОРОВЧИХ РЕСУРСІВ

Необхідно зазначити, що єдиного законодавчого акта, який регламентує правовий режим використання природних ресурсів у лікувально-оздоровчих місцевостях, у цей час в Україні немає. Основний масив спеціальних норм, що регулюють правовий режим даних земель, міститься в Законі України «Про курорти» і прийнятих на його основі підзаконних нормативно-правових актах та інших нормативно-правових актах нашого законодавства.

Лікувально-оздоровча місцевість — природна територія, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань [1]. Поняття «лікувально-оздоровчий об'єкт» згадується в екологічному чинному законодавстві, але воно ототожнюється з поняттям «лікувально-оздоровча місцевість».

Природний лікувальний комплекс може мати правовий режим лікувально-оздоровчої місцевості, тобто природного комплексу, який має природні лікувальні ресурси. Відповідно до ст. 62 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, в межах лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан природного лікувального комплексу [2].

Закон передбачає, що оголошення природних територій лікувально-оздоровчими зонами здійснюється Верховною Радою України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а їх природоохоронний режим визначається Кабінетом Міністрів України та урядом Автономної Республіки Крим відповідно до законодавства України. Таким чином, Закон містить відсылну норму до курортного законодавства щодо порядку оголошення природних комплексів