

*В. М. Завгородня, канд. юрид. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

СИСТЕМА І КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ І ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Стаття присвячена розгляду поняття функцій державного управління у галузі природокористування і природоохоронної діяльності, визначенню їх системи та аналізу підходів до класифікації. Зроблено висновки щодо необхідності приведення структури органів державного екологічного управління і розподілу повноважень між ними у відповідність до системи функцій управлінської діяльності.

Ключові слова: управління у галузі природокористування і охорони довкілля; механізм державного екологічного управління; функції державного управління природокористуванням і охороною довкілля.

Статья посвящена рассмотрению понятия функций государственного управления в сфере природопользования и природоохранной деятельности, определению их системы и анализу подходов к классификации. Сделан вывод о необходимости приведения структуры органов государственного экологического управления и распределения полномочий между ними в соответствии с системой функций управленческой деятельности.

Ключевые слова: управление в области природопользования и охраны окружающей среды, механизм государственного экологического управления, функции государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави. Належне виконання зазначеного обов'язку можливе лише за умов створення в Україні ефективного механізму управління природокористуванням і охороною довкілля. На жаль, доводиться констатувати, що незважаючи на численні спроби реформувати та вдосконалити цей механізм, необхідний результат так і не був досягнутий. З часу набуття Україною незалежності неодноразово змінювалася система органів управління природокористуванням і охороною довкілля, створювалися та ліквідовувалися міністерства, відомства, комітети, служби, перерозподілялися повноваження, однак на ефективність управлінської діяльності ці трансформації практично не вплинули. Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” передбачено чергову реорганізацію цієї системи. Питання про те, чи буде вона дієвою і здатною вирішити поставлені перед нею соціальні завдання, залишається відкритим.

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 року, було ліквідоване майже через рік на підставі постанови уряду від 13 лютого 2008 року. 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.

Очевидно, що оптимізація механізму державного управління природокористуванням і охороною довкілля повинна здійснюватися на науковій основі. Враховуючи специфіку сфери управління, одним із найважливіших чинників, які мають бути враховані, є відповідність системи органів функціям управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень. Розгляду різних аспектів проблеми функцій управління у галузі природокористування і охорони довкілля приділено значну увагу у працях Ю. С. Шемшученка, А. П. Гетьмана, В. В. Костицького, В. М. Комарницького, Н. В. Кручиніної та інших авторів. Проте, незважаючи на значну кількість досліджень, у вітчизняній еколого-правовій науці та в теорії управління не склалося цілісного уявлення про систему функцій, узгоджених критеріїв класифікації,

а також єдиного підходу до принципів розподілу функцій між органами державного управління у галузі охорони навколишнього середовища.

Отже, **мета** цієї статті полягає у визначенні системи функцій управління в галузі охорони навколишнього середовища відповідно до сучасних умов та спробі сформулювати на цій основі рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання механізму управління природокористуванням і природоохоронною діяльністю.

Виклад основного матеріалу. В еколого-правовій літературі функції управління у сфері природокористування і природоохоронної діяльності визначаються як види діяльності державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій по забезпеченню організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту і охорони навколишнього середовища [1, с. 38]; основні напрямки діяльності відповідних суб'єктів щодо організації охорони довкілля [2, с. 86]. На нашу думку, більш доцільно визначати функції управління природокористуванням і охороною довкілля саме як напрямки управлінської діяльності, що є відносно відокремленими та включають в себе певні групи однорідних управлінських дій, об'єднаних за метою здійснення.

У найбільш загальній формі функції управління в сфері, що розглядається, врегульовані у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища". Так, у ч. 1 ст. 16 зазначається, що управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Розділи V-VII цього закону визначають основні положення щодо моніторингу довкілля (спостереження за станом навколишнього середовища), екологічної експертизи, екологічного прогнозування, обліку, інформування, стандартизації, нормування, контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища. Таким чином, вичерпного переліку функцій закон "Про охорону навколишнього природного середовища" не дає і комплексного їх регулювання не забезпечує.

У зв'язку з цим різними авторами система функцій розглядається по-різному. Так, В. В. Костицький додає до названих законом функцій видачі дозволів на спеціальне природокористування та функцію застосування заходів реагування до порушників екологічного законодавства [3, с. 243]. З останньою навряд чи можна погодитися, оскільки вона практично співпадає з інститутом юридичної відповідальності і реалізується, переважно, в межах правоохоронної діяльності. В. М. Комарницький вказує, зокрема, на існування таких функцій, як розподіл природних ресурсів, організація справляння плати за спеціальне природокористування, екологічна сертифікація [4]. Н. Р. Кобецька, вказуючи на невичерпність переліку, називає також ведення державних кадастрів природних ресурсів (відокремлюючи його від функції обліку в галузі використання природних ресурсів і охорони довкілля необґрунтовано, що, на наш погляд, необґрунтовано, оскільки кадастри є однією із форм ведення обліку), просторово-територіальний устрій природних ресурсів, лімітування в галузі використання і охорони довкілля [2, с. 87]. Автори підручника за редакцією А. П. Гетьмана та М. В. Шульги, не визначаючи, щоправда, критерій для класифікації, пропонують об'єднати функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля в кілька окремих груп. До групи організаційних функцій належать облік природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи. Група попереджувально-охоронних функцій включає спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічну експертизу; екологічний контроль. Нарешті, третя група – інші функції – об'єднує інформування про стан навколишнього середовища; стандартизацію і нормування у сфері природокористування і охорони довкілля; вирішення екологічних спорів [1, с. 38]. Зазначену класифікацію підтримують також Є. Ф. Глухачов та О. Д. Настечко [5].

О. Л. Дубовик для визначення функцій державного екологічного управління пропонує комплекс формальний ознак, у якому мають враховуватися: 1) приналежність суб'єкта управління до системи публічної влади; 2) надання суб'єкту управління у відповідних нормативно-правових актах повноважень щодо управління природокористуванням і охороною довкілля; 3) здійснення управлінських функцій від імені держави; 4) наділення суб'єкта управління для здійснення функції відповідними правовими засобами [6, с. 402-403]. Однак, як вбачається, наведені ознаки, справедливі для державного управління взагалі, не відображають специфіки основних напрямів управлінської діяльності у галузі природокористування та охорони довкілля.

Авторами проекту Екологічного кодексу України [7] було здійснено спробу розробки комплексного законодавчого врегулювання функцій управління в галузі охорони довкілля. Зазначеному питанню присвячено розділ IV проекту (статті 35-128), в якому визначені наступні функції: екологічний моніторинг; державний облік у галузі охорони довкілля та природокористування; інформування в галузі охорони довкілля; нормування (глава 10, присвячена нормуванню в галузі охорони довкілля, вміщує також статті, присвячені екологічній стандартизації,

сертифікації, ліцензуванню); планування заходів щодо охорони довкілля; екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний менеджмент організацій; екологічний контроль.

Отже, окремі функції управління в галузі природокористування і охорони довкілля, в першу чергу, ті, що прямо визначені у такій якості в законодавстві, безумовно визнаються більшістю дослідників. Серед таких функцій – екологічний моніторинг, екологічний контроль, екологічна експертиза, екологічне планування, екологічне нормування, державний облік у галузі охорони довкілля та природокористування, екологічне інформування.

Стосовно можливості виокремлення інших самостійних напрямків управлінського впливу в науковій літературі наявні значні розбіжності. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне зауважити наступне. По-перше, управлінська діяльність у галузі охорони довкілля має багатоаспектний характер і здійснюється різноманітними суб'єктами. Тому слід визначати більш широке коло функцій соціального управління і дещо вужче – управління державного. Такі функції, як екологічний аудит чи екологічний менеджмент організацій, безумовно, до державного управління віднесені бути не можуть ні за суб'єктами здійснення, ні за цілями. Їхнім основним завданням є оптимізація господарської діяльності певної організації, або, як вказано у преамбулі Закону України “Про екологічний аудит”, підвищення її екологічної обґрунтованості та ефективності. Зазначені цілі не змінюються навіть у тому випадку, коли йдеться про замовлення екологічного аудиту органами виконавчої влади, або про екологічний менеджмент державного підприємства.

По-друге, функція вирішення екологічних спорів як функція державного управління може бути виділена лише в частині тих спорів, що вирішуються в судовому порядку. Наприклад, ч. 4 ст. 158 ЗК України уповноважує органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішувати земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів.

По-третє, слід з'ясувати, як співвідносяться деякі функції між собою. Так, функція розподілу і перерозподілу природних об'єктів, на нашу думку, охоплює лише управлінські дії щодо передачі природних об'єктів у адміністративному порядку від одного суб'єкта власності до іншого (наприклад, із державної власності у приватну чи комунальну), але не діяльність щодо екологічного ліцензування, видачі дозволів на спеціальне використання природних об'єктів, викиди і скиди забруднюючих речовин, інші види шкідливого впливу на довкілля. В останньому випадку існує розподіл прав щодо природокористування та правомірного забруднення довкілля, а не самих природних об'єктів. Ці види діяльності є різними і за природою: розподіл і перерозподіл природних об'єктів ґрунтується на повноваженнях держави як власника і суверена щодо природних ресурсів своєї території; екологічне ліцензування та видача дозволів виступає однією з форм надання адміністративних послуг.

Спірним є також виділення окремої функції екологічного лімітування. Більш обґрунтовано уявляється позиція авторів проекту Екологічного кодексу України, які розглядають ліміти природокористування як один із різновидів екологічних нормативів, а саме, нормативи допустимого вилучення компонентів природного середовища (ст. 59 Проекту). У той же час екологічна сертифікація може розглядатися як самостійна управлінська функція, адже від нормування вона суттєво відрізняється. Метою екологічної сертифікації є не встановлення нормативних вимог, а оцінка і посвідчення відповідності цим вимогам (нормативам) виробленої продукції, природних об'єктів, організації діяльності щодо природокористування і охорони довкілля [4, с. 8].

Виходячи з викладеного, слід виділити наступні функції державного управління у галузі природокористування та охорони довкілля: розподіл і перерозподіл природних ресурсів; екологічний моніторинг; екологічний контроль; екологічна експертиза; екологічне планування; екологічна сертифікація; державний облік у галузі охорони довкілля та природокористування; екологічна стандартизація і нормування; екологічне інформування; екологічне ліцензування і видача дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, здійснення викидів і скидів забруднюючих речовин та інші види шкідливого впливу на довкілля; просторово-територіальний устрій природних об'єктів; вирішення екологічних спорів. Основними ознаками для визначення саме цих функцій є мета і завдання управлінської діяльності, характер методів її здійснення, єдність та однорідність дій, що опосередковують заходи управлінського впливу.

Класифікація функцій управління у галузі природокористування і охорони довкілля може здійснюватися за різними критеріями [1, с. 38; 4; 8, с. 142]. Проте вбачається, що найважливіше значення повинна мати класифікація, яка дала б основу для більш ефективної організації системи органів державного екологічного управління та розподілу повноважень між ними. Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що одним із важливих чинників ефективності державного управління природокористуванням і охороною довкілля є таке розмежування повноважень між управлінськими структурами, яке дозволило б не лише раціонально розподілити компетенцію, але і мінімізувати можливості для реалізації корупційних схем [9].

Висновки. Підводячи підсумок, спробуємо розділити функції управління природокористуванням і охороною довкілля на групи залежно від мети здійснення та основного спрямування:

1. Функції, спрямовані на створення організаційних умов для раціонального природокористування і забезпечення природоохоронних заходів. До них слід віднести: екологічне планування (у межах цієї функції органи державного управління визначають перспективи розвитку суспільних відносин у цій сфері, ставлять завдання та визначають засоби і ресурси для їх реалізації); розподіл і перерозподіл природних об'єктів; екологічне нормування і стандартизація. Зазначені функції мають переважно закріплюватися за центральними і місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції.

2. Функції, пов'язані із наданням адміністративних послуг суб'єктам природокористування та природоохоронної діяльності. Такими є просторово-територіальний устрій об'єктів природи; державний облік у галузі охорони довкілля та природокористування; екологічне ліцензування і надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, здійснення викидів і скидів забруднюючих речовин та інші види шкідливого впливу на довкілля; екологічна сертифікація; вирішення екологічних спорів. Суб'єктами виконання цих функцій мають бути спеціалізовані органи поресурсового управління (у зазначеному Указі Президента України від 9 грудня 2010 року вони визначені як державні агентства, проте компетенція їх на момент написання цієї статті в законодавстві чітко не окреслена).

3. Функції контрольного (в широкому розумінні) спрямування – власне екологічний контроль, екологічний моніторинг та екологічна експертиза. Ця група функцій, на нашу думку, повинна бути сконцентрована в повноваженнях центрального органу виконавчої влади (Міністерства екології і природних ресурсів України) і вилучена з компетенції органів поресурсового управління.

4. Функція екологічного інформування є найбільш загальною та інтегрованою і тому повинна бути предметом діяльності всіх державних органів, що забезпечують державне управління природокористуванням і охороною довкілля.

Список літератури

1. Екологічне право України : підручник / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Харків : Право, 2005. – 384 с.
2. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
3. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду : держава, право економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – 2-ге вид. / В. В. Костицький. – К. : Український інформаційно-правовий центр, 2001. – 390 с.
4. Комарницький В. М. Правове забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduv/2010_1/index.html.
5. Глухачов Є. Ф. Підвищення ефективності механізмів захисту довкілля в умовах економічної кризи / Є. Ф. Глухачов, О. Д. Настечко // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1 (37) [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/2/03.pdf.
6. Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник / О. Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 768 с.
7. Проект Екологічного кодексу України № 5170 від 20 лютого 2004 року [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=17281.
8. Андрейцев В. І. Екологічне право : Курс лекцій : навч. посібник / В. І. Андрейцев – К. : Вентурі, 1996. – 186 с.
9. Краснопольский Б. Х. Американский опыт в правовом обеспечении управления экологической безопасностью / Б. Х. Краснопольский // Право и безопасность. – 2006. – № 3-4 (20-21) [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://www.dpr.ru/pravo/pravo_19_24.htm.

Summary

The article considers the concept of functions of the state of environmental management and environmental protection. The author examines the system of functions, approaches to their classification, and offers recommendations for improving environmental management.

Отримано 11.04.2011

Завгородня, В.М. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля [Текст] / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 120–124.