

УДК 351.82:338.24

А. М. Пугач

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри менеджменту,
публічного управління та адміністрування
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Визначено зміст управління у сфері охорони довкілля; проаналізовано різні підходи у поділі функцій управління в науковій літературі; визначено ключові аспекти українського законодавства щодо охорони довкілля та функцій управління в цій сфері; охарактеризовано функції державного управління у сфері охорони довкілля для можливості їх уніфікації.

Ключові слова: державне управління, екологічна безпека, охорона довкілля, сфера, функція.

Постановка проблеми. У сучасній літературі компетенція органу державного управління передбачає застосування сукупності передбачених законодавством обов'язків і прав, що відповідають покладеним на нього завданням і функціям. Ефективність діяльності органу державного управління залежить від повноти закріплення у законодавстві функцій і повноважень. У законодавстві часто можна зустріти положення на зразок «здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань». Таке трактування не сприяє підвищенню ефективності державного управління і не окреслює чітких меж діяльності відповідного органу. Тобто функції та повноваження органів державної влади повинні бути чітко визначені в законодавстві, і вони не вправі виходити за ці межі. Це підтверджує об'єктивний характер вивчення й обґрунтування функцій державного управління, особливо у сфері охорони довкілля, через її важливість для соціально-економічного розвитку та захисту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням вивчення функцій державного управління та сфери охорони довкілля, необхідних механізмів державного управління присвячено багато досліджень таких вчених, як В. Андрейцев, А. Гетьман, Б. Гурней, І. Дмитренко, В. Костицький, М. Малишко, В. Попов, І. Радик, С.Разметаєв, К. Рябець, Г. Тищенко, Ю. Шемчушенко, М. Шульга, В. Янчук та ін.

Із розвитком системи менеджменту, державного управління, нових задач і процесів з'являється необхідність уніфікації існуючих і пошуку

нових функцій органів управління з перспективними дослідженнями в цьому напрямі.

Метою статті є уніфікація функцій державного управління у сфері охорони довкілля. Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких завдань:

- визначити зміст управління у сфері охорони довкілля;
- проаналізувати різні підходи у поділі функцій управління в науковій літературі;
- визначити ключові аспекти українського законодавства щодо охорони довкілля та функцій управління в цій сфері;
- охарактеризувати функції державного управління у сфері охорони довкілля для можливості їх уніфікації.

Виклад основного матеріалу. Зміст управління в секторі охорони довкілля передбачає низку управлінських функцій, які слід поділити на загальні, такі як прогнозування, планування, координація, організація, екологічний контроль, нагляд, облік, і спеціальні, такі як стандартизація, нормування, видача ліцензій, ліміти на природокористування, екологічні моніторинги тощо.

Через виконання функцій органи державного управління виконують завдання та досягають поставлених цілей. На думку А. Гетьмана, зміст функцій управління в охороні довкілля ґрунтується на соціальних, екологічних і наукових вимогах [5, с. 43]. На думку сучасного французького спеціаліста у галузі теорії управління Б. Гурнея, термін «завдання» є синонімічним терміну «функція» [2, с. 31].

Таким чином, діяльність органу управління у системі охорони довкілля складається з багатьох функцій, оскільки вони виникають із величезної кількості завдань у процесі роботи. Перелік завдань процесу управління має тенденції постійної зміни – звуження та розширення.

Наукова література передбачає різні підходи у поділі функцій управління. Зокрема, виділяють такі функції, як:

- організаційна;
- попереджувально-охоронна;
- інші (екологічна стандартизація, нормування) [6, с. 185].

Слід виділити функції екологічного планування, прогнозування та програмування у сфері охорони довкілля. Екологічне прогнозування та планування здійснюють у різних формах. Основними з них є проектна територіально-планувальна та комплексно-програмна.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» детально не визначені поняття і зміст цих функцій. Закон передбачає лише необхідність розробки державних екологічних програм (ст. 6), а також короткострокове та довгострокове прогнозування змін навколишнього природного середовища (ст. 22) [10].

Сьогодні прогнозування забезпечується через екологічний моніторинг і спеціальні дослідження, в основі яких лежать перспективи розвитку екосистем. Екологічне ж планування реалізують у межах екологічних програм розвитку. Програмування забезпечується розробкою комплексу заходів через побудову ієрархічної системи мети та завдань.

Екологічна програма є комплексом взаємоузгоджених заходів, спрямованих на підвищення екологічних стандартів екологічних систем і суспільства. Державна екологічна програма – це єдина політика в галузі охорони довкілля, яка реалізовується за допомогою відповідних регіональних і місцевих екологічних програм [13, с. 91].

Якісне і своєчасне планування забезпечує раціональність використання й охорону природного ресурсного потенціалу. Планування здійснюється на всіх рівнях – від підприємства до країни загалом.

Однією з функцій управління у сфері охорони довкілля є нагляд і контроль. За допомогою контролю підвищується ефективність інших функцій управління. Контроль передбачає втілення в життя законів і правових актів, спрямованих на забезпечення раціонального

природовикористання й охорони довкілля, дає можливість виокремити прогалини в правовому середовищі, недоліки в організації робочих процесів, пов'язаних із охороною довкілля [3, с. 109].

Функція екологічного контролю передбачає діяльність уповноважених органів виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення дотримання вимог законодавчої бази щодо охорони довкілля. Залежно від системи органів, що здійснюють екологічний контроль, виділяють державний, відомчий, виробничий і громадський [12, с. 119].

Так, наприклад, державний контроль передбачає виконання надвідомчих завдань через забезпечення дотримання вимог екологічного. Виробничий же контроль ґрунтується на перевірці дотримання екологічних вимог на конкретному виробництві.

Функція координації у сфері охорони довкілля передбачає забезпечення відповідності дій згідно з вимогами екологічної безпеки регіону й узгодження зусиль громадян, бізнесу та держави у досягненні мети та завдань [1, с. 255].

Одна з надважливих функцій державного управління в галузі охорони довкілля – це державний облік. Державний облік є хронологічним, систематичним або комбінованим нагромадженням, групуванням та узагальненням інформації щодо стану навколишнього середовища, динаміки його змін, джерел впливу [4, с. 211].

Облік ресурсів у сфері охорони довкілля включає:

- земельний кадастр;
- облік води та водний кадастр;
- облік і кадастр у рослинному світі;
- облік лісів і лісовий кадастр;
- облік і кадастр родовищ, запасів і проявів корисних копалин;
- кадастр у тваринному світі, об'єктів природно-заповідного фонду та територій;
- облік у секторі охорони атмосферного повітря.

Важливою функцією органів державного управління у сфері охорони довкілля є функція екологічного моніторингу (спостереження, збір, обробка, передача, збереження й аналіз інформації щодо стану довкілля з одночасним прогнозуванням його змін і розробкою науково-обґрунтованих рекомендацій, які необхідні у прийнятті рішень).

Залежно від функціонального призначення виділяють три основні види моніторингу:

- загальний (або стандартний);

- оперативний (або кризовий);
- фоновий (або науковий) [8, с. 79].

Загальний моніторинг є системою систематичних спостережень, які направлені на стандартні параметри навколишнього середовища (ґрунтується на вивченні фактичного екологічного стану з виробленням і прийняттям рішень щодо ефективнішого використання й охорони довкілля).

Оперативний моніторинг є системою, яка передбачає додаткові спостереження (в її основі – кількісні та якісні параметри навколишнього середовища, які мають підвищений ризик).

Фоновий моніторинг є системою систематичних спостережень за природними ресурсами, об'єктами та системами, котрі не мають прямого антропогенного впливу (має на меті одержання інформації для подальшої оцінки зміни стану природних об'єктів внаслідок промислової та господарської діяльності).

Система державного екологічного моніторингу має декілька рівнів:

- національний (територія країни);
- регіональний (адміністративно-територіальна одиниця);
- локальний (окремий господарський об'єкт).

Важливою функцією у системі охорони довкілля є проведення екологічної експертизи. Екологічна експертиза передбачає науково-практичну діяльність державних органів, різних еколого-експертних формувань. В її основі лежить проведення екологічних досліджень, аналіз та оцінка передпроектних і проектних об'єктів.

Екологічна експертиза відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» характеризується:

- визначенням ступеня екологічного ризику і безпеки діяльності;
- організацією комплексної обґрунтованої оцінки об'єктів експертизи;
- встановленням відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства;
- оцінкою впливу діяльності об'єктів експертизи на стан середовища;
- оцінкою ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- підготовкою об'єктивних та обґрунтованих висновків екологічної експертизи [9].

Функція стандартизації і нормування в системі охорони довкілля передбачає аналіз діяльності органів влади, яка спрямована на забезпечення єдиних вимог, правил і нормативів у викорис-

танні природних ресурсів. Екологічний стандарт є сукупністю науково обґрунтованих нормативно-технічних документів, що включають екологічні вимоги та правила, обов'язкові для виконання. Основна мета екологічних стандартів ґрунтується на визначенні понять і термінів, що використовуються в екологічній діяльності:

- режим використання та відтворення природних ресурсів;
- методи контролю за станом навколишнього природного середовища;
- заходи щодо запобігання негативного впливу забруднення природного середовища [11, с. 64].

Екологічним нормативом є сукупність встановлених державними органами гранично допустимих показників можливого впливу на стан навколишнього природного середовища.

Нормативи направлені на:

- екологічну безпеку;
- гранично допустимі викиди в навколишнє природне середовище.

Така важлива функція, як лімітування, у сфері охорони довкілля є фактичним проявом функції нормування та здійснюється для формування обмежень, насамперед, у використанні природних ресурсів. Ліміти, зазвичай, визначаються органами влади, що видають ліцензії в системі природокористування. Ліцензування в галузі охорони довкілля ґрунтується на видачі або анулюванні органами влади відповідних документів (дозволів, ліцензій), які юридично засвідчують право суб'єкта на здійснення діяльності [7, с. 101].

Висновки і пропозиції. Слід відзначити, що дослідження дає змогу зробити висновок про складність і різноманітність функцій державного управління у сфері охорони довкілля, які визначають основні напрями діяльності відповідних спеціалізованих органів, що здійснюють управління в цій сфері. Реалізація цих функцій спрямована на забезпечення цілеспрямованих, організованих і регулюючих впливів відповідних суб'єктів державного управління на сферу охорони довкілля.

Основними напрямками здійснення таких функцій є: охорона довкілля; екологічна безпека; природокористування. У широкому розумінні діяльність спеціалізованих органів у цій сфері полягає у здійсненні конкретних дій на користь охорони навколишнього природного середовища на основі законодавчо визначених правил і норм. Уніфікація визначених функцій

управління у сфері охорони довкілля відкриває спектр нових перспективних досліджень у цьому напрямі, які мають бути спрямовані на розкриття нових функцій згідно з новопоставленими завданнями.

Список використаної літератури:

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навчальний та науково-практичний посібник. Київ : Знання-Прес, 2002. 332 с.
2. Гурней Б.И. Основы управления. Москва, 1987. 117 с.
3. Дмитренко І.А. Екологічне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
4. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю.С.Шемчушенка. Київ : Юридична думка, 2005. 848 с.
5. Екологічне право України : підручник / В.К. Попов, А.П. Гетьман, С.В. Разметаєв та ін. ; за ред. В.К. Попова, А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2001. 480 с.
6. Екологічне право України : підручник / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін. ; за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків : Право, 2005. 381 с.
7. Костицький В.В. Організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля. Київ : ЗАТ «Ніч-ЛАВА», 1997. 120 с.
8. Малишко М.І. Екологічне право України : навчальний посібник / за ред. В.З. Янчука. Київ : Вид. Дім «Юридична книга», 2001. 391 с.
9. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. № 45/95-В. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
11. Радик І.Л. Правові проблеми екологічного ліцензування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2001.
12. Рябець К. Адміністративно-правове регулювання навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів: актуальні проблеми. *Право України*. 2006. № 3. С. 97–100.
13. Тищенко Г.В. Екологічне право : навчальний посібник. Київ : ТП Пресс, 2003. 256 с.

Пугач А. Н. Функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды

Определено содержание управления в сфере охраны окружающей среды; проанализированы различные подходы в разделе функций управления в научной литературе; определены ключевые аспекты украинского законодательства по охране окружающей среды и функций управления в данной сфере; охарактеризованы существующие функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды для возможности их унификации.

Ключевые слова: государственное управление, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, сфера, функция.

Puhach A. M. Functions of state governance in the field of environmental protection

The content of management in the field of environmental protection is determined; various approaches in the division of functions of management in the scientific literature are analyzed; the key aspects of the Ukrainian legislation on environmental protection and management functions in this area are determined; the existing functions of state governance in the field of environmental protection for the possibility of their unification are described.

Key words: state governance, ecological safety, environmental protection, sphere, function.