

- вих справ (юстиції) на чолі з В. Садовським. Після проголошення Четвертим Універсалом Центральної Ради від 09.01.1918 р. України "самостійною ... суверенною державою Українського народу" Генеральне секретарство судових справ було перейменовано в новому уряді – Раді Народних Міністрів – на Міністерство судових справ;
- шостий етап (20–90-ті рр. ХХ ст.) – *судоустрій за часів СРСР*. Положення про народний суд РРФСР 1918 р. і прийняте пізніше Положення про народний суд РРФСР від 21.10.1920 р. передбачали утворення єдиного народного суду, якому доручалося розгляд по першій інстанції всіх справ, що не входять до компетенції революційних і військово-революційних трибуналів;
 - сьомий етап (з 90-х рр. ХХ ст.) – *формування незалежної судової гілки влади в Україні*. Згідно із ст. 124 Конституції України, правосуддя в державі здійснюється виключно судом [1]. Судова влада є різновидом державної влади, але суб'єктом, який здійснює судову владу, є не будь-який державний орган, а лише суд, який наділений повноваженнями щодо правового впливу на суб'єктів відповідних правовідносин. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.
- Законність і правопорядок виступають необхідними умовами багатосторонньої діяльності державних органів, підприємств,

установ та організацій, громадських об'єднань, а також гарантом дотримання прав і свобод громадян. Звідси випливає, що реальне забезпечення заходів щодо дотримання законності і зміцнення правопорядку як найважливішого чинника успішної практичної роботи тією чи іншою мірою властиве всім учасникам громадських відносин.

Література

1. Історія держави і права України : підручник для юрид. вищ. навч. закл. і фактів : у 2 ч. / [за ред. А.Й. Рогожина]. – К. : ІнЮре, 1996. – 257 с.
2. Сахаров А.Н. Дипломатия Святослава / А.Н. Сахаров. – М., 1982. – 329 с.
3. Грушевський М.С. Иллюстрированная история Украины / М.С. Грушевский. – К. : Левада, 1996. – 696 с.
4. Гамбург Л. Формування судової компетенції гетьмана і старшинських рад в козацькому судоустрої Війська Запорозького / Л. Гамбург // Право України. – 2005. – № 1. – С. 115–118.
5. Іванов В.М. Історія держави і права України : навч. посіб. / В.М. Іванов. – К. : МАУП, 2002. – Ч. 1. – 264 с.
6. Лакизюк В.П. Полкові суди козацької доби та Гетьманської України (XVI–XVII ст.) / В.П. Лакизюк // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 2. – С. 43.
7. Історія української культури : в 5 т. – К. : Україна, 2003. – Т. 3. – 216 с.
8. Кузьминець О. Історія держави і права : навч. посіб. / О. Кузьминець, В. Калиновський, П. Дігтяр. – К. : Україна, 2000. – 428 с.

УДК 351/354-349.6

СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Шостак С.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article investigational the ecological state of Ukraine, its ecological policy, directions of its development, the structure of state administration and adjusting of natural environment a guard, and methods of its improvement, is considered.

Анотація

У статті досліджено екологічний стан України, її екологічну політику, напрями розвитку, розглянуто структуру державного управління та регулювання охорони навколишнього природного середовища і методи її вдосконалення.

Ключові слова

Екоменеджмент, державне управління, механізм екологічного менеджменту, еколо-

гічна політика, державне регулювання природокористування.

І. Вступ

Україна опинилася на межі екологічної кризи, яка значно поглиблювалась у часи перехідного періоду. Загострення екологічної ситуації в Україні, зокрема, масштабність негативного господарського впливу на людину і довкілля, змушують державу і суспільство формувати нову державну та регіональну екологічну політику, запроваджувати ефективний механізм її правового забезпечення на національному та регіональному рівнях.

Значний внесок у розвиток досліджень у сфері екологічного суспільного здоров'я та

забруднення навколишнього середовища зробили відомі зарубіжні вчені: Дж. Адреоні, О. Голуб, К. Гофман, А. Крюгер, Р. Шмалензі. Розробкою цих питань займаються такі українські вчені, як: О. Веклич, В. Данилко, Т. Завгородня, О. Кашенко, В. Мартиненко, Л. Мельник, В. Навроцький, Ю. Саталкін, І. Синякевич, В. Трегобчук, В. Шевчук. Однак в Україні це питання залишається ще недостатньо дослідженим.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути структуру та особливості державного управління процесом регулювання охорони навколишнього природного середовища.

III. Результати

Правова основа системи екоменеджменту в Україні визначається, формується і регулюється Законом України “Про охорону навколишнього середовища”, прийнятим ще в 1991 р. (з доповненнями від 1998 р.), а також іншими законодавчо-правовими актами (рис.1), які мають закріпити пріоритет охорони природи і здоров'я нації над іншими видами діяльності, сформулювати принципи і встановити єдині правила і порядок ведення господарської діяльності, насамперед, за допомогою економічних методів управління. Це потребує найбільш рішучого введення відповідних змін і доповнень у законодавство, пов'язане з використанням природних ресурсів (закони про державне підприємство, власність, конверсію тощо).



Рис. 1. Структура державного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища [2]

Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється органами виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції.

Важливим завданням держави є створення таких умов діяльності підприємств, коли б вони були змушені займатися природоохороною діяльністю або були матеріально зацікавленими у реалізації заходів у цій галузі.

Органи загального державного управління – це уповноважені законодавчими актами органи державної влади, які, крім функцій загальнодержавного управління, виконують функції щодо формування й забезпечення реалізації державної екологічної політики, визначення правових основ регулювання

екологічних правовідносин, здійснення контролю за додержанням екологічного законодавства.

До органів загальнодержавного управління належать:

- Верховна Рада України;
- Рада національної безпеки та оборони України;
- Кабінет Міністрів України;
- Представництво Президента в АР Крим;
- Рада Міністрів АР Крим;
- Верховна Рада АР Крим;
- районні державні адміністрації;
- обласні державні адміністрації;
- Київська міська державна адміністрація;
- Севастопольська міська державна адміністрація;

Держава та регіони

- районні в АР Крим державні адміністрації;
- районні в м. Київ державні адміністрації;
- районні в м. Севастополь державні адміністрації.

Першочерговими завданнями у сфері екологічного законодавства є:

- прийняття нових (невідкладених) законодавчих актів, а саме: Законів України “Про зони надзвичайних екологічних ситуацій”, “Про екологічне страхування”, “Про екологічну освіту”;
- внесення змін і доповнень до існуючих кодексів (Лісовий, Водний, Кодекс України про надра, Земельний кодекс України) і Законів (“Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про тваринний світ”, “Про природно-заповідний фонд”, “Про охорону атмосферного повітря”, “Про лізинг” (доповнення відносно лізингу природних ресурсів));
- підготовка проектів Законів України “про статус рекреаційних, курортних, лікувально-оздоровчих зон з особливими умовами природокористування”;
- підготовка проектів підзаконних актів, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, а саме:

1) Правил відшкодування збитків, завданих унаслідок порушень екологічного законодавства;

2) Положення про екологічний контроль;

3) Положення про екологічний аудит;

4) Положення про екологічне ліцензування;

- внесення змін і доповнень у чинні акти законодавства, що визначають статус центральних і місцевих органів державної виконавчої влади в сфері охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та регламентують підприємницьку, інвестиційну, інноваційну, науково-технічну діяльність, а також ті види діяльності, які здатні негативно впливати на стан навколишнього природного середовища;
- затвердження законодавчих актів про розмежування функцій спеціально уповноважених органів державного контролю в сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки [2, с. 194].

Перший шлях стосується адміністративного механізму управління, котрий базується на встановленні норм, стандартів, правил природокористування та відповідальних планових показників підприємствам з охорони навколишнього природного середовища та покарань від догани до адміністративної відповідальності у виді штрафів підприємству і його керівникам, а також порушення кримінальних справ. Однак цей шлях дорогий та

малоефективний, оскільки вимагає постійного контролю та значної кількості контролерів.

Значно ефективнішим є шлях економічного стимулювання, коли за допомогою різноманітних важелів (цін, платежів, податкових пільг та покарань) держава робить більш вигідним і прибутковим дотримання природоохоронного законодавства, ніж його порушення [3, с. 131].

Економічний механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища є підсистемою загальнонаціонального економічного механізму, яка узгоджується з іншими механізмами, але має власний зміст, складові елементи та функції.

Необхідно зазначити, що адміністрування, не пов'язане з матеріальною зацікавленістю, не може змусити підприємство постійно ефективно і дбайливо ставитись до довкілля. З іншого боку, економічні методи, не підсилені безпосереднім примусом у найбільш важливих екологічних проблемах, теж не завжди забезпечують необхідний якісний рівень та терміни здійснення природоохоронної діяльності. При цьому треба врахувати той факт, що деякі адміністративні та економічні методи переплітаються. Наприклад, штраф – це і адміністративне стягнення, а встановлення лімітів користування та забруднення природних ресурсів спирається на такий адміністративний захід, як нормування. Тому найкращих результатів досягають при розумному поєднанні економічної зацікавленості з достатньо жорстким контролем та позаекономічним примусом (рис. 2).

Загалом правовий механізм екологічного менеджменту має сприяти урегулюванню відносин у сфері екології за рахунок застосування превентивних, оперативних, стимуляційних і примусових заходів з використання природних ресурсів та їхніх відходів, а також широкому застосуванню юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства до юридичних і фізичних осіб.

Таким чином, необхідно сформувати нову систему еколого-правових відносин, що забезпечують включення екологічних і санітарно-гігієнічних вимог у сферу виробничо-господарської діяльності і гарантують реалізацію природоохоронних програм і заходів щодо збереження здоров'я нації.

При цьому вдосконалення правових основ екологічного менеджменту має бути спрямоване на:

- реорганізацію системи органів управління природними ресурсами і подальшу інтеграцію функцій управління в сфері використання природних ресурсів у єдину, узгоджену функціональну систему;
- розширення повноважень місцевих органів управління і контролю з питань охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів;

- зміщення акценту в здійсненні державного контролю за дотриманням екологічного законодавства шляхом поступового формування органів екологічного контролю на регіональному рівні;
- узгодження координаційних і контрольних функцій Мінекоресурсів та органів проку-

ратури з посилення контролю за дотриманням екологічного законодавства, реалізації екологічної політики держави, захисту екологічних прав громадян [2, с. 194].

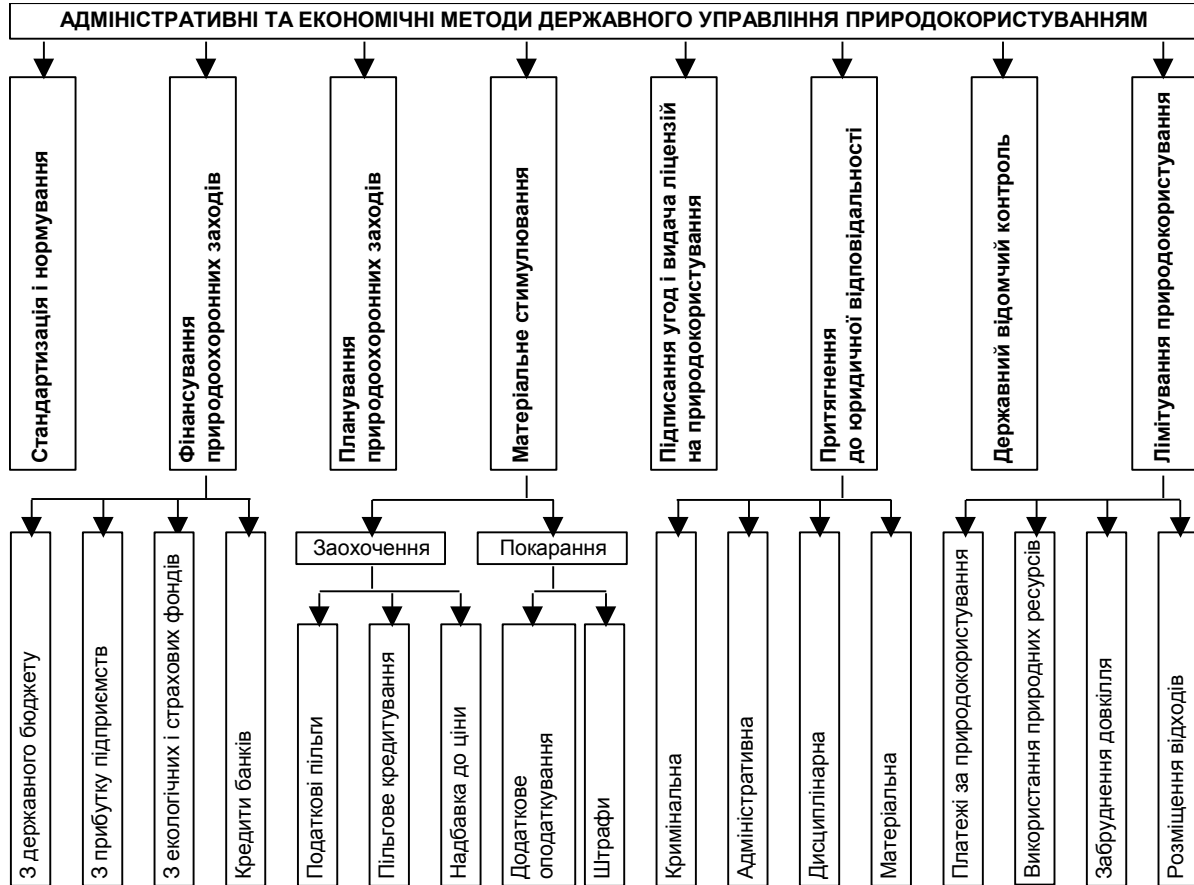


Рис. 2. Поєднання адміністративних та економічних методів державного управління природокористуванням [2, с. 62]

При цьому завданням природоохоронного законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у сфері охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, попередження і ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних комплексів, унікальних територій і природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Територіальними органами управління охороною навколишнього середовища є відповідні відомства МОНПСу та відділи охорони природи виконкомів рад народних депутатів.

З переходом на повний госпрозрахунок і нові методи економічного управління, відповідно до Закону України "Про державне підприємство", на рівні підприємств охорону навколишнього середовища здійснює адміністрація підприємств. При цьому вважається, що організація регулювання безпеки та

захисту населення і регіонів від надзвичайних ситуацій, стихійних лих та екологічних катастроф ґрунтується на нових інформаційних технологіях, автоматизації управління безпекою, результатах математичного моделювання.

Багато країн Заходу широко використовують нормативне регулювання як організаційну основу екоменеджменту. При цьому регульовальні (нормативні) методи виходять з припущення про наявність порогового кордону впливу і їх іноді розглядають як "командно-адміністративні" методи внаслідок дії принципу, згідно з яким, стандарти і норми обов'язкові для виконання. При цьому їх поділяють на державні та муніципальні.

Державне управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні функцій планування, дослідження, спостереження, прогнозування, екологічної експертизи, контролю, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності для охорони, збереження, відтворення та раціонального

Держава та регіони

використання природних ресурсів і забезпечення необхідної якості життєвого середовища.

Державне регулювання в галузі охорони навколишнього середовища виконує Кабінет Міністрів України, місцева державна адміністрація, виконавчі комітети місцевих рад і спеціально уповноважені державою галузеві органи. До них, насамперед, належить Міністерство охорони навколишнього середовища України, яке здійснює комплексне надвідомче управління в галузі охорони навколишнього середовища, державний контроль за охороною і використанням земель, вод, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу, за додержанням норм екологічної безпеки. Міністерство здійснює державну екологічну експертизу схем розвитку і розміщення продуктивних сил, проєктів та будівництво, реконструкцію підприємств та інших об'єктів, які негативно впливають на стан навколишнього середовища і здоров'я людини; воно може обмежити або припинити діяльність об'єктів і підприємств, експлуатація яких здійснюється з порушенням чинного законодавства про охорону навколишнього середовища.

Функції охорони і використання окремих об'єктів природи виконують і відповідні міністерства, і державні комітети: з питань використання земельних ресурсів – Державний комітет України по земельних ресурсах [1, с. 49].

Державне управління природокористуванням і охороною довкілля у Запорізькій області базувалося у 2009 р. як на основних принципах державного управління у цілому (плановість, компетентність, законність, участь громадськості), так і на специфічних принципах, властивих природокористуванню (науковість, компетентність, платність спеціального природокористування та ін.). Спираючись на ці принципи, суб'єктами управління у Запорізькій області є державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, які спрямовують свою діяльність на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля та екологічної безпеки.

Офіційним документом, що регламентує діяльність територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів є Положення про територіальне управління екології та природних ресурсів. Структура цього територіального управління в Запорізькій області складається з відділів та Державної екологічної інспекції.

Державний контроль за охороною навколишнього середовища та раціональним використанням природних ресурсів в Запорізькому регіоні здійснює Державна екологічна інспекція в Запорізькій області.

Державне управління природокористуванням та охороною довкілля у Запорізькій

області в 2009 р. було розподілено між трьома суб'єктами управління:

- органи державного управління;
- органи місцевого самоврядування;
- громадські об'єднання, які мають проводити діяльність, спрямовану на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки.

Цілі та завдання державного управління природокористуванням у Запорізькій області досягаються виконанням державними органами ряду функцій, необхідних для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів і навколишнього середовища в цілому, які можна поділити на три групи:

- організаційні функції управління (облік природних ресурсів, екологічне планування, прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля, просторово-територіальний устрій об'єктів природи);
- попереджувально-охоронні функції управління (спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля, екологічна експертиза, екологічний контроль);
- інші функції управління (інформування про стан НПС, стандартизація і нормування у сфері природокористування та охорони довкілля, вирішення екологічних спорів).

Державна екологічна експертиза, стандартизація і нормування у сфері охорони довкілля поряд з інспекційним екологічним контролем належать до контрольних методів управління природокористуванням. Будучи однією із правових форм екологічної експертизи, державна екологічна експертиза у Запорізькій області є спеціалізованим ефективним методом аналітико-контрольної оціночної діяльності, виконуваної державними службовцями еколого-експертного підрозділу державного управління в Запорізькій області у двох організаційних формах.

Держекоекспертиза проводиться у двох організаційних формах:

- у складі комплексної державної експертизи на договірних засадах із Запорізькою обласною службою (далі – ЗОС) Укрдержінвестекспертизи – 135 об'єктів;
- у відокремленому порядку, з письмової згоди ЗОС Укрдержінвестекспертизи – 223 об'єкти.

Функція стандартизації і нормування у сфері охорони довкілля була спрямована на забезпечення дотримання єдиних вимог, правил, нормативів щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Основні проблеми дозвільної роботи у 2009 р. були пов'язані з недостатньо розробленими і затвердженими на державному рівні нормативно-правовими документами, які регулюють дозвільну діяльність, що може свідчити про послаблення такої управлінської функції, як стандартизація.

IV. Висновки

Для найбільш ефективного державного управління охороною навколишнього природного середовища необхідно вдосконалити:

1) структуру економічного механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища – шляхом включення до існуючих механізмів планування, стимулювання, фінансування та контролю за природоохоронною діяльністю нових елементів, що обумовлено приєднанням України до Рамкової конвенції ООН;

2) державне управління в галузі охорони і відтворення природних ресурсів – шляхом уточнення ролі і місця територіального і галузевого факторів у формуванні основних якісних параметрів навколишнього середовища;

3) термінологічний апарат – за рахунок конкретизації сутності поняття “механізм еко-

логічного регулювання”, під яким розуміється сукупність взаємопов'язаних елементів з відповідною структурою та функціями, що забезпечує функціонування процесу природокористування та вдосконалення природоохоронної діяльності в межах заданих кількісно-якісних параметрів; і шляхом внесення змін до чинного екологічного законодавства.

Література

1. Екосередовище і сучасність : монографія / [С.І. Дорогунцев, М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, П.П. Пастушенко]. – К. : Кондор, 2006. – Т. 1: Природне середовище у сучасному вимірі. – 424 с.
2. Екологічний менеджмент : навч. посіб. / [В.Ф. Семенов, О.Л. Михайлик, Т.П. Галушкіна та ін.]. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 516 с.
3. Шматько В.Г. Екологія і організація природоохоронної діяльності : навч. посіб. / В.Г. Шматько, Ю.В. Нікітін. – К. : КНТ, 2006. – 304 с.
4. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2009. – 486 с.