**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 342.9+349.6+553.3/9
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-1.34>

ЛЕГЕЗА Ю.О.

**РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ЯК ЗАВДАННЯ
ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті встановлено відсутність в Україні в сучасних умовах реалізації державної стратегії подолання корупції у сфері використання природних ресурсів, незабезпечення принципу оперативності доступу до екологічної інформації, що супроводжується повільними темпами впровадження системи електронного урядування у сферу адміністративних процедур із використання природних ресурсів у поєднанні з низьким рівнем екологічної освіти та нігілістичним ставленням суспільства до необхідності вирішення екологічних проблем, що не сприяють позитивним змінам у галузі збереження, відновлення та раціонального використання природних ресурсів. Автором наголошено, що завданням публічного управління у сфері використання природних ресурсів визначено забезпечення його раціональності. Автором підкреслено, що забезпечення раціонального використання природних ресурсів полягає в забезпеченні вимог екологічної безпеки, відверненні та унеможливленні настання екологічно небезпечних наслідків здійснення господарської діяльності, що можуть завдати шкоди життю та здоров'ю громадян, забезпеченні належної якості природних та антропогенних ландшафтів (навколишнього природного середовища), науково обґрунтованого економного використання природних ресурсів для задоволення приватних і публічних інтересів, недопущенні надзвичайних екологічних ситуацій, небезпечних для України та інших країн світу, збереженні та відновленні особливо цінних природних компонентів, що є світовим надбанням людства. Автором встановлено, що реалізація завдань публічного управління у сфері використання природних ресурсів забезпечується шляхом впровадження загальних функцій (запобігання корупції, впровадження електронного урядування та інше), а також спеціальних функцій (розроблення державної екологічної політики; планування та програмування, спрямоване на вирішення завдання моніторингу довкілля; контроль та оцінювання стану природних ресурсів задля реалізації принципу раціональності їх використання), які реалізуються на місцевому, регіональному та державному рівнях.

Ключові слова: *раціональне використання природних ресурсів, державна екологічна політика, публічне управління.*

The article establishes the existence in Ukraine of the current conditions of the lack of implementation of the state strategy for combating corruption in the field of natural resources use, not ensuring the principle of prompt access to environmental information, which is accompanied by the slow pace of implementation of e-government system in the field of administrative procedures for the use of natural resources combined with low environmental education and the nihilistic attitude of society to the need to solve environmental problems do not contribute positive changes in the field of conservation, restoration and rational use of natural resources. The author emphasized that the task

of public management in the field of natural resources use is determined to ensure its rationality. The author emphasizes that ensuring the rational use of natural resources is to meet the requirements of environmental safety, preventing and preventing the occurrence of environmentally dangerous consequences of economic activities that can harm the life and health of citizens, ensuring the proper quality of natural and anthropogenic landscapes (environment), scientifically sound economical use of natural resources to meet private and public interests, preventing over common environmental situations that are dangerous for Ukraine and other countries of the world, the preservation and restoration of especially valuable natural components, which is the world's property of mankind. The author found that the implementation of public administration tasks in the field of natural resources is ensured through the implementation of common functions (prevention of corruption, implementation of e-governance, etc.), as well as special functions (development of state environmental policy; planning and programming aimed at solving the environmental monitoring problem control and evaluation of the state of natural resources for the implementation of the principle of rational use), which are implemented at local, regional and national levels.

Key words: *rational use of natural resources, state environmental policy, public management.*

Вступ. Публічне управління в умовах глобалізації стає тією формою організації влади, яка здатна забезпечити не лише управління та контроль у сфері суспільних відносин, але й участь соціуму в цьому процесі. Публічне управління містить два складники – державний (державне управління, яке здійснюється органами виконавчої влади) і недержавний (управління, яке здійснюють органи місцевого самоврядування, громадські структури, а також окремі юридичні особи).

Система публічного управління створюється з метою досягнення виконання покладених на неї завдань і реалізації визначених функцій. Завданням публічного управління у сфері використання природних ресурсів передусім визнається встановлення режиму раціональності їх використання, прозорого механізму здійснення контрольно-наглядового, дозвольно-ліцензійного та адміністративно-деліктного провадження.

Стан наукового розроблення проблеми характеризується тим, що, незважаючи на наявність численних фундаментальних досліджень формування і розвитку законодавства з питань використання природних ресурсів, зокрема, авторства В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, Р.С. Кіріна, В.В. Костицького, В.А. Зуєва, П.М. Рабіновича, Ю.С. Шемшученка та інших праць учених, які стосуються еколого-правових проблем, питання адміністративно-правового регулювання використання природних ресурсів залишаються не досить розробленими.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності категорії «раціональне використання природних ресурсів» як завдання функціонування механізму публічного управління.

Результати дослідження. Взаємопов'язаними із забезпеченням раціонального використання природних ресурсів завданнями М.І. Хилько називає запобігання негативним наслідкам антропогенного впливу на природу, комплексність, повсюдність і територіальну диференційованість, наукове обґрунтування прийняття управлінських рішень, нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів [1, с. 300]. Проте тут нічого не сказано про екологічне виховання людини, формування екологічної свідомості, екологічної культури як важливих елементів екологічної політики, і це видається нам певним упущенням.

Формування державної екологічної політики посідає центральне місце в системі спеціальних функцій публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Забезпечення вимог екологічної безпеки О.Я. Лазор розглядає як складник безпеки національної, що розуміється як «стан захищеності як людини зокрема, так і суспільства та держави загалом від загроз із боку антропогенної діяльності людини, природних катаклізмів та явищ техногенного характеру» [2, с. 41].

Академік В.І. Андрейцев визначає екологічну політику як складник національної політики держави, як опосередковану правом організацію публічної політичної влади в межах суверенної території країни з метою упорядкування суспільного устрою, реалізації та захисту прав і свобод громадян, гарантування розвитку громадянського суспільства, утвердження верховенства права, суверенітету, національної безпеки, захисту національних благ та інших публічних інтересів [3, с. 30].

Державна екологічна політика має забезпечуватися системою екологічного законодавства, організаційно-правовими інструментами реалізації публічного управління, засобами судового оскарження.

Саме цей постулат, згідно з яким екологічна безпека держави є важливим елементом і складником національної безпеки, було покладено як базовий принцип в основу формування екологічної політики України. Положення, що розвиває цей принцип, було закріплено Конституцією України, низкою інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, що здійснюють комплексне правове регулювання якості довкілля [4, с. 136].

У сучасних умовах основним програмним документом, що визначає функції та завдання публічного управління у сфері використання природних ресурсів, є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» [5].

Метою реалізації зазначеної Концепції є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища до рівня, безпечного для життєдіяльності населення; усунення прямого зв'язку між економічним зростанням і погіршенням стану навколишнього природного середовища; впровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів; створення розгалуженої екомережі та припинення втрати біорізноманіття; впровадження дієвої системи інформування населення з питань охорони та збереження навколишнього природного середовища, екологічної політики та сталого розвитку [5].

Серед основних цілей, досягнення яких вимагає українська національна екологічна політика, визначено й удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом введення екологічного складника до програм розвитку секторів економіки [5].

Порівняно з напрямками державної екологічної політики, визначеними Постановою Верховної Ради України № 188/98-ВР від 5 березня 1998 р., у Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 880-р від 17 жовтня 2007 р., особливу увагу приділено необхідності вирішення завдання екологізації промисловості.

Відповідно до положень Концепції екологізація промисловості передбачається таким шляхом: розроблення методології визначення ступеня екологічного ризику для навколишнього природного середовища, зумовленого виробничою діяльністю екологічно небезпечних об'єктів; упровадження новітніх наукових досягнень, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів; удосконалення еколого-економічного механізму з метою стимулювання впровадження екологічно безпечних технологій і природоохоронних систем, широке застосування екологічного аудиту та сертифікації виробництва; налагодження ефективного екологічного контролю з метою управління техногенним навантаженням, раціонального використання природних ресурсів і розміщення продуктивних сил; упровадження екологічно ефективних методів організації виробництва, принципів корпоративної соціальної відповідальності, більш чистого виробництва з метою зменшення обсягів викидів і скидів, мінімізації утворення відходів і комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів, зокрема вторинних; удосконалення системи обліку відходів і статистичної звітності щодо утворення, накопичення та утилізації відходів; розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища.

Визначення напрямів реалізації функцій публічного управління з формування державної екологічної політики відбувається у відповідних програмних документах.

У національному законодавстві використовуються такі терміни: «галузева програма», «галузева цільова комплексна програма», «державна програма», «державна цільова комплексна програма», «загальнодержавна програма», «загальнонаціональна програма», «комплексна програма», «міжвідомча цільова програма», «міжгалузева цільова програма», «національна програма», «регіональна цільова програма», «цільова державна програма», «цільова комплексна програма» та «програми розвитку народногосподарського комплексу та соціальної сфери».

Фактично в Україні немає єдиного комплексного підходу до формування різноманітних програм, які реалізуються публічною владою для задоволення певних суспільних інтересів адміністративними, фінансово-економічними та іншими методами [6].

Відповідно до основних напрямів державної політики України у сфері використання природних ресурсів визначають три рівні реалізації спеціальних функцій публічного управління у сфері використання природних ресурсів: національний, регіональний, місцевий.

Функції національного, регіонального та місцевого управління у сфері екології свого часу було визначено в чинній Постанові Верховної Ради України № 188/98-ВР від 5 березня 1998 р.

«Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [7].

До функцій національного рівня публічного управління у сфері використання природних ресурсів належить вирішення таких питань: розроблення методичного, нормативно-методичного та правового забезпечення; розроблення політики регулювання ядерної безпеки; формування економічного механізму природокористування; регулювання використання природоохоронних ресурсів і запобігання забрудненню довкілля; ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності; державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій; встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів; формування та використання державних позабюджетних фондів охорони довкілля; регулювання використання ресурсів державного значення; державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, зокрема ядерної та радіаційної безпеки; впровадження екологічного аудиту; проведення єдиної науково-технічної політики щодо охорони, раціонального використання та відновлення природних ресурсів; проведення державної політики щодо збереження біорізноманіття; забезпечення екологічної безпеки як складника національної безпеки; реалізація міждержавних угод і виконання Україною взятих на себе в межах цих угод зобов'язань та підтримання міждержавних відносин у природоохоронній сфері; забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, ведення обліку забруднень, прогнозування); екологічна освіта та екологічне виховання.

До функцій регіонального рівня публічного управління у сфері використання природних ресурсів належить вирішення таких питань: регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів); впровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; проведення екологічної експертизи, що поступово має бути замінено на визначення ступеня оцінки негативних проявів, що заподіюються внаслідок діяльності суб'єктів господарювання; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; розроблення програми впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення та заінтересованих підприємств, установ і організацій з екологічних питань.

До функцій місцевого рівня публічного управління у сфері використання природних ресурсів належить вирішення таких питань: проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; організація розроблення місцевих екологічних програм і проєктів [7].

Перевагою Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року [5] є визначення завдань забезпечення «збалансованого використання природних ресурсів», виконання яких пов'язується з екологізацією різних сфер природоресурсного виробництва (водного господарства, сільського господарства, лісового господарства, рекультивації територій ділянок надр, що містять корисні копалини, тощо).

Однак досліджувана Концепція, як і її попередня редакція, визначаючи постулати державної екологічної політики, водночас не містить опису механізму її реалізації, що суперечить вимогам законодавства України.

Зокрема, встановлено, що проєкт державної цільової програми повинен містити паспорт програми, в якому викладаються мета її схвалення, суспільні проблеми, які будуть вирішені завдяки її реалізації, строк виконання, обсяги та джерела фінансування; крім того, проєкт передбачає викладення підстав обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за кошти Державного бюджету України. Не менш важливим складником проєкту державної цільової програми є визначення сукупності необхідних для досягнення її цілей заходів з обов'язковим встановленням виконавців, строків виконання (загалом і поетапно), обсягів і джерел фінансування (з розбивкою за роками) (ст. 9 Закону України «Про державні цільові програми») [8]. Відсутність визначених виконавців державних цільових програм взагалі і державної екологічної концепції зокрема фактично зумовлює їхню декларативність, що, наприклад, було визначено Постановою Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні» від 20 лютого 2003 р. [9] та Постановою Верховної Ради України «Рекомендації парламентських слухань дотримання вимог екологічного законодавства в Україні» від 7 грудня 2000 р. [10].

Окрім спеціальних завдань і функцій, покладених на органи публічного управління у сфері використання природних ресурсів, виділяються і загальні завдання та функції, досягнення яких вимагає сьогодення. Таким завданням публічного управління загалом і у сфері використання природних ресурсів зокрема є запобігання корупції. Сфера використання природних ресурсів в Україні залишається однією з найбільш корумпованих сфер публічного управління.

В Україні постійно ведеться боротьба за право користування природними ресурсами, за право отримання прибутків від такої діяльності. Природні ресурси були, є і будуть головною причиною міжнаціональних і внутрішньодержавних суспільно-політичних конфліктів.

Проблема корумпованості системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні є, але при цьому про неї на загальнодержавному рівні не прийнято говорити.

Намагання отримати прибутки, поширення ринкових відносин на сферу природокористування та експлуатації природних ресурсів стали причиною масштабної корумпованої незаконної торгівлі навколишнім середовищем. У сучасних умовах в Україні тривалий час функціонує безліч корумпованих схем обігу масштабних обсягів лісових ресурсів, корисних копалин, риби і морських тварин, земельних ділянок, інших природних ресурсів і навіть відходів.

Поглиблення кризи публічного управління, на жаль, пов'язується передусім із низькою ефективністю екологічної політики держави, зокрема, у сфері підвищення ефективності правового регулювання адміністративних процедур у сфері використання природних ресурсів. Державна екологічна політика перебуває у стадії стагнації, про це свідчить низка фактів.

Немає спеціальних програм подолання екологічної некомпетентності посадових осіб, хоча низький рівень їхньої екологічної правосвідомості потенційно створює загрозу національній безпеці України. Тобто фактично завдання впровадження системи електронного урядування у сфері використання природних ресурсів як загальне завдання всієї національної системи управління залишилося невирішеним.

Висновки. Отже, відсутність державної стратегії подолання корупції у сфері використання природних ресурсів, незабезпечення принципу оперативності доступу до екологічної інформації, повільні темпи впровадження системи електронного урядування у сферу адміністративних процедур із використання природних ресурсів у поєднанні з низьким рівнем екологічної освіти та нігілістичним ставленням суспільства до необхідності вирішення екологічних проблем – усе це не сприяє позитивним змінам у галузі збереження, відновлення та раціонального використання природних ресурсів.

Тому завданням публічного управління у сфері використання природних ресурсів визначено забезпечення його раціональності.

Забезпечення раціонального використання природних ресурсів полягає в забезпеченні вимог екологічної безпеки, відверненні та унеможливленні настання екологічно небезпечних наслідків здійснення господарської діяльності, що можуть завдати шкоди життю та здоров'ю громадян, забезпеченні належної якості природних та антропогенних ландшафтів (навколишнього природного середовища), науково обґрунтованому економному використанні природних ресурсів для задоволення приватних і публічних інтересів, недопущенні надзвичайних екологічних ситуацій, небезпечних для України та інших країн світу, збереженні та відновленні особливо цінних природних компонентів, що є світовим надбанням людства.

Відповідно, реалізація завдань публічного управління у сфері використання природних ресурсів забезпечується шляхом упровадження загальних функцій (запобігання корупції, впровадження електронного урядування та інше), а також спеціальних функцій (розроблення державної екологічної політики; планування та програмування, спрямоване на вирішення завдання моніторингу довкілля; контроль та оцінювання стану природних ресурсів задля реалізації принципу раціональності їх використання), які реалізуються на місцевому, регіональному та державному рівнях.

Список використаних джерел:

1. Хилько М.І. Екологічна політика : монографія. Київ : Абрис, 1999. 363 с.
2. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління». Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2004. 479 с.
3. Андрейцев В.І. Екологічне право : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
4. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. Дніпро : Національний гірничий університет, 2012. 200 с.

5. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 79. Ст. 2961.

6. Бабін Б.В., Кроленко Е.О. Державні цільові програми: організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання. Донецьк : Каштан, 2006. 206 с.

7. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України № 188/98-ВР від 5 березня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38–39. Ст. 248.

8. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352.

9. Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 20 лютого 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 182.

10. Рекомендації парламентських слухань дотримання вимог екологічного законодавства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 7 грудня 2000 р. № 2130-14. *Законодавство України : офіц. сайт*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2130-14>.