

## **Розділ III. Правові основи управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища (екологічне управління)**

*§ 1. Поняття управління природокористуванням і охороною довкілля*

*§ 2. Система і компетенція органів управління природокористуванням і охороною довкілля*

*§ 3. Правові питання участі громадськості в управлінні природокористуванням та охороною довкілля*

*§ 4. Організаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля*

**§ 5. Попереджувально-охоронні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля**

**§ 6. Стабілізаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля**

**§ 1. Поняття управління природокористуванням і охороною довкілля**

Світова спільнота в останні роки докладает багато зусиль для розробки та здійснення ефективної системи організаційних, технічних, економічних, правових та інших заходів, спрямованих на попередження екологічної кризи, забезпечення екологічної безпеки та стійкої рівноваги в навколишньому природному середовищі. Важливим елементом досягнення поставленої мети є управління як необхідний механізм правового впливу на забезпечення раціонального природокористування, відтворення природних ресурсів, охорону та захист навколишнього природного середовища.

За багато десятиріч механізм управління в цій сфері суттєво змінився. Багато в чому це залежало від завдань, які формувалися кожним історичним періодом перед довкіллям і диктувалися прагненням максимально повно узгодити його інтереси з інтересами економічного розвитку, забезпечення потреб виробництва, населення і світового господарства. Перетворення в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища багато в чому були пов'язані з еволюційними

процесами всієї системи управління світовим господарством, процесами його глобалізації.

Україна як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, що стала на шлях розвитку ринкових відносин, не може перебувати осторонь загальнопланетарних процесів становлення еко-логічної політики, геополітичних і соціально-економічних особливостей екологічного розвитку світової спільноти. Для України першочерговим є необхідність зміни пріоритетів у механізмі управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища, де в центрі уваги повинна бути людина, для якої Конституція закріпила право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище. Це вимагає зміни стереотипів щодо цінностей, гуманізації суспільства. Управління в цій сфері повинно здійснюватися так, щоб забезпечити рівність можливостей розвитку і збереження природних ресурсів, навколишнього природного середовища як для нинішнього, так і для майбутніх поколінь, забезпечення екологічної безпеки всіх людей, що проживають у певному регіоні, і всього людства на планеті.

У сучасній науковій юридичній літературі, підручниках, навчальних посібниках та інших навчально-методичних виданнях, які стосуються проблем екології та правового регулювання екологічних відносин, пропонуються різні визначення поняття управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища. Проте при всьому різноманітті вони характеризуються певними загальними рисами. По-перше, управління — це діяльність органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; по-друге, це діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки; по-третє, ця діяльність має чітко визначену управлінську (адміністративно-правову) спрямованість.

Таким чином, управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища — це механізм організації та система діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки.

Управлінська діяльність у сфері публічних екологічних відносин забезпечує: здійснення заходів по скороченню з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення

екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи спостереження за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення і розвиток на території держави мережі природно-заповідного фонду з метою збереження еталонів якості навколишнього природного середовища, захисту й охорони історичних і культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою землекористування, лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного і рекреаційного призначення.

Для цього потрібен якісно новий рівень управління природокористуванням, екологізації економіки, перехід до нового ступеня матеріальної культури, поєднаної і збалансованої з природно-ресурсним потенціалом.

Зміст управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища характеризується такими принципами: законності в здійсненні управління; пріоритету в забезпеченні екологічної безпеки, раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища; плановості державного управління в цій сфері; поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням.

Залежно від сфери впливу на підконтрольні об'єкти розрізняють такі види управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища: державне (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування); галузеве (управління здійснюється в масштабах окремої галузі народного господарства, наприклад сільськогосподарської, транспортної тощо, природоохоронними органами, що діють у структурі відповідної галузі); виробниче (управління здійснюється в рамках окремого виробництва природоохоронними органами, що діють у його структурі); громадське (управління здійснюється в масштабах всієї держави або її окремих регіонів громадськими природоохоронними об'єднаннями або окремими громадянами у рамках наданих їм повноважень).

Всі функції управління можна поділити на групи, а саме: організаційні, попереджувально-охоронні і стабілізаційні групи функцій.

До організаційних функцій екологічного управління належать:

просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природо-ресурсних кадастрів; екологічне планування; екологічне прогнозування.

Попереджувально-охоронні функції — це екологічний моніторинг; екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічне страхування. До стабілізаційних функцій необхідно віднести інформування про стан довкілля; екологічну стандартизацію і нормування; екологічне ліцензування.

---

## **§ 2. Система і компетенція органів управління природокористуванням і охороною довкілля**

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, а також спеціально уповноважені на те державні органи по охороні навколишнього природного середовища та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Спеціально уповноваженими державними органами управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища (Міністерство охорони навколишнього природного середовища), його органи на місцях, інші державні органи, до компетенції яких законодавством України і АРК віднесено здійснення відповідних екологічних функцій.

В юридичній літературі існують різні класифікації органів управління на види. Розрізняють органи загальної, спеціальної, міжвідомчої і галузевої (відомчої) компетенції; органи загального (комплексного) державного управління, функціональні органи, координаційні спеціально уповноважені органи управління. Існує також поділ на органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища разом з іншими функціями і видами діяльності. Для органів спеціальної компетенції управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності.

До державних органів загальної компетенції належать Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, державні адміністрації регіонів.

Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України та Президентом України екологічної політики за допомогою таких функціональних аспектів, як: розробка державних екологічних програм, забезпечення їх виконання; координація діяльності міністерств та інших органів центральної виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища; ухвалення рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинку) або припинення діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними екологічного законодавства; здійснення в рамках своїх повноважень державного управління у сфері охорони і раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів.

Рада міністрів АРК здійснює виконавчі функції у сфері управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища на території АРК. До них віднесено питання сільськогосподарського виробництва, лісовідновлення та лісорозведення, землеустрою, водогосподарського будівництва і зрошувального землеробства, охорони навколишнього природного середовища, організації лікувально-оздоровчої, курортної та рекреаційної сфери і туризму.

Органи місцевого самоврядування здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища у відповідному регіоні, керуючись законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про охорону навколишнього природного середовища». До управлінських функцій цих органів належать: організація розробки місцевих екологічних програм; затвердження з урахуванням екологічних вимог проектів планування і забудови населених пунктів, генеральних планів і схем промислових об'єктів; організація проведення екологічної експертизи; ухвалення рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; здійснення контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Державні адміністрації регіонів здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Вони забезпечують виконання програм охорони навколишнього природного середовища, реалізацію делегованих органами місцевого самоврядування повноважень з питань надання земельних ділянок для містобудівних потреб, організацію охорони територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, ліквідацію наслідків екологічних катастроф, взаємодії з органами місцевого самоврядування у сфері управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища.

До державних органів управління спеціальної компетенції належать: Міністерство охорони навколишнього природного середовища України; Державний комітет України по земельних ресурсах; Державний комітет України по водному господарству; Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет рибного господарства, а також Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Міністерство аграрної політики України.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) відповідно до Указу Президента України від 27 грудня 2005 року<sup>1</sup> є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, геологічного вивчення надр, а також топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

На Мінприроди покладається здійснення комплексу завдань, а саме: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (земля, надра, поверхневі і під-земні води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ, природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України), поводження з відходами (окрім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами і агрохімікатами, екологічної і в рамках своєї компетенції радіаційної безпеки, заповідної справи, формування, збереження і використання екологічної мережі, геологічного вивчення надр, топографо-геодезичної і картографічної діяльності; здійснення управління і регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відновлення і охорони природних ресурсів, організації охорони і використання екологічної мережі; здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відновлення і охорону природних ресурсів, екологічну і в рамках своєї компетенції радіаційну безпеку, з питань поводження з відходами (окрім поводження з радіоактивними відходами), а також забезпечення здійснення державного геодезичного нагляду за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

Для здійснення покладених на нього завдань Мінприроди наділене широким колом повноважень: готує пропозиції по формуванню державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; забезпечує розробку і виконання державних програм з питань охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, геологічного вивчення надр; організує і здійснює державну екологічну експертизу; організує проведення моніторингу навколишнього природного середовища, створення і функціонування географічних, екологічних, геологічних та інших інформаційних систем; забезпечує ведення державних кадастрів рослинного і тваринного світу, бере участь у веденні водного кадастру; здійснює державний контроль за дотриманням правил, нормативів, норм, лімітів, квот, умов дозволів у сфері використання і охорони природних ресурсів, вимог екологічної безпеки, режиму територій і об'єктів природно-заповідного фонду, а також у сфері поводження з відходами.

У структурі Мінприроди України функціонують:

Державна служба заповідної справи, яка забезпечує управління територіями і об'єктами природно-заповідного фонду України, організує ведення Червоної книги і Зеленої книги України;



Державна екологічна інспекція, яка здійснює контроль у сфері використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища;

Державна міжрегіональна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, яка здійснює управління басейнами Азовського і Чорного морів, їх континентального шельфу і територіальних вод.

На регіональному рівні в системі Мінприроди України функціонують Державний комітет охорони навколишнього природного середовища і природних ресурсів АПК, державні управління екології і природних ресурсів в областях, містах Києві і Севастополі.

Державний комітет України по земельних ресурсах. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 року «Про затвердження Положення про Державний комітет із земельних ресурсів»<sup>[1]</sup> Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем) — це центральний орган виконавчої влади, основними завданнями якого є: підготовка пропозицій по формуванню державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорона і моніторинг земель, ведення державного земельного кадастру і забезпечення його реалізації; координація проведення земельної реформи в Україні; здійснення державного контролю за використанням і охороною земель; здійснення землеустрою; розробка і участь в реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин раціонального використання, охорони і моніторингу земель, відновлення родючості ґрунтів.

У складі Держкомзему функціонує Державна інспекція по контролю за використанням і охороною земель, а на регіональному рівні — головні обласні, міські управління, районні відділи земельних ресурсів, інженери-землепорядники сіл і селищ.

Державний комітет України по водному господарству (Держкомводгосп) є центральним органом виконавчої влади у сфері використання і охорони вод. Відповідно до положення про Держкомводгосп, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року<sup>[2]</sup>, його основними завданнями є: підготовка пропозицій по формуванню державної політики у сфері розвитку водного господарства, меліорації земель, забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, здійснення в цій сфері єдиної технічної політики, впровадження досягнень науки і техніки, нових технологій, передового досвіду роботи і забезпечення реалізації цієї політики; розробка і участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання і охорони вод, відтворення водних ресурсів; здійснення заходів, пов'язаних з попередженням шкідливої дії вод і ліквідацією її наслідків.

У систему Держкомводгоспу входять басейнові водогосподарські об'єднання, обласні управління комплексного використання водних ресурсів, басейнові (територіальні) інспекції по використанню і

охорони вод, їх ділянки і гідрохімічні лабораторії.

Державний комітет лісового господарства України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року<sup>1</sup> Державний комітет лісового господарства України (Держкомліс-госп) — це центральний орган виконавчої влади, основними завданнями якого є: забезпечення реалізації державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, а також охорони, захисту, раціонального використання та відновлення лісових ресурсів, мисливських тварин, підвищення ефективності лісового і мисливського господарства; розробка і організація виконання загальнодержавних, міждержавних і регіональних програм у сфері захисту, підвищення продуктивності, раціонального використання і відтворення лісів, а також участь у розробці і виконанні таких програм з питань використання і відтворення мисливських тварин, розвитку мисливського господарства.

У структуру Держкомлісгоспу входять обласні виробничі лісогосподарські об'єднання (у Закарпатській, Івано-Франківській і Чернівецькій областях — управління лісового господарства), держлісгоспи, лісництва і лісонасінніві станції.

Державний комітет рибного господарства України, положення про яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 року, забезпечує проведення державної політики у галузі рибного господарства і рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів.

Його завданнями є: здійснення регулювання рибальства, використання водних живих ресурсів і середовища їх перебування; здійснення державного контролю у сфері охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів та ін.

Міністерство охорони здоров'я України відповідно до Положення про нього, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року<sup>2)</sup>, забезпечує санітарно-гігієнічну охорону навколишнього природного середовища, затверджує окремі екологічні нормативи, попереджає шкідливу екологічну дію на здоров'я людини.

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій і у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (положення про Міністерство затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року)<sup>3)</sup> координує роботу державних та інших органів з питань захисту населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру і надає їм наслідки, здійснює державний контроль за станом техногенної безпеки в навколишньому природному середовищі, виконує функції по реабілітації забруднених територій внаслідок аварії на ЧАЕС.

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України (положення про Міністерство затверджено Указом Президента України від 1 червня 2005 року)<sup>4)</sup> здійснює роботу з питань і забезпечує виконання функцій з питань будівництва, архітектури, житлово-комунального господарства, містобудування, благоустрою населених пунктів, здійснює функції з питань будівництва, архітектури, житлово-комунального господарства, містобудування, благоустрою населених пунктів, здійснює функції з питань будівництва, архітектури, житлово-комунального господарства, містобудування, благоустрою населених пунктів.

Міністерство охорони здоров'я України відповідно до Положення про нього, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року<sup>5)</sup>

---

---

---

---

---

---

---

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

---

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_









---



