



Рис. 2. Схема системи універсальних способів захисту прав у сфері підприємства, що пропонується автором.

Надійшла до редколегії 10.04.01

О. Бакай, аспірант (НЮА України)

Екологічне прогнозування як функція управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Суспільна цінність права в цілому і права громадян на сприятливе довкілля зокрема проявляється перш за все в процесі реалізації відповідних правових приписів. Управління ви-

ступає тут як засіб формування реальних суспільних еколого-правових відносин.

Екологічне та соціальне значення управління у сфері, природокористування і охорони довкілля і державній сфері особливо визначається тим, що шляхом послідовної реалізації вимог законодавства стосовно розпорядження природними ресурсами, їх раціонального використання та захисту від шкідливого впливу забезпечується виконання екологічних прав і законних інтересів людини і громадянина.

Зміст державного управління охороною довкілля визначається характером зв'язків (відносин) між суб'єктами стосовно об'єктів управління. На основних засадах таких відносин формуються управлінські функції, тобто види і напрямки діяльності відповідних органів щодо забезпечення сприятливого стану довкілля¹.

Діяльність суб'єктів управління у сфері екології спрямована на досягнення загальнодержавних цілей і завдань, таких як раціональне використання і відтворення природних ресурсів та охорона довкілля. Цілі та завдання, які стоять перед апаратом державного управління охороною довкілля, досягаються шляхом виконання ними комплексу управлінських функцій. Ці функції є елементами змісту загального управління державою.

Під функціями управління у сфері природокористування і охорони довкілля слід розуміти види діяльності державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і громадських організацій щодо забезпечення організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту і охорони довкілля. На думку Б. Лазарева, функція управління є особливим видом управлінської діяльності, яка має специфічне «технологічне» призначення².

В юридичній літературі існують різні точки зору щодо різновидів функцій управління у сфері природокористування і охорони довкілля. Так, О. Колбасов вважає, що державному управлінню у сфері охорони довкілля притаманні такі функції: вивчення і облік стану і використання природних ресурсів, цілих природних комплексів і довкілля; планування раціонального використання, збереження, відновлення і поліпшення

¹ Див.: Колбасов О. С. Экология: политика-право. – М., 1976. – С.176.

² Див.: Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. – М., 1988. – С. 150.

усіх видів природних багатств і природного середовища в цілому; виконання оперативних господарсько-розпорядчих дій, пов'язаних зі здійсненням завдань охорони природи; боротьба з порушеннями природоохоронного законодавства¹.

Безпосередньо функції управління, за деяким винятком, в екологічному законодавстві не визначені. В юридичній літературі теж відсутня єдина точка зору щодо складу, змісту та кількості зазначених функцій. Так, автори підручника «Земельне право» свого часу виділяли такі функції управління у сфері використання і охорони земель: визначення цільового призначення земель, вилучення їх з однієї категорії та включення до іншої; надання і вилучення земель; облік земель; землеустрій; державний контроль за використанням земель; вирішення земельних спорів². У інших підручниках із земельного права поряд із зазначеними виділяються і такі функції управління: реєстрування землекористувань; планування земель населених пунктів³, а також відтворення земельних ресурсів⁴.

Ці функції управління у сфері землекористування і охорони земель стали основою для формування відповідних видів діяльності органів державного управління у сфері використання природних ресурсів і охорони довкілля, що було відображено в науковій та навчальній літературі. Так, Ю. Вовк у цій сфері діяльності виділяє такі функції управління в галузі екології: облік стану та використання окремих природних ресурсів і всього довкілля; планування використання, охорони природних ресурсів і поліпшення якості довкілля; просторово-територіальний устрій природних об'єктів; контроль за використанням і охороною об'єктів природи, а також організація їх охорони; вирішення спорів про право користування природними ресурсами; розподіл і перерозподіл ресурсів між природокористувачами; видання підзаконних нормативних актів; виконання оперативних господарських, виконавчо-розпорядчих заходів; боротьба з порушеннями природоресурсового законодавства⁵.

¹ Див.: Колбасов О. С. Вказ. праця. — С. 176.

² Див.: Земельное право. — М., 1971. — С. 96.

³ Див.: Советское земельное право / Под ред. В. С. Шелестова. — Х., 1981. — С. 70.

⁴ Див.: Советское земельное право / Под ред. В. П. Балежина, Н. И. Краснова. — М., 1986. — С. 49.

⁵ Див.: Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды. Общая часть. — Х., 1986. — С. 81–82.

Сучасне екологічне право по-новому регулює питання управління у сфері екології. Насамперед це стосується складу і змісту функцій управління, процесуального порядку їх реалізації тощо. Базуючись на наведених точках зору про основні функції управління у сфері охорони земель і землекористування, а також природокористування в цілому і на аналізі Закону України «Про охорону довкілля», можна виділити декілька функцій управління у сфері використання природних ресурсів та охорони довкілля: екологічне прогнозування; екологічне ліцензування; планування використання, охорони природних ресурсів і поліпшення стану довкілля; екологічна експертиза; спостереження (моніторинг) за використанням природних об'єктів та охороною довкілля; інформування про його стан; стандартизація та нормування у сфері природокористування і охорони довкілля; екологічна сертифікація; контроль за використанням і охороною природних об'єктів; вирішення екологічних спорів; координація діяльності щодо управління природокористуванням і охороною довкілля та ін.

Зазначені та деякі інші функції управління не випадково переплітаються. У багатьох випадках ці функції накладаються на функції економічні, технологічні тощо, утворюючи складні комплекси. Тому державне управління охороною довкілля часто фактично виступає як еколого-економічне, еколого-технічне та інші види управління. Це пов'язано зі складним характером об'єкта управління і управлінських відносин у цій сфері¹.

Важливе місце серед зазначених функцій належить екологічному прогнозуванню. Його як функцію управління у сфері охорони довкілля можна визначити як наукове передбачення якості природного середовища та його змін під впливом управлінської діяльності.

Теоретично доведено і практично підтверджено, що за будь-яких умов є виправданими такі структурні зміни, за результатами яких з'являються органи з функціями, нагально необхідними в даний момент, але вони не можуть виконуватися існуючими підрозділами апарату управління².

¹ Див.: Государственное управление охраной окружающей природной среды в союзной республике / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. — К., 1990. — С. 14.

² Див.: Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. — М., 1978. — С. 74.

Головний критерій ефективності управлінської діяльності в цій сфері — рівень оптимізації якості довкілля. Цей показник залежить не тільки від змісту управлінських та інших екологічних відносин, а й від ступеня розвитку організаційної структури відповідних органів, форм і методів їх управлінської діяльності. Як зазначено в ч. 4 ст. 22 Закону «Про охорону навколишнього середовища» йдеться про те, що спеціально уповноважені державні органи разом із відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового і довгострокового прогнозування змін довкілля, що повинно враховуватися при розробці та виконанні програм і заходів для екологічного і соціального розвитку республіки, в тому числі щодо охорони довкілля, використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Важливим є визначення змісту екологічного прогнозування як функції управління. Обсяг функцій, що їх виконують органи державного управління охороною довкілля, змінюється відповідно до руху згори донизу з урахуванням якостей суб'єкта та об'єкта управління. Зміст цих функцій досить різноманітний. У зв'язку з наведеним слід підтримати позицію науковців, які поділяють функції державного управління на загальні (притаманні, як правило, всім самостійним ланкам управлінської системи) та специфічні, або приватні, спеціальні, особливі (які висвітлюють специфіку взаємодій конкретних суб'єктів та об'єктів державного управління)¹. Отже, екологічне прогнозування слід визначити як загальну функцію управління у зв'язку зі специфічністю інституту «екологічного прогнозування», що полягає в його всебічному, загальному характері. Останнє проявляється в різних формах суспільних екологічних відносин, які регулюються або мають регулюватися в майбутньому цією категорією.

В ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» йдеться про те, що одним із принципів охорони довкілля, є науково обґрунтоване узгодження еколо-

¹ Див.: *Основин В. С.* Основы науки социального управления. — Воронеж, 1971. — С. 53; *Атаманчук Г. В.* Сущность советского государственного управления. — М., 1980. — С. 121; *Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР* / Под ред. В. В. Цветкова — К., 1978. — С. 263–264; *Советское административное право* / Под ред. Ю. М. Козлова. — М., 1985. С. 14–15.

гічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих наук і прогнозування стану довкілля. Тому невірно обмежувати екологію певними жорсткими рамками. Розробка принципів використання і охорони довкілля вимагає від екології взаємодії з багатьма іншими галузями науки — географією, математикою, фізикою тощо. Прикладні проблеми екології можуть бути вирішені тільки в нерозривній співпраці з промисловістю, сільським господарством, економікою. Цілком зрозуміло, що специфіка екологічного прогнозування в кожній із цих груп буде різною.

Слід наголосити на тому факті, що в законодавстві поки що нормативно не закріплено поняття екологічного прогнозування. Це зумовлено певною невизначеністю науковців щодо місця, ролі та змісту інституту екологічного прогнозування. Така ситуація склалася у зв'язку з різним застосуванням загальнопоширеного слова «прогнозування» в суспільстві взагалі і, як наслідок, використання його в термінології різних наук (адже якщо це термін, то він має бути визначеним). Зокрема в такій юридичній науці, як екологічне право, воно використовується у терміні «екологічне прогнозування» котрий, як уже наголошувалося, потребує істотної наукової розробки у зв'язку з його широким застосуванням.

Екологічне прогнозування являє собою передбачення або дослідження перспектив розвитку, використання природних ресурсів, охорони довкілля і екологічної безпеки. За масштабами прогнозованих явищ екологічне прогнозування поділяють на: глобальне (фізико-географічне); регіональне (у межах кількох країн, одного материка, океану і т. ін.); національне (у межах держави) і локальне (для невеликих територій)¹.

Отже, екологічне прогнозування — це передбачення можливої поведінки природних систем, обумовленої природними процесами і впливом на них людства.

Екологічне прогнозування охоплює складний комплекс об'єктів — від природних екосистем до промислових і сільськогосподарських. Центральним компонентом прогнозування є екосистеми, які становлять собою складний комплекс біологічних явищ у їх взаємозв'язку з середовищем. Одна з цілей прогнозування — збереження природних ресурсів на високо-

¹ Див.: Словарь-справочник по экологии. — К., 1994. — С. 388.

продуктивному рівні, для того щоб ними можна було користуватися протягом невизначено тривалого часу.

Зазначені функції у своїй сукупності складають зміст управління у сфері природокористування і охорони довкілля. Але між ними є певні відмінності в цільовій спрямованості, призначенні, системі державних органів, що їх виконують, передбаченні кінцевих результатів, а також правовій регламентації. Оскільки ці природоохоронні функції держави є напрямками її діяльності, наведена диференціація забезпечує всебічний підхід і зацікавленість держави в регулюванні правовідносин щодо забезпечення належного стану довкілля.

Розвинутому суспільству притаманний комплексний підхід до вирішення завдань загальнодержавного характеру (одним із завдань є поліпшення стану довкілля). Комплексний характер завдань породжує проблему багатовекторності в самій функціональній системі держави. Її суть полягає в тому, що в практичній діяльності держави окремі сторони різних функцій поєднуються. Маються на увазі такі функції, як екологічне планування, моніторинг, екологічна експертиза та ін. Зазначені функціональні комплекси мають високий ступінь зближення сукупних елементів. У результаті формуються нові комплексні напрямки і сторони діяльності держави. Одним із таких напрямків є екологічне прогнозування стану довкілля. Тому екологічне прогнозування як функція управління у сфері природокористування і охорони природи вважається комплексною.

Оскільки прогнозування не зводиться до спроб передбачити деталі майбутнього (хоча в деяких випадках це істотно), при розробці прогнозу слід виходити з того, що потрібен вірогідний підхід до явищ майбутнього з урахуванням широкого набору можливих варіантів. Тільки при такому підході екологічне прогнозування може бути ефективно використане для вибору найбільш імовірного або найбільш бажаного, оптимального варіанту при обґрунтуванні цілей, плану, програми, проекту, взагалі рішення. Екологічні прогнози повинні містити визначення ходу, наслідків виконання (або невиконання) планів, охоплювати все, що не піддається плануванню. Тільки внаслідок цього прогнозування за останні десятиліття прийняло безпрецедентні масштаби, стало відігравати важливу роль у процесах управління.

Надійшла до редколегії 10.04.01