

УДК 351.131.7:631.15

**Н. В. Ліщук**

кандидат наук з державного управління,  
асистент кафедри державного управління,  
документознавства та інформаційної діяльності  
Національного університету водного господарства та природокористування

**В. П. Востріков**

кандидат технічних наук,  
професор кафедри гідроінформатики  
Національного університету водного господарства та природокористування

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

*У статті проведено аналіз підходів до трактування поняття «природокористування» як об'єкту державного управління. Наведено загальні теоретико-методологічні підходи до державного управління сферою природокористування. Визначено механізм, основні функції, цілі та завдання державного управління природокористуванням.*

**Ключові слова:** природокористування, механізм, функції, цілі, завдання, державне управління, владна вертикаль.

**Постановка проблеми.** У сучасному суспільстві визначальну роль в упорядкуванні та регулюванні політичної, соціальної, економічної, адміністративної, інших сфер суспільного життя відіграє державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Загальні проблеми управління природокористуванням досліджувались у наукових працях багатьох учених, а саме М.А. Хвесика, В.А. Голяна, Б.М. Данилишина, В.И. Данилова-Данильяна, С.І. Дорогунцова, І.О. Драгана, Е.А. Зіня, Т.В. Іванової, М.А. Латиніна, С.О. Левицької, В.І. Павлова, О.П. Закорко, І.І. Овчаренко, І.А. Пашенюк, М.Ю. Тарасової, О.В. Яроцької, М. Falmark, J. Rockstrom, A. Biswas .

**Мета статті.** Метою статті є визначення загальних теоретико-методологічних засади державного управління сферою природокористування.

**Виклад основного матеріалу.** На даний час взаємодія між людиною і природним середовищем набула глобальних вимірів, виникло коло проблем, пов'язаних із вичерпанням природних

ресурсів, забрудненням довкілля шкідливими речовинами, зникненням мінерального і біологічного різноманіття, руйнування біосфери, необхідністю раціоналізації і оптимізації їх використання, відновлення та охорони.

Загальна взаємодія людини і природи в Україні регламентується Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» шляхом встановлення і реалізації процедур охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини [8]. При цьому важливим є розуміння таких термінів, як «навколишнє природне середовище», «природні ресурси», «природокористування». На нашу думку, вдалі визначення цих термінів надає В.М. Комарницький у посібнику з екологічного права [6, с. 6].

Термін «природокористування» сьогодні трактують у широкому і в більш вузькому аспектах. У широкому розумінні природокористування розглядають у контексті охорони природного середовища через призму раціональної організації господарства і як особливу сферу господарювання, у вузькому розумінні – як експлуа-

тацію і використання природного середовища і природних ресурсів.

М.А. Хвесик і В.А. Голян провели дослідження існуючих підходів до дефініції поняття «природокористування». На їх думку, «природокористування являє собою діяльність, пов'язану з використанням природно-ресурсного потенціалу та охороною навколишнього природного середовища. Природно-ресурсний потенціал та охорона навколишнього природного середовища є рівнозначними складовими сфери природокористування. Це має бути відправним пунктом як у теорії і методології природокористування, так і при проектуванні регуляторних заходів, спрямованих на примноження природно-ресурсних благ» [12, с. 17].

Виникає запитання, чи потрібно втручання держави в процеси взаємодії людини і природи, в процеси природокористування, зокрема водокористування? Очевидно, що відповідь має бути: «так, потрібно». Обґрунтуємо це положення такими міркуваннями. З ранніх часів існування держави її завданням було встановлення та підтримання єдиних правил поведінки членів суспільства. Державне втручання в суспільні процеси, які відбуваються в країні, в тому числі що пов'язані з взаємовідносинами з природою, є необхідним і неминучим та впливає із самого змісту поняття державного управління та змісту природокористування.

Саме держава покликана здійснювати управлінську діяльність тими питаннями в суспільстві, які становлять загальний інтерес та є найбільш актуальними для спільноти людей. Наявний історичний досвід переконливо підтверджує гостру необхідність втручання держави в процеси використання і охорони природних ресурсів. Процеси використання природних ресурсів супроводжуються виникненням та необхідністю розв'язання різних за складністю, часом дуже масштабних проблем: економічних, політичних, екологічних, соціальних, технологічних. Вони потребують системного вирішення саме на державному рівні, торкаються стратегічних цілей та інтересів держави, національної безпеки держави, інтересів суб'єктів господарювання, населення, формують зміни в майбутньому суспільстві. Необхідність впливу держави на ці процеси і явища є незаперечною.

М.М. Бринчук визначає зміст природоохоронного управління так: «Природоохоронне управління як спосіб впливу на суспільні відносини, які складаються у сфері взаємодії суспільства і

природи, має своїм завданням їх упорядкування, координацію та розвиток для досягнення певної мети, а саме підтримання оптимального стану навколишнього природного середовища, його оздоровлення, раціональне використання природних ресурсів і, в кінцевому результаті, створення сприятливих умов для життєдіяльності людей» [2].

Ще одне визначення надає Е.В. Колдашева: «Під управлінням природокористуванням я розумію цілеспрямований вплив на діяльність з вилучення корисних властивостей природного середовища, необхідних для задоволення потреб населення і збереження навколишнього природного середовища, з метою упорядкування цієї діяльності, удосконалення і розвитку» [5, с. 28].

Отже, державне управління природокористуванням є складовою загального регуляторного процесу держави в суспільстві. Державне управління здійснюється при використанні будь-яких природних ресурсів і являє собою комплекс заходів, спрямованих на покращення природокористування та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище шляхом переважного використання економічних та адміністративно-правових важелів, існує як у рамках діючого національного законодавства, так і в рамках міжнародної кооперації, що координує зусилля у виховній, просвітницькій, інформаційній, пропагуючій та іншій екологічній діяльності.

Ю.В. Боковикова акцентує увагу на меті державного управління природокористуванням і вважає, що визначена в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» мета щодо цілей державного управління є неповною та не сприяє утвердженню екологічних пріоритетів у суспільстві. Враховуючи, що природні ресурси та навколишнє природне середовище є об'єктом національної безпеки, необхідно акцентувати увагу на упередженні виникнення екологічних проблем та жорсткому дотриманні існуючих вимог і правил, підсиленні ролі громадськості. Мету державного управління природокористуванням Ю.В. Боковикова визначає як сукупність трьох головних завдань: раціональне використання та збереження природних ресурсів для прийдешніх поколінь; упередження виникнення екологічних проблем та охорона навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів, погоджених інтересів

громадян (їх участі в прийнятті рішень) при незалежності екологічної стратегії від політичних впливів [1].

Обов'язок держави здійснювати управління в галузі природокористування закріплений на рівні основного Закону України – Конституції, відповідно до норм якої «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктом права власності Українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування...» [7].

Зауважимо, що у всіх нормативно-правових документах сферу природокористування та сферу охорони навколишнього природного середовища відносять до спільного регулювання. Відповідно до різних видів ресурсів формуються спеціальні процеси їх використання (користування ними): землекористування, надрокористування, водокористування, лісокористування, фітокористування тощо. У світі та в Україні сформувались наукові напрями, які розглядають механізми державного управління в різних напрямках природокористування.

Проблемами взаємодії природи та людини, природи та суспільства, пошуками способів їх розв'язання займалось багато вчених різних країн світу. Серед підходів, які існують, можна виділити: концепцію «негативного ставлення до соціально-економічного зростання шляхом інтенсифікації використання природних ресурсів, концепцію ринкового механізму регулювання із додатковими різними регуляторними аспектами державного регулювання у сфері природокористування, концепцію створення альтернативних моделей розвитку та способів життя з різним співвідношенням економічних та екологічних цілей».

Перелік дієвих економічних інструментів раціонального природокористування та екологічного регулювання наводяться в багатьох працях науковців-економістів: М.А. Хвесика, С.І. Дорогунцова, Б.М. Данилишина, В.А. Голяна. Серед економічних інструментів Т.В. Іванова вказує на податки, збори, фінансову допомогу, кредити на обмеження викидів, платні дозволи на викиди, квоти, допуски чи граничні показники рівня забруднюючого викиду, ліцензії, створення умов для інноваційного підприємництва, запровадження екотехніки та екотехнологій, ути-

лізація відходів, екологічний аудит, екологічний менеджмент.

На жаль, заходи, які використовуються і спрямовані на раціональне використання природних ресурсів та стабілізацію й оздоровлення довкілля, як вважають М.А. Хвесик і В.А. Голян, не дають бажаних результатів. Основними причинами цього вони бачать: відсутність єдиного комплексного підходу та координації у вирішенні природоресурсних і природоохоронних проблем, недостатнє фінансування природоохоронних заходів, відсутність реально діючого економічного механізму природокористування та недосконала організаційна структура управління в цій сфері [12, с. 25].

Серед основних проблем природокористування в Україні вони вказують також на недосконалість владної державної вертикалі управління природокористуванням. Серед робіт, присвячених державному управлінню екологічним розвитком України та її регіонів у системі раціонального природокористування, варто відмітити роботи Т.В. Іванової, І.О. Драгана. Так, І.О. Драган відмічає, що в Україні поки не сформовано національної системи управління у сфері використання природних ресурсів в її європейській цілісності державного, громадського і корпоративного менеджменту [4].

Провідними фахівцями наголошується на тому, що вирішення проблем сталого природокористування в Україні, у зв'язку із загальною тенденцією підвищення вартості природних ресурсів та погіршення стану навколишнього природного середовища, значно ускладнюється.

Ученими визначено напрями формування регуляторних механізмів природокористування та запропоновано модель управління природними ресурсами в новітніх умовах господарювання як природно-ресурсної бази просторового соціально-економічного розвитку [10].

На їх думку, потребує вдосконалення саме інституціональне середовище системи управління, узгодження із цілями екологічно збалансованого розвитку країни, підвищення ефективності процесу прийняття управлінських рішень щодо використання й відтворення природно-ресурсного потенціалу. Проблемним при цьому є відсутність системного підходу, який має бути необхідною умовою сталості функціональних зв'язків та залежностей у тріаді «економіка – екологія – суспільство». Головний наголос ставиться на підвищенні дієвості еколого-економічного механізму управління природокористуванням.

Стратегічною метою цього механізму вбачається: «Досягнення такого розвитку на основі формування та постійного відтворення економічних умов природокористування і здійснення ресурсозбереження суб'єктами господарювання всіх рівнів системи внаслідок приведення їх у такий стан, який забезпечить найбільш вигідне вкладення фінансових коштів порівняно з альтернативними варіантами» [10].

На жаль, роль держави в такому механізмі авторами достатньо не розкривається, такий механізм без активної участі держави, на нашу думку, ефективно працювати не буде. У триаді «економіка – екологія – суспільство» мають бути обов'язково вмонтовані ефективні державні механізми управління природокористуванням взагалі і водними ресурсами зокрема.

Значна кількість учених є прихильниками теорії інституалізації, особливо серед учених – економістів. Інституціоналісти вважають, що проблеми природокористування потрібно розв'язувати за допомогою створення системи інститутів та проведення інституціональних змін. Інституціональні зміни – це безперервний процес кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних та економічних інститутів. До таких інститутів належать: конкуренція, монополії, держава, профспілки, податки, сталий спосіб мислення, юридичні норми, правила поведінки, постанови, права окремих соціальних верств і груп, система відносин між господарюючими суб'єктами [12, с. 28].

Такої думки, зокрема, дотримуються М.А. Хвесик та В.А. Голян, які вказують: «Державна стратегія в галузі природокористування повинна бути орієнтована на задоволення потреб країни в природних ресурсах та збереження відновлювальних можливостей біосфери, пониження загальних витрат у процесі використання природно-ресурсного потенціалу, захисту національних інтересів. Головною метою стратегії природокористування повинно бути створення оптимальних умов для ефективного використання природних ресурсів (збалансованого з потребами населення) і забезпечення необхідного рівня відновлення та охорони природно-ресурсного потенціалу» [3, с. 12].

Про важливість врахування державного управління при формуванні інституціонального середовища наголошує Ю.В. Райта, яка стверджує, що формування ринкового інституціонального середовища потребує активного втручання держави як головного суб'єкта інституціональних змін. Державі належить ви-

няткова роль у генезисі, функціонуванні та розвитку інститутів ринкового господарювання [9]. Закордонні та вітчизняні вчені вказують також на необхідність залучення до механізмів державного управління неурядових організацій та громадськості.

Цілі та завдання (зміст) державного управління природокористуванням досягаються виконанням державними та іншими органами ряду функцій, що необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів. Особливістю такого управління є його диференціація переважно за видами природних ресурсів. Тому види і зміст цих функцій стосовно кожного природного об'єкта впливають із соціальних, екологічних та природно-наукових вимог щодо організації його використання та охорони.

Нами узагальнено думки науковців щодо основних функцій державного управління природокористуванням, які наведено на рис. 1.

Управління природокористуванням, на що вказують науковці-екологи, складається з безпосереднього управління процесами користування природними ресурсами та охорони навколишнього природного середовища. Останнє неможливе без формування і реалізації в державі ефективної національної екологічної політики. Національна екологічна політика є обов'язковою складовою частиною державного управління природними ресурсами, його активним інструментом.

Під державною політикою в даному контексті розуміють систему ідей, концепцій, уявлень про цілі, пріоритети, принципи, напрями, методи, способи і засоби природоохоронної діяльності держави та діяльності з природокористування.

М.А. Хвесик та С.О. Лизун вказують: «Стратегічні засади формування національної екологічної політики полягають, передусім, у визначенні цілей, завдань, шляхів розвитку суспільства і, відповідно, організації діяльності органів державного управління щодо їх виконання» [10, с. 7]. Наголошується, що формування та реалізація національної екологічної політики потребують розробки нормативно-правової бази та забезпечення її дотримання; контролю за дотриманням законів, припинення дій, що порушують загальноприйняті екологічні норми; гарантування внутрішньої та зовнішньої безпеки й стабільності екологічного ладу [10, с. 7].

Особливу увагу потрібно приділити підвищенню рівня свідомості та екологічній освіті, суспільній справедливості, зокрема справедливо



розподіляти матеріальні та екокультурні цінності, узгоджувати різноманітні інтереси держави і інтереси різних соціально-культурних спільнот.

За цим напрямом державного управління за останній час зроблено значні кроки. Створено і запроваджено низку нормативно-правових документів, яким потрібно керуватися в практичній діяльності. Це, в першу чергу, «Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року» (схвалена КМ України 17.10.2007 року), Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (затверджений 21.12.2010 року) та Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (затверджений КМ України 25.05.2011 року). У цих документах одними із першопричин екологічних

проблем в Україні визнано існуючу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, в якій відсутнє чітке розмежування природоохоронних та господарських функцій; недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства; недотримання природоохоронного законодавства; недостатнє розуміння в суспільстві переваг сталого розвитку.

Підсилення тільки «каральних» функцій, без наукового обґрунтування дієвого механізму взаємовідносин між усіма суб'єктами і об'єктами, задіяними у природокористуванні під кутом удосконалення механізмів державного управління, на наше переконання, не принесе ґрунтового поліпшення взаємовідносин та покращення екологічної ситуації. На перший план має мають



Рис. 1. Основні функції державного управління природокористуванням

вийти не тільки каральні санкції, а гармонійно побудовані суспільно-договірні відносини, вміння розуміти і домовлятися, враховувати як діяльність окремих господарюючих суб'єктів, так і господарські потреби суспільства в цілому, потреби окремих осіб, від яких неможливо відмовитись.

Екологічна політика у сфері природокористування має інтегруватися в систему програмування, планування та проектування як на державному, так і регіональному та місцевому рівнях. Основою такої інтеграції є стратегічні документи формування та реалізації національної екологічної політики, відповідні міжнародні зобов'язання України, програми сталого розвитку адміністративно-територіальних утворень тощо [10, с. 9].

Викладені вище підходи до державного управління природокористуванням, є, в цілому, справедливими та доцільними і для галузі державного управління водокористуванням.

**Висновки і пропозиції.** Природокористування потрібно розглядати як складне природно-суспільне явище з багатьма аспектами і напрямками, головним із яких є користування водами. Рівнозначними, нерозривними складовими природокористування потрібно вважати процеси використання природно-ресурсного потенціалу, з одного боку, та охорону навколишнього природного середовища, з іншого. Встановлено, що вирішення всіх проблем у сфері природокористування потребує активного державного втручання і неможливе без постійного державного управління та регулювання.

#### Список використаної літератури:

1. Боковикова Ю. В. Мета державного управління природокористуванням. Державне будівництво, 2007. № 1 (Ч. 2). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/02.pdf> (дата звернення 11.01.2018). 12.
2. Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория. Экологическое право России: матер. научно-практ. конф. (Москва, 2004). Москва, 2004. С. 36-45.
3. Голян В. А. Институціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення: монографія. Луцьк, 2009. 592 с.
4. Драган І. О. Корпоратизація управління природними ресурсами. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». «Державне управління та місцеве самоврядування». 2013. № 3. С. 41.
5. Колдашева Е.В. Информационные проблемы управления и права в сфере природопользования. Научные труды МНЭПУ. 2008. 218 с.
6. Комарницький В.М. Екологічне право: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 224 с.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393/ Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF> (дата звернення 16.01.2018).
9. Райта Ю.В. Формування інституційного середовища підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.01.01. Львів, 2006. С. 231.
10. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / за наук. ред. М.А. Хвесика. Київ, 2013. 244 с.
11. Ушакова С.Е. Оценка стоимости прав пользования водными объектами: принципы и методы: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05, Москва, 2006. С. 268
12. Хвесик М.А, Голян В.А. Институціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: монографія. Київ: Кондор, 2007. 480 с.

#### **Лищук Н. В., Востриков В. П. Теоретико-методологические основы государственного управления сферой природопользования**

*В статье проведен анализ подходов к трактовке понятия «природопользование» как объекта государственного управления. Приведены общие теоретико-методологические подходы к государственному управлению сферой природопользования. Определен механизм, основные функции, цели и задачи государственного управления природопользованием.*

**Ключевые слова:** *природопользование, механизм, функции, цели, задачи, государственное управление, властная вертикаль.*

#### **Lishchuk N. V., Vostrikov V. P. Theoretical and methodological bases of public administration of the nature management sphere**

*The analyses of approaches to the interpretation of the concept of «nature management» as an object of public administration are conducted in the article. The general theoretical and methodological approaches of the public administration of the nature management sphere are presented. The mechanism, main functions, goals and objectives of the public administration of nature management are determined.*

**Key words:** *nature management, mechanism, functions, goals, objectives, governance, power vertical.*