

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 342.9

Михайленко Лідія Володимирівна

аспірант

Національного університету біоресурсів природокористування України

Михайленко Лидия Владимировна

аспирант

Национального университета биоресурсов природопользования Украины

Mykhailenko Lidiia

Postgraduate of the

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

**ПОНЯТТЯ ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА
ПОНЯТИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ
CONCEPT OF LEGAL ACTS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL
PROTECTION**

Анотація. Запорукою якісного регулювання суспільних відносин та розвитку правової держави є прийняття якісних та ефективних правових актів. Застосування саме такої характеристики включає в себе виважений законодавчий та нормотворчий процес, компетентність, вибір найкращої альтернативи, відповідність вимогам часу та фінансовим можливостям держави, орієнтацію на результат, обов'язковість виконання чи застосування, а також можливість застосування санкцій за невиконання чи неналежне виконання рішень. Таким чином прийняття будь-якого державно-управлінського рішення прямо впливає на процеси розвитку суспільств. Тому у статті

охарактеризовано поняття правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища, акцентовано увагу на державно – управлінських рішеннях, наведено основні підходи до розуміння, наведено характеристику ознак, які є специфічними для правових актів у сері охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: *правові акти, державно – управлінські рішення, охорона навколишнього-природного середовища.*

Аннотація. *Залогом качественного регулирования общественных отношений и развития правового государства является принятие качественных и эффективных правовых актов. Применение именно такой характеристики включает в себя взвешенный законодательный и нормотворческий процесс, компетентность, выбор лучшей альтернативы, соответствие требованиям времени и финансовым возможностям государства, ориентацию на результат, обязательность выполнения или применения, а также возможность применения санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений. Таким образом принятие любого государственно-управленческого решения напрямую влияет на процессы развития обществ. Поэтому в статье охарактеризованы понятия правовых актов в сфере охраны окружающей природной среды, акцентировано внимание на государственно - управленческих решениях, приведены основные подходы к пониманию, приведена характеристика признаков, которые являются специфическими для правовых актов в сери охраны окружающей среды.*

Ключевые слова: *правовые акты, государственно - управленческие решения, охрана окружающей природной среды.*

Summary. *The key to qualitative regulation of social relations and the development of the rule of law is the adoption of qualitative and effective legal acts. The application of such a characteristic involves a well-balanced*

legislative and normative process, competence, the choice of the best alternative, compliance with time requirements and financial capabilities of the state, focus on the outcome, binding implementation or application, as well as the possibility of applying sanctions for non-execution or mistreatment of decisions. Thus, the adoption of any public-management decision directly affects the processes of development of societies. Therefore, the article describes the concept of legal acts in the field of environmental protection, emphasizes the attention to state and management decisions, sets out the main approaches to understanding, describes the characteristics of characteristics that are specific to legal acts in the series of environmental protection.

Key words: *legal acts, state - management decisions, environmental protection.*

Постановка проблеми. Охорона навколишнього природного середовища, раціональне природокористування, екологічна безпека, правове регулювання питань у сфері екологічного управління, права людини на безпечне для існування середовище – це ті цінності, забезпечення яких на сучасному етапі розвитку України має першочергове значення. Рівень регулювання цієї сфери прямо залежить від якості правових актів. Розглядаючи основні ознаки правових актів можливо дати визначення поняттю правового акта саме у сфері навколишнього природного середовища.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Стан наукової розробки питання прийняття правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища характеризується: а) більшість наукових розробок здійснювалися в межах правових наук (Авер’янов В., Настечко О., Нижник Н., Дегтяр А.); б) існує значне коло досліджень, присвячених подібним об’єктам дослідження - правовим актам управління (Альохін О., Козлов Ю., Міцкевич О.), управлінським рішенням та державно-управлінським

рішення (Бакуменко В., Настечко О., Колпаков В., Махненко А., Сурмін Ю., Фахтхутдинов Р.); розгляду прийняття державно-управлінських рішень як технології (Афанасьєв В., Ринковий Т., Смирнов С.); в) окреме дослідження даного питання відсутнє. Ці наукові розробки створюють теоретичне підґрунтя для розуміння сутності прийняття правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Аналіз ситуації з поняттям правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища, характеристика наявних праць та формулювання нового поняття, яке максимально відобразить специфічні ознаки таких актів.

Виклад основного матеріалу. Під правовим актом, як правило розуміється письмовий документ, який містить рішення уповноваженого органу влади, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення, зміни чи припинення дії правових норм, а також встановлює, змінює чи припиняє на основі цих норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин, ступінь відповідальності осіб за скоєне ними правопорушення.

Тому дослідження процесу прийняття державних рішень потребує вивчення усіх уявлень, які стосуються його структури, функцій та їх взаємодії із зовнішнім середовищем [1, ст.1].

Приміром Вудро Вільсон вважав, що адміністрування та управління можуть та мають бути вивчені, а на основі отриманих знань повинна бути створена точна наука, «різниця складається з загальних планів та спеціальних засобів» [2, с. 25].

Згодом Анрі Файоль вказав, що приймати управлінські рішення – це вести державу до поставлених цілей, при цьому максимально використовувати усі можливі ресурси, наголошувавши на тому, що

«управляти - це передбачати, організовувати, керувати, координувати, контролювати» [3, с. 8].

Окрім того, в правовій науці можна знайти доволі широке коло визначення цього поняття. Так, на думку С. Алексєєва С. правовий акт - це: а) вираження волі, тобто власне акт (правомірна дія); б) спосіб вираження і закріплення волі, тобто документи; в) і те, й інше одночасно, тобто акт-документ; г) дія (поведінка), як правило, правомірна, тобто юридичний факт, що є підставою для тих чи інших правових наслідків; д) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що ввійшов у правову тканину внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової або автономної діяльності суб'єктів [4, с. 15].

Окрім того, правовий акт розуміється також як дія (поведінка) яка може бути як правомірною, так і неправомірною (наприклад, акт реалізації права, що виражається в недотриманні заборон, у виконанні або неповному чи недостатньому виконанні обов'язків, у зловживанні правом).

Виходячи з того, що правовий акт – це форма державно-управлінського чи іншого рішення суб'єкта влади, слід відмітити, що не існує і усталеного поняття державно-управлінського рішення. Науковці під ними розуміють:

- «...всі управлінські рішення, які приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій державної політики, а також вирішення проблем державного рівня. Це може бути визначення пріоритетів цілей і функцій держави у певний період її розвитку; розроблення, корекція і реалізація державної політики та її певних складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів і планів соціально-економічного розвитку;

реформування системи державної служби, тобто державно-управлінські рішення є результатом державного управління» [5, с. 80];

- прийняті вищими та центральними органами влади задля досягнення та реалізації державних цілей, що включають також процеси та стратегії досягнення, функції, державну політику, організацію державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня [10, с. 327];

- усвідомлено зроблений суб'єктом державного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, який здійснено в установленому порядку та закріплено відповідним чином [6, с. 275];

- владна воля держави, яка набуває офіційно вираженої форми, будучи закріпленою в існуючих державних актах, що видаються державним органом або посадовцем відповідно до своєї компетенції і в межах наданих повноважень [7, с. 13];

- забезпечення оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої на досягнення певного загального результату» [8, с. 17];

- результат процесу управління [9, с. 32].

Від ефективності правових актів в найбільшій мірі залежить її майбутнє, успіх реформування в ній політичних, соціально-економічних та інших відносин [10, с. 23-25].

Проте, якщо вести мову про такі рішення у сфері хорони навколишнього природного середовища, то необхідно звернути увагу на певну специфіку сфери їх дії. Так, Україна – це велика за територією держава, яка має гірські, степові масиви, на нашій території розміщено багато ядерних реакторів, великих хімічних, пожежонебезпечних та енергоємних підприємств, складних інженерних споруд (дамби, водосховища). Тому хибні рішення можуть призвести до негативних результатів не лише на території України, а й на території наших сусідів. З

метою уникнення ситуацій, що потребують вирішення цих наслідків необхідно оцінювати вплив управлінських дій на навколишнє середовище.

Окрім того, Україна як учасник міжнародних організацій та конвенцій, зобов'язана відповідати перед міжнародною спільнотою за реалізацію політики сталого економічного розвитку, раціонального використання природних ресурсів, оптимізація системи управління природокористуванням і охороною довкіллям, а також удосконалення правового механізму прийняття державно-управлінських рішень в екологічній сфері.

Важливим є визначення спеціальних ознак, якими характеризуються правові акти управління:

- є результатом здійснення публічного управління та адміністрування у державі, який має обов'язковий, уніфікований характер, передбачає можливість застосування санкцій;
- є своєчасним, адресним, конкретним, повинно забезпечити прийнятний (розумний, раціональний) компроміс як з точки зору досягнутих результатів, так і з точки зору витрат ресурсів, спрямоване на вирішення проблем державного рівня;
- приймаються центральними органами державної влади;
- набувають форми нормативно-правових актів, програмно-цільових документів та організаційно-розпорядчих рішень;
- є предметом державно-управлінських відносин;
- формуються на їх основі державно-управлінських впливів;
- стають обов'язковими до виконання;
- потребують з метою реалізації забезпечення необхідними державними ресурсами.

Специфічність цих актів обумовлюється тим, що вони:

- повинні базуватися на принципах екологічної безпеки, пріоритетності цієї безпеки над економічною вигодою та гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; гласності і демократизмі при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;

- у процесі прийняття передбачають залучення громадськості (громадських об'єднань) на окремих стадіях, що спрямовано на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки;

- обумовлюються функціями, на виконання яких вони спрямовані. Так, відповідно до статті 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991р. управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Також правові акти спрямовані на державно-правове забезпечення дотримання вимог екологічного законодавства, попередження і упередження екологічних правопорушень та заходів щодо захисту екологічних прав громадян. Таким чином пріоритетним напрямком визначається профілактика екологічних правопорушень, адже негативний вплив на навколишнє середовище часто буває невідворотнім.

Таким чином, правові акти у сфері охорони навколишнього середовища дозволять забезпечення і здійснення раціонального природокористування, метою якого є задоволення матеріальних потреб суспільства за рахунок наявних і відновлювальних природних ресурсів, визначення найбільш ефективного, економічно вигідного їх використання

без заподіяння шкоди для життєво важливих екологічних інтересів людей [11, с. 67].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зважаючи на названі підходи до поняття правових актів та управлінських рішень, а також зважаючи на особливості сфери реалізації цих рішень, нами під правовими актами у сфері охорони навколишнього природного середовища пропонується розуміти прийняті органами влади задля досягнення та реалізації державних екологічних цілей, за відповідними формально визначними процедурами, рішення, що мають обов'язковий характер та створюють, змінюють чи припиняють суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища та/або визначають конкретні права і обов'язки учасників екологічних відносин чи їх відповідальність.

Література

1. Дегтяр О.А. Інформаційно – аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади / Розвиток державного управління в Україні. – 2013 – с. 1-7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/1/05.pdf>
2. Wilson W. The Study of Administration / W. Wilson // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). – Ann Arbor: APSA, 1993. – 315 p.
3. Fayol, Henri (1916), Industrial and General Administration; foresight, organization, command, coordination, control, Paris, and H.Dunod E. Pinat. – Access: <http://www.worldcat.org/>
4. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: Курс лекций. – Свердловск, 1996. – 288 с.

5. Горбатенко В.П., Бутовська І.О. Політичне прогнозування: Навч. посібник. : К. МАУП – 2005. – 152 с.
6. Ширшикова Р. Д. До питання про ознаки управлінського рішення, що приймаються центральними органами державної влади / Держава і право. – 2007. – № 36. – с. 271-277.
7. Теорія і практика прийняття управлінських рішень: Навч.посіб./Крупник А.С., Линьов К.О., Нужний Є.М., Рудик О.М., - К.: Видавничий дім «Простір», 2007. – 156 с.
8. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 318 с.
9. Щегорцова В.А. Управленческое решение: его оценка и эффективность / В. Щегорцова / Служба кадров и персонал. – 2007. - №1. – с. 32-34.
- 10.Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ. – 2000. – 328 с.
- 11.Охорона навколишнього природного середовища. Л.Малик / Молодь і ринок. - №12(71) – с. 64-68.