



organisations internationales / par Evelyne Lagrange; préface de Jean-Pierre Queneudec. Etudes de droit international, vol.1. - The Hague; New York: Kluwer Law International, 2002. - xiii, 608 p.

17. Husain A.M. Who is the Legitimate Representative of the Palestinian People? / Amin M. Husain // Chinese Journal of International Law. - 2003. - Vol.2. - P.207-225.

18. Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml

19. Тарасов О.В. Методологические основания правовой персоналогии / О.В. Тарасов // Проблема правосубъектности: современные интерпретации: матер. науч. - практ. конф. Самара, 27 февраля 2009 г. Вып. 7. - Самара: Самар. гуманит. акад., 2009. - С.38-41.

20. Тарасов О.В. Правовое лицо как персонативная правовая форма: теоретико-методологический и международно-правовой аспекты / О.В. Тарасов // Проблемы законности. - 2011. - Вып. 113. - С.175-182.

21. Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу: пер. с фр.; под ред. Е. Пашуканиса, Н. Челябинова. - М.: Изд-во Коммунистической Академии, 1929. - xxiv, 759 с.

22. Федчук В.Д. De facto зависимость de jure независимых юридических лиц: проникновение за корпоративный занавес в праве ведущих зарубежных стран / В.Д. Федчук. - М.: Волтерс Клувер, 2008. - 400 с.

23. Cheng Th. K. Form and Substance of the Doctrine of Piercing the Corporate Veil / Thomas K. Cheng // Mississippi Law Journal. - 2010. - Vol.80. - No.2. - P.497-585.

24. Katherine E.L. Piercing the Corporate Veil in the International Arena / E. Lyons Katherine // Syracuse Journal of International Law and Commerce. - 2006. - Vol.33, issue 2. - P.523-548.

25. Нюрнбергский процесс: Сб. материалов: в 8 т. / отв. ред. Н.С. Лебедева. - М.: Юрид. лит., 1999. - Т.8. - 792 с.

26. Натапов С.Л. Привлечение к ответственности транснациональных корпораций за нарушение норм международного права в области прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С.Л. Натапов. -

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Кристина ЧОПКО,
кандидат юридических наук, ассистент кафедры трудового,
аграрного и экологического права Львовского национального
университета имени Ивана Франко

SUMMARY

The article addresses with the research of the system of central executive power bodies, dealing with the environment protection. The legal nature of the Ministry of Natural Resources, State Environmental Inspection, order of their establishment, as well as their targets and powers in the scope of environmental protection are analyzed. The author makes her own propositions as to the excluding of repetition of the powers of some state bodies in the scope of environment protection, in particular, with regard to the precise differentiation of their powers on natural resources control and protection. The necessity of the amendments as to the jurisdiction of some state bodies is substantiated, which are as follows: State Agency of Land Resources of Ukraine, State Agency of Forest Resources of Ukraine, State Agency of Fish Business of Ukraine.

Key words: state bodies of power, jurisdiction, powers in the scope of environment protection, control in the scope of natural resources utilization.

В статье исследуется система центральных органов исполнительной власти, которые наделены полномочиями в сфере охраны окружающей среды. Проанализированы правовая природа Министерства экологии и природных ресурсов Украины, Государственной экологической инспекции, порядок их создания, а также их задачи, полномочия в сфере охраны окружающей среды. Предложены пути устранения дублирования полномочий отдельных государственных органов в сфере охраны окружающей среды, в частности через четкое разграничение их полномочий по контролю и охране природных ресурсов. Обоснована необходимость изменения подведомственности следующих государственных органов: Государственного агентства земельных ресурсов Украины, Государственного агентства лесных ресурсов Украины, Государственного агентства рыбного хозяйства Украины.

Ключевые слова: государственные органы власти, подведомственность, полномочия в сфере охраны окружающей среды, контроль в сфере природопользования.

Постановка проблемы. Развитие рыночных экономических отношений требует коренных изменений в системе государственных органов, осуществляющих управление в сфере природопользования, поскольку экологические отношения являются достаточно сложными и динамичными. Реализация отдельными государственными органами своих полномочий в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды требует новых форм и методов государственного регулирования эко-

логических отношений, устранение дублирования их функций в сфере охраны окружающей среды, то есть совершенствование государственного экологического управления.

Актуальность темы исследования подтверждается отсутствием комплексного исследования государственного управления в сфере природопользования, и как результат функции управления в сфере природопользования расплывлены между несколькими государственными органами, что приводит к многочисленным нарушениям экологического зако-



нодательства и не способствует стабилизации экологических отношений.

Состояние исследования. Научный анализ проблем осуществления управления в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды осуществлялся многими отечественными учеными. Среди них стоит выделить В.И. Андрейцева, А.П. Гетмана, В.М. Ермоленка, В.Н. Малышеву, Н.И. Малышко, Ю.С. Шемшученка.

Целью и задачей статьи является исследование осуществления в Украине управления в сфере природопользования, разграничение функций экологического контроля и надзора между отдельными государственными органами, устранения дублирования полномочий государственных органов в сфере охраны окружающей среды. Новизна работы заключается в том, что в данной статье предпринята попытка исследовать как положительные, так и отрицательные стороны осуществления в Украине управления в сфере рационального использования и охраны окружающей среды.

Изложение основного материала. В современных условиях достигнут такой уровень развития, когда практически любая деятельность человека оказывает негативное влияние на окружающую среду. В определенной степени негативное влияние на окружающую среду разрешено, поскольку человечество не может существовать и развиваться, не влияя на окружающую среду. В то же время, необходимо обеспечить со стороны государства контроль за таким природопользованием, определить границы негативного влияния на окружающую среду. Поэтому государственными органами осуществляется целый комплекс охранных мер, чтобы уберечь

окружающую среду от негативного воздействия, не допустить нарушения экологических прав человека.

Одной из важных задач государства по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду является четкое разграничение полномочий государственных органов власти в сфере контроля и охраны природных ресурсов. Среди всех государственных органов, в полномочия которых входит контроль в сфере природопользования, стоит выделить специально уполномоченные органы исполнительной власти, которые отвечают за состояние природных ресурсов, организацию их рационального использования и охрану окружающей среды. Ведущая роль здесь принадлежит Министерству экологии и природных ресурсов Украины, которое действует на основании Положения о нем, утвержденного Указом Президента Украины от 13 апреля 2011 г. [1]. Министерство экологии и природных ресурсов Украины (Минприроды Украины) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины.

Министерство экологии и природных ресурсов Украины является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти в формировании и обеспечении реализации государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды, экологической и в пределах своей компетенции биологической, генетической и радиационной безопасности, обращения с отходами, в том числе радиоактивными, пестицидами и агрохимикатами, ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, радиационной защиты, рационального использования, воспроизводства

и охраны природных ресурсов (недр, поверхностных и подземных вод, внутренних морских вод и территориального моря, атмосферного воздуха, лесов, животного (в том числе водных живых ресурсов, охотничьих и неохотничьих видов животных) и растительного мира и природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны Украины (далее - природные ресурсы), воспроизводства и охраны земель, сохранения, воспроизводства и устойчивого использования био- и ландшафтного разнообразия, формирования, сохранения и использования экологической сети, организации, охраны и использования природно-заповедного фонда, сохранения озонового слоя, регулирования негативного антропогенного влияния на изменение климата и адаптации к его изменениям и выполнение в рамках компетенции требований Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола к ней, развития водного хозяйства и мелиорации земель, геологического изучения и рационального использования.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 13 апреля 2011 г. [2]. Государственная экологическая инспекция Украины введена в систему органов исполнительной власти и создана для обеспечения реализации государственной политики по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов.

В основные задачи Государственной экологической инспекции входит осуществление государственного контроля за соблюдением требований законодательства об охране окружающей природной среды,



рациональное использование, воспроизводство и охрану природных ресурсов, соблюдение режима территорий и объектов природно-заповедного фонда; по экологической и радиационной безопасности (в том числе в пунктах пропуска через государственную границу и в зоне деятельности таможен назначения и отправления) во время импорта, экспорта и транзита грузов и транспортных средств; биологической и генетической безопасностью относительно биологических объектов природной среды при создании, исследовании и практическом использовании генетически модифицированных организмов (ГМО) в открытой системе; обращением с отходами (кроме обращение с радиоактивными отходами) и опасными химическими веществами, пестицидами и агрохимикатами.

Ряд органов государственной власти специализируется на осуществлении контроля за использованием отдельных природных ресурсов. В частности, широкие контрольные полномочия в сфере землепользования имеет Государственное агентство земельных ресурсов Украины. Оно осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель в части соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами требований земельного законодательства Украины и т.д. В сфере охраны, использования и воспроизведения водных живых ресурсов контроль осуществляет Государственное агентство рыбного хозяйства Украины, а Государственное агентство лесных ресурсов Украины контролирует сферу лесного, охотничьего хозяйства и охоты.

Однако существующая система государственных контролируемых органов в сфере охраны

окружающей среды нуждается в совершенствовании. В частности, необходимо отделить полномочия органов государственной власти как распорядителя природных ресурсов от их полномочий как контролирующего органа, то есть осуществить разделение функций, при котором государственные органы выполняют, наряду с функцией распоряжения природными ресурсами, контроль за природопользованием.

Н.В. Марфіна предлагает такое распределение функции контроля в сфере использования лесов, при котором на Государственную инспекцию по контролю за охраной, защитой, использованием и воспроизводством леса следует возложить функцию контроля за соблюдением норм лесного законодательства в лесах всех форм собственности. При этом органе создать службу лесной охраны, которая бы выполняла функцию охраны лесов и предотвращение любых проявлений соответствующих правонарушений в лесном фонде.

За Государственным агентством лесных ресурсов Украины, как считает ученый, стоит оставить функцию формирования лесной политики государства, перераспределения средств, которые будут получены как прибыль от деятельности государственного лесного предприятия, управления лесами, которые не выполняют эксплуатационной функции [3, с. 438 - 439].

С целью оптимизации системы центральных органов исполнительной власти, устранение дублирования их полномочий, обеспечения сокращения численности управленческого аппарата и расходов на его содержание, повышения эффективности государственного управления изменена подведомственность отдельных государственных органов. Так, согласно Указу Пре-

зидента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 г. деятельность Государственного агентства земельных ресурсов Украины, Государственного агентства лесных ресурсов Украины, Государственного агентства рыбного хозяйства Украины координируется Министром аграрной политики и продовольствия Украины [4]. В то же время, такое изменение подведомственности Государственного агентства земельных ресурсов Украины, Государственного агентства лесных ресурсов Украины, Государственного агентства рыбного хозяйства Украины имеет определенные недостатки. Как известно подведомственность отражает интересы определенного ведомства, а следовательно в своей деятельности эти органы будут руководствоваться производственными, экономическими, а не экологическими приоритетами. Ведь в сфере агропромышленной политики предпочтение отдается производственным факторам в использовании природных ресурсов, а не экологизации природопользования. Поэтому, считаем, что деятельность Государственного агентства земельных ресурсов Украины, Государственного агентства лесных ресурсов Украины, Государственного агентства рыбного хозяйства Украины должна координироваться Министерством экологии и природных ресурсов Украины, что позволит соответствующим органам большего природоохранного направления.

Эффективность экологического контроля уменьшает также дублирование контрольных полномочий в сфере окружающей среды несколькими специально уполномоченными государственными органами. Так, в частности государственный надзор и контроль за соблюде-



нием требований относительно охраны, защиты, использования и воспроизведения лесов, ведения охотничьего хозяйства и охоты, а также применение пестицидов и агрохимикатов в лесном хозяйстве на землях лесного фонда осуществляет наряду с Министерством экологии и природных ресурсов Украины, Государственное агентство лесных ресурсов Украины [7, с. 134].

В процессе реализации Координационным советом по вопросам формирования национальной экологической сети [5] задач в сфере создания экологической сети возникают определенные проблемы. После проведения административной реформы состав Государственной службы заповедного дела подвергся реорганизации. Согласно Постановления Кабинета Министров Украины «О ликвидации правительственных органов» от 28 марта 2011 г. № 346 ликвидирована Государственная служба заповедного дела, а ее полномочия переданы отдельному подразделению Министерства экологии и природных ресурсов [6]. Экологи отвергают предложенное админреформой создание отдельного подразделения Министерства экологии и природных ресурсов, который должен заниматься вопросами природно-заповедного фонда. По их мнению, это не позволит обеспечить надлежащую координацию в сфере заповедного дела и обусловит сокращение численности работников заповедников. Одной из причин этого является изменение тематической ориентации самого министерства, которое до админреформы «отвечало за охрану окружающей среды», а теперь «заведует природными ресурсами». Ориентированный на ресурсы орган не сможет сохранить заповедное наследие Украины, а поэтому считаем целесообразным создать специальную службу, кото-

рая бы осуществляла руководство заповедными территориями - Государственное агентство заповедного дела, которое бы осуществляло контроль и надзор за территориями экосети.

Выводы. Государственное управление природопользования и охраны окружающей среды считается основным видом управления в указанной сфере. Оно заключается в реализации всеми уполномоченными государственными органами и должностными лицами экологической политики государства в соответствии с действующим законодательством. Анализ законодательства о существующей системе органов государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды подтверждает потребность в построении новой модели осуществления государственными органами функций в сфере охраны окружающей среды. Необходимо установить четкую вертикаль подчиненности, обеспечить отсутствие дублирования таких полномочий органов государственной власти как надзор и контроль в области охраны окружающей среды. Только тогда деятельность государственных органов будет направлена на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду и эффективно исполнять возложенные на государственные органы задачи в сфере природопользования.

Список использованной литературы:

1. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 11 трав. – № 83.
2. Про затвердження Поло-

ження про Державну екологічну інспекцію : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 11 трав. – № 83.

3. Марфіна Н.В. Актуальні питання організації державного управління лісовим господарством в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 53. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 437 – 443.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/32861>.

5. Про затвердження Положення про Координаційну раду з питань формування національної екологічної мережі: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001р. //Офіційний вісник України. – 2001. - № 49. – Ст. 2192.

6. Про ліквідацію урядових органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 8 квіт. – № 64.

7. Правові форми екологічного контролю : навч. посібник / [Краснова М. В., Позняк Е. В., Коваленко Т. П. та ін.] ; за ред. М. В. Красної. – К. : Алерта, 2012. – 760 с.