



СЕКЦІЯ 3 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 342.9+349.6+553.3/9
DOI 10.32999/ksu2307-8049/2019-2-3

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ (НА ПІДСТАВІ АВТОРСЬКОГО СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ)

Легеца Юлія Олександрівна,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
legezajul@gmail.com
orcid.org/0000-0002-4896-3178?lang=en

Мета – визначення напрямів удосконалення реалізації контрольних-наглядових адміністративних процедур у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Методи: аналіз, синтез, порівняльно-правовий, соціологічний.

Результати. Встановлено, що одним із ефективних адміністративно-правових засобів публічного управління має стати встановлення лімітів використання природних ресурсів; у випадку їх перевищення до суб'єктів господарювання застосовуються адміністративно-господарські санкції, зокрема такі, як зупинення діяльності підприємства. Наголошено, що лімітування використання природних ресурсів здійснюється з метою формування спеціальних природоохоронних фондів, а також із метою стимулювання впровадження суб'єктами господарювання новітніх технологій, що сприяють зменшенню забруднення природних ресурсів (атмосферного повітря, водних ресурсів, ґрунтів). На підставі здійсненого дослідження обґрунтовано доцільність оптимізації в Україні застосування механізму лімітування у сфері використання природних ресурсів, що супроводжується низкою управлінських проблем, вирішення яких є безумовною гарантією підвищення ефективності забезпечення прав людини на безпечне довкілля. Пошук шляхів оптимізації публічного управління здійснено за допомогою розроблення та проведення авторського соціологічного опитування. Із метою визначення громадської думки стосовно ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів, а також розроблення оптимальних шляхів оптимізації цієї діяльності ми провели соціологічне опитування (розмір вибірки становить 321 особу). В опитуванні взяли участь громадяни Дніпропетровської, Запорізької та Харківської областей України, тобто регіонів, на території яких склалася загрозлива екологічна ситуація і де розташовані найбільш екологонебезпечні підприємства. Предмет дослідження визначено як з'ясування ставлення населення до проблеми ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів та пошук шляхів її оптимізації.

Висновки. Результати здійсненого соціологічного опитування підтвердили гіпотезу про те, що більшість респондентів визначають низьку ефективність участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у природоресурсній сфері; фактично її ефективність, на думку населення, є мінімальною. Зазначене є підтвердженням усталеної існуючої практики нехтування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування думкою населення у прийнятті нормативно-правових актів і фактичного нівелювання значення думки громадськості у прийнятті актів публічного управління індивідуальної дії. Обґрунтовано, що одним зі шляхів підвищення ефективності застосування такого адміністративно-правового засобу публічного управління, як лімітування забруднення природних ресурсів, є встановлення неможливості продовження дозволу за забруднення у випадку невжиття заходів із впровадження новітніх технологій, спрямованих на зменшення негативного впливу на довкілля. Окрім того, доцільним є впровадження заходів додаткового фінансування діяльності суб'єктів господарювання у випадку впровадження ними новітніх очисних споруд, що зменшують негативний вплив на природні ресурси.

Ключові слова: лімітування, контроль, нагляд, навколишнє природне середовище, соціологічне опитування, громадськість.

OPTIMIZATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN THE FIELD OF THE USE AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Leheza Yulia Oleksandrivna,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor at the Department of Civil, Economic and Environmental Law
National Technical University "Dnipro Polytechnic"
legezajul@gmail.com
orcid.org/0000-0002-4896-3178?lang=en

Purpose is to determine directions for improving the implementation of control and supervisory administrative procedures in the field of use and protection of natural resources.

Methods – analysis, synthesis, comparative law, sociological.

Results. It is established that setting effective limits on the use of natural resources should be one of the effective administrative and legal means of public administration; in case of their excess to economic entities, administrative and economic sanctions are applied, in particular, such as termination of activity of the enterprise. It is emphasized that the limitation of the use of natural resources is carried out with the aim of forming special environmental funds, as well as in order to stimulate the introduction of new technologies by economic entities that contribute to the reduction of pollution of natural resources (atmospheric air, water resources, soils). Based on the conducted research, the feasibility of optimization in Ukraine of the use of the limitation mechanism in the field of natural resources is substantiated, accompanied by a number of administrative problems, the solution of which is an absolute guarantee of improving the efficiency of human rights protection for a safe environment. Searching for ways to optimize public administration was done by developing and conducting a poll. In order to determine public opinion on the effectiveness of public management in the use of natural resources, as well as to develop optimal ways of optimizing this activity, we conducted a sociological survey (sample size is 321 persons). The poll was attended by citizens of Dnipropetrovsk, Zaporizhia and Kharkiv regions of Ukraine, that is, regions where a threatening ecological situation has developed and where the most environmentally-friendly enterprises are located. The subject of the study is defined as finding out the attitude of the population to the problem of efficiency of public management in the sphere of the use of natural resources and finding ways of its optimization.

Conclusions. The results of the sociological survey confirmed the hypothesis that the majority of respondents determine the low efficiency of public participation in management decisions in the field of natural resources; in fact, its effectiveness, according to the population, is minimal. This is a confirmation of the existing existing practice of neglect on the part of public authorities and local self-government by the opinion of the population in adopting normative legal acts and actual leveling of the public opinion in the adoption of acts of public management of individual action. It is substantiated that one of the ways to increase the efficiency of the use of such administrative and legal means of public administration, as limiting pollution of natural resources, is to establish impossibility of prolonging the permit for pollution in case of non-implementation of measures for introduction of the latest technologies aimed at reducing the negative impact on the environment. In addition, it is advisable to introduce additional financing measures for economic entities in the case of the introduction of new treatment plants that reduce the negative impact on natural resources.

Key words: *limitation, control, supervision, environment, sociological survey, public.*

1. Вступ

Надзвичайна розгалуженість органів публічного управління у сфері використання природних ресурсів неминуче спричинює неефективність механізму інформування громадськості про стан навколишнього природного середовища, що фактично усуває одного із суб'єктів від процесу прийняття управлінських рішень.

Крім того, така розгалуженість системи органів державної виконавчої влади з питань використання природних ресурсів має своїм наслідком необґрунтоване перевантаження звітною документацією, що покладається на суб'єктів господарювання.

При цьому від завчасного подання звітності останніми фактично залежить реалізація низки функцій публічного управління, виконання яких є пріоритетним. Зокрема, йдеться про реалізацію адміністративних процедур, пов'язаних із забезпеченням доступу до публічної інформації громадян і суб'єктів господарювання, які в новітній парадигмі публіч-

ного управління фактично перетворюються з об'єктів управління на повноцінні суб'єкти механізму публічного управління. Це вимагає внесення відповідних змін до чинного законодавства з обов'язковим визначенням компетенції таких суб'єктів.

Стан наукового розроблення проблеми характеризується тим, що незважаючи на наявність численних фундаментальних досліджень формування і розвитку законодавства з питань використання природних ресурсів, зокрема В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, Р.С. Кіріна, В.В. Костицького, В.А. Зуєва, П.М. Рабіновича, Ю.С. Шемшученка та ін., які стосуються еколого-правових проблем, питання правового регулювання використання природних ресурсів залишаються розробленими недостатньо.

Метою статті є визначення шляхів оптимізації здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів на підставі застосування емпіричних методів дослідження.



2. Результати соціологічного опитування з питань оптимізації системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів

З метою визначення громадської думки стосовно ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів, а також розроблення оптимальних шляхів оптимізації цієї діяльності ми провели соціологічне опитування (розмір вибірки становить 321 особу). В опитуванні взяли участь громадяни Дніпропетровської, Запорізької та Харківської областей України, тобто регіонів, на території яких склалася загрозлива екологічна ситуація і де розташовані найбільш екологічнонебезпечні підприємства. Предмет дослідження визначено як з'ясування ставлення населення до проблеми ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів та пошук шляхів її оптимізації. Метою дослідження є характеристика окремих аспектів проблеми ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів та шляхів оптимізації.

У дослідженні взяли участь 40,1% чоловіків (129 осіб) та 59,8% жінок (192 особи); віком від 18 до 25 років – 12,5% (40 осіб), від 26 до 40 років – 36,7% (118), від 41 до 50 років – 30,5% (98), старше 51 років – 12,1% (39), серед них осіб із середньою освітою – 4,4% (14 осіб); із середньо-спеціальною освітою – 28,9% (93 особи); з вищою освітою – 66,7% (214 осіб).

Найбільший відсоток серед опитаних складають державні службовці (29,0%, або 93 особи), 19,9% опитаних є найнятими працівниками; 13,4% (43 особи) – це підприємці. Під час опитування було враховано думки представників таких соціальних груп, як студенти (9,7%, або 31 особа); пенсіонери (5,6%), працівники судових та правоохоронних органів (13,6%), а також інших категорій населення (безробітні, тимчасово непрацюючі, ті, хто перебуває в декретній відпустці) – понад 8% від загальної кількості респондентів.

У ході проведення опитування було встановлено, що переважна більшість респондентів (57,3%, або 184 особи) визначають ефективність здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів як низьку.

До проблем здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів респондентами віднесено:

1) низький рівень екологічної культури та свідомості населення – 74,5% респондентів, або 239 особи;

2) відсутність ефективної системи контролю за використанням природних ресурсів, що зумовлено розгалуженістю системи органів публічного управління – 61,1% (196);

3) відсутність системи екологічного контролю та нагляду за об'єктами підвищеної екологічної небезпеки на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей України – 56,4% (181);

4) відсутність налагодженої системи моніторингу стану природних ресурсів – 53,9% (173);

5) дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади і органів місцевого

самоврядування у частині здійснення дозволено-ліцензійного провадження з використання природних ресурсів – 49,5% (159);

6) недостатня ефективність інформаційно-просвітницької діяльності, що здійснюється органами публічного управління – 41,1% (132).

Відповідь на запитання щодо доцільності активізації реформаційних процесів у системі публічного управління у сфері використання природних ресурсів корелює із запитанням щодо визначення рівня його ефективності; у цілому більшість респондентів (понад 70%) визначили як необхідне впровадження реформ у системі управління.

З точки зору опитаних, найбільш актуальними адміністративно-правовими формами у сфері використання природних ресурсів є: надання доступу до публічної інформації з питань природокористування – 28,3% (91) та сприяння впровадженню та активації громадських проектів у сфері охорони довкілля – 25,9% (83). Менш актуальними формами виступають надання публічних послуг у сфері екології та природних ресурсів – 47,4% (152) та також сприяння впровадженню та активації громадських проектів у сфері охорони довкілля – 43,4% (139).

Неактуальними, на думку респондентів, є такі форми, як громадське обговорення проектів нормативно-правових актів у сфері використання природних ресурсів – 36,8% (118) та подання електронних петицій із питань забезпечення законності використання природних ресурсів – 31,8% (102).

Такі результати опитування свідчать про те, що більшість респондентів визначають низьку ефективність участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у природоресурсній сфері; фактично її ефективність, на думку населення, є мінімальною. Це в тому числі свідчить про усталену існуючу практику нехтування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування думкою населення у прийнятті нормативно-правових актів і фактичного нівелювання значення думки громадськості у прийнятті актів публічного управління індивідуальної дії.

На запитання, якою має бути реалізація функції державного контролю у сфері використання природних ресурсів, приблизно третина громадян – 30,2% (97) – відповіли, що вона повинна здійснюватися окремим спеціалізованим органом у межах наданої йому компетенції (наприклад, Державним агентством водних ресурсів України, Державним агентством лісових ресурсів України тощо); друге місце посідає точка зору, згідно з якою вказана функція має бути реалізована Єдиним спеціалізованим органом з контролю у сфері використання природних ресурсів (наприклад, Державною екологічною інспекцією) – 19,9% (64); на третьому місці – показник щодо реалізації функцій державного контролю, яка не є необхідною і веде до надмірної бюрократизації процесу їх використання та отримання дозволів, – 16,8% (54) опитаних підтримують такий аспект; 13,4% (43) вважають, що держконтролем відповідної сфери має займатися виключно Міністерство еколо-

гії та природних ресурсів України і його територіальні управління; 9,0% (29) виступають за першочергову роль прокуратури або іншого правоохоронного органу; 10,6% (34) із різних причин не надали відповіді на запитання.

Такий результат опитування свідчить про недоцільність зосередження функції здійснення контрольно-наглядового провадження в особі єдиного спеціалізованого органу, яким наразі є Державна екологічна інспекція.

У наукових розробленнях українських вчених неодноразово пропонується створення додаткових органів публічного управління, до повноважень яких має бути віднесено здійснення контрольно-наглядових проваджень.

Наприклад, В. П. Романов для підвищення контролю за обігом дорогоцінного каміння та дорогоцінних металів в Україні, в тому числі за їх видобуванням, вважає доцільним створення додаткового суб'єкта державного контролю та нагляду – Державної інспекції пробірного контролю України (Романов, 2017: 12) та ін.

Зі свого боку, вважаємо розширення кола суб'єктів контрольно-наглядового впровадження недостатньо обґрунтованим, однак урахувавши недовіру громадськості до вже існуючих інституцій зі здійснення контролю за використанням природних ресурсів, актуальним вбачається створення нового органу публічного управління, формування якого буде здійснюватися за принципом участі в ньому не лише представників правлячої коаліції, яка в Україні формує органи центральної державної виконавчої влади і часто – органи місцевого самоврядування, а мають включати в себе певну квоту представників громадських об'єднань, зокрема екологічного спрямування, представників наукової спільноти, міжнародних громадських інституцій.

Подібні органи публічного управління у сфері використання природних ресурсів існують у більшості зарубіжних країн, приміром, у країнах Європейського Союзу.

Про необхідність переосмислення адміністративно-правового статусу суб'єктів господарювання як суб'єктів публічного управління висловились близько 45% респондентів.

Перспективний розгляд діяльності майбутнього Єдиного Всеукраїнського центру надання публічних послуг у сфері використання природних ресурсів щодо надання забезпечення прозорості прийняття управлінських рішень дозволяє систематизувати думки опитаних таким чином: 58,9% (189) зазначають, що створений центр сприятиме подоланню корупції у сфері надання публічних послуг; 30,5% (98) не згодні із цією думкою; 10,6% (34) громадян не дали відповіді на запитання.

Заходи, які сприятимуть підвищенню ефективності механізму адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів, із точки зору опитаних, мають бути такими: встановлення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень для юридичних осіб – суб'єктів господарювання, діяльність яких заподіює негативний вплив на довкілля; впровадження усунення існуючих в законодавстві «вилок» у визначенні адміністративних штрафів за вчинення еколо-

гічних правопорушень; чітке законодавче розмежування адміністративних та кримінальних правопорушень – це (за ступенем убування) трійка головних заходів із кількісними показниками від 50,8% до 29,9%.

Думку про створення «ринку дозволів» на спеціальне використання природних ресурсів в Україні громадяни підтримують майже одностайно – 66,7% виступають за таку ідею.

Ефективність реалізації форм участі громадськості у здійсненні публічного управління у сфері використання природних ресурсів шляхом впровадження спеціальної громадської експертизи результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування також вважається необхідною – 60,1% опитаних підтримують цю ідею.

До питання, як уникнути корупційних ризиків у сфері використання природних ресурсів, можна додати ще й доцільність впровадження електронних реєстрів дозволів на використання природних ресурсів. Як захід подолання корупції це підтримують більше 40% респондентів, хоча водночас третина опитаних не вірить в успіх електронних реєстрів.

У ході проведеного соціологічного опитування було встановлено, що 44,9% опитаних вважають за необхідне здійснити перегляд розмірів ставок оподаткування діяльності, пов'язаної із забрудненням навколишнього природного середовища.

Впровадження принципу ландшафтного управління вважають доцільним 61,4% респондентів.

Тих, хто не підтримує цю ідею, виявилось 32,8%. Було виявлено і той факт, що управління у сфері використання ресурсів з урахуванням принципу ландшафтного управління має відбуватися за географічним принципом – 45,8% громадян вважають такий розподіл кращим, ніж адміністративно-територіальний підхід, хоча 29,9%, навпаки, підтримують не новаторський метод, а застарілу тенденцію розподілу.

Щодо принципів, які має містити система реалізації ландшафтного підходу, то серед головних домінують збалансоване природокористування, впровадження адекватних інституційних перетворень та відповідних заходів адміністративної реформи – 64,8%, прозорість дозвільно-ліцензійних проваджень системи суб'єктів публічного управління – 41,7%, вирішення регіональних природо-ресурсних потреб – 36,1%.

Також доцільність громадяни вбачають і у впровадженні електронного урядування – 50,8% опитаних згодні з необхідністю ініціювання такої системи.

Відповідно, респонденти виділили і шляхи впровадження електронного урядування: це насамперед активізація впровадження загальнонаціональної електронної інформаційної системи у сфері використання природних ресурсів; необхідність активізації децентралізаційних процесів, що є можливим шляхом усунення дублювання повноважень місцевих рад і центральних органів державної виконавчої влади; запровадження Єдиного реєстру адміністративних деліктів із метою створення прозорого механізму притягнення до адміні-



стративної відповідальності суб'єктів природо-ресурсних відносин – від 82,2% до 64,8%.

Серед виділених респондентами корупційних ризиків, що впливають на ефективність проведення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища й використання природних ресурсів, зазначена велика різниця між встановленими законом розмірами штрафу, що надає можливість адміністративним органам неправомірно застосовувати найменше чи найбільше стягнення, незважаючи на фактичне існування або відсутність пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин. Про значну корупційність таких положень також зазначали у своїх дослідженнях і російські дослідники (Головщинский, 2004).

Дійсно, опитування виявило, що майже третина респондентів зазначає усунення існуючих в законодавстві «вилок» у визначенні адміністративних штрафів за вчинення екологічних правопорушень як спосіб зменшити корупцію в державних органах контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Для зменшення корупційних ризиків під час проведення перевірок контрольно-наглядними органами публічного управління більшість респондентів визнає необхідність участі суду як «незалежного арбітра»: на думку майже 37% респондентів, питання припинення діяльності господарюючих суб'єктів, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів, повинно вирішуватись лише адміністративним судом на підставі позовів контролюючих органів, а майже 35% наполягають на можливості оскарження цього рішення у суді.

При цьому рішення про проведення таких перевірок, на думку 50% респондентів, повинно прийматись на підставі рішень адміністративних судів про надання права безперешкодного доступу до документів та предметів власності підприємств.

Взагалі результати проведеного опитування продемонстрували поширення у громадській думці розуміння як необхідності подальшого вдосконалення діяльності в частині адміністративно-правових засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів, так і підвищення участі громадськості в еколого-управлінській діяльності. У цьому аспекті потребує дослідницької уваги питання запровадження громадської екологічної оцінки негативних впливів господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища та природних ресурсів.

3. Напрями оптимізації публічного управління у сфері використання та охорони природних ресурсів

Об'єктивна оцінка негативних впливів, що відбуваються в довкіллі внаслідок посилення антропогенного навантаження, є гарантією своєчасного попередження загроз національній безпеці у сфері використання природних ресурсів та своєчасного реагування на них (ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України») (Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV).

Здійснення оцінки впливу на довкілля для сучасної системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів є новітнім видом адміністративно-правових засобів, і її впровадження вимагає врахування як реалій українського суспільства, так і досвіду її реалізації у країнах Європейського Союзу.

Реалізація вимог впровадження екологічної оцінки як засобу публічного управління у сфері використання природних ресурсів вимагає врахування багатьох чинників впливу.

У світі існує декілька систем обчислення індексів ступеня екологічної безпеки країни:

1) індекс екологічної стійкості (ESI) (EUROSTAT: Environmental Pressure indicators for EU);

2) індекс екологічної ефективності (EPI) (Environmental Performance Index);

3) індекс екологічної вразливості (EVI) (The Environmental Vulnerability Index).

Ці показники враховують лише безпосередньо негативний вплив на стан природних ресурсів у країні, залишаючи поза увагою показники соціального розвитку, рівня екологічної культури людини (Харламова, 2014).

Саме тому актуальним є впровадження Environmental Safety Index (ESafl), який враховує не лише екологічні показники – побутова якість повітря, доступ до питної води, очищення стічних вод, стан лісового покриву, рибні запаси, – а й економічні: ВВП на душу населення, чисті іноземні інвестиції, середня заробітна плата, доступ до електроенергії, державні витрати на охорону навколишнього природного середовища; і соціальні показники: зайнятість населення, очікувана тривалість життя, щільність населення, відсоток людей із вищою освітою, дитяча смертність. Найвищий рівень індексу екологічної безпеки за показником ESafl мають Франція, Швейцарія, ФРН. Україна посіла 32 місце в рейтингу за 2014 рік, при цьому в подальшому стан екологічної безпеки не вимірювався.

Урахування таких індексів екологічної безпеки дозволяє визначити конкретні показники, що кількісно оцінюють стан безпеки в екологічній сфері. Ураховуючи оголошений курс розвитку України, визначений Указом Президента України від 8 червня 2012 р. № 389, зазначені показники індексу екологічної безпеки мають бути враховані у процесі реформування систем моніторингу й оцінки стану національної безпеки, комплексної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України, моніторингу показників розвитку регіонів для визначення рівня екологічної небезпеки окремих територій країни.

Реалізація державної екологічної політики в Україні перебуває у стадії стагнації. Стратегія розвитку України до 2020 року, ухвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, хоча й визначає як складову частину забезпечення вимог національної безпеки необхідність збереження навколишнього природного середовища, має визначеною метою лише впровадження енергозберігаючих технологій (Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»).

Визначені Законом України від 21.12.2010 № 2818-VI Основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 року урядом фактично не реалізуються, і при цьому відповідальності Кабінету Міністрів України за неналежну реалізацію стратегічно важливої складової частини вимог національної безпеки немає (Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року).

Фактично жоден із пунктів оголошеної Стратегії державної екологічної політики не виконаний належним чином; зокрема, не виконуються положення про необхідність схвалення в 2012 році Концепції впровадження в Україні більш чистого виробництва та затвердження до 2015 року відповідної стратегії та національного плану дій; створення умов для широкого впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства та досягнення у 2020 році їх використання та двократного збільшення площ їх використання; ліквідацію наслідків екологічної шкоди, заподіяної військовою діяльністю, зокрема компенсацію збитків державі, завданих тимчасовою дислокацією на території України іноземних військ. Військовий конфлікт, що триває на території України, створює підвищені екологічні ризики, адже такий конфлікт унеможливує доступ на тимчасово окуповані території Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей з метою проведення відповідних контрольно-наглядових процедур у сфері використання природних ресурсів (Легеза, 2016).

Отже, вдосконалення потребує і реалізація контрольно-наглядових адміністративних процедур.

Зокрема, одним із ефективних адміністративно-правових засобів публічного управління, що застосовуються в зарубіжних країнах, є встановлення лімітів використання природних ресурсів; у випадку їх перевищення до суб'єктів господарювання застосовуються адміністративно-господарські санкції, зокрема такі, як зупинення діяльності підприємства. Лімітування використання природних ресурсів здійснюється з метою формування спеціальних природоохоронних фондів, а також із метою стимулювання впровадження суб'єктами господарювання новітніх технологій, що сприяють зменшенню забруднення природних ресурсів (атмосферного повітря, водних ресурсів, ґрунтів).

Відповідно до п. 1 ч. 1 статті 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» дотримання встановлених нормативів та лімітів є одним із принципів використання природних ресурсів. Ліміти вилучення природних ресурсів встановлюються з метою збереження існуючих екосистем, забезпечення можливого їх відновлення та попередження їх деградації.

Нормативи допустимого вилучення природних ресурсів і порядок їх встановлення визначаються законодавством про надра, земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про тваринний світ і іншими видами законодавства

у сфері охорони навколишнього середовища, природокористування та відповідно до вимог у галузі охорони навколишнього середовища, охорони і відтворення окремих видів природних ресурсів, встановлених чинним законодавством.

Під час характеристики правового регулювання нормування вилучення природних ресурсів в еколого-правовій науці звертається увага на наявність таких недоліків: відсутність єдиного підходу до нормування гранично допустимого вилучення природних ресурсів (не визначено рівень правової регламентації засад нормування; правові механізми, що забезпечують наукову обґрунтованість встановлюваних нормативів, використовуються фрагментарно тощо); не реалізується принцип науково обґрунтованого поєднання екологічних, економічних і соціальних інтересів людини, суспільства і держави; відсутні критерії, відповідно до яких встановлюються гранично допустимі нормативи вилучення природних ресурсів. Одним із найбільш вагомих дефектів правового регулювання нормування вилучення природних ресурсів є відсутність у Кодексі України про надра положень про нормування вилучення корисних копалин (Кодекс України про надра від 27.07.1994 р.).

4. Висновки

Здійснене дослідження обґрунтовує доцільність оптимізації в Україні застосування механізму лімітування у сфері використання природних ресурсів супроводжується низкою управлінських проблем, вирішення яких є безумовною гарантією підвищення ефективності забезпечення прав людини на безпечне довкілля. Передусім однією з проблем є надзвичайно низький розмір плати за перевищення лімітів використання природних ресурсів у частині погіршення їх якості, що відбувається через скидання забруднюючих речовин, викиди в атмосферне повітря або розміщення відходів.

Такі надзвичайно необґрунтовані занижені штрафні санкції створюють ситуацію, коли суб'єктом господарювання простіше заплатити штрафні санкції, ніж впровадити новітні технології, що сприяють відновленню та збереженню природних ресурсів. Окрім того, непрозорим є існуючий механізм встановлення лімітів шляхом надання індивідуальних дозволів, що своїм наслідком має суб'єктивний підхід до здійснення контрольно-наглядового провадження суб'єктами публічної адміністрації.

Одним із шляхів підвищення ефективності застосування такого адміністративно-правового засобу публічного управління, як лімітування забруднення природних ресурсів, є встановлення неможливості продовження дозволу за забруднення у випадку невиконання заходів із впровадження новітніх технологій, спрямованих на зменшення негативного впливу на довкілля. Окрім того, доцільним є упровадження заходів додаткового фінансування діяльності суб'єктів господарювання у випадку впровадження ними новітніх очисних споруд, що зменшують негативний вплив на природні ресурси.



ЛІТЕРАТУРА:

1. Романов В.П. Адміністративно-правові засади обігу дорожніх металів та дорожнього каміння в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2017. 22 с.
2. Головшинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. Москва, 2004. URL : <http://indem.ru> (дата звернення: 23.06.2019).
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
4. EUROSTAT : Environmental Pressure indicators for EU [On-line]. URL : <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-36-01-677> (дата звернення: 30.06.2019).
5. Environmental Performance Index [On-line]. URL : <http://epi.yale.edu> (дата звернення: 15.05.2019).
6. The Environmental Vulnerability Index [On-line]. URL : <http://www.vulnerabilityindex.net> (дата звернення: 15.06.2019).
7. Харламова Г., Бутковська Т. Індекс екологічної безпеки України : концепція і оцінка. *Вісник Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія «Економіка»*. 2014. № 7(160). С. 92–97.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2012 р. «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 08.06.2012 р. № 389. *Законодавство України : офіц. сайт*. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2012> (дата звернення: 20.06.2019).
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.
10. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-17. *Урядовий кур'єр*. 2011. 9 лютого. № 24. С. 11.
11. Лебеза Ю.О. Проблеми дотримання вимог ядерної безпеки в умовах адміністративно-правового режиму довготривалої антитерористичної операції в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 141–143.
12. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.

REFERENCES:

1. Romanov VP (2017) Administrative and legal principles of precious metals circulation and precious stones in Ukraine: author. diss. ... Cand. lawyer. Sciences: 12.00.07. Dnipro. 22 p.
2. Golovschinsky KI Diagnosis of the corruption of the legislation / ed. GA Satarov, MA Krasnov. Moscow (2004) [Electronic resource]. URL: <http://indem.ru>
3. On the basics of national security of Ukraine (2003): Law of Ukraine of 19.06.2003 № 964-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2003. № 39. Art. 351
4. EUROSTAT: Environmental Pressure indicators for the EU [On-line]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-36-01-677>
5. Environmental Performance Index [On-line]. URL: <http://epi.yale.edu>
6. The Environmental Vulnerability Index [On-line]. URL: <http://www.vulnerabilityindex.net>
7. Kharlamova G., Butkovskaya T. (2014) Environmental safety index of Ukraine: concept and assessment. Bulletin of the Kiev National. to them. Taras Shevchenko. Economy series. No. 7 (160). Pp. 92–97
8. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated 08.06.2012 “On the new version of the National Security Strategy of Ukraine”: Presidential Decree No. 389 of 08.06.2012 [Electronic resource]. Legislation of Ukraine: Off. site. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2012>
9. On the Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020": Decree of the President of Ukraine dated 12.01.2015 No. 5/2015. Official Bulletin of Ukraine. 2015. № 4. Art. 67.
10. On the Fundamental Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020: Law of Ukraine of 21.12.2010 No. 2818-17. Government courier. 2011. February 9. No. 24. P.11.
11. Legeza YO (2016) Problems of compliance with the requirements of nuclear security in the conditions of administrative and legal regime of long-term anti-terrorist operation in Ukraine. Comparative and analytical law. № 2. P. 141–143.
12. Code of Ukraine on subsoil of July 27, 1994 Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. 1994. № 36. Art. 340

*Стаття надійшла до редакції 24.06.2019.
The article was received 24 June 2019.*