

**А.Л. БЕЙКУН. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ
РЕСУРСІВ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В
АГРАРНОМУ СЕКТОРІ**

Розглядаються методологічні передумови належного правового впливу на розвиток аграрного сектора національної економіки. Зокрема, приділено увагу організаційно-правовим питанням державного регулювання використання, відтворення та охорони природних ресурсів в аграрному секторі.

Ключові слова: аграрний сектор, державне регулювання, природні ресурси, екологічна політика, екологічна безпека.

Рассматриваются методологические предпосылки надлежащего правового влияния на развитие аграрного сектора национальной экономики. В частности, уделено внимание организационно-правовым вопросам государственного регулирования использования, восстановления и охраны природных ресурсов в аграрном секторе.

Ключевые слова: аграрный сектор, государственное регулирование, природные ресурсы, экологическая политика, экологическая безопасность.

The methodological preconditions of the appropriate legal influence on the development of agricultural sector of national economy are suggested in the article. It's paid attention to the organizational and legal issues of the state regulation of usage, recreation and natural resources defence in the agricultural sector.

Key words: agricultural sector, state regulation, natural resources, environmental policy, environmental safeguarding.

Забезпеченість держави товарами сільськогосподарського виробництва, зважаючи на особливості побудови національної економіки, рівня розвиненості відповідних галузевих інфраструктур, особливостей кліматичних умов регіонів, наявності природних ресурсів, ефективності впливових заходів держави по регулюванню соціально-економічними процесами в аграрному секторі, у тому числі його регіональних ланок, виступає одним з важливих елементів, які, у свою чергу, є складовими частинами безпеки держави, сталості національної економіки, потенційної можливості автономно вирішувати завдання стратегічної важливості з більшим чи меншим ступенем незалежності від впливу зовнішньоекономічних факторів. Для України, зважаючи на особливості її геополітичного становища, вирішення «продовольчої проблеми» у широкому розумінні означає можливість не тільки задоволення внутрішніх потреб, але й опосередкування спрямованості ряду зовнішньоекономічних факторів, насамперед можливості здійснювати ефективний вплив на формування світового ринку сільськогосподарської і частково промислової продукції. Не потребує доказів аксіома, згідно з якою продовольча самозабезпеченість держави автентична поняттю «продовольчої безпеки» і виступає також певним гарантом її незалежності. Як вбачається, можливість та доцільність вибору нових методологічних засад розвитку аграрної галузі потребуватиме врахування наступних аспектів.

Перший. Вибір і затвердження теоретичної концепції розвитку аграрної галузі

як програмного документу з врахуванням так званої «екологічної складової». Як вбачається, можливість ефективної реалізації зазначеної вище позиції безпосередньо залежить від формування єдиної, збалансованої державної екологічної політики, насамперед, у сфері забезпечення раціонального природокористування у різних галузях національної економіки, зокрема, в аграрній сфері. Водночас, така постановка питання потребує вирішення ряду похідних проблем, зокрема проблеми вибору підходів до моделювання єдиної концепції та вибору змістовного навантаження так званої «загальнодержавної ідеології сталого розвитку», яка позиціонується у якості головного забезпечуючого елементу державної екологічної політики.

Отже, необхідність проведення політики протекціонізму з боку держави щодо сільського господарства і суміжних галузей, зайнятих у сфері виробництва сільськогосподарської продукції, не викликала заперечень ще за часів становлення незалежності держави, але елементи такої політики, як правило, мали непослідовний та спотворений вигляд. Зокрема, практично поза увагою залишалося питання правового регулювання використання, відтворення та охорони природних ресурсів в аграрній сфері господарювання як одного з головних забезпечуючих елементів ефективної аграрної політики. Це тим більш дивно, оскільки ще на протязі 70-х – початку 90-х років минулого століття ряд провідних вітчизняних вчених розробили цілісну наукову позицію щодо управлінсько-правових засад охорони навколишнього природного середовища в СРСР¹. В наш час, безумовно, робляться відповідні кроки щодо впровадження в аграрний сектор елементів більш гнучкої та виваженої державної екологічної політики, що повинна відповідати соціально-економічним відносинам, які склались на даний момент. Проте, на жаль, єдиної методологічної концепції управлінсько-правового впливу на використання, відтворення та охорону природних ресурсів в аграрному секторі, яка б мала силу програмного документу, не існує.

Як вбачається, особливим аспектом загальнодержавної політики по відношенню до аграрного сектору повинна стати екологічна політика у цій сфері яка може визначатись як концептуально цілісна сукупність правових видів і форм управлінсько-регулюючої діяльності, що здійснюється уповноваженими державними управлінськими інститутами (відповідними органами функціональної і галузевої компетенції та посадовими особами) і спрямована на підтримання балансу між техногенним навантаженням на довкілля і здатністю природного середовища до самовідновлення у зазначеній галузі національної економіки, а також збереження безпечного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства і природи.

Така гармонізація має здійснюватися шляхом практичного впровадження так званих принципів сталого розвитку. На жаль, як в Україні в цілому, так і в аграрній сфері зокрема, сталий розвиток і все, що з ним пов'язане, досі сприймається більшою частиною суспільства як абстракція, а на рівні управлінсько-владних структур позбавляється екологічної складової, вихолощується до рівня забезпечення безкризовості соціально-економічних процесів на даний момент. Тим часом, ефективність врегульованих державою ринкових відносин в аграрному секторі прямо залежить від підтримання балансу між техногенним навантаженням на довкілля і здатністю середовища до самовідновлення, а перспектива довгострокового суспільного прогресу тісно пов'язана із впровадженням тези:

«лише екологічно безпечно є економічно вигідним» як загального принципу господарської діяльності в аграрному секторі².

Таким чином, ефективна природоохоронна політика у сфері АПК має і мусить здійснюватися, передусім, у контексті соціально-економічних перетворень, спрямованих на забезпечення сталого розвитку галузі. При цьому прямі природоохоронні заходи повинні не замінювати, а органічно доповнювати екологічно сприятливий режим господарювання³. Рекультивация земель, очищення водоймищ, відновлення лісів тощо не тільки сприяють реставрації довкілля, але й створюватимуть базу для подальшої екологічно збалансованої економічної діяльності зазначеної галузі національної економіки. Зокрема, кошти, спрямовані на попередження деградації природного середовища, слід розглядати не як безповоротні й малопродуктивні видатки, а як опосередковані інвестиції⁴.

Не викликає сумнівів ствердження науковців, що екологічна безпека має бути віднесена до найсуттєвіших критеріїв оцінки рівня розвитку аграрної галузі. Зв'язок соціальних, економічних та природоохоронних чинників є, безсумнівно, безпосереднім. Видатки на усунення негативних наслідків техногенного впливу на природне середовище, незбалансованої господарської діяльності завжди перевищуватимуть вкладення, що необхідні для їхнього попередження. У підсумку, витрати на ліквідацію аварій, промислового сільськогосподарського забруднення, насамперед, переробних галузей тощо покриваються коштами, які слід було б витратити на соціальні потреби чи інвестувати у розвиток екологічно безпечних виробництв. Тому, зокрема, важливим чинником екологічної безпеки аграрного сектору є беззастережне дотримання заборони на ввезення на землі сільськогосподарського призначення та ті, що використовуються у переробних галузях аграрного сектору радіоактивних і токсичних відходів, впорядкування існуючих сховищ і звалищ відповідно до санітарно-екологічних вимог та міжнародного досвіду, скорочення їхньої кількості і площ у процесі налагодження ефективної переробки⁵.

Похідною проблемою є те, що ключовим чинником санації та якісної зміни екологічного стану галузі є її реструктуризація. Лише за умови зміни співвідношення великих, середніх та малих підприємств можливо оптимізувати господарську систему, переорієнтувати її на забезпечення потреб населення і зробити чутливою до впливу податкових та інших економічних інструментів. Беззаперечно, тільки потужні підприємства здатні провадити ефективні екологічно-відтворюючі заходи, приймати участь у відповідних державних екологічних програмах. Отже, не викликають заперечень погляди, що у сучасних умовах слід як аксіому приймати ту обставину, що ресурс безповоротного споживання фактично вичерпано, а виробничий і науково-технічний потенціал галузі за допомогою відповідних економічних та законодавчих інструментів має спрямовуватися на мінімізацію споживання первинних природних ресурсів, на забезпечення їхньої оборотності⁶.

Таким чином, сучасна екологічна політика в аграрній сфері повинна мати інтегрований характер, що означає необхідність присутності природоохоронної складової, екологічних орієнтирів та пріоритетів у всіх сферах галузі, а також функціональному навантаженні уповноважених міністерств, відомств та спеціалізованих установ, що здійснюють вплив на розвиток агропромислового комплексу. Інтегрована екологічна політика повинна стати ключовим елементом стратегії сталого розвитку аграрної сфери національної економіки.

Другий. Інший базовий аспект вищезгаданої теоретичної проблеми можна

охарактеризувати як управлінський. Полягає він у тому, що на даний час у сфері державного управління аграрним сектором склалася певна кризова ситуація, першоджерелом якої виступають, з одного боку, незмінність державної політики по відношенню до зазначеного сектору як до галузі, за рахунок якої здійснювався розвиток інших галузей національної економіки, незмінність форм і методів впливу держави на аграрну галузь при фактично змінених суспільних відносинах, що потребують державного впливу, а з іншого – практично повне ігнорування «екологічного аспекту» розвитку галузі.

Актуальність «управлінської» проблематики, як вбачається, зумовлюється такими складовими: необхідністю впровадження правового інституту екологічної політики у сфері АПК як комплексу заходів, спрямованих на реалізацію стратегії сталого розвитку галузі; необхідністю правової урегульованості зміни пріоритетів екологічних відносин в аграрному секторі, які на даний час відображають існуючу державну політику яка є стратегією реалізації безсистемних принципів і заходів, що спрямовані не на забезпечення життєво важливих об'єктивних потреб розвитку галузі, а на обслуговування певної сфери діяльності, яка здійснюється поза соціально-економічним контекстом, обтяжує аграрний сектор додатковими обмеженнями і зобов'язаннями, реалізується вимушено, а забезпечується за залишковим принципом; доцільністю визначитись на рівні загальнодержавних програмних документів та нормативно-правових актів з характером, наповненням і спрямованістю екологічної політики в аграрній сфері, визначити способи й механізми державного управління охороною довкілля галузі, визначитись з основними критеріями оцінки його ефективності; необхідністю визначитись з суспільно-правовою природою державного управління екологічними відносинами в системі АПК України в сучасних умовах; необхідністю розкрити зміст поняття державного регулювання відносинами з приводу охорони та використання навколишнього природного середовища в аграрному секторі України та його основні елементи; необхідністю визначити та оптимізувати критерії співвідношення державного регулювання та державного управління за формально-правовими ознаками, а також критерії їх розмежування; необхідністю оптимізувати систему уповноважених державних органів по державному регулюванню відносинами з охорони та використання навколишнього середовища в системі АПК; необхідністю визначитись зі змістом структурної побудови уповноважених державних органів; необхідністю оптимізувати компетенцію уповноважених державних органів, їх структурних підрозділів та посадових осіб; необхідністю визначити напрямки впливу уповноважених державних органів у правовому регулюванні відносин з охорони та використання навколишнього середовища в аграрній сфері національної економіки; необхідністю з'ясувати правову природу саморегулюючих заходів суб'єктів господарювання в аграрному секторі з приводу охорони та використання навколишнього середовища; необхідністю визначити межі взаємодії уповноважених державних органів та суб'єктів господарювання у правовому регулюванні екологічних, аграрних та суміжних відносин.

Третій. Нагальною є потреба здійснити теоретичне моделювання та узагальнення методологічної концепції впровадження наукових засад екологічної політики у сферу АПК, яка може бути визначена як єдиний цілісний комплекс заходів уповноважених державних органів по забезпеченню екологічної безпеки функціонування галузі.

Відповідно, дослідження потребуватимуть такі аспекти:

1. Загальні правові засади у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів в аграрному секторі, а саме: а) стан та перспективи підвищення ефективності екологічного законодавства у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів; б) аналіз відповідного рівня правового забезпечення приналежності природних ресурсів суб'єктам господарювання в аграрному секторі; в) правові проблеми становлення та тенденції розвитку інституту захисту права власності на природні ресурси суб'єктів господарювання в аграрній сфері.

2. Загальні теоретико-правові проблеми використання окремих природних ресурсів в аграрному секторі, тобто: а) загальна спрямованість та тенденції розвитку екологічно збалансованого і раціонального використання земельних ресурсів; б) оптимізація державної правової політики і нормативно-правової бази у сфері раціонального використання водних ресурсів в агропромисловому виробництві; в) сучасні тенденції правового регулювання використання лісового фонду та рослинного світу в аграрному секторі.

3. Існуюча правова проблематика та засади відтворення базових природних ресурсів в аграрному секторі, зокрема: а) правові проблеми екологічно збалансованого і раціонального відтворення родючості ґрунтів; б) проблеми та перспективи розвитку національного законодавства у сфері відтворення водних ресурсів в аграрному секторі; в) чинні правові проблеми та відповідна динаміка державної політики у сфері відтворення лісового фонду та рослинного світу в аграрному секторі.

4. Правова охорона окремих природних ресурсів в аграрному секторі, а саме: а) правові проблеми розвитку інституту охорони земель в аграрній сфері; б) правові проблеми розвитку інституту охорони водних ресурсів в аграрному секторі; в) правові проблеми розвитку інституту охорони лісового фонду та рослинного світу в АПК.

5. Система, структурно-функціональний аспект та компетенція уповноважених органів, що регулюють відносини з використання, відтворення та охорони природних ресурсів. У зв'язку з цим, необхідно дослідити: а) організаційно-правові підстави функціонування системи уповноважених органів, що регулюють відносини з використання, відтворення та охорони природних ресурсів; б) здійснити аналіз структурних характеристик і функціональної спрямованості органів та підрозділів системи АПК з питань забезпечення раціонального використання природних ресурсів галузі; в) правові проблеми щодо доцільності того чи іншого змістовного навантаження компетенції посадових осіб системи органів, що регулюють відносини в аграрному секторі з питань забезпечення раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

6. Окремі теоретико-правові питання використання, відтворення та охорони природних ресурсів в аграрній сфері: а) правові проблеми набуття у власність земель та позбавлення цього титулу господарюючих суб'єктів з точки зору збалансованості природокористування; б) організаційно-правові проблеми оптимізації організаційно-правових форм господарювання відповідних суб'єктів для забезпечення раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів в аграрному секторі; в) проблеми та перспективи відродження централізації управління у галузі державного забезпечення природними ресурсами суб'єктів господарювання; г) організаційно-правові проблеми вдосконалення підготовки кадрів в системі АПК з метою забезпечення належного нагляду і контролю за раціональним природокористуванням господарюючими суб'єктами.

Отже, комплексний підхід до вирішення проблем функціонування і розвитку аграрного сектору зобов'язує виробити нові науково-методологічні підходи щодо управлінсько-правового забезпечення розвитку галузі. Зокрема, уповноважені суб'єкти управління в однаковій мірі повинні використовувати нові форми і методи державного впливу на всі сфери галузі. Ті форми і методи, які застосовувалися протягом останніх восьми-десяти років у сфері керівництва сільським господарством, в умовах постійної трансформації суспільних відносин є неприйнятними. В основі концепції докорінної перебудови економічних відносин та управління аграрним сектором повинно лежати принципове методологічне положення про перехід на інші засади функціонування управлінських структур, підпорядкування їх діяльності інтересам екологічної безпеки галузі, а також вивільнення органів державного управління від виконання функцій, що їм не притаманні.

1. *Калениченко Т.Г.* Управление охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 74-81; *Орлов Н.* Правовые аспекты природопользования и охраны окружающей природной среды в Украине // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1998. – №3. – С. 15-18; *Охрана* и оптимизация окружающей среды / А.А. Лаптев, С.И. Приемов, И.Д. Родичкин, Ю.С. Шемшученко / Под ред. А.А. Лаптева. – К.: Лыбидь, 1990. – 256 с.; *Семчик В.І.* Правове забезпечення аграрної політики // Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. – К., 1996. – С. 529-548; *Шемшученко Ю.С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. - К: Наукова думка, 1976. – 276 с.; *Шемшученко Ю.С.* Государственное управление охраной окружающей природной среды в СССР (проблемы теории и практики): Дис. ... д-ра юрид.наук. – К., 1978. – 394 с.; *Шемшученко Ю.С.* Государственное управление качеством окружающей среды и проблемы его совершенствования // Охрана окружающей среды: управление, право: Сб. науч. тр. – К.: Наукова думка, 1982. – 208 с.; *Шульга М.В.* Правовое обеспечение экономических методов управления землями // Новое политико-правовое мышление и реализация правовой реформы. – Х.: УМК ВО, 1991. – С. 92-98; *Шульга М.В.* Актуальные проблемы правового регулирования земельных отношений в современных условиях: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Х., 1998. – 37 с. 2. *Веклич О.О.* Удосконалення економічних інструментів екологічного управління в Україні // Економіка України. – 1998. – № 9. – С. 69-70. 3. *Кузнецов В.* Почему необходимо государственное регулирование развития АПК // АПК: экономика, управление. – 1995. – № 5. – С. 63. 4. *Герасимова И.А.* Управление природопользованием и охраной окружающей среды: Дис. ... канд. юрид. наук. – Оренбург, 1998. – С. 98-99. 5. *Амбросов В.Я., Баланюк І.Ф., Гладій М.В.* Регіональні особливості аграрної реформи // Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. – К., 1996. – С. 413; *Онищенко О.М., Юрчишин В.В.* Аграрна реформа: суть і особливості розвитку // Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. – К., 1996. – С.201-202. 6. *Павлович З.А.* Проблеми розвитку законодавства про агропромисловий комплекс України // Аграрне законодавство України: проблеми ефективності. – К.: Наукова думка, 1998. – С. 211-212; *Плотникова О.* Еколого-правові норми в соціальних системах // Право України. – 1999. – № 1. – С. 70-71.