

#### Резюме

**Котирло О. О., Стефановський Т. П. Правові засади бюджетного контролю.**

У статті проаналізовано правові засади бюджетного контролю. Досліджено елементи системи бюджетного контролю. Розглянуто види бюджетного контролю. Охарактеризовано основні методи бюджетного контролю. Досліджено систему ефективності показників бюджетного контролю. Охарактеризовано методики визначення показників ефективності бюджетного контролю. Обґрунтовано правові засади повноважень органів державної влади в сфері бюджетного контролю. Визначено ряд суттєвих проблем в сфері бюджетного контролю, зокрема: недостатність профілактичної спрямованості контрольних дій; недосконалі методики визначення ефективності використання бюджетних коштів; недостатнє налагодження механізму виконання положень законів щодо відповідальності за перешкоди контрольним діям.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний контроль, ефективність показників контролю, бюджетний процес, аудит, ревізія, перевірка.

#### Резюме

**Котырло О. А., Стефановский Т. П. Правовые основы бюджетного контроля.**

В статье проанализированы правовые основы бюджетного контроля. Исследованы элементы системы бюджетного контроля. Рассмотрены виды бюджетного контроля. Дана характеристика основным методам бюджетного контроля. Исследована система показателей бюджетного контроля. Обоснована возможность осуществления контроля на стадиях бюджетного процесса. Дана характеристика методик вычисления показателей эффективности бюджетного контроля. Охарактеризованы правовые основы полномочий органов государственной власти в сфере бюджетного контроля. Охарактеризован ряд существенных проблем в сфере бюджетного контроля: недостаточность профилактической направленности контрольных действий; неусовершенствованные методики исчисления эффективности использования бюджетных средств; недостаточное построение механизма использования законов ответственности за преграды контрольным действиям.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный контроль, эффективность показателей контроля, бюджетный процесс, аудит, ревизия, проверка.

#### Summary

**Kotyrla O., Stefanovskyi T. Legal framework for budget control.**

In article analyzes the essence of the concept of budget control, investigated types of budgetary control. In article gave description of methods of budgetary control, analyses expediency of control the budget process, investigated the system efficiency indicators of budget control.

Elements of the system of budgetary control: subject, methods of control of the budget process, subject and object control, performance indicators budget control. The ways of constructing effective budget control: create a single legal framework of budget control; adapting the methods of budgetary control changes of reformatations; create a modern research and training base of the system of budgetary control.

**Key words:** budget, budget control, performance indicators of control, budgeting, audit, revision, verification.

УДК 349.6+ 351.79:333.93

#### Ю. О. ЛЕГЕЗА

*Юлія Олександрівна Легеза, кандидат юридичних наук, доцент, доцент ДВНЗ «Національний університет»*

### ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДО-РЕСУРСНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ДЕРЖАВИ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Взаємодія людини і природи, забезпечення екологічної безпеки є одним з першочергових завдань, які стоять перед державою. Загальновідомо, що природні ресурси як основа матеріально-товарного виробництва вимагають спеціального комплексного правового регулювання. Природні ресурси мають стати національною основою екобезпечного (сталого) розвитку держави на благо теперішнього і майбутніх поколінь.

Не зважаючи на глобальне міжнародне значення вирішення питань публічного управління сферою використання природних ресурсів, як в межах території однієї держави, так і світу в цілому, спостерігається ситуація недостатнього вивчення цієї проблематики. Науково-теоретичним підґрунтям проведення даного дослідження є праці В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Є. В. Додіна, Р. А. Каложного, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Р. С. Мельник, О. І. Миколенка та ін.

Необхідно відзначити теоретичні дослідження, проведені в межах екологічного та природоресурсного права, які окрему увагу приділяли організації управління в сфері використання природних ресурсів таких вчених, як В. А. Андрейцев, Б. М. Данилишин, В. А. Зуєв, Р. С. Кірін, А. М. Третяк, М. А. Хвесика, В. Н. Холінова, О. М. Царенко, І. Г. Яремчик та ін.

© Ю. О. Легеза, 2016

Водночас сьогодні публічному управлінню сферою використання природних ресурсів приділено недостатню увагу в монографічних дослідженнях, у наявних наукових працях ці питання досліджено лише фрагментарно. З урахуванням наведеного метою даної статті є визначення особливостей публічного управління сферою використання природних ресурсів та природо-ресурсним потенціалом.

Правове забезпечення використання природних ресурсів здійснюється нормами екологічного, адміністративного, цивільного, господарського, кримінального законодавства. У межах екологічного законодавства робиться акцент на забезпеченні раціонального використання природних ресурсів у цілому. Нормами адміністративного законодавства визначаються процедури отримання спеціальних дозволів на цільове використання природних ресурсів, забезпечення державного контролю та нагляду за їх експлуатацією. Норми цивільного та господарського законодавств є основою для врегулювання договірних відносин, що виникають у сфері використання природних ресурсів. Окремі норми кримінального законодавства застосовуються для притягнення до відповідальності осіб, що вчинили найбільш суспільно небезпечні діяння у сфері використання природних ресурсів. Однак поняття «природні ресурси» будучи загальноживаним у наукових дослідженнях у сфері економіки, екології, юриспруденції, на законодавчому рівні не визначено. Розуміння сутності такої категорії як «природні ресурси» для поглиблення понятійного апарату національного законодавства та юридичної науки стало метою даної наукової роботи.

Використання природних ресурсів залежить від природних умов, що існують в окремій місцевості країни. При цьому під природними умовами розуміють «тіла і сили природи, які мають істотне значення для життя людини і діяльності суспільства, проте безпосередньо або побічно не залучені до виробничої чи невиробничої сфер»<sup>1</sup>. При цьому такі природні умови продовжують взаємодіяти з людиною, впливаючи на стан їх здоров'я, формують флору та фауну регіону, і в цілому створюють сприятливий чи несприятливий ландшафт. Отже, в якості природних ресурсів розглядаються і природні умови як найважливіші компоненти навколишнього природного середовища, які використовуються в процесі суспільного виробництва для задоволення матеріальних, культурних, рекреаційних, естетичних та інших інтересів суспільства<sup>2</sup>.

Природні ресурси можуть бути класифіковані за рядом критеріїв.

Передусім, за характером походження природні ресурси поділяються: 1) мінерально-сировинні; 2) кліматичні; 3) біотичні (зокрема, лісові, морські, тваринні); 4) земельні; 5) водні; 6) рекреаційні.

До мінерально-сировинних ресурсів належать запаси корисних копалин та інші корисні природні склади літосфери, і є доступними для геологічного вивчення та промислової розробки.

Кліматичними ресурсами є корисні властивості об'єктів кліматичної системи (атмосфери, гідросфери, біосфери та геосфери у їх взаємозв'язку і взаємодії), визнаний нормами міжнародного екологічного права у якості об'єкта, на який здійснюється «небезпечний антропогенний вплив у формі юридично визначених видів діяльності, пов'язаних зі здійсненням викидів парникових газів, та потребує життєвих спеціальних міжнародних і державно-правових заходів, спрямованих на стабілізацію концентрацій парникових газів у атмосфері на такому рівні, за якого не допускається порушення рівноваги кліматичної системи, а також погіршення у зв'язку з цим якості та безпечності навколишнього природного середовища»<sup>3</sup>.

До біотичних ресурсів належать корисні властивості та запаси об'єктів рослинного (в тому числі об'єктів лісового фонду) та тваринного світу. За даними державного обліку (станом на 1.01.2011 р., ліси України займають площу 9573,9 тис. га, що забезпечує показник лісистості на рівні 15,9 %. Найбільш лісистими регіонами України є Закарпатська (656,7 тис. га або 51,4 %), Івано-Франківська (571,0 тис. га; 41,0 %), Рівненська (729,3 тис. га; 36,4 %) та Житомирська (1001,6 тис. га; 33,6 %) адміністративні області, тоді як найнижчі показники мають Херсонська (116,3 тис. га; 4,1 %), Миколаївська (98,2 тис. га; 4,0 %) та Запорізька (101,0 тис. га; 3,7 %) області<sup>4</sup>. За показником лісистості Україна поступається більшості європейських країн, зокрема Фінляндії (64,7 %), Швеції (60,3 %), Італії (32,7 %), Німеччині (30,1 %), Польщі (28,6 %), Франції (27,6 %) та ін.<sup>5,6</sup>. Реєстр лісових ресурсів функціонує у паперовому вигляді, і на офіційному сайті Державного агентства лісових ресурсів України станом на 01.10.2016 р. відсутня така оновлена інформація<sup>7</sup>.

При цьому головною проблемою використання лісових ресурсів є наявність системи багатовідомчого публічного управління ними. Адже майже 66 % (6293,5 тис. га) вкритих лісовою рослинністю лісових ділянок знаходяться у відомчому підпорядкуванні Державного агентства лісових ресурсів України, ще 12,6 % (1205,4 тис. га) – ліси державної форми власності у підпорядкуванні органів місцевого самоврядування, близько 524 тис. га (5,5 %) лісів у підпорядкуванні Міністерства аграрної політики та продовольства; також налічується понад 740 тис. га лісів, не наданих у користування. Однак за даними результатів моніторингу спеціального використання лісових ресурсів, проведеного *експертами ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля»* у 2015 р. було заготовлено 105 % від обсягів 2014 року. Найбільший приріст у заготівлі ліквідної деревини у 2015 р. продемонстрував Донецька (198 %) обл., і це не зважаючи на триваючу антитерористичну операцію на її території. Серед лідерів також м. Київ (147 %), Дніпропетровська обл. (137 %) та Луганська (126 %). Частка паливної деревини, включаючи дрова, у 2015 р. склала 57 %, що лише на 2 % більше за попередній рік, тож перехід на тверде паливо не міг забезпечити зростання загальних обсягів заготівлі. При цьому не відбувається зростання темпів відновлення лісових ресурсів, а незаконні рубки 2015 р. зросли на майже на 10 % (упродовж 2015 р. лише офіційно зафіксовано 7955 випадків незаконних рубок дерев). Дані торгівлі Україна–ЄС за січень–лютий 2016 р. свідчать, що попри часткову заборону експорт до ЄС лише зростає та склав понад 115 млн. доларів США<sup>8</sup>.

До біотичних природних ресурсів також належать промислові об'єкти (запаси риби у природних і штучних водоймах), культурні рослини, домашні тварини, мальовничі ландшафти, мікроорганізми, тобто рослинні ресурси, ресурси тваринного світу (запаси хутрових звірів у природних умовах; запаси, відтворювані в штучних умовах) та інших.

Земельні ресурси – це корисні властивості земельних ділянок як природних об'єктів, цільовим призначенням використання яких є зайняття сільськогосподарською діяльністю, будівництва житла чи інших об'єктів громадської забудови, рекреаційна, оздоровча та інші види діяльності (ст. 19 Земельного кодексу України)<sup>9</sup>.

Водні ресурси – це запаси питної води та інші водні запаси, які можуть бути використані та/або використовуються для забезпечення потреб водопостачання, гідроенергетичних, виробничих, побутових потреб, а також потреб транспортних магістралей. Стан, якість та кількість водних ресурсів визначається складовою характеристикою водного фонду загальнодержавного та місцевого значення. За запасами місцевих водних ресурсів (1 тис. куб. метрів на 1 особу) Україна вважається однією з найменш забезпечених країн у Європі (Швеція – 2,5 тис. куб. метрів, Великобританія – 5, Франція – 3,5, Німеччина – 2,5, Європейська частина колишнього СРСР – 5,9 тис. куб. метрів)<sup>10</sup>.

Рекреаційні ресурси за своєю сутністю є не тільки ресурсами природного походження (лісові, водні, мінеральні тощо), а є поєднанням історико-культурного, археологічного розвитку рекреаційної території, які в сукупності з існуючими та перспективними природними умовами складають основу для розвитку рекреаційної діяльності в окремому регіоні, чи в цілому в державі.

За сферою використання природні ресурси поділяються на: 1) ресурси матеріального виробництва (сільського господарства; лісового господарства; рибогосподарства; геологічного освоєння та промислової розробки надр тощо) 2) ресурси невикористаної сфери (установи рекреаційного, оздоровчого призначення; історико-культурні організації тощо).

Природні ресурси можуть бути одноцільового та багатocільового призначення (наприклад, допустимим є надання у користування ділянки надр для її геологічного вивчення з подальшою промисловою розробкою родовища, та для видобування корисних копалин водночас).

За критерієм здатності до відновлення природні ресурси поділяються на вичерпні (які не відновлюються у поточний момент або відновлюються зі швидкістю, значно меншою, ніж швидкість їх безпосереднього використання (ці ресурси можуть бути повністю виснажені – питна вода, кам'яне вугілля, нафта й газ, ґрунти тощо); ресурси, що відтворюються з великою інтенсивністю (живі організми, кисень), і вони можуть не зменшуватися в обсягах, якщо підібране правильне співвідношення інтенсивності використання та швидкості їх відтворення; ресурси, які перманентно отримує планета Земля із космосу – сонячна та припливна енергія)<sup>11</sup>.

Загальна оцінка природних ресурсів України перевищила 32 трлн грн. Основними складовими є землі населених пунктів – 18028,5 млрд грн, мінерально-сировинні та паливноенергетичні ресурси – 7922,0 млрд грн, землі сільськогосподарського призначення – 4367,2 млрд грн<sup>12</sup>.

На вирішення нагромаджених за останні два століття проблем на планеті у людської спільноти залишається щораз менший ресурс часу<sup>13</sup>. Найважливішою проблемою сучасності залишається проблема часу, що залишився людству для вирішення глобальних екологічних проблем сучасності, для консолідації зусиль для спільного виживання і збалансованого розвитку. В цьому аспекті хотілося б звернути увагу на необхідність при здійсненні публічного управління сферою використання природних ресурсів, враховувати природні умови (існуючі і перспективні), що у сукупності складають природоресурсний потенціал країни в цілому, або регіону – зокрема як комплексний об'єкт правового регулювання. При цьому використання терміну «потенціал» дозволяє підкреслити перспективність розвитку природних ресурсів, комплексів та умов, які існують в державі. На визначення природо-ресурсного потенціалу держави впливає її географічне положення, кліматичні умови, особливості рельєфу та ресурсний потенціал<sup>14</sup>.

Природно-ресурсний потенціал визначають як сукупність природних ресурсів і природних умов у певних географічних межах, які забезпечують задоволення економічних, екологічних, соціальних, культурно-оздоровчих та естетичних потреб суспільства<sup>15</sup>.

На жаль, варто констатувати, що в сучасних умовах в Україні домінує екстенсивне використання природних ресурсів, причинами якого є в тому числі і недосконалість системи публічного управління цією сферою. При цьому передумовами стагнації державної екологічної політики<sup>16</sup> є передусім її спрямування на забезпечення функцій контролю та нагляду за використанням природних ресурсів. Про це також наголошувалося і в межах наукових досліджень. Зокрема, В. А. Зуєв підкреслює, що змістом «сучасної екологічної політики повинні стати контроль і розумне регулювання взаємодії людини і суспільства з природою»<sup>17</sup>. У такому аспекті участь держави у здійсненні публічного управління сферою використання природних ресурсів визначається як участь стороннього «спостерігача», тоді як українська держава як учасник правовідносин повинна бути заінтересована у збереженні свого природно-ресурсного потенціалу та його розвитку.

Публічне управління природо-ресурсним потенціалом країни має враховувати ряд особливостей: 1) визначення компонентної структури природних ресурсів (земельних, водних, лісових тощо); 2) врахування просторово-територіального розташування природних ресурсів та комплексів; 3) вивчення можливостей відтворення та раціонального використання, що впливають на визначення економічної спеціалізації регіону. За умов врахування зазначених особливостей публічне управління сферою використання природних ресурсів з імперативної догми у правозабезпечувальний інститут.

<sup>1</sup> Гнатів П., Хірівський П., Зинюк О., Корінець Ю., Панас Н., Лопотич Н. Природні ресурси України: актуальні аспекти оцінки й вивчення / П. Гнатів, П. Хірівський, О. Зинюк, Ю. Корінець, Н. Панас, Н. Лопотич // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&Z21ID=](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&Z21ID=)

<sup>2</sup> Экологическое право : Учебник для вузов / Н. Д. Эриашвили, Ю. В. Трунцевский, В. В. Чучков и др. / Под ред. В. В. Чучкова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 415 с.

<sup>3</sup> Прохоренко К. А. Клімат як об'єкт еколого-правової охорони в Україні : дис. к.ю.н. 12.00.06 / КНУ ім. Тараса Шевченка – К., 2013. – 18 с. – С. 5.

<sup>4</sup> Довідник лісового фонду України: Укладений спеціалістами виробничо-технологічного відділу ВО «Укрдержліспроект» за матеріалами державного обліку лісів станом на 01.01.2011 р. – Ірпінь, ВО «Укрдержліспроект», 2012. – 130 с.

<sup>5</sup> State of Europe's Forests : Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe // Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. – Oslo : UNECE and FAO, 2011. – 344 p.

<sup>6</sup> State of Europe's forests 2007 // The MCPFE report on sustainable forest management in Europe. – Warsaw: United Nations and FAO, 2007. – 263 p.

<sup>7</sup> Ліси України / Державне агентство лісових ресурсів України // [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=62921&cat\\_id=32867](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62921&cat_id=32867)

<sup>8</sup> Баланс торгівлі та охорони довкілля у лісовому господарстві / «Лісова хвиля» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecoclubua.com/2016/04/balans-torhivli-ta-ohorony-dovkillya/>

<sup>9</sup> Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст.27.

<sup>10</sup> Олійник Я. Б. Географія Навчальний посібник / Я. Б. Олійник, П. Г. Шищенко, А. В. Степаненко, Масляк П. О. – К.: Т-во «Знання», 2006. – 455 с.

<sup>11</sup> Гавриленко О. П. Екогеографія України / О. П. Гавриленко. – К. : Знання, 2008. – 646 с.

<sup>12</sup> Горячук В. Ф. Порівняльний аналіз оцінок природних ресурсів України / В. Ф. Горячук // Економічні інновації. – 2013. – Вип. 55. – С. 208–214. – С. 210.

<sup>13</sup> Природні ресурси України / [П. С. Гнатів, П. Р. Хірівський, О. Д. Зинюк та ін.]. – Л. : Камула, 2012. – 216 с.

<sup>14</sup> Данилишин Б. М., Дорогунцов С. І., Міщенко В. С. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. – К.: ЗАТ «ШЧ ЛАВА», 1999. – С. 154–155.

<sup>15</sup> Там само. – С. 86.

<sup>16</sup> Стагнація урядової екологічної політики / Зелена хвиля // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecoclubua.com/2016/05/stahnatsiya-uryadovoji-ekolohichnoji-polityky/>

<sup>17</sup> Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : дис. к.ю.н. 12.00.06 / В. А. Зуєв. – К. : НУВС, 2002. – 215 с. – С. 24.

#### Резюме

**Легеца Ю. О. Публічне управління природо-ресурсним потенціалом держави: досвід України та зарубіжних країн.**

У статті проводиться характеристика природних ресурсів України, робиться спроба їх класифікувати за рядом критеріїв (за характером походження, за сферою використання, за цільовим призначенням, за ступенем відновлюваності та ін.). Автором робиться спроба визначити категорію природо-ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку якого має бути покладено в основу публічного управління.

**Ключові слова:** класифікація, об'єкт правового регулювання, природні ресурси, природно-ресурсний потенціал, природні умови, публічне управління.

#### Резюме

**Легеца Ю. А. Публичное управления природно-ресурсным потенциалом государства: опыт Украины и зарубежных стран.**

В статье проводится характеристика природных ресурсов Украины, делается попытка их классифицировать по ряду критериев (по характеру происхождения, сферы использования, по целевому назначению, по степени восстанавливаемости и др.). Автором делается попытка определить категорию природно-ресурсного потенциала, обеспечение развития которого должен быть положен в основу публичного управления.

**Ключевые слова:** классификация, объект правового регулирования, природные ресурсы, природно-ресурсный потенциал, природные условия, публичное управление.

#### Summary

**Legeza Y. Public administration natural-resource potential of the state: the experience of Ukraine and foreign countries.**

Spend characterization Natural Resources of Ukraine, it is an attempt to classify them according to several criterions (by the nature of the origin, scope of use, for its intended purpose, according to the degree of recoverability, and others). The author attempts to define the category of natural-resource potential, development of which should be the basis for public administration.

**Key words:** classification, object of legal regulation, natural resources, natural resource potential, environmental conditions, public administration.