

РЕАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ

В статті приділено увагу вивченню екологічної функції держави, реалізація якої сприяє гідному існуванню людини в екологічно сприятливому, придатному для життя середовищі. Запропоноване визначення екологічної функції сучасної держави, як напрям діяльності держави з охорони, відтворення та оздоровлення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, що входять у власність держави, юридичних та фізичних осіб, забезпечення екологічної безпеки, охорони і захисту екологічних прав фізичних і юридичних осіб.

В статье уделено внимание изучению экологической функции государства, реализация которой способствует достойному существованию человека в экологически благоприятном, пригодном для жизни среде. Предложенное определение экологической функции современного государства, как направление деятельности государства по охране, воспроизводству и оздоровлению окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов, входящих в собственность государства, юридических и физических лиц, обеспечения экологической безопасности, охраны и защиты экологических прав физических и юридических лиц .

In the article attention is paid to the study of the ecological functions of the state, the implementation of which promotes the values of human existence in environmentally friendly, livable environment. The proposed definition of ecological functions of the modern state as the direction of the state for the protection, restoration and improvement of the environment, sustainable use of natural resources within the state, businesses and individuals, environmental safety, health and environmental protection of the rights of individuals and entities .

Вступ. На сучасному етапі розвитку суспільства, в період економічних реформ і бурхливого індустріального розвитку, сталося різке погіршення якості природного довкілля, що змусило більшість держав, у тому числі і Україну, замислитися про проблеми екології і важливість їх негайного вирішення. У 70-80-і роки минулого століття велика частина території колишнього СРСР виявилася на межі екологічного лиха. Екологічні проблеми зайняли перше місце в розвитку наукового знання й усього життя сучасного людського суспільства. Людина є частиною природи, і поза нею вона існувати не може. Природа досі залишається єдиним джерелом життя на Землі. Історія розвитку людського суспільства - це не лише історія взаємодії між народами, але й історія дії людини на природу, посилення її експлуатації.

У цьому зв'язку у ряді актуальних завдань, що мають важливе практичне значення, пріоритет віддається розробці і вивченню екологічної функції держави, реалізація якої сприяє гідному існуванню людини в екологічно сприятливому, придатному для життя середовищі і, зрештою, виживанню людства як біологічного виду.

Теоретичні та практичні основи управління сталим екологічним розвитком в системі раціонального природокористування на регіональному рівні висвітлені в роботах Буркинського Б.В., Веклич О.О., Вернадського В.І., Врублевської О.В., Галушкиної Т.П., Данилишина Б.М., Євтушевського В.А., Забеліна С.І., Кортена Д., Медоуза Д., Мельника Л.Г., Прокопенко О.В., Реймерса Н.Ф., Садченко О.В., Синякевича І.М., Теліженка О.М., Харічкова С.К., Хенса Л. та багатьох інших, які сформували теоретичне підґрунтя для подальших досліджень.

Постановка завдання. Визначити сутність екологічної функції держави в умовах глобальних викликів цивілізації.

Результати. Практика багатьох розвинених країн показує, що держави володіють реальними можливостями забезпечувати необхідний рівень охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічних прав і свобод громадян. Однією з форм вдосконалення національного законодавства є запозичення позитивного досвіду інших держав. Порівняння екологічної функції України, її форм і методів з екологічними функціями інших держав представляється необхідним елементом розвитку і удосконалення науки теорії права і державного управління. Це, поза сумнівом, може зробити позитивний вплив як на науку екологічного права, так і на практику здійснення екологічного напрямку державної політики в Україні.

Серед екологічно «дбайливих» країн, на нашу думку, слід виділити Федеральну Республіку Німеччину, одну з найрозвиненіших держав світу. Вона займає одне з перших місць по основним життєвим показникам не лише в Європі, але і у світі в цілому. Окрім того, німецьке законодавство і право обґрунтовано вважаються одними з найбільш розроблених і досконалих, а правопорядок і його забезпечення - надзвичайно ефективними. Упродовж багатьох років ФРН вдалося створити одне з найуспішніших працюючих законодавств в області охорони довкілля. Німецьке співтовариство вже давно усвідомило, що охорона природи є первинним завданням будь-якої держави.

На початку нашого дослідження нам представляється необхідним дати загальнотеоретичне визначення поняття «функції держави». Питання про функції держави на будь-якому етапі розвитку - одне з найважливіших в загальній теорії держави, «пізнання функцій є передумовою пізнання головного і такого, що визначає в державі виявлення її соціального сенсу, того, чим вона є сама по собі на відміну від інших соціальних явищ, інакше кажучи, її суті.» [2]. Крім того, слід зазначити, що істотні зміни в економічній, політичній, соціальній сферах, що сталися за останні 19 років в нашій державі, обумовлюють необхідність переосмислення багатьох фундаментальних уявлень про права держави і їх значення для життя суспільства. Це відноситься, перш за все, до функцій держави, оскільки їх аналіз дозволяє визначити характер діяльності держави, правильність вибраних нею пріоритетів на тому або іншому етапі її розвитку, рівень ефективності її діяльності. Нині, на жаль, ще не до кінця сформувалася

єдина концепція розуміння функцій держави, їх класифікації, дотримання, а також методів і форм їх реалізації. Теоретичне переосмислення функцій держави ми вважаємо одним з найважливіших напрямків розвитку науки державного управління. Оскільки нашим завданням не є усебічне вивчення функцій держави, то в цій роботі ми детально розглянемо ряд теоретичних положень в обсязі, необхідному для висвітлення екологічного напрямку діяльності держави. У нашому дослідженні ми також спробуємо охарактеризувати основні теоретичні положення поняття «функції держави», класифікувати їх і визначити їх зміст.

Упродовж останніх 60 років вчені по-різному трактували поняття «функція держави», що цілком природно, враховуючи складність і неоднозначність даного явища. В науковий обіг цей термін був введений Г. В. Лейбніцем і використовувався в математиці, де висловлював залежність однієї змінної величини від іншої. Зараз досить важко визначити момент, коли термін «функція» став вживатися в соціологічному аспекті і увійшов в інші науки. Вищесказане виступає предметом самостійного розгляду і не входить в рамки цього дослідження.

Більшість дослідників вважають, що під функціями держави слід розуміти напрямки її діяльності. Це ствердження буде відправною точкою нашого дослідження. Висвітлення проблеми функцій держави вимагає розгляду внутрішньої складової функцій держави, тобто безпосередньо їх змісту, який показує, чим займається держава, які механізми її дії в кожній конкретній сфері здійснює вона і її відповідні органи. Проблеми змісту функцій держави як і раніше залишаються одними з найбільш дискусійних в наукових колах. У радянській юридичній літературі це питання, звичайно ж, піднімалося, але його розгляд носив односторонній характер, обумовлений соціалістичним ладом суспільства в той час і вченням про класову боротьбу всередині держави. Саме тому вчення про зміст функцій держави було під впливом епохи, де велика увага приділялася класовій складової функцій.

Нині більшість дослідників, навпаки, роблять акцент на загальносоціальній стороні функцій. На наш погляд, навряд чи слід впадати в крайності і кидатися від одного судження до цілком протилежного, визначаючи «... найголовніший фактор - соціальне призначення сучасної держави» [1]. Пошук «золотої середини» - єдине правильне рішення, а спектр поглядів на предмет змісту основних напрямів діяльності держави досить широкий. Тому ми не будемо відкидати інші теорії і розглянемо їх.

Перша точка зору, яка неодноразово критикувалася, полягає в тому, що всі функції держави поділяються на класові і загальносоціальні. Це чітко виражено в державах, де існує гострий антагонізм між керуючими і керованими, де класи протистоять один одному. Прикладом класової функції є придушення панівним класом своїх супротивників. До загальносоціальних функцій держави, як правило, відносять: соціальну, підтримку демократичного порядку, екологічну тощо. Для сучасного

українського суспільства цей поділ втратив будь-який сенс, тому що неможливо чітко визначити суто класові і суто соціальні функції.

Друга точка зору, її дотримується, зокрема С. Дорогунцов, полягає в тому, що деякі функції мають змішаний зміст - класові, загальносоціальні, національні. У даному випадку звернемо увагу на національний зміст функцій економіки та держави, який має величезне значення в житті будь-якої держави. Як справедливо зауважив С. Дорогунцов, аналіз національного змісту функцій держави демонструє соціальну цінність держави, ефективність існування етносу в державно-організаційній формі. Обидва підходи у визначенні змісту функцій держави мають право на існування і не позбавлені сенсу. Але, на наш погляд, найбільш адекватно зміст цього явища відображено у позиції О. Коротича, який вважає, що «класовий характер носить більшість функцій держави, оскільки він проводить в життя в першу чергу економічні інтереси панівного класу. У рабовласницькій, феодалській, буржуазній державах даний факт був би настільки очевидним, що не вимагав би особливих доказів. У сучасній державі це так само не слід ігнорувати. Більше того, є всі підстави стверджувати, що вищевказані функції (економічна, політична, соціальна, культурна, екологічна, функція безпеки) мають класовий характер. Доводячи це твердження, ми будемо спиратися на концепції, творцями яких є Г. Моска, В. Парето. Управління справами держави здійснюється невеликою групою осіб, у чийх руках знаходяться основні економічні, політичні, інформаційні ресурси. «У всіх суспільствах ... існують два класи людей - клас правлячих і клас керованих. Перший, завжди менш численний, виконує всі політичні функції, монополізує владу і насолоджується тими перевагами, які дає влада ...» [3]. Дане вузьке коло осіб, так звана «еліта», здійснюючи політику держави, реалізує і відстоює свої власні інтереси, відмінні від належної діяльності держави.

Отже, існує нерозривний зв'язок між тими, хто володіє всією повнотою влади в державі, і функціями держави. Якщо ми докладно проаналізуємо кожен напрямок діяльності, то легко зможемо простежити зазначену тенденцію. «За своїм характером, змістом і призначенням функції економіки та держави ніколи не бувають соціально вихолощеними, нейтральними. У них незмінно виявляється та реальна, соціально зумовлена і орієнтована роль, яку виконує держава в процесі розв'язання задач розвитку економіки, суспільства і самої держави» [4]. З розвитком держави вузьокласові інтереси залишаються, їх здійснення набуває інших, більш складних форм, які не завжди можна визначити. Однак це не означає, що загальносоціальні основи повинні повністю ігноруватися. Керівна еліта повинна враховувати інтереси керованої більшості. Не можна забувати, що будь-яке суспільство, навіть розділене на класи, страти, клани, є єдиним організмом, в якому ці класи співіснують і взаємодіють. «Яким би не був тип політичної організації, тиск, викликаний незадоволеністю, невдоволенням керованих мас, їх почуттями, справляє певний вплив на політику правлячого або політичного класу»

[4]. Таким чином, загальносоціальне стає невід'ємною частиною будь-якої функції держави, але воно здійснюється, як правило, для того, щоб у суспільстві не наростало невдоволення елітою. Чим вище рівень загальносоціального у функціях, тим краще розуміє влада інтереси керованої більшості, тим сильніше взаємодія між правлячою меншістю і керованою більшістю і тим менша соціальна напруга. У світовій історії досить прикладів того, як політична еліта забувала про свій народ і дорого платила за це.

Таким чином, можна зробити висновок, що в основі змісту кожної функції держави лежать інтереси керівної еліти суспільства. Необхідним елементом цього змісту виступає загальносоціальна діяльність, яка здійснюється в інтересах більшості населення країни з метою підтримки миру і злагоди в державі.

Як і будь-яка інша, екологічна функція історично обумовлена. На різних етапах існування Української держави змінювалися історичні форми і методи реалізації даної функції. Треба визнати, що екологічної функції, в сучасному розумінні, не було, вона з'являється в 60-70-ті роки ХХ століття. Але це не означає, що її не існувало до цього часу зовсім. Ряд норм, що містяться в тих чи інших правових актах, свідчить про діяльність держави в екологічному напрямі в XIII-XIX століттях. Аналіз наявних емпіричних даних дозволяє виділити кілька етапів розвитку екологічної функції держави:

I етап. IX століття - 1917 рік. З глибокої давнини екологічна функція знаходить своє відображення тим чи іншим чином у правових взаєминах. Так, «Руська Правда» (XI-XII ст.) - стародавній пам'ятник законодавства - встановлювала штраф за крадіжку дров, а також за знищення або пошкодження борті, обмежувала видобуток звірів і птахів; передбачала кримінальну відповідальність за вирубку лісу, але слід сказати, що це діяння характеризувалося як крадіжка, тобто як майновий злочин, а не екологічний. Також заборонявся видобуток бобрів і видр, так як вони перебували у феодалній власності і полювання на них була княжою і боярською монополією. Пізніше в Соборному уложенні 1649 року також заборонялося ловити рибу в чужому ставку, і це діяння класифікувалося як крадіжка.

Таким чином, до XVIII століття охорона об'єктів природи здійснювалась через охорону приватної, общинної або державної власності. Діяльність держави ще не набуває комплексного характеру, а полягає в охороні лише окремих природних об'єктів. Тут ми бачимо тільки зачатки майбутньої екологічної функції держави - її охоронну складову.

З XVIII століття ситуація в охороні навколишнього середовища починає різко змінюватися. Помітно посилюється експлуатація природних ресурсів, зокрема лісу для суднобудування. Петро I дозволив для державних потреб рубати у всіх лісах всяке дерево, не сплачуючи за те нічого власнику лісу. Деякі породи дерев і лісу оголошувалися заповідними. Також Петро I обмежив право поміщиків на надра в їх

маєтках. Крім того, приймається Статут про рибну ловлю, укази про порядок і строки полювання, розпочато вивчення природних ресурсів. Головним проривом у розвитку екологічної функції стало, крім механізму охорони природних ресурсів, встановлення регламентації їх використання і відтворення - базові частини екологічної функції.

XIX століття стало століттям науково-технічних звершень, бурхливо розвивається промисловість, з'являється електрика, починається інтенсивна експлуатація мінерального палива (вугілля, а пізніше і нафта). Але навколишнє середовище все ще продовжує розглядатися як невичерпна комора природних багатств.

II етап. 1917-1991 роки. Жовтнева революція 1917 року - початок нового етапу розвитку екологічної функції в нашій країні. На початку 20-х років XX століття було прийнято декілька дуже важливих нормативно-правових актів: Земельний кодекс (1922), Лісовий кодекс (1923), Положення ВЦВК про надра землі та розробку їх (1923), декрет «Про полювання» (1920). Тут головним чином увагу було направлено на встановлення правил експлуатації окремих природних ресурсів, причому тих, які представляли економічно значущі об'єкти. Апогеєм економічних і соціальних потрясінь початку і середини XX століття в сукупності зі сплеском науково-технічного прогресу стало помітне погіршення якості навколишнього середовища. У результаті чого екологічна функція України остаточно сформувалася як самостійний конституціональний напрямок її діяльності.

У 1960 році був прийнятий Закон «Про охорону природи УРСР», проте слід зазначити, що помітної ролі він не зіграв, оскільки не пропонував ефективних природоохоронних заходів і був більшою мірою дек-

ларативним. З моменту прийняття зазначеного закону заходи держави в екологічній сфері знайшли властиву будь-якій функції комплексність, яка дозволила більш ефективно домагатися екологічних цілей. Саме на цей час припадає створення фундаментальних робіт з теорії функцій держави взагалі та екологічної функції. Виділяється екологічна функція в якості самостійної, що логічно витікає з загальноправової концепції функцій держави. Приблизно з 70-х років минулого століття дослідники стали замислюватися про виділення серед інших функцій держави нової, помітно відмінної від усіх інших функції охорони природи. У ряді наукових робіт робилися висновки, що «охорона навколишнього природного середовища в СРСР представляє собою постійну і основну самостійну функцію розвинутої загальнонародної соціалістичної держави». Спочатку вона носила назву «охорона природи», або «охорона навколишнього природного середовища», та її існування розглядалося в основному теоретиками науки держави і права [5].

Та були й винятки. Так, Г. Федоренко пропонував іменувати цю функцію держави «функція по управлінню раціональним природокористуванням», «було б правильніше, на наш погляд, іменувати

природозберігаючу функцію функцією Радянської держави по управлінню раціональним природокористуванням». Тим не менш важливо відзначити, що у своїй роботі він звертав увагу на те, що «раціональні використання природних ресурсів і охорона природи - нерозривно пов'язані сторони єдиного поняття «раціональне природокористування».

III етап. З 1991 року - по теперішній час. Точкою відліку нового періоду є розпад Союзу РСР і прийняття абсолютно нового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25 червня 1991 року.

В Україні розроблено і введено у дію близько 250 національних, загальнодержавних, міжнародних, галузевих і регіональних програм, які фінансуються із залученням коштів державного бюджету. З них безпосередньо пов'язано із еколого-безпечним розвитком – 137.

Нині використовується в основному термін «екологічна функція», хоча ряд вчених віддають перевагу первісному варіанту, «функція охорони природи і навколишнього середовища висунулася в останні десятиліття до числа основних ...».

Навряд чи можна назвати це твердження абсолютно вірним, оскільки охорона природи - лише одна із складових частин у змісті екологічної функції держави. Це питання ще буде нами розглянуто при висвітленні проблеми змісту зазначеної функції.

Сьогодні екологічна функція держави визнана абсолютною більшістю вчених самостійним і дуже важливим напрямком діяльності держави. Проте не всі дослідники з тих чи інших причин розділяють дану позицію [6]. Нам здається, що дослідники недооцінюють важливість екологічного спрямування діяльності держави для суспільства і держави, однак ми впевнені, що в найближчий час воно має по праву зайняти важливе місце серед інших напрямків. Подальшому її розвитку послужить екологізація решти інших функцій держави, що вже почало відбуватися в останні роки.

Екологічна функція - один з наймолодших напрямів діяльності держави, що динамічно розвиваються. Ю. Стадницький говорить про те, що «екологічна функція полягає у встановленні державою правового режиму природокористування, у її зобов'язанні перед своїми громадянами щодо забезпечення нормального середовища проживання ...».

Те, що автор торкається тут проблеми зобов'язання держави перед громадянами в області екології, є безсумнівним достоїнством зазначеного визначення, але, як і в попередньому випадку, абсолютно ігноруються інші елементи змісту.

І. М. Сотник, визначаючи внутрішню екологічну функцію, дає їй наступне визначення: це - «конституційний напрямок (сторона) діяльності держави з охорони, раціонального використання, виробництва та оздоровлення навколишнього природного середовища, всередині територіальних меж, без здійснення якого тривале існування сучасної держави неможливо» [7].

Функції управління в галузі екології - основні напрямки діяльності державних, самоврядних та громадських об'єднань у сфері ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля доцільно об'єднати в декілька окремих груп. До групи організаційних функцій управління належать: облік природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи. Група попереджувально-охоронних функцій управління включає: спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічну експертизу; екологічний контроль. Інші функції управління – це інформування про стан навколишнього природного середовища; стандартизація і нормування у сфері природокористування і охорони довкілля; вирішення екологічних спорів.

Синтезуючи наявні знання, можна запропонувати наступне визначення екологічної функції сучасної держави: це - напрям діяльності держави з охорони, відтворення та оздоровлення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, що входять у власність держави, юридичних та фізичних осіб, забезпечення екологічної безпеки, охорони і захисту екологічних прав фізичних і юридичних осіб.

Висновки. Встановлено, що в період економічних реформ і бурхливого індустріального розвитку сталося різке погіршення якості природного довкілля, що змусило більшість держав, у тому числі і Україну, замислитися про проблеми екології і важливість їх негайного вирішення. У цьому зв'язку у ряді актуальних завдань, що мають важливе практичне значення, пріоритет віддається розробці і вивченню екологічної функції держави, реалізація якої сприяє гідному існуванню людини в екологічно сприятливому, придатному для життя середовищі і, зрештою, виживанню людства як біологічного виду. В ході дослідження вивчено функції і екологічні напрями діяльності різних держав, на підставі чого запропоноване визначення екологічної функції сучасної держави: це - напрям діяльності держави з охорони, відтворення та оздоровлення навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, що входять у власність держави, юридичних та фізичних осіб, забезпечення екологічної безпеки, охорони і захисту екологічних прав фізичних і юридичних осіб.

Використані джерела інформації:

1. Бурега В. В. Соціально-адекватное управление: концептуализация модели: монографія / В. В. Бурега . – Донецьк : Норд-Компьютер, 2005. – 171 с.
2. Державне управління: словник-довідник / за ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Ляшенко В. І. Регулювання розвитку економічних систем: теорія, режими, інститути / В. І. Ляшенко — Донецьк : ДонНТУ, 2006. — 668 с.

4. Пілюшенко В. Л. Основи соціальної екології території / В. Л. Пілюшенко, П. М. Семенченко, В. І. Демченко // Менеджер. – 2007. – №4. – С.187–191.
5. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / [Б.М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін.].— Київ : РВПС України НАН України, 1999. — 716 с.
6. Сенюшкін Є. О. Економіко-правові механізми державного забезпечення сталого розвитку/ Сенюшкін Є. О. // Статистика України. – 2010. – № 3. – С. 38.
7. Сотник І. М. Еколого-економічні механізми мотивації ресурсозбереження : [монографія] / І. М. Сотник. — Суми : ВВП “Мрія” ТОВ, 2008. — 330 с.

Рецензент: Драган І.О., д.ерж.упр., доцент.

УДК 651.4.9:681.3

Корбутяк В.І.,

к.т.н., доцент

доцент кафедри державного

управління та місцевого самоврядування

Національний університет водного

господарства та природокористування

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ РОБОТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Запропоновано та обґрунтовано підвищити ефективність роботи органів державної влади шляхом запровадження електронного документообігу між державними структурами, громадянами і суб'єктами господарювання.

Предложено и обосновано повысить эффективность работы органов государственной власти путем внедрения электронного документооборота между государственными структурами, гражданами и субъектами хозяйствования.

The dissertation improve efficiency of government through the introduction of electronic document circulation between government agencies, citizens and business entities.

Постановка проблеми. Прийняття управлінських рішень є основною функцією державної установи. При прийнятті рішень необхідна інформація, яка представляється у вигляді документів. Також у вигляді документів і оформляються самі рішення. І обсяг технічної роботи з документами найчастіше за все настільки великий, що може заміщати основний зміст діяльності, звідси – погіршується ефективність діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому. Основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису.

Метою даної статті є обґрунтування заходів щодо підвищення ефективності роботи органів державної влади шляхом запровадження електронного документообороту з використанням електронного цифрового підпису.