

## КОНЦЕПТУАЛЬНО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОСТІ, ПРАВА І БЕЗПЕКИ



**В.М. БЕВЗЕНКО**

*Херсонський юридичний інститут Національного університету внутрішніх справ*

УДК 502.45

### СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ

Проаналізовано поняття "суб'єкт управління" природно-заповідним фондом, розглянуті органи, що здійснюють управління цим фондом, та наведені їх ознаки.

На тлі перетворень в українському конституціоналізмі, адміністративній реформі в Україні нагальним є приведення одного з основних компонентів управлінської системи - суб'єкту управління - у відповідність з цими змінами.

Суб'єкт управління є компонентом, який діє у більшості сфер життєдіяльності суспільства, зокрема, й у галузі заповідної справи. При цьому, деструктивні тенденції в управлінні призвели до втрати керованості охороною і відтворенням природних ресурсів.

Проблема суб'єкту управління природно-заповідним фондом у даній статті розглядається нами у контексті передбачених адміністративною реформою в Україні [1] та Програмою перспективного розвитку заповідної справи в Україні [2] завдань:

1) формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

2) формування сучасної системи місцевого самоврядування;

3) запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування;

4) вдосконалення системи державного управління у сфері заповідної справи.

Питання поняття, компетенції, структури та інших особливостей суб'єкту управління були і є предметом вивчення широкого загалу науковців, про що свідчать останні публікації, монографічні роботи. Так, В.Б. Авер'янов, В.В. Медведчук, О.Д. Крупчан досліджували шляхи реформування державного управління, компетен-

цію центральних органів виконавчої влади [3; 4, с.6; 5, с.47-59]. Праці О.М. Бандурки, Н.І. Глазунової присвячені вивченню управлінської системи, її основних складових [6; 7], А.А. Коваленка [8] - функціонування органів виконавчої влади, пов'язаного із здійсненням управлінської діяльності.

Оскільки у вказаних роботах головним чином здійснено аналіз правового статусу органів виконавчої влади, загального поняття "суб'єкт управління", ми зупинимось на дослідження суті суб'єкту управління природно-заповідним фондом і спробуємо розв'язати такі завдання:

1) сформулювати поняття "суб'єкт управління" природно-заповідним фондом;

2) окреслити коло суб'єктів управління природно-заповідним фондом;

3) виявити ознаки суб'єкта управління природно-заповідним фондом.

Зазначене поняття є предметом вивчення різних галузей науки, зокрема, у філософському розумінні суб'єкту (істота здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності); як книжне слово, вираз (особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті); у медичному (суб'єкт як людина, що є носієм певних фізичних і психічних якостей, людина - як об'єкт дослідження); у розмовному обігу суб'єкт - людина, особа, індивід, індивідуум або ж людина з негативними рисами характеру, непривабливою чи підозрілою зовнішністю [9, с.442]; у менеджменті суб'єкт управління - орган або особа, які здійснюють управляючий вплив, органи законодавчої і

судової влади [10, с.42].

У деяких монографічних працях суб'єкт управління розглядається також як однопорядкова дефініція стосовно апарату управління [11, с.16].

Не існує принципів відмінностей у визначенні "суб'єкт управління" і в сучасній юридичній літературі. В одних джерелах це "...структурно окреслені спільноти людей з органами управління, які формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями, який здійснює управлінську діяльність" [6, с.11], в інших – "...джерело керуючого впливу, той хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан" [12, с.9], елемент (управляюча система) системи управління, котрий генерує процес її функціонування [13, с.220].

На відміну від вказаних визначень у Концепції адміністративної реформи в Україні суб'єкт управління отождено з органами виконавчої влади – самостійним видом органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої [1]

В.В. Цветковим у широкому аспекті державне управління розглядається як діяльність усіх гілок влади з урегулювання соціального, політичного, економічного життя, а у вузькому – як організація та функціонування виконавчих органів [14, с.121].

Таким чином, виникає необхідність визначення співвідношення явищ управління та виконавчої влади, а отже – суб'єкту управління й органу виконавчої влади, тому ми спробуємо дослідити, як ці категорії взаємодіють у процесі управління природно-заповідним фондом.

Ми поділяємо висловлену в наукових працях точку зору: по-перше, державне управління як владно-організуюча діяльність певних органів (посадових осіб) здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади.

а) всередині апаратів будь-яких органів державної влади – з боку їхніх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу;

б) всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо іншого персоналу.

По-друге, функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади, адже можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування та деяким недержавним інституціям (наприклад, громадським організаціям).

По-третє, функції виконавчої влади об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як формі реалізації так званої публічної влади.

У двох останніх випадках управлінські відносини, що виникають у процесі діяльності недержавних суб'єктів виконавчої влади, за змістовними ознаками однорідні з відносинами державного управління [3, с.10-11]

Наприклад, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад окрім власних (самоврядних) повноважень належать також делеговані, серед яких визначаємо такі: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів, погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; погодження проектів землеустрою; здійснення контролю за виконанням проектів і схем землеустрою, проектів внутрішньогосподарського землеустрою (п.б ч.1 ст.33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [15].

Явища управління і влади розглядаються В.В. Цветковим як форма і зміст, зовнішній прояв здійснення виконавчої влади. На його думку, державне управління – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, а виконавчий характер – це організаторська виконавчо-розпорядча діяльність державних органів; діяльність органів державного управління, що здійснюється на підставі і з метою виконання законів, тобто державне управління – підзаконна діяльність, хоча й має владно-розпорядчі повноваження [16, с.35].

Тому частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади [17, с.251], а поняття "державне управління" є більш широким порівняно з поняттям "виконавча влада" [18, с.8].

Таким чином, виконавча влада – це, по-перше, певний напрям державної діяльності, що узагальнено визначається як державне управління, по-друге – сукупність або система органів, які здійснюють повноваження за змістом цієї діяльності [19, с.31].

Отже, основоположним критерієм у понятті "суб'єкт управління" є людина, група людей, яка здійснює послідовну діяльність у формі націленого, організуючого впливу на об'єкт управління. Виходячи із сказаного, суб'єкт управління природно-заповідним фондом у загальному вигляді може бути представлений як двохкомпонентне утворення, де основним носієм прав і обов'язків суб'єкта у системі управління є держава (перша складова), представлена через систему органів влади, поряд з якими рівноправним носієм управлінського впливу є недержавні утворення (друга складова).

Відтак, суб'єкт управління природно-заповідним фондом може бути визначений як окремий індивід, його інституційовані утворення, що у визначеній законодавством послідовності здійснюють функції, методи управління заповідними територіями й об'єктами з метою їх організації чи якісного перетворення.

Аналіз окремих нормативно-правових актів [20; 21], практики щодо утворення заповідних територій і об'єктів дає змогу окреслити масив таких суб'єктів управління природно-заповідним фондом: Президент України, Кабінет Міністрів України; Міністерство екології та природ-

них ресурсів України; система спеціальних підрозділів Мінекології України (Державна служба заповідної справи, Державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі, Державна екологічна інспекція, Державні інспекції охорони Азовського та Чорного морів), обласні державні адміністрації; обласні, Київська, Севастопольська міські ради, науково-дослідні установи; спеціальні адміністрації територій та об'єктів природно-заповідного фонду; підприємства, установи, організації, у віданні яких перебувають заповідні території та об'єкти, об'єднання громадян (громадськість)

Як бачимо, поняття "суб'єкт управління" природно-заповідним фондом є теоретичним і нормативно не закріпленим. Разом із тим, у національному законодавстві зроблено, на наш погляд, не цілком вдалу спробу офіційного затвердження переліку цих суб'єктів, який є дещо неповним і неоднозначним. Так, відповідно до ст.51 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", підготовка і подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду може здійснюватись "...іншими заінтересованими підприємствами, установами, організаціями та громадянами".

Незважаючи на досить значну чисельність суб'єктів управління, різноманітність їх правових статусів, ім усім притаманні ознаки, за якими вони:

- виражають інтереси певної соціальної спільноти – народу, класу, соціальної групи тощо. Ієрархія інтересів, яка відображає цілісність суспільства, втілюється в життя через складну систему суб'єктів управління;

- системно організованими: ім властиві риси соціальної системи, перш за все, кореляція у структурі, функціях, діяльності;

- мають притаманні їм певні функції, але у всіх випадках виконують у тому чи іншому поєднанні управлінські функції – прогнозування, планування, організації, регулювання, контролю;

- ім властиві власна, юридично обґрунтована організація, включаючи особистісний та інституційний (структурний) компонент;

- займають суворо визначене місце в ієрархії державного апарату, приймають чітко визначені види рішень [7, с 96];

- представляють собою державні та недержавні інститути, у "центрі" яких перебуває людина.

Виходячи з викладеного, у Законі України "Про природно-заповідний фонд України" доцільно закріпити визначення суб'єкту управління природно-заповідним фондом, яке було запропоноване нами раніше, вичерпний перелік таких суб'єктів, що дасть змогу відмежувати "реальні" суб'єкти управління від тих органів, які до здійснення управлінських функцій причетні або опосередковано, або ж виконують кардинально протилежні чи несумісні завдання.

Разом із тим, формулювання поняття "суб'єкт управління" не є самоціллю даної праці, а становить собою

підґрунтя для поглибленого вивчення ієрархії (класифікації) цих суб'єктів, оскільки чітке вирішення питання систематизації дозволяє адекватно визначити функції та статус органів влади, недержавних утворень, оптимізувати їх неясну кількість і на такій основі раціоналізувати правовідносини з іншими групами суб'єктів управління природно-заповідним фондом.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України. -1999. -№ 21. -Ст.943.

2. Постанова Верховної Ради України "Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні ("Заповідники)" від 22.09.1994 р., № 177/94-ВР // ВВР України. -1994. -№ 48. -Ст.430.

3. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування /Тід заг ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. -К.: Вид-во УАДУ, 1999. -52 с.

4. Медведчук В. Вертикаль управління // Президентський вісник. -2001. -№ 35. -С.6.

5. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади // Вісник Академії правових наук України. -2002. -№ 2. -С.47-59.

6. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: Монографія. -Х.: Основа, 1996. -398 с.

7. Глазунова Н.И. Государственное управление как система: Монографія. -М.: Изд-во гос. ун-та управления, 2001. -373 с.

8. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика: Монографія. -К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. -512 с.

9. Новий глумачний словник української мови: В 4-х т. -Т.ІV: Р-Я /Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. -К.: Вид-во "Аконіт", 1998. -942 с.

10. Кабушкин Н.И. Основы менеджмента: Учебное пособие. -Минск. Новое знание, 2000. -336 с.

11. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры: Монографія. -К.: Наук. думка, 1990. -148 с.

12. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. -К.: Юрінком Інтер, 1999. -736 с.

13. Бульгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): Словарь-справочник /Под общ. ред. И.Г. Безуглова. -М.: Контур. 1999. -254 с.

14. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія-Управління-Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. -К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. -248 с.

15. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. -1997. -№ 24. -Ст.170.

16. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.: наук. кер. В.В. Цветков. - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.

17. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка. Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. - 592 с.

18. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижника. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.

19. Єрмолін В. До питання про співвіднесеність понять виконавчої влади і державного управління // Право

України - 2002. - № 9. - С. 29-32.

20. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР Української РСР. - 1991. - № 41. - Ст. 546

21. Закон України "Про природно-заповідний фонд України" від 16.06.1992 р., № 2456-XII // ВВР України. - 1992. - № 34. - Ст. 502.

*Надійшла до редколегії 08.10.2003*

**БЕВЗЕНКО В.М. СУБ'ЄКТ УПРАВЛЕННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВЕДНИМ ФОНДОМ**

Проанализировано понятие «субъект управления» природно-заповедным фондом, рассмотрены органы, осуществляющие управление этим фондом, и приведены их признаки.

\*\*\*

**BEVZENKO V.M. THE SUBJECT OF THE GOVERNING OF THE NATURAL-PROTECTED FOND**

The definition "subject of governing" of the natural-protected fond is analyzed, organs, which carry out the governing of this fond are named, and their features are given.

УДК 347.83+343.326

**П.Д. БІЛЕНЧУК\***, канд. юрид. наук, проф.,  
**М.В. КОЗИР\*\***, **Ю.В. СТЕЦЕНКО\***

*Національна академія внутрішніх справ України  
Національний університет внутрішніх справ*

## **ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ І ТЕРОРИЗМ: ВІХИ ІСТОРІЇ**

Розглянуті значення та роль засобів масової інформації у сприянні світовому тероризму та боротьбі із ним.

Характерною рисою ХХ століття став розвиток та зростання ролі в житті суспільства інформаційних чинників. Їх важливість особливо простежується в наші дні. Інформація набуває все більшого значення для правового, соціального, економічного, політичного розвитку і стабільності світового співтовариства. Невід'ємною складовою глобальних інформаційних процесів було становлення та утвердження в значенні окремого соціального інституту засобів масової інформації (ЗМІ). Вже звичним став стандарт, за яким будь-яка подія в житті людини, суспільства або держави може вважатись такою, що відбулась, за умови, якщо вона широко висвітлена в газетах, журналах, телебаченні, радіо, Інтернеті. Серед сучасних можливостей ЗМІ особливу увагу привертає їх здатність впливати на громадську і державну думку, а відтак й практично на всі інші суспільні інституції. Саме тому орієнтація терористів на висвітлення в ЗМІ терористичних актів стала обов'язковим елементом тактики їх дій.

Перші повідомлення про вчинення терористичних актів, що з'явилися на шпальтах газет, пов'язані з діяльністю російських радикальних революціонерів у кінці ХІХ століття. Серед них – члени таємної організації

"Народна воля", учасники замаху на царя Олександра ІІ І.Й. Гриневицький, А.І. Желябов, С.Л. Перовська, М.І. Кибальчич, Т.М. Михайлов, М.І. Рисаков та інші. Організатор та один з керівників "Терористичної фракції" партії "Народна воля" Олександр Ульянов (незадовго до своєї страти) в листі до матері пише: "Тероризм – зброя тих, кого мало і які сильні духом" [1, с.1]. Саме через активізацію терористичної діяльності кінець ХІХ століття й отримав назву "епохи бісів".

У ХХ столітті тероризм перетворюється з соціально-політичного явища на вагомий фактор впливу на внутрішню та зовнішню політику держав. Не останню роль в цьому відіграла поява і розвиток телебачення. Адже типовий репортаж про терористичні акції став популярний у випусках новин світових телевізійних мереж і збирає багатомільйонні аудиторії у всьому світі. У доповіді 1986 року спеціальної групи з боротьби з тероризмом, створеної при держдепартаменті США, у розділі "Тероризм і ЗМІ" зазначено: "Тероризм – форма пропаганди, що потребує публісیتی, аби бути ефективною. Серед факторів, що сприяють як зростанню, так і сенсаційності інцидентів, треба відзначити успіхи терористів в отриманні широкої реклами та у впливові на якомога