

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т.О. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: питання генезису дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині / Т.О. Коломоець, П.С. Лютіков // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 73-76.
2. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2-х томах / за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
3. Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз) / Р. Мельник // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 49-58.
4. Іванов С.О. Організаційно-правова форма військової частини як юридичної особи / С.О. Іванов // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 74-80.
5. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С.Н. Братусь // Ученые труды: понятие, виды, государственные юридические лица. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – Вып. 12. – 364 с.
6. Гайворонський В. Інститут юридичної особи в проекті Цивільного кодексу України / В. Гайворонський // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 2 (21). – С. 89-96.
7. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права [Электронный ресурс] / Е.А. Суханов. – Режим доступа: <http://justicemaker.ru/viewarticle.php?id=4&art=2494>.
8. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців) / за ред. проф. І.В. Спасиво-Фатєєвої. – Х.: Страйд, 2009. – Т. 3: Юридична особа. – 736 с.
9. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія / І.М. Кучеренко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 328 с.
10. Янкова Е.С. О критерии выделения юридических лиц публичного права [Электронный ресурс] / Е.С. Янкова // Право та економіка. – Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pchdu/2012_1/01.pdf
11. Кисіль Л.Є. Публічна правосуб'єктність органів виконавчої влади в Україні / Л.Є. Кисіль // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 125-129.
12. Яновицька Г.Б. Організаційно-правові форми благодійної діяльності / Г.Б. Яновицька, М.І. Яговка // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2008. – Вип. 6 (74). – С. 288-296.
13. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2747-15

УДК 342.9: 351.777 (477)

**ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ:
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ**

Меліхова О.Ю., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті досліджуються функції державного управління та існуючі в науковій літературі класифікації відповідних функцій, розкривається система функцій державного управління в екологічній сфері, на

підставі аналізу новел правової доктрини розглядаються існуючі критерії для класифікації функцій державного управління в екологічній сфері, пропонується авторська класифікація функцій державного управління в екологічній сфері на групи залежно від стадій державно-управлінського процесу.

Ключеві слова: державне управління в екологічній сфері, державно-управлінський процес в екологічній сфері, етапи державно-управлінського процесу в екологічній сфері, функції державного управління в екологічній сфері.

Мелихова О.Ю. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КЛАССИФИКАЦИИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуются функции государственного управления и существующие в научной литературе классификации соответствующих функций, раскрывается система функций государственного управления в экологической сфере, на основании анализа новелл правовой доктрины рассматриваются существующие критерии для классификации функций государственного управления в экологической сфере, предлагается авторская классификация функций государственного управления в экологической сфере на группы в зависимости от стадий государственно-управленческого процесса.

Ключевые слова: государственное управление в экологической сфере, государственно-управленческий процесс в экологической сфере, этапы государственно-управленческого процесса в экологической сфере, функции государственного управления в экологической сфере.

Melikhova O.Y. FUNCTIONS OF THE GOVERNMENT IN THE ENVIRONMENTAL FIELD: THEORETICAL ASPECTS OF THE CLASSIFICATION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article explores the functions of government and the existing scientific literature classification of the corresponding functions. It is noted that the most common classifications of functions of government are: general, special and auxiliary.

Details a system of government functions in the environmental area, which includes the planning of activities in the environmental field, setting environmental standards, taking into account in the environmental field, environmental monitoring, environmental impact assessment, environmental monitoring, licensing the use of natural resources and environmental safety, the provision of environmental information, taxation, financing of environmental activities.

Based on the analysis of experiences this legal doctrine outlines that the existing criteria for the classification of functions of government in the environmental field.

The author's classification of functions of government in the environmental field into groups according to the stage of state-management process, namely:

1. Functions for the collection and analysis of information for management decision making. To the relevant group functions include the following: environmental forecasting and planning, accounting in environmental matters, environmental monitoring, and environmental assessment.

2. Functions ensure the adoption and implementation of management decisions. Relevant group functions are functions such as distribution of natural resources, environmental standardization and regulation, setting limits in the environmental field, licensing the use of natural resources and environmental safety, financing, taxation, in the environmental field, the promotion of environmental activities.

3. Function of environmental control.

Information about the function in the environmental field indicates that the function of the government is a reflection of the principle of transparency in the relationship between public administration and private persons, and therefore is a common and inherent in all public stage of the management process.

The conclusion is that the functions of government in the environmental field provide data collection and analysis, development and management strategies, and monitoring their implementation. At the same time indicated that all of the functions of government in the environmental field related to each other and are aimed at achieving the same goal – the implementation of environmental legislation, monitoring of compliance with environmental safety, provision of effective and comprehensive measures for environmental protection and rational use of natural resources, achieving coherence state and public bodies in the area of environmental protection.

Key words: governance in the environmental field, functions governance in the environmental field, public management process in the environmental field, the stage public management process in the environmental field.

На сучасному етапі розвитку людського суспільства все більшого значення набуває екологічна функція держави, яка в юридичній науці розглядається як основна та пріоритетна функція соціально-орієнтованої правової держави. Екологічна функція реалізується через здійснення екологічної політики. В Україні останнім часом все більшої значимості набуває екологічна політика спрямована на створення такої системи охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, яка б відповідала потребам соціально-економічного розвитку сучасного суспільства і разом з тим враховувала потреби та інтереси майбутніх поколінь. Таким чином, на сучасному етапі державотворчих та правотворчих реформ в Україні все більшої актуальності набуває питання щодо створення ефективного механізму

реалізації відповідної екологічної політики, в тому числі управлінської його складової. Варто зазначити, що відповідно до Основних засад державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21.12.2010 року одним із принципів національної екологічної політики визначається принцип посилення ролі екологічного управління в системі державного управління. З метою створення науково обґрунтованих засад оптимізації адміністративно-правового механізму управління в екологічній сфері варто дослідити функції державного управління в сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки та визначити критерії для їх класифікації, які б мала не тільки теоретичне, але й практичне значення в контексті підвищення ефективності державного управління в екологічній сфері.

Дослідженню функцій державного управління взагалі присвячені наукові праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Ківалова, Т. Коломоець, Л. Ковалюк, В. Колпакова, В. Малиновського, Р. Мухаєва, В. Уколова тощо. Функції управління безпосередньо у галузі природокористування та охорони навколишнього середовища досліджували Ю. Шемшученко, А. Гетьман, М. Шульга, Н. Малишева, В. Комарницький, В. Завгородня та інші вчені-юристи. Таким чином, на доктринальному рівні існують різноманітні підходи до класифікацій функцій управління в екологічній сфері, однак на сьогоднішній день в юридичній літературі відсутній єдиний загально визнаний критерій класифікації функцій державного управління в екологічній сфері.

Дослідженню функцій управління завжди приділялось багато уваги фахівцями з теорії управління, адже ефективність будь-якої управлінської діяльності в значній мірі визначається ступенем усвідомлення функцій управління та рівнем їх виконання. Це, звичайно, обумовлює наявність різних класифікацій функцій управління. Так, В. Уколов виділяє загальні функції (планування, організація, регулювання, мотивація, облік, контроль), специфічні (управління кадрами, матеріальне забезпечення, фінансування тощо), спеціалізовані – функції з управління конкретними процесами виробничо-господарської діяльності (таким чином дана класифікація розрахована переважно на функції апарату управління підприємством) [1, 108]. У свою чергу В. Граждан виділяє три основні групи функцій управління, а саме: інформаційні функції (пізнавально-аналітична, оціночно-експертна, прогнозно-цільова, морально-правова, документально-архівна), організаційні функції (макроструктурного забезпечення, корпоративно-технічного забезпечення, комп'ютерно-комунікаційного забезпечення), технологічні функції (підготовка управлінських рішень, прийняття управлінських рішень, виконання управлінських рішень) [2, 140].

Аналіз праць з державного управління також дає змогу простежити різноманітність поглядів вчених щодо класифікації функцій управління, насамперед, функцій державного управління (хоча варто зауважити, що саме державне управління займає центральне місце та відіграє найважливішу роль серед інших видів управління взагалі). Д. Бахрах поділяє функції управління за наступними критеріями: а) за змістом: організація системи (планування, нормативне регулювання), забезпечення системи (кадрове забезпечення, фінансування), оперативне керівництво, підсумкові функції (облік, контроль); б) в залежності від рівня здійснення функцій: централізовані, децентралізовані; в) за характером впливу на об'єкт: функції загального керування (прогнозування, нормативне регулювання, методичне керівництво, контроль); функції управління (кадрове забезпечення, фінансування, облік тощо). Крім того, усі функції управління він поділяє на загальні та спеціальні [3, 64-67]. Р. Мухаєв функції державного управління умовно поділяє на політичні функції та адміністративні функції (тобто функції органів державного управління, серед яких базисними є виконання рішень, регулювання, обслуговування, ліцензування, збір інформації та експертиза [4, 121]. Аналогічна класифікація була запропонована І. Василенко [5, 119]. Т. Грицюк пропонує розподіл функцій управління на три групи: а) основні функції соціального управління (планування, організація, контроль та облік, регулювання та координація); б) загальні функції державного та муніципального управління; в) конкретні функції за допомогою яких здійснюється управління певними сферами суспільного життя [6, 122].

В адміністративно-правовій науці також достатньо уваги приділялось систематизації функцій управління. Так, наприклад, авторський колектив підручника з Адміністративного права України за редакцією С. Ківалова зазначає, що відсутня єдність поглядів учених-юристів щодо видів функцій управління взагалі і державного управління зокрема, в той же час роблять вказівку, що Г. Атаманчук виділяє внутрішні, зовнішні, загальні і специфічні функції управління,

Ю. Старилів – функції управління як управлінського права, як основні напрями діяльності суб'єктів [7, 167]. Вчені пропонують і власний варіант класифікації функцій управління – за спрямованістю і місцем впливу (соціально-організаційні), внутрішньоорганізаційні (управління всередині управлінського апарату), за змістом, характером і обсягом впливу – загальні, спеціальні і допоміжні [7, 167]. При цьому, до основних функцій управління пропонуються віднести організацію, прогнозування і моделювання, планування, регулювання, координацію, контроль, до спеціальних – зумовлені суб'єктами та об'єктом управління, до допоміжних – стратегічне та поточне планування, фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення, керування, діагностування тощо [7, 168-169].

В еколого-правовій доктрині окрема увага приділяється дослідженню функцій управління в сфері природокористування, охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки. Так, А. Гетьман, М. Шульга, Г. Анісімова, А. Соколова вважають за доцільним об'єднати функції управління в екологічній сфері в декілька окремих груп, а саме: а) організаційні функції управління (розподіл та паророзподіл природних ресурсів, облік природних ресурсів; веденні кадастрів природних ресурсів; екологічне планування, прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи); б) попереджувально-охоронні функції управління (моніторинг, екологічна експертиза, екологічний контроль); в) стабілізаційні функції управління (інформування про стан навколишнього природного середовища, стандартизація і нормування в сфері природокористування і охорони довкілля, екологічне ліцензування) [8, 47]. Н. Малишева поділяє функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища на групи за наступними критеріями: а) за сферами управління – загальні функції (які притаманні усім сферам управління) та спеціальні функції (притаманні екологічній сфері); б) залежно від суб'єктів управління – функції що реалізуються від імені держави через діяльність її органів (державний моніторинг довкілля, державний облік та ведення державних кадастрів природних ресурсів, екологічні ліцензування, стандартизація та нормування, екологічна сертифікація), функції які реалізуються на рівні суб'єктів господарювання (екологічний менеджмент, екологічний аудит, екологічне декларування) та функції, здійснення яких одночасно покладається як на державу, так і на інших соціальних суб'єктів (програмування, прогнозування, екологічна експертиза, екологічний контроль тощо) [9, 188]. В. Комарницький, використовуючи лінійний спосіб поділу визначення функцій органів управління, який, на його думку, дозволяє послідовно розглянути весь ряд функцій, що є визначальними для управління природокористуванням, виділяє наступні групи функцій: розподіл природних ресурсів та природоресурсне впорядкування, облік природних ресурсів та екологічне планування, надання спеціальних дозволів на користування природними ресурсами та екологічне інформаційне забезпечення, організація справляння плати за спеціальне природокористування та забруднення навколишнього природного середовища та інші функції державного управління [10].

Цікавою є класифікація В. Завгородньої, яка розділяє функції управління природокористуванням і охороною довкілля на групи залежно від мети здійснення та основного спрямування, а саме: а) функції спрямовані на створення організаційних умов для раціонального природокористування і забезпечення природоохоронних заходів (екологічне планування, розподіл та перерозподіл природних об'єктів, екологічне нормування і стандартизація); б) функції пов'язані із наданням адміністративних послуг суб'єктам природокористування та природоохоронної діяльності (просторово-територіальний устрій об'єктів природи, державний облік у галузі охорони довкілля та природокористування, екологічне ліцензування і надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, здійснення викидів і скидів забруднюючих речовин та інші види шкідливого впливу на довкілля, екологічна сертифікація, вирішення екологічних спорів); в) функції контрольного спрямування (екологічний контроль, екологічний моніторинг, екологічна експертиза); г) функція екологічного інформування. При цьому пропонується закріпити першу групу функцій управління природокористуванням і охороною довкілля за органами виконавчої влади загальної компетенції, другу групу зазначених функцій – за спеціалізованими органами природоресурсного управління, а третю – безпосередньо за Міністерством екології і природних ресурсів України [11]. Таким чином, запропонована В. Завгородньою класифікація функцій державного управління природокористуванням і охороною довкілля цікава тим, що спрямована

на раціональний розподіл компетенції органів державного екологічного управління в контексті оптимізації їх діяльності та запобігання корупційним правопорушенням.

Отже, на доктринальному рівні функції державного управління взагалі та в екологічній сфері зокрема класифікуються за різноманітними критеріями. Кожна із запропонованих класифікацій має як теоретичне так і практичне значення в процесі удосконалення організаційно-правового механізму управління в екологічній сфері. Однак хотілося б зазначити, що державне управління є цілеспрямованою діяльністю, яка складається із ряду послідовних стадій, а кожна функція державного управління, хоча і є самостійним елементом публічно-управлінського процесу, перш за все характерна для певної стадії управлінської діяльності та забезпечує її ефективність. Враховуючи зазначене, пропонується поділити функції управління в екологічній сфері на три групи у відповідності до стадій державно-управлінського процесу, а саме:

1. Функції, що забезпечують збір та аналіз інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень. До відповідної групи функцій можна віднести наступні: екологічне прогнозування та планування, облік в екологічній сфері, екологічний моніторинг, екологічна експертиза.
2. Функції, що відповідають за прийняття та реалізацію управлінських рішень. Відповідну групу функцій становлять такі функції, як: розподіл та перерозподіл природних ресурсів, екологічна стандартизація та нормування, лімітування в екологічній сфері, дозвільна діяльність в галузі використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, фінансування та оподаткування в екологічній сфері, стимулювання природоохоронної діяльності.
3. Функція екологічного контролю.

Стосовно функції інформування в екологічній сфері варто зазначити, що дана функція державного управління є відображенням принципу гласності та привселюдності у відносинах між органами публічної адміністрації та приватними особами, а тому є загальною та притаманною всім стадіям публічно-управлінського процесу.

Таким чином, зміст державного управління в екологічній сфері розкривається через систему взаємопов'язаних між собою виконавчо-розпорядчої дії державних органів – функцій державного управління. Відповідні функції в державно-управлінському процесі забезпечують збір та аналіз інформації, розробку та прийняття управлінських рішень, а також контроль за їх виконанням. Разом із тим всі функції державного управління в екологічній сфері взаємопов'язані одна з одною та спрямовані на досягнення єдиної мети – реалізацію законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Уколов В.Ф. Теория управления: учебник / В.Ф. Уколов, А.М. Масс, И.К. Быстрыков. – М.: Экономика, 2003. – 576 с.
2. Граждан В.Д. Теория управления: учебное пособие / Валерий Дмитриевич Граждан. – М.: Гардарики, 2004. – 416 с.
3. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления: учебное пособие по спецкурсу / Демьян Николаевич Бахрах. – Пермь: Пермский университет, 1978. – 102 с.
4. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник [для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы» (080504), «Юриспруденция» (030501), «Политология» (030201)] / Рашид Тазитдинович Мухаев. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2007. – 575 с.
5. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / Ирина Алексеевна Василенко – М.: Гардарики, 2005. – 320 с.
6. Грицюк Т.В. Система государственного и муниципального управления: учебник [для вузов] / Т.В. Грицюк – М.: Издательство РДЛ, 2005. – 592 с.

7. Административное право Украины: учебник / [В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин, И.Н. Пахомов и др]; под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2005 – 880 с.
8. Екологічне право України в запитаннях та відповідях: навчальний посібник / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, А.К. Соколова. – Х.: ТОВ «Одиссей», 2008. – 480 с.
9. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / [Ю.С. Шемшученко, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, І.Г. Балюк та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – [2-е вид.]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
10. Комарницький В.М. Правове забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування [Електронний ресурс] / В.М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2010. – №1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010.../10_1_4_1.pdf
11. Завгородня В.М. Система та класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля [Електронний ресурс] / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2011.../04_05_01.pdf

УДК 342.553: [336.14: 352]

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не реалізує головне призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, надання якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Формування, затвердження та виконання якісних місцевих бюджетів, що здатні ефективно використати фінансові ресурси певної адміністративно-територіальної одиниці, безпосередньо залежить від бюджетної політики. У статті охарактеризовані основні елементи вироблення та пропозиції щодо правового закріплення засад бюджетної політики місцевої влади, що забезпечить, у свою чергу, ефективне формування та використання місцевих бюджетів.

Ключові слова: міське самоврядування, місцевий бюджет, бюджетна політика, основні засади бюджетної політики органу місцевої влади.

Пирожкова Ю.В. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ / Запорожский национальный университет, Украина

Система местного самоуправления в Украине на современном этапе развития не соответствует потребностям общества. Функционирование местного самоуправления не реализует главного назначения – создание и поддержание комфортной для проживания среды, предоставления качественных и доступных публичных услуг при условии стабильного развития дееспособной муниципальной громады. Формирование, принятие и выполнение качественных местных бюджетов, способных эффективно использовать финансовые ресурсы административно-территориальной единицы, непосредственно зависит от бюджетной политики. В статье охарактеризованы основные элементы разработки и предложения по правовому урегулированию основных элементов бюджетной политики органов местного самоуправления, что в свою очередь обеспечит эффективное формирование и использование местных бюджетов.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный бюджет, бюджетная политика, основные элементы бюджетной политики органа местного самоуправления.