

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОЇ СПРАВИ: СТАНОВЛЕННЯ ТА УТВЕРДЖЕННЯ

О. О. Даниляк,
аспірант кафедри державної політики та управління
політичними процесами, Національна академія державного
управління при Президентові України

У статті осмислено різні підходи до загальної термінології державного управління. На основі критичного аналізу існуючих визначень термінів "державне управління", "державне регулювання" та ін., зроблено спробу ввести до наукового вжитку ряд термінів державного управління у сфері природно-заповідної справи.

ВСТУП

Питанням визначення нових термінів та їхнім уточненням у науці завжди приділялась особлива увага. Для державного управління питання чіткої, однозначної для розуміння термінології є одним із найважливіших завдань, що постали в процесі осмислення перед даною галуззю. Забезпечення результативності та ефективності державного управління у певній сфері суспільного життя ускладнюється за умови недостатньо розвинутого понятійно-категоріального апарату окремого науковця чи галузі науки.

У науковій літературі питання термінології державного управління до певної міри висвітлено такими авторами, як Бакуменко В.Д., Князев В.М., Малиновський В.Я., Оболенський О.Ю., укладено ряд словників та словників-довідників термінів і понять із державного управління. Дубенко С.Д., Вакуленко В.М., Коник С.М., Нижник Н.Р. та інші в межах підручників чи навчальних посібників подають короткі словники найбільш уживаних термінів.

Однак у науковців немає єдиного погляду на всі терміни, що вживаються у державному управлінні як науці. Іноді до певного терміна чи поняття існує визначення, що закріплене у нормативно-правовому акті,

і поряд із цим науковці надають власні "авторські" визначення цього ж терміна. Ще більше ситуація ускладнюється із визначенням понять та термінів, які виникають також і на "міжсекторальному полі", тобто на межі різних галузей наук. Аналіз дисертаційних робіт та словників із державного управління показує, що понятійно-категоріальний апарат державного управління у сфері природно-заповідної справи майже не розвинутий.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Виходячи із зазначеного, метою нашого дослідження є аналіз загальної термінології державного управління та спроба ввести до наукового вжитку термінологію державного управління у сфері природно-заповідної справи.

РЕЗУЛЬТАТИ

До первинних термінологічних понять у природно-заповідній справі належать "природа", "заповідний", "природно-заповідний фонд", "природно-заповідна справа".

"Великий тлумачний словник сучасної української мови" (далі — Великий тлумачний словник) термін "природа" подає як "органічний і неорганічний світ у всій сукупності і зв'язках, що є об'єктом людської

діяльності й пізнання, все те, що не створене діяльністю людини" [1, с. 945]. Автори тлумачного словника з екології вважають, що "природа" — це об'єктивна реальність, результат еволюції розвитку матеріального світу, що існує незалежно від свідомості людини [2, с. 263]. Доктор наук з державного управління, професор Лазор О.Я., вважає, що термін "природа" — це, швидше, філософське поняття і вживається як символ нескінченності матерії та є синонімом до понять "всесвіт", "космос", "світ". Сама "природа" розуміється як сукупність об'єктів матеріального світу в їх природному стані, тобто не створеному людиною [3, с. 24].

Слід зауважити, що ключовим моментом у тлумаченні терміна "природа" є те, що вона існувала ще до появи людини. Однак з появою людини з'явився і антропогенний вплив діяльності людини на природу, що поступово призводить до того, що на Землі все менше залишається недоторканої "природи".

Термін "заповідний" у Великому тлумачному словнику подається як такий, що "зберігається у первісному стані; незайманий", а "заповідність" — як "збороненість для використання у господарстві, охоронність" [1, с. 320]. Доцент Бевзенко В.М. розмежовує поняття "заповідний" і "природно-заповідний", оскільки вважає, що термін "природно-заповідний" характеризує не тільки заповідний стан об'єкта, а його природне походження. На його думку, з якою ми погоджуємося, якщо до природно-заповідного фонду включаються штучно створені об'єкти, відповідно його вже не можна визнати "природним": цей фонд втрачає свою головну функцію — охорону природи, переслідуючи другорядні (порівняно зі збереженням природи) цілі — естетичні, культурні, рекреаційні [4, с. 276—280].

Отже, під терміном "природно-заповідний" у державному управлінні розуміємо певний об'єкт чи територію, на якій збереглась недоторкана природа, і щодо якої держава (органи державної влади) застосовує комплекс передбачених законом заходів щодо збереження її первинного стану.

Виходячи із цього, особливої уваги потребує осмислення термінів "природно-заповідний фонд" та "природно-заповідна справа". Термін "природно-заповідний фонд" застосовується різними авторами у формулюванні, що визначене у преамбулі Закону України "Про природно-заповідний фонд України": "Природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких

мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність" [5].

Стосовно терміна "природно-заповідна справа", то і тут єдиного підходу до його тлумачення у науковому світі немає. Професор Попович С.Ю. дає таке визначення: "Природно-заповідна справа — система наукових, правових, економічних, еколого-освітніх, культурно-виховних, соціально-технічних, організаційно-технічних та інших заходів, моральних норм і гуманістичних світоглядів, спрямованих на збереження варіабельності ландшафтів і біорізноманіття ... , забезпечення його відтворення та можливості екологічно збалансованого використання" [6, с. 383]. А ось автори навчального посібника "Заповідна справа в Україні" під "заповідною справою" розуміють "теорію та практику збереження та відновлення природних комплексів і їх компонентів, а також їх раціонального використання в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду" [7, с. 257]. Автори тлумачного словника з екології вважають, що "заповідна справа — теорія і практика організації й збереження заповідних територій різних рангів" [2, с. 155].

Отже, зазначаємо, що науковці по-різному підходять до тлумачення термінів "заповідна справа" та "природно-заповідна справа". На нашу думку, головний вплив на уведення до наукової термінології понять "заповідна справа" та "природно-заповідна справа" справила Верховна Рада України. У 1992 році Парламент прийняв Закон України "Про природно-заповідний фонд України", а у 1994 році затвердив "Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні". Парламентарі у цій Програмі визначили її подвійну мету: 1) поліпшення умов для збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду як національного надбання; 2) забезпечення подальшого науково обгрунтованого розвитку заповідної справи в Україні на основі визнання її соціального, економічного та екологічного значення для усталеного розвитку держави та народу України. Тобто Парламент увів ці два терміни, які на законодавчому рівні, по суті, мають тотожне значення.

Існують і інші проблеми із можливим тлумаченням терміна "заповідна справа". Так, у ст. 33 Закону України "Про охорону культурної спадщини" встановлені такі категорії культурної спадщини, що охороняються державою, як "державний історико-культурний заповідник" та "музей-заповідник".

Отже, у чинному законодавстві

України є дві категорії об'єктів, що підлягають державній охороні та мають заповідний статус — це природні та історико-культурні об'єкти. Виходячи з цього, у сфері суспільного життя, що стосується заповідних об'єктів природи, доцільніше використовувати термін "природно-заповідна справа". Цей термін вказує саме на природне походження об'єкта заповідання, що підлягає особливій державній охороні.

Наступними розглянемо такі поняття, як "державне управління", "державне регулювання" та співвідношення між ними, оскільки різні автори наводять дуже схожі дефініції цих понять. У науковому товаристві немає єдиного підходу до тлумачення терміна "державне управління". Розглянемо деякі з них.

Керівник творчого колективу "Словника-довідника: державне управління" професор Бакуменко В.Д. поняття "державне управління" визначає як "практичний, організаційний і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу" [8, с. 63]. Укладач "Словника-довідника: державне управління та державна служба", професор Оболенський О.Ю., дає наступне визначення цього поняття: "Державне управління — цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією" [9, с. 94]. Як бачимо із запропонованих визначень, Бакуменко В.Д. і Оболенський О.Ю. звертають увагу на "регулюючий" вплив держави як складову державного управління. Можна припустити, що автори відносять державне регулювання до одного з механізмів державного управління. На користь цієї думки свідчить те, що до основних (загальних) функцій державного управління, крім установчої, контрольної, кадрової, відносять і регулятивну.

Доцент Малиновський В.Я. у "Словнику термінів і понять з державного управління" дає таку дефініцію: "Державне управління — один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання

законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод" [10, с. 47]. На нашу думку, Малиновський В.Я. дещо звужує поняття "державне управління" за рахунок його отождоження з підзаконною діяльністю виконавчої влади. Адже і Верховна Рада, і Президент України мають право здійснювати "управлінський організуючий вплив" через видання нормативно-правових актів, у яких передбачається, наприклад, створення органів державної влади чи визначаються пріоритети розвитку конкретної галузі чи сфери суспільного життя.

Важливо звернути увагу на те, що більшість авторів вказують на мету державного управління. Мета впливу держави, по суті, зводиться до перетворення неефективного збереження та розвитку позитивного у сферах і галузях суспільного життя.

Отже, якщо у переважній частині авторів "державне управління" визначено як "вплив держави", то в "Юридичній енциклопедії" це вже "діяльність органів держави". Автори енциклопедії тлумачать "державне управління" як "певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень" [11, с. 119—120].

"Словник законодавчих термінів" подає тлумачення "державного управління", що визначено у Концепції адміністративної реформи в Україні. Згідно з розділом VII Концепції: "Державне управління — вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади" [12, с.113]. Таке визначення, на нашу думку, дещо звужує поняття "державне управління", оскільки здійснення організуючого впливу має постійний характер і застосовується не тільки до "сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання (курсив наш. — О.Д.) держави". За такою логікою державне управління не має здійснюватися у галузях чи сферах, які не мають проблем і як наслідок не вимагають втручання держави. Що стосується отождожен-

ня "державного управління" із діяльністю виконавчої влади, то автори Концепції адміністративної реформи в Україні їх розмежовують. На їхню думку, "державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій" [12, с. 113].

Ряд дослідників уводять до понятійно-категоріального апарата термін "державне управління" у поєднанні із поняттями, що застосовуються у сфері природно-заповідної справи. Так, Окорокова Л.Я. через опис основних функцій управління заповідниками пропонує поняття "державне управління заповідниками" і тлумачить його як "організуючу діяльність державних органів щодо практичного здійснення заповідниками завдань, які на них покладаються". До цієї організуючої діяльності державних органів вона відносить: 1) організація охорони і використання заповідних природних комплексів у визначених цілях; 2) організація обліку природних багатств; 3) планування розвитку науково обґрунтованої мережі заповідників; 4) контроль за дотриманням заповідного режиму [13, с. 31].

Головний спеціаліст Державної служби заповідної справи Мінприроди України Гетьман В.І., аналізуючи структурно-функціональне управління заповідною справою, визначає "державне управління в галузі організації, охорони й використання природно-заповідного фонду, як здійснювану відповідно до чинного законодавства організаційно-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, наукових установ, громадськості з метою забезпечення функціонування природно-заповідних територій та об'єктів" [14, с. 73]. Аналізуючи це визначення, бачимо, що його автор ототожнює поняття "управління" та "державне управління", оскільки організаційно-розпорядчу діяльність не можуть здійснювати ні наукові установи, ні громадськість. Такий вид діяльності, за рідкими законодавчо встановленими виключеннями, притаманний органам державної влади. У нашому випадку таких виключень немає. У ст. 11 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" визначено спеціально уповноважений орган державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, яким зараз є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. А у ст. 12 цього Закону визначено, що управління установами природно-заповідного фонду здійснюється їх спеціальними адміністраціями. Право на участь в управлінні (курсив

наш. — О.Д.) територіями та об'єктами природно-заповідного фонду окремих об'єднань громадян визначені у ст. 13 Закону.

Підсумовуючи викладене, можна зауважити, що частина науковців зводить державне управління до виконавчої та розпорядчої діяльності виконавчої гілки влади, виводячи за рамки законодавчу, судову діяльність та діяльність Президента України. Інші ж розглядають державне управління ширше, як організуючу діяльність всіх гілок державної влади, направлену на досягнення цілей держави.

У нашому випадку ми виходимо з широкого значення державного управління, оскільки у сфері природно-заповідної справи діє не тільки Кабінет Міністрів України з іншими органами виконавчої влади, але й Президент України, й Верховна Рада України, й органи місцевого самоврядування. Виходячи з цього, запропонуємо авторське визначення терміна "державне управління у сфері природно-заповідної справи" як організуючу, виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що наділені відповідною компетенцією, спрямовану на збереження первинного (природного) стану діючих та створення нових об'єктів природно-заповідного фонду.

Стосовно дефініції "орган державної влади", що використовується у нашому визначенні терміна "державне управління у сфері природно-заповідної справи", то тут важливо підкреслити, що до органів державної влади ми відносимо і Президента України. Підставою для цього є те, що статтями 53-55 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" Президента України наділено повноваженнями щодо створення нових, розширення діючих об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та скасування, зміну їх заповідного статусу.

Щодо можливих застережень проти зарахування Президента до органів державної влади зазначимо наступне. Дійсно, згідно ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Отже, за формальними ознаками Президент України не відноситься до жодної з трьох гілок державної влади. Однак у п. 2.3. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 01.04.08р. № 3-рп/2008 визначено, що "за приписом частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади, зокрема Верховна Рада України, Президент України (курсив наш. —

О.Д.), зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" [15]. На нашу думку, це рішення Конституційного Суду ставить крапку на можливих дискусіях про зарахування Президента України до органів державної влади.

Що стосується терміна "державне регулювання", то насамперед слід відзначити, що у чинному законодавстві немає загального визначення цього терміна. Натомість лише у трьох законах є визначення "державного регулювання ринків фінансових послуг", "державного регулювання ринку цінних паперів" та "державного регулювання і контролю обігу продукції, що негативно впливає на суспільну мораль". У Великому тлумачному словнику термін "регулювати" означає "впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі" [1, с. 1021]. Однак переважна частина науковців використовує цей термін як суто економічну категорію. Так, Малиновський В.Я. подає таку дефініцію: "державне регулювання — економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов" [10, с. 46]. Оболенський О.Ю., у свою чергу, розглядає "державне регулювання" ширше, як "здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві" [9, с. 69]. На нашу думку, друге визначення є більш повним, оскільки державне регулювання можна і потрібно проводити не лише економічними методами та засобами.

Співвідношення понять "державне управління" та "державне регулювання" у науковій літературі майже не приділено уваги. Оскільки в науці немає загальноприйнятого тлумачення поняття "державне регулювання", іноді ці два терміни ототожнюються або взаємопідміняються. Виходячи із цього, спробуємо виділити їх спільні та протилежні риси. Слід відзначити, що і державне управління, і державне регулювання — це організуюча діяльність органів державної вла-

ди, яка має на меті впорядкування тієї чи іншої сфери суспільного життя. Така спільність рис підштовхує до думки про тождність змісту регулювання і управління, що досить логічно, бо частина завжди виражає основні ознаки цілого. Однак у цих понять є й відмінності. Автори "Юридичної енциклопедії" вважають "державне регулювання" ширшим, ніж поняття "державне управління", оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує насамперед адміністративні методи [11, с. 118—119.]. Існує й інша думка. Досить цікавою, з огляду на мету нашої статті, є публікація О. Бойко-Бойчука "Семантичний аналіз та визначення категорії "державне регулювання"" у "Віснику Національної академії державного управління". Автор на основі виокремлення смислових полів категорій "державне управління" та "державне регулювання" формулює твердження про те, що процес державного управління спрямований на створення нової характеристики об'єкта управління, а процес державного регулювання спрямований лише на впорядкування, налагодження внутрішнього простору об'єкта управління та підвищення рівня його внутрішньої цілісності [16, с. 54—56].

Як вже з'ясовано вище, більшість науковців розглядають державне управління як "регулюючий" вплив держави чи органів державної влади, а регулятивна функція відноситься до основних функцій державного управління. Необхідно також зазначити, що здійснення окремих регулювальних заходів має тимчасовий характер і направлене на усунення виниклих негативних явищ у конкретній сфері суспільного життя. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України обмежує експорт (встановлює квоти) тієї чи іншої продукції на період стабілізації внутрішнього ринку. Виходячи із цього, можна зробити висновок, що категорії "державне управління" та "державне регулювання" між собою співвідносяться як загальне і часткове.

У сфері природно-заповідної справи також застосовуються організаційні, правові, політичні, адміністративні, економічні та інші механізми державного регулювання. Прикладом застосування політичного та організаційно-правового механізму державного регулювання є Указ Президента України від 23.05.05 р. №838 "Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні". Цим Указом Президент визнав розвиток природно-заповідної справи одним із най-

важливіших пріоритетів довгострокової державної політики та дав ряд організаційних завдань Кабінету Міністрів України щодо розвитку природно-заповідної справи.

Виходячи із зазначеного, запропонуємо наступне визначення терміна "державне регулювання у сфері природно-заповідної справи" як здійснення уповноваженими органами державної влади комплексу заходів (організаційних, правових, політичних, адміністративних, економічних та інших) щодо упорядкування, контролю, охорони об'єктів та територій природно-заповідного фонду з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу держави.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ

У науковій літературі немає усталеного і загальноприйнятого погляду на зміст наведених у цій статті категорій державного управління. Різні підходи до трактувань термінів, що використовуються у галузі державного управління і природно-заповідній сфері, на нашу думку, свідчать про те, що у науковому товаристві йде активний пошук розуміння їх глибинної суті.

На основі критичного аналізу наведених у науковій літературі визначень термінів "державне управління", "державне регулювання", "органи державної влади" та ін. нами зроблена спроба ввести до наукового вжитку ряд термінів державного управління у сфері природно-заповідної справи. Розвиток державного управління як науки зумовлює необхідність подальшого вдосконалення понятійно-категоріального апарату. Зокрема, на наш погляд, необхідно розглянути доцільність встановлення вимоги до суб'єктів законодавчої ініціативи щодо обов'язкового подання у законопроектах тлумачення основних термінів, що вживаються у них.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. — К.: ВТФ "Перун", 2004. — 1440 с.
2. Мусієнко М.М., Серебряков В.В., Брайон О.В. Екологія: Тлумачний словник. — К.: Либідь, 2004. — 376 с. — Укр. і рос. мовами.
3. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. — Львів: Ліга-Прес, 2003. — 542 с.
4. Бевзенко В.М. Природно-за-

повідний фонд України як об'єкт державного управління // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 19. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. — С. 276—280.

5. Закон України про природно-заповідний фонд України // Відом. Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502.

6. Попович С.Ю. Природно-заповідна справа: Навч. посіб. — К.: Арістей, 2007. — 480 с.

7. Заповідна справа в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. М.Д. Гродзинського, М.П. Стеценка. — К., 2003. — 306 с.

8. Державне управління: слов.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін.; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.

9. Державне управління та державна служба: Словн.-довід. / Уклад. О.Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.

10. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. — Вид. 2-ге, доп. і виправл. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с. — (Серія "Бібліотека молодого державного службовця").

11. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 2: Д — Й. — 744 с.

12. Словник законодавчих термінів. — К.: Основа, 2000. — 608 с.

13. Окорокова Л.Я. Правовой режим государственных заповедников в СССР. — Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1982. — 107 с.

14. Гетьман В.Г. Структурно-функціональне управління заповідною справою // Персонал. — 2006. — № 4. — С. 66—73.

15. Про рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, п'ятої, дванадцятої статті 6 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", пунктів 1, 9 Положення про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затвердженого Указом Президента України від 14 лютого 1997 року (справа про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку): Рішення Конституційного Суду України 1 квіт. 2008 р. № 3-рп/2008 // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 29. — Ст. 928.

16. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії "державне регулювання" // Вісник НАДУ. — 2007. — № 3. — С. 46—58.