

Л. О. Шанаєва-Цимбал,
здобувач Академії муніципального управління

ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

L. Shanaieva-Tsymbal,
Competitor Academy of Municipal Management

ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION FUNCTIONS

У статті розглядаються функції держави. Однією з основних функцій державного управління визначено охорону навколишнього середовища. Її здійснення веде до гідного та здорового проживання людини в сприятливому для її існування природному середовищі. Дане визначення функції передбачає один з головних напрямів діяльності країни, а саме: оздоровлення та охорону навколишнього середовища. Головною метою державної політики в сфері екології є збереження природних систем та раціональне використання їх ресурсів, підвищення якості життя, охорона екологічних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення екологічної безпеки країни.

The article examines the functions of the state. The main function of public administration is the protection of the environment. Its implementation leads to a worthy and healthy human habitat in a favorable natural environment. This function definition provides one of the main activities of the country, such as rehabilitation and environmental protection. The main goal of the state policy is to preserve the ecology of natural systems and rational use of resources. Also, the goal is to protect the environmental rights and legal interests of natural and legal entities, the improvement of life quality and ensuring the environmental security.

Ключові слова: охорона навколишнього середовища, система функцій, державне управління, якість життя, охорона екологічних прав.

Key words: environmental protection, system functions, governance, quality of life, protection of environmental rights.

ВСТУП

Сьогодні Україна під час економічних реформ та швидкого промислового розвитку відчула раптове зниження якості природного середовища, що змушує замислитись над важливістю негайного вирішення проблеми охорони навколишнього середовища. У 1970—1980-х роках велика територія СРСР постала перед межею екологічного лиха. З того часу у розвитку людського життя та науки проблеми навколишнього середовища посіли перше місце. Людина не може існувати поза природою, бо вона є її невід'ємною частиною. Історія показує, що єдиним джерелом життя є природні ресурси, а з розвитком людського буття та взаємодії народів дуже посилилась їх експлуатація.

Отже, серед головних напрямів пріоритет надається вивченню та розробці функцій охорони навколишнього середовища, реалізація якої сприяє достойно-

му існуванню людини в екологічно придатному для її життя середовищі, а також допоможе людству вижити.

Над проблемами раціонального природокористування та екологічним розвитком працювали такі вчені, як Буркинський Б.В., Веклич О.О., Вернадський В.І., Врублевська О.В., Галушкіна Т.П., Данилишин Б.М., Євтушевський В.А., Забеліна С.І., Кортена Д., Медоуза Д., Мельник Л.Г., Прокопенко О.В., Реймерс Н.Ф., Садченко О.В., Синякевич І.М., Теліженко О.М., Харічкова С.К., Хенса Л. Вони розробили теоретичне та практичне підґрунтя по управлінню сталим природнім розвитком.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Визначити суть функцій охорони навколишнього середовища країни під час масштабних викликів цивілізації.

РЕЗУЛЬТАТИ

Досвід багатьох країн світу свідчить, що держави можуть ефективно використовувати свої природні системи, гідно охороняти навколишнє середовище і раціонально використовувати права і свободи своїх громадян. Для того щоб екологічна ситуація в Україні покращилась потрібно запозичити успішний досвід з інших країн. Таким чином, наукове удосконалення в державному управлінні позитивно вплине на практику державної політики в Україні.

Одна з найкращих країн світу, яка має надзвичайно ефективне та досконале законодавство в сфері охорони довкілля є Німеччина (ФРН). Ця країна створила найуспішніше працююче законодавство в сфері охорони навколишнього середовища. Німеччина вже давно зрозуміла, що захист природи є найголовнішим завданням будь-якої країни.

Істотні економічні, політичні та соціальні зміни, які відбулися за останні дев'ятнадцять років змушують нас переосмислити фундаментальні уявлення про життя суспільства і права держави. Але перш за все потрібно визначитись з поняттям "функції держави". Вони є одними з найважливіших у наш час, а особливо 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]. Аналіз функцій дозволяє визначити, яким повинен бути характер діяльності країни, чи правильно вибрані пріоритети на різних етапах її розвитку. Слід зазначити, що на даний момент єдина концепція щодо розуміння функцій держави ще не сформувалася. Отже, одним з головних напрямків удосконалення науки державного управління є теоретичне переусвідомлення функцій держави. У даній роботі нашим завданням є розгляд багатьох теоретичних положень, обсяг яких є необхідним для вивчення екологічного напрямку в діяльності держави.

За останні шістьдесят років вчені по-своєму тлумачили термін "функція" держави. І це є абсолютно природно, так як термін використовувався в математиці Г.В. Лейбніцем, де він говорив про залежність величин. На даний момент досить важко сказати коли слово "функція" увійшло в соціальні та інші науки. Поняття "функція держави" потрібно розглядати окремо і тому воно не розглядається в рамках нашого дослідження.

Більшість вчених вважають, що напрями державної діяльності це і є функції держави. Отже, відправною точкою нашого дослідження буде висвітлення її внутрішньої складової, а саме: її змісту. Ми розглянемо механізми функцій в дії у відповідних органах і в конкретній сфері. Раніше в радянські часи це питання мало односторонній характер, так як суспільство жило соціалістичним ладом. У той час вся увага приділялася не змісту, а його класовій складовій.

Але багато дослідників роблять протилежні акценти. Так вони вважають, що "... найголовніший фактор — соціальне призначення сучасної держави" [1]. Але нам здається, що непотрібно кидатися в крайності, так як зміст головних напрямків діяльності краї-

ни є досить широкий і тому єдиним правильним рішенням буде розгляд інших теорій і пошук "золотої середини".

Одна з головних точок зору, яка багато критикувалася, говорить про те, що всі функції поділяються на загальносоціальні та класові. Прикладом останньої являється протистояння керуючих класів керованим і навпаки. До загальносоціальної відносяться: соціальна, охорони природи та функція підтримки демократичного порядку і т.д.

Іншої точки зору дотримується С. Дорогунцов, який наголошує, що деякі функції можуть мати змішаний зміст. Так, наприклад, класові, національні та загальносоціальні функції можуть перемішуватись. Але ми звернемо особливу увагу на національний зміст, який має особливе значення в існуванні будь-якої країни. До того ж С.Дорогунцов наголошує на тому, що національний зміст показує соціальну цінність країни. Ці два підходи мають сенс і показують, що етнос може ефективно існувати в державно-організаційній формі. Інший дослідник О.Коротич вважає, що "класовий характер носить більшість функцій держави, оскільки він проводить до життя в першу чергу економічні інтереси панівного класу" і нам здається, що цей погляд є найбільш адекватним. До того ж цей факт не вимагав би ніяких доказів у буржуазній, феодальній чи рабовласницьких державах. У наш час, економічна, соціальна, природоохоронна та функція безпеки мають класовий характер, який не потрібно ігнорувати. Підтверджуючи це ми будемо спиратися на таких дослідників, як Г. Моска, В.Парето. Вони вважали, що успішно управляти справами країни може невелика кількість людей, які володіють інформаційними, політичними та економічними ресурсами. "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]. Так звана "елітарна" меншість здійснює державну політику, при цьому не забуваючи про власні інтереси, які відрізняються від належної діяльності країни.

З цього випливає, що нерозривний зв'язок існує між функціями держави та тими, хто має владу в країні. Ця тенденція простежується, якщо ми досконало проаналізуємо будь-який напрямок діяльності. "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]. Потрібно зазначити, що коли розвивається країна то, вузькокласові інтереси ускладнюються і їх дуже важко визначити. Але також, ми не повинні ігнорувати загальносоціальні основи. Верхівка повинна рахуватися з інтересами більшості, якою вона керує, бо будь-яке суспільство являється одним організмом, де усі класи, клани або страти взаємодіють один з одним. "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]. Отже, для того щоб

керуюча еліта утримувала владу вона повинна більше взаємодіяти з керованим суспільством, краще розуміти інтереси більшості та підвищувати рівень загально-соціального у функціях. Світова історія дає багато прикладів того, як керуюча влада ігнорувала або навіть забувала про інтереси свого народу, що приводило до величезної соціальної напруги за яку потім платили дуже дорогу ціну.

Отже, з цього випливає, що інтереси керівної верхівки лежать в основі змісту будь-якої функції держави. А загальносоціальна діяльність являється головним елементом цього змісту, і для того щоб керівній еліті підтримувати мир та злагоду в країні потрібно рахуватися з інтересами більшості населення.

Функція охорони природи має свою історію під час якої змінювала реалізацію своїх методів та форм. З'явилася вона на початку шістдесятих та семидесятих років двадцятого століття, хоча аналіз деяких правових актів свідчить, що держава вела свою діяльність в природоохоронному напрямі ще в 13—14 століттях. Існує декілька етапів її розвитку:

Етап I. 9 століття — 1917 р. Функція охорони навколишнього середовища має своє відображення в 11—12 століттях у "Руській Правді", стародавньому пам'ятнику законодавства. Так, за викрадання дров, встановлювався штраф. Але слід зазначити, що крадіжка характеризувалася як майновий злочин, а не природоохоронний. За те, що хтось намагався вирубати ліс, передбачалася кримінальна відповідальність. Слід ще нагадати, що видобуток звірів і птахів обмежувався, а бобри та видри взагалі були княжою та боярською монополією, і видобуток їх заборонявся. В 1649 році було прийняте Соборне уложення, в якому чітко зазначили, що ловити будь-яку рибу у чужому ставку являється крадіжкою.

Отже, до вісімнадцятого століття держава охороняє тільки окремі природні об'єкти, бо її діяльність ще не має комплексного характеру. Так почала формуватися складова природоохоронної функції.

Вже з вісімнадцятого століття ситуація щодо охорони природи починає швидко та різко змінюватись. Петро I для державних потреб посилив вирубку лісу і дозволив рубати всяке дерево. Власникам лісів заборонив виплачувати гроші, а поміщики перестали мати права на надра в своїх маєтках. З того часу з'являються укази про порядок та строки полювання. Приймається Статут про ловлю риби, а також розпочинають вивчати природні ресурси. Основним проривом в екологічній функції стало встановлення регламентації використання та відтворення природних ресурсів, а це і є її основна частина.

Дев'ятнадцяте століття вважається століттям науково-технічного прогресу. З'являється електрика, швидко розвивається промисловість, але разом з тим, інтенсивно використовуються вугілля та нафта. Прикро, але природа все ще розглядалася як невичерпна комора мінеральних багатств.

Етап II. 1917—1991 р. 1917 рік був роком не тільки Жовтневої революції, а й початком розвитку функції з охорони природи в державі. Пізніше, протягом 1920—1923 років було прийнято ряд дуже важливих кодексів та положень (Земельний та Лісовий кодекс,

Положення про надра землі та їх розробку, декрет "Про полювання" та інше.) З бурхливим розвитком науково-технічного прогресу та з соціальними і економічними потрясіннями стало зрозуміло, що якість природного середовища значно погіршилась. Така ситуація допомогла остаточно сформуватись природоохоронній функції в Україні, як самостійному конституціональному напрямі.

Закон "Про охорону природи УРСР" був прийнятий у 1960 році, але значущої ролі не зіграв і був більш декларативний. З того часу, заходи держави в природничій сфері здобули функції комплексності. Саме з того часу екологічна функція стає самостійною. Приблизно з початку семидесятих років вчені почали замислюватись над виділенням нової функції, яка б помітно відрізнялась від інших з охорони природного середовища. Так, у наукових роботах робилися наступні висновки, що "охорона навколишнього природного середовища в СРСР представляє собою постійну і основну самостійну функцію розвинутої загальнонародної соціалістичної держави". Раніше вчені науки держави і права називали цю функцію як "охорона навколишнього природного середовища" або "охорона природи" [5].

Іншої точки зору дотримувався Г. Федоренко, який пропонував називати природоохоронну функцію як "функція по управлінню раціональним природокористуванням". Також він вважав, що, "було б правильніше, на наш погляд, іменувати природозберігаючу функцію функцією Радянської держави по управлінню раціональним природокористуванням". До того ж, потрібно зауважити, що він у своїй роботі приділяв увагу на те, що "раціональні використання природних ресурсів і охорона природи — нерозривно пов'язані сторони єдиного поняття "раціональне природокористування".

Етап III. Розпад Союзу РСР у 1991 році являється точкою відліку зовсім нового періоду. В Україні 25 червня 1991 року приймається абсолютно новий закон № 1264-XII "Про охорону навколишнього природного середовища".

З того часу було введено та розроблено приблизно 250 програм (регіональних, національних, галузевих, загальнодержавних та міжнародних), які фінансувалися за державний коштом. Майже 137 програм пов'язані з екологічним розвитком.

На даний момент користується популярністю термін "екологічна функція", але багато дослідників схильються до первісного варіанту, "функція охорони природи і навколишнього середовища висунулася в останні десятиліття до числа основних ...".

Але ми не вважаємо це твердження вірним, бо зміст екологічної функції має багато складових частин і охорона природи являється одною із них. У подальшому ми більш детально розглянемо і висвітлимо проблему змісту даної функції.

На сьогоднішній день більшість вчених вважають функцію з охорони навколишнього середовища дуже важливим та самостійним напрямом діяльності країни. Але є окремі дослідники, які мають іншу позицію [6]. Нам здається, що вони не сприймають серйозно важливість природничого спрямування діяльності країни

для народу і держави, але ми вважаємо, що дуже скоро цей напрям займе одне з найважливіших місць між іншими. Подальшому розвитку її послужить те, що вже інші функції стають екологічними.

Природоохоронне спрямування є одним з найдинамічніших та наймолодших напрямів на сьогоднішній день. Ю.Стадницький пише, що "екологічна функція полягає у встановленні державою правового режиму природокористування, у її зобов'язанні перед своїми громадянами щодо забезпечення нормального середовища проживання ...".

Те, що вчений звертає увагу на те, що держава зобов'язана надати громадянам нормальне екологічне середовище для проживання є безсумнівно достоїнством, але не потрібно ігнорувати і інші складові змісту.

Інший дослідник І.М.Сотник звертає увагу на внутрішню природничу функцію і дає їй таке 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 державного екологічного управління — це основні напрямки діяльності органів державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Функції з охорони навколишнього середовища потрібно об'єднати в окремі групи. Група організаційних функцій управління включає: облік природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи. До групи попереджувально-охоронних функцій управління входить: спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охорона довкілля; екологічна експертиза; екологічний контроль. До інших функцій управління належать: інформування щодо стану навколишнього середовища; стандарти і норми у сфері природокористування і охорони довкілля; інші питання, пов'язані з вирішенням екологічних спорів.

Отже, проаналізувавши дану інформацію можна спробувати дати таке визначення функції з охорони навколишнього середовища країни: це — діяльність держави на раціональне використання природних ресурсів з метою попередження їх виснаження, підтримання їх цілісності і життєзабезпечувальних функцій для сталого розвитку суспільства, підвищення якості життя, а також на охорону екологічних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

ВИСНОВКИ

Встановлено, що сьогодні Україна під час економічних реформ та швидкого промислового розвитку відчула раптове зниження якості природного середовища, що змушує нас замислитись над важливістю негайного вирішення проблеми з охорони природи. У даному зв'язку серед головних завдань пріоритет надається вивченню та розробці природоохоронної функції країни. Реалізація цього напрямку сприяє достойному існуванню людини в навколишньому середовищі та допоможе

людству вижити. Під час дослідження було розглянуто і вивчено функції та природоохоронні напрями діяльності інших держав, та під час синтезу наявних знань було запропоновано таке визначення природоохоронної функції, як напряму діяльності держави на раціональне використання природних ресурсів з метою попередження їх виснаження, підтримання їх цілісності і життєзабезпечувальних функцій для сталого розвитку суспільства, підвищення якості життя, а також на охорону екологічних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Література:

1. Бурєга В.В. Соціально-адекватне управління: концептуалізація моделі: монографія / В.В. Бурєга. — Донецьк: Норд-Комп'ютер, 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.

References:

1. Burega, V.V. (2005), Social'no-adekvatnoe upravlenie: konceptualizacija modeli [Social and adequate management: conceptualization model], Nord-Komp'juter, Doneck, Ukraine.
2. Kniyazev, V.M. Bakumenko, V.D. (2002), Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk [Public administration: Dictionary], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
3. Liashenko, V. I. (2006), Rehuliuвання rozvytku ekonomichnykh system: teoriia, rezhymy, instytuty [The regulation of economic systems: theory, regimes, institutions], DonNTU, Doneck, Ukraine.
4. Piliushenko, V.L. (2007), "Foundations of Social Ecology territory", Menedzher, vol. 4, pp. 187—191.
5. Danylyshyn, B.M., Dorohuntsov, S. I., Mischenko, V.S. (1999), Pryrodno-resursnyj potentsial staloho rozvytku Ukrainy [Natural resource potential sustainability Ukraine], RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
6. Seniushkin, Ye.O. (2010), "Economic and legal mechanisms of sustainable development", Statystyka Ukrainy, vol. 3, pp. 38.
7. Sotnyk, I.M. (2008), Ekoloho-ekonomichni mekhanizmy motyvatsii resursozberezhennia [Ecological and economic mechanisms motivating resource], VVP "Mriia" TOV, Sumy, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.08.2014 р.