

Ю. О. Цибульський, здобувач кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Екологічне планування як функція управління: теоретико-прикладний аналіз

Стаття 16 Конституції України вимагає з боку держави забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу. Виконання цих завдань неможливо без чітко налагодженої системи управління як державою взагалі, так і в сфері екології, що, у свою чергу, потребує вдосконалення управлінської практики і актуалізації наукових розробок зазначених проблем, зокрема, питання екологічного планування як функції управління держави в сфері охорони довкілля і природокористування.

Втім стан розробки проблем екологічного планування як функції управління є вкрай недостатнім. Так, протягом останніх майже 30 років безпосередньо питанням екологічного планування було присвячено лише декілька дисертаційних досліджень¹.

¹ Див.: *Музыченко П.П.* Прогнозирование и планирование в системе управления качеством окружающей среды (правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одесса, 1981. – 24 с.; *Навасардова Э.С.* Правовые проблемы совершенствования регионального планирования охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – 29 с.; *Ерофеев Н.И.* Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1985. – 19 с.; *Бобкова А.Г.* Правовое обеспечение экологических программ населенных пунктов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1991. – 27 с.

У подальшому системного аналізу цих питань взагалі не здійснювалось, а в науковій літературі висвітлювались лише деякі аспекти цієї проблеми¹. При цьому екологічне планування як функція управління спеціально взагалі не досліджувалось, за винятком декількох наукових статей, що вийшли в останні два роки².

Тому в даній статті автор ставить за мету дослідити зміст екологічного планування як функції управління, проаналізувати існуючі точки зору на це питання в науці та стан нормативного регулювання цього питання чинним законодавством.

Вихідними при аналізі зазначеної проблеми є положення загальної теорії управління, зокрема зміст понять «управління» та «функція». Не зупиняючись на їх докладному аналізі, який не є метою даної статті, зазначимо лише таке.

Управління є функцією організованих систем різної природи (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечує їх цілісність; воно служить інтересам взаємодії елементів, що становлять ту чи іншу систему і становлять єдине ціле із загальними для всіх елементів задачами. Управління — це внутрішня якість цілісної системи, основними елементами якої є суб'єкт (управляючий елемент) і об'єкт (керований елемент), що постійно взаємодіють на засадах самоорганізації (самоврядування).

Виходячи з цього, можна виділити певні особливості екологічного управління. При всьому різноманітті визначень його сут-

¹ Див., напр.: *Малишева Н.Р.* Организационно-правовой механизм планирования мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов // Советы народных депутатов и охрана окружающей среды / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. – К., 1984; *Гетьман А.* Процесуальний порядок здійснення екологічного планування // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1997. – №4(11); *Качаровська Л.М.* Планування раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища: регіональний аспект // Хмельницький ін-т регіон. управління та права. Вісник Хмельницького ін-ту регіон. управління та права. Науковий часопис. – 2002. – №3.

² Див.: *Львіна Н.* Правові засади екологічного планування як функції державного управління в сфері екології // Юридична Україна. – 2006. – №6; *Меркулов Д.М.* Понятіе и значение экологического прогнозирования и планирования как функции управления // Право и государство: теория и практика. – 2007. – №10.

ності, які існують сьогодні в науковій літературі¹, у них можна виокремити певні загальні риси стосовно сутності цього поняття: 1) воно є різновидом соціального управління, елементом системи суспільних відносин, і його характер і зміст залежать від їх сутності; 2) екологічне управління — це діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями, і воно завжди пов'язане із впливом одних суб'єктів на інших; 3) екологічне управління спрямоване на досягнення безпеки довкілля для людини і збереження його компонентів; 4) екологічне управління ґрунтується на нормах права. За допомогою правових норм розкривається зміст управління, його складові частини². Іншими словами, екологічне управління — «це механізм організації і система діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, які виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки»³.

У науці управління загально визнаною є думка, що зміст управління найбільш виразно проявляється в його функціях⁴, які є порівняно самостійними, спеціалізованими частинами змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною цільовою спрямованістю та якісною однорідністю, складністю та стабільністю

¹ Шемшученко Ю. С. Государственное управление качеством окружающей среды и проблемы его совершенствования // Охрана окружающей среды: управление, право: Сб. науч. тр. — К.: Наукова думка, 1982. — С. 68; *Вин же*. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. — Киев: Наукова думка, 1990. — С. 15; *Андрейцев В. И.* Экологическое право: Навч. посіб. — К.: Вентурі, 1996. — С. 135; *Бринчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. — М.: Юристы, 1998. — С. 220.

² Див.: *Зуєв В. А.* Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. — Х., 2002. — С. 40-42.

³ Экологическое право Украины: Учеб. пособие. — Х.: ООО «Одиссей», 2007. — С. 58.

⁴ Совершенствование аппарата государственного управления: Конституционный аспект / Под общ. ред. В. Цветкова. — Киев: Наук. думка, 1982. — С. 186.

владно-організаційного впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління¹.

З точки зору внутрішньої технології управлінської діяльності найчастіше виділяють такі функції управління, як прогнозування, планування, організація, регулювання, управління, координація, облік, контроль. Ці функції належать до загальних, або основних². Особливу увагу хочемо звернути на перші дві функції державного управління у цьому переліку — прогнозування та планування, бо саме з приводу розуміння екологічного планування та прогнозування, їх співвідношення в науковій літературі, а також законодавстві існують суттєві розбіжності, що впливає і на практику реалізації цих функцій. Ці розбіжності проявляються головним чином в ототожненні планування та прогнозування як функцій управління або розумінні їх як складових частин однієї функції. Відсутнє також і законодавче визначення і закріплення поняття «екологічне планування».

Щодо ототожнення планування та прогнозування, то необхідно зауважити, що проблема, яка існує в розумінні співвідношення екологічного прогнозування та планування, пов'язана перш за все з тим, що у вітчизняній юридичній літературі, присвяченій питанням державного управління, майже не вивчена проблема прогнозування та форм його юридичного опосередкування³. Винятком є деякі статті та розділи окремих монографій, що побачили світ ще наприкінці 70-х років ХХ ст.⁴

За сучасних умов прогнозування як функція управління у межах адміністративного права розглядається зазвичай як «наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури,

¹ Див.: *Фіночко Ф.* Специфіка функцій управління // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2006. — №4(47). — С. 172; *Кицук Ю. С.* Поняття «функції державного управління» // Пробл. прав. реформи та розбудови громад. сусп. в Україні: Тези доп. на Всеукр. наук. конф. 28 вересня 2007 р. — Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2007. — С. 99-100.

² Юридичний словник-довідник / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1996. — С. 676.

³ Див.: *Фіночко Ф.* Специфіка функцій управління. — С. 172.

⁴ Див., напр.: *Кархин Г. И.* Связи настоящего и будущего в науке. Научно-техническая революция и управление. — М., 1970. — С. 121-150; *Эделинг Г.* Прогнозирование и социализм. — М., 1970. — С. 174-215; та ін.

динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту і об'єкту управління»¹, «передбачення змін у розвитку і результаті яких-небудь подій або процесів у системі державної діяльності, у державних органах на основі отриманих даних, професійного досвіду і практики, досягнень науково-теоретичного аналізу»². Роз'яснюється, що прогнозування є необхідним інструментом у справі ухвалення найважливіших управлінських рішень, без нього неможливо визначити наслідки соціальних процесів, майбутній стан суспільства в цілому. Підтримують таке розуміння прогнозування і вчені-економісти, які вважають, що прогнозування — це «процес розробки прогнозу», «передбачення ходу... розвитку на майбутній період»³.

Аналіз змісту наведених наукових праць дозволяє встановити, що прогнозування — це перша важлива функція творчої управлінської діяльності, пов'язаної з усіма циклами управління. Необхідність прогнозування як самостійної функції управління зводиться до такого. По-перше, планування і управління здійснюються заради конкретної мети, яка повинна бути реальною. Постановка правильної мети неможлива без об'єктивного прогнозу розвитку подій, що має безпосереднє відношення до об'єкта, відносно якого здійснюється управлінський вплив. По-друге, розпочинаючи планування і управління, слід враховувати можливу дію чинників, що заважають досягненню поставленої мети, та завчасно їх запрограмувати, нейтралізувати або усунути. По-третє, у процесі планування і управління необхідно передбачати можливі наслідки окремих операцій. Прогнозування являє собою процес добування нової інформації про майбутню подію, явище або процес, що базується на об'єктивному дослідженні їх перспектив, ритму, темпів і строків розвитку з використанням досягнень сучасної науки.

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю.П.Битяк, В.М.Гарашук, О.В.Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П.Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С.126-127.

² Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2004. — С.39.

³ Теория управления / Под ред. Ю.В.Васильева, В.Н. Парахиной, Л.Н. Ушвицкого. — М.: Финансы и статистика, 2005. — С.274; Прогнозирование и планирование экономики / Под общ. ред. Г.А. Кандауровой, В. И. Борисевича. — Мн.: Современная школа, 2005. — С.5-6.

Абсолютно недостатнім є також стан вивчення функції планування у сучасному контексті. Водночас у радянський період планування розглядалось як самостійна функція управління і її розуміння не змішувалось із прогнозуванням. Так, наприклад, О. С. Кутафін писав, що «планова діяльність — найважливіша складова частина діяльності Радянської держави по керівництву господарським і соціально-культурним життям суспільства, заснована на пізнанні і свідомому застосуванні об'єктивних економічних і соціологічних законів»¹. А. Ф. Ноздрачев під плануванням розумів «визначену, прийняту єдністю і цілеспрямованістю, однорідну за своєю структурою сферу державної діяльності із забезпечення планомірного розвитку економіки і соціально-культурних процесів у суспільстві»².

Такої ж точки зору дотримуються й сучасні вчені в галузі адміністративного права. Так, російський юрист Ю. М. Стариков вважає, що планування — це окремий напрям діяльності в межах державного управління. Його він трактує як «визначення напрямів, пропорцій, темпів, кількісних і якісних показників розвитку тих або інших процесів у системі державного управління і, зокрема, реалізації державних функцій»³. Відомий український правознавець, спеціаліст з питань державного управління Ф. Д. Фіночко зазначає, що планування як функція управління полягає «у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо), розробленні програм, за допомогою яких має бути досягнуто мети»⁴.

Планування в науці розглядається і як визначення мети і задач діяльності, наприклад, «планування — це засноване на аналітичних дослідженнях визначення мети, задач, пропорцій, можливих кількісних і якісних показників функціонування галузей і сфер управління»; або як планування діяльності на певний період, що

¹ Кутафин О.Е. Плановая деятельность Советского государства. Государственно-правовой аспект. — М.: Юрид. лит., 1980. — С.34.

² Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. — М.: Экономика, 1982. — С.15.

³ Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. — С.39.

⁴ Адміністративне право України: Підручник / Ю.П.Битяк, В.М.Гарашук, О.В.Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П.Битяка. — С.127.

полягає у встановленні її мети і шляхів її реалізації, а також ресурсного забезпечення. При цьому воно реалізується шляхом розробки комплексу заходів, що визначають послідовність досягнення конкретних показників з урахуванням можливостей найбільш ефективного використання ресурсів»¹.

Таким чином, планування як функція управління присутнє на всіх рівнях ієрархії управління і полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта із зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання тощо².

Зіставлення висновків щодо сутності планування і прогнозування дозволяє стверджувати, що вони безперечно виступають як самостійні функції управління. При цьому прогнозування є основою, підґрунтям, вихідним моментом планування, але ніяк не є тотожним йому. Кожна з цих функцій має свій власний зміст, принципи, стадії і призначення.

Водночас не можна залишити поза увагою і інший підхід до розуміння планування як функції управління, який існує сьогодні в науковій літературі і має певне відображення і у законодавстві. Для нього є характерним те, що прогнозування та управління розглядаються як єдина функція управління. Наприклад, Д. М. Меркулов стверджує, що «розділення прогнозування і планування як різних функцій державного управління дещо штучно. Безумовно, це відносно самостійні піднапрями управлінської діяльності, проте функція прогнозування і планування (у тому числі в підсистемі екологічного управління)... має єдиний характер»³. При цьому автор практично ніяк не аргументує це твердження.

Цікаво, що така ж тенденція у визначенні цих функцій прослідковується і у Федеральному законі Російської Федерації, який системно закріплює основи прогнозування і планування. У ньому міститься лише визначення прогнозування. У частині 1 ст. 1 Федерального закону від 25 липня 1995 р. № 115-ФЗ (у редакції

¹ Аганов А.Б. Административное право. – М.: Городец, 1999. – С.7.

² Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія ім. М.П.Бажана», 2002. – Т.4. – С.566-567.

³ Меркулов Д. М. Понятие и значение экологического прогнозирования и планирования как функции управления // Право и государство: теория и практика. – 2007. – №10. – С.35.

Федерального закону від 9 липня 1999 р. № 159-ФЗ) «Про державне прогнозування і програми соціально-економічного розвитку Російської Федерації» державне прогнозування соціально-економічного розвитку Російської Федерації — це система науково обґрунтованих уявлень про напрями соціально-економічного розвитку Російської Федерації, засновані на законах ринкового господарювання. При цьому про планову діяльність у згаданому федеральному законі йдеться лише як про суть формування державних прогнозів, концепцій, програм і т.д., тобто лише як про внутрішній зміст функції прогнозування.

Загальна ситуація з розумінням планування та прогнозування як функцій управління знайшла своє відображення і при розробці питання про екологічне планування в науці екологічного права, де вироблені свої уявлення про зміст даної функції.

Так, ще в радянський період планування як функцію управління В. В. Петров визначав як систему «науково обґрунтованих планових показників, встановлених державою для республік, областей, міст і районів міністерств і відомств, підприємств і організацій по забезпеченню істотного зниження і запобігання негативному впливу господарської діяльності на якісний стан навколишнього природного середовища, збереження і підвищення ресурсного потенціалу країни на основі раціонального використання і відтворення природних ресурсів»¹.

М. І. Єрофєєв вважав, що функція екологічного планування «міститься у визначенні цілей, напрямків і конкретних завдань у сфері охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів, а також засобів їх досягнення на основі наукових принципів природокористування»².

Ю. В. Трунцевський не дає спеціального визначення екологічному плануванню, але наводить своє визначення правового регулювання планування: «цей вид регулювання є заходами щодо природокористування і охорони навколишнього природного се-

¹ Петров В.В. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды // Правовые проблемы экологии. – М.: ИНИОН, 1980. – С.115.

² Ерофеев Н.И. Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Киев, 1985. – С.8-9.

редовища у складі екологічних програм, що розробляються на основі комплексного аналізу найважливіших чинників (демографічна ситуація, науково-технічний потенціал, соціальна структура, стан природних ресурсів) і перспектив їх змін з урахуванням природоресурсного потенціалу окремих регіонів»¹. Б. В. Єрофеев, також говорячи про регулювання, а не про управління, обмежується констатацією того факту, що «програмно-цільове регулювання екологокористування і охорони навколишнього середовища є одним з основних напрямів державної політики»².

Більш повне визначення екологічного планування як функції управління дав, на наш погляд, А. П. Гетьман, який вважає, що «це діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямована на створення екологічно обґрунтованих імперативів раціонального і комплексного використання природних ресурсів, їх відтворення, а також охорони навколишнього природного середовища»³. У цьому визначенні міститься вказівка не лише на зміст планування, але й на його суб'єктів, а також об'єкт, тобто вказані найбільш суттєві ознаки екологічного планування саме як функції екологічного управління.

Водночас деякі автори використовують для характеристики екологічного планування термін «прогнозування» як синонім. Наприклад, Н. Ільїна, аналізуючи поняття і форми екологічного планування, називає його «екологічне планування (прогнозування)»⁴, що з огляду на проведений вище аналіз функцій управління не можна вважати коректним.

Не сприяє формуванню єдиного розуміння сутності екологічного планування і стан чинного законодавства з цього питання.

¹ Трунцевский Ю.В. Экологическое право. – М.: Центр юрид. информ., 2001. – С.108.

² Див.: Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: Юристь, 2002. – С.265-266; Він же. Экологическое право России: Учебник. – М.: Юрайт-Издат, 2005. – С.139-140.

³ Экологическое право Украины: Учеб. пособие. – Харьков: ООО «Одиссей», 2007. – С.74.

⁴ Див.: Ільїна Н. Правові засади екологічного планування як функції державного управління в сфері екології // Юрид. Україна. – 2006. – №6. – С.62.

Встановлення екологічної, соціальної, економічної і власне юридичної ефективності екологічного планування за допомогою правового забезпечення стримується через відсутність чітких нормативних критеріїв, неповноти охоплення правового регулювання відносин по здійсненню екологічного планування, нечіткості у встановленні його цілей і завдань, організаційно-правових форм та процедури, невпорядкованості правового статусу фахівців, що здійснюють екологічне планування та еколого-планові процедури, інші прогалини у законодавстві.

Ця ситуація склалась певним чином тому, що екологічне планування на певному етапі розвитку нашої держави не одержувало належного визнання і нормативного правового закріплення. Ні в Конституції України, ні в інших законах про економічний лад немає вказівки на роль планування і відносин плановості. Система довгострокових, середньострокових і поточних планів була замінена поняттям довгострокового, середньострокового і поточного прогнозування. Проте характеристика держави як соціального організму припускає конституційне гарантування економічних і соціальних прав і свобод і відповідні державні обов'язки: сюди ж можна віднести конституційний принцип економічного планування.

При всій значущості функції державного управління по плануванню в цілому не можна не відзначити її особливої важливості в екологічній сфері. Так, наприклад, Е. С. Навасардова з приводу екологічного планування пише, що воно має довгострокове значення для стабілізації екологічної обстановки, організації раціонального природокористування, маючи на увазі ранжування пріоритетів: у відновленні порушеного екологічного балансу; інвестиційних проектів по розробці перспективних ресурсозберігаючих технологій; науково обґрунтованому розвитку видів діяльності, пов'язаних з впливом на навколишнє середовище¹.

Навіть із прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічне планування не одержало статусу соціально-правового інституту, а також необ-

¹ Див.: Навасардова Э.С. Организационно-правовые проблемы совершенствования регионального экологического управления. – Ставрополь: Изд-во Ставропольского ун-та, 2002. – С.182-183.

хідних для його реалізації умов управлінського процесу, інвестиційної, законотворчої, господарської та іншої діяльності. Більш того, у цьому законі функція екологічного планування навіть не згадується. Статті 16 і 22 містять вказівку на функції прогнозування і програмування, а ст. 6 присвячена екологічним програмам (як одній з правових форм екологічного планування)¹.

Подібна ситуація існує і в Російській Федерації, де Федеральний закон від 10 січня 2002 р. № 7-ФЗ «Про охорону навколишнього середовища»² є кроком назад навіть порівняно із Законом РРФСР 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища», який включав планування в задачі економічного механізму охорони навколишнього природного середовища, а в ст. 17 розкривалося його значення і т. д. Відповідно ж до нового підходу Федеральний закон від 10 січня 2002 р. указує як на напрям діяльності лише на прогнозування і складання програм, а планування згадується лише як характеристика сутності такої діяльності.

Безумовно, не можна вважати подібний стан справ задовільним. Необхідність розвитку України в контексті сталого розвитку потребує подальшої теоретичної і нормативної розробки проблем екологічного планування, одним з напрямків чого повинно стати удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

¹ Відом. Верхов. Ради. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

Б. А. Барабаш, пошукувач кафедри міжнародного права та державного права зарубіжних країн. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Місце губернатора у системі органів влади штату Теннессі

В умовах становлення в Україні основ конституційного ладу вивчення позитивної практики функціонування органів влади зарубіжних країн є досить актуальним. Успішний розвиток конституційного права США свідчить про запровадження Конституцією 1787 р. вдалого механізму розподілу влади та утворення надійних взаємозв'язків між органами держави. На думку вчених, батьки-засновники зуміли вибрати із досвіду як стародавніх цивілізацій, так і з європейського все найбільш корисне, розумне і перевірене¹.

До проблем американського конституційного права у своїх працях зверталися як зарубіжні науковці (Ф. Грінштейн, Л. Фрідмен, А. Токвіль, Д. Уїлсон та ін.), так і радянські й російські вчені (С. В. Боботов, В. А. Власихін, Ю. І. Жигачов, Б. С. Крилов, В. І. Лафітський, А. О. Мішин, М. С. Саліков та ін.). На жаль, в Україні поки що немає робіт, у яких би всебічно досліджувалися особливості основ конституційного права США. У зв'язку з цим доцільно у даній статті провести аналіз статусу губернатора штату Теннессі як органу виконавчої влади суб'єкта федерації.

¹ Див.: Боботов С.В., Жигачев И.Ю. Введение в правовую систему США. – М.: Норма, 1997. – С. 3.