

УДК 502.33: 338.24.021.8

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ: ПРОЦЕСИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ

С.І. Рассадникова, к.е.н., доцент

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, Одеса, Україна

Рассадникова С.І. Система управління природокористуванням: процеси удосконалення та теоретичні основи.

Досліджено проблему сучасного стану міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням в Україні, розроблено класифікації функцій управління, запропоновані система наукових підходів та модель удосконалення міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням, сформульовані науково-практичні рекомендації.

Ключові слова: система управління, природокористування, міжвідомче розмежування функцій управління, класифікація функцій управління, модель удосконалення міжвідомчого розмежування функцій управління

Рассадникова С.И. Система управления природопользованием: процессы совершенствования и теоретические основы.

Исследовано проблему современного состояния межведомственного разграничения функций управления природопользованием в Украине, разработано классификация функций управления, предложена система научных подходов и модель совершенствования межведомственного разграничения функций управления природопользованием, сформулированы научно-практические рекомендации.

Ключевые слова: система управления, природопользование, межведомственное разграничение функций управления, классификация функций управления, модель совершенствования межведомственного разграничения функций управления

Rassadnykova S.I. The system of environmental management: process improvement and theoretical basis

The problem of the current state of inter-agency division of functions of environmental management in Ukraine, the classification of management functions, the proposed system model of scientific approaches and improving interagency environmental management division of functions, formulated scientific and practical recommendations.

Keywords: management system, wildlife management, interagency separation of the functions of management, classification management functions, improving interagency model of separation of the functions of management

Динамічний соціально-економічний розвиток України супроводжується антропогенним навантаженням на довкілля, загостренням екологічних проблем, виснаженням природних ресурсів. За роки незалежності в Україні проводилися численні спроби реорганізації системи управління природокористуванням, які не привели к необхідному результату: підвищенню ефективності управлінської діяльності та виконання соціальних запитів громадян. Існуюча система управління природокористуванням на сьогодні не є достатньо дієвою, не відповідає сучасним вимогам та потребам суспільства, процесам трансформації національної економіки, змінам в економічних та інституціональних відносинах в країні.

Разом з тим, необхідність удосконалення системи управління природокористуванням викликана проведенням реформи управління в Україні та адаптацією до євроінтеграції. Одночасно важливою умовою підсилення ефективності та цілісності системи управління в сфері природокористування та охорони довкілля, впорядкування результативності взаємозв'язку між складовими системи управління є процес удосконалення міжвідомчого розмежування функцій управління природокористування в Україні. Тому дослідження цієї проблеми та розробка наукового підґрунтя, принципів підходи та науково-практичних рекомендацій до проведення міжвідомчого розмежування функцій управління є актуальною та своєчасною темою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Дослідженню теоретичних та прикладних аспектів проблеми управління в сфері природокористування присвячені численні публікації у наукових і спеціальних виданнях, праці провідних вчених Буркинського Б.В., Бистрякова І.К., Веклич О.О., Голян В.А., Данилишина Б.М., Мельника Л.Г., Міщенко В.С., Пахомової Н.В., Рихтера К.К., Степанова В.Н., Харічкова С.К., Хвесика М.А., Хлобистова Є.В. [1-9]. та інших науковців. У наукових розробках представлена наявність різних методологічних та прикладних наукових підходів, широко використовується поресурсний підхід до аналізу організації і управління природокористуванням.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Водночас спостерігається відсутність достатньої уваги проблемам створення загальної теоретико-методологічної та методичної бази управління природокористуванням як єдиної системи та особливо теоретико-прикладних основ міжвідомчого розмежування функцій управління природокористування в Україні. Залишається не вирішеним питання наукового узагальнення проблеми та розробка теоретичної бази та науково обґрунтованих практичних рекомендації до оптимізації міжвідомчого розмежування функцій управління в сфері природокористування.

Метою статті є дослідження і розробки теоретичних основ та науково обґрунтованих пропозицій щодо міжвідомчого розмежування функцій управління природокористування в Україні та удосконалення його стану з урахуванням інтеграційних тенденцій в світову економіку.

Виклад основного матеріалу дослідження

Посилення дієвості реалізації екологічної політики країни в значній мірі залежить від системи управління природокористуванням. Оцінка стану екологічної політики України може бути визначена за допомогою місце України У світових рейтингах згідно з індексом екологічної ефективності (Environmental Performance Index), якій репрезентуються на Світовому економічному форумі. За даними 2014 року Україні належить 95-те місце серед 117 держав світу, між Зімбабве та Антигуа. Така позиція у світовому екологічному рейтингу свідчить не тільки про низьку ефективність національної екологічної політики порівняно з іншими країнами, а й недостатню дієвість цілеспрямованих дій державних органів влади, стан системи управління природокористуванням, якій не відповідає сучасним вимогам [10].

За останній час розроблена в Україні ціла низка стратегічних документів: Програма діяльності Кабінету Міністрів, «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Міністерство економічного розвитку і торгівлі України підготовлено «Шлях до процвітання засади реформування економіки», липень 2015 р., підготовлено зміни до закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року».

Програму діяльності Кабінету Міністрів України(КМ) (Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII) розроблено із врахуванням положень Коаліційної угоди, яка є невід'ємною частиною цієї Програми. В Програмі діяльності Кабінету Міністрів узагалі екологічна політика держави не заявлена як самостійний елемент діяльності уряду, вагома складова досягнення сталого розвитку

В документі міністерства «Шлях до процвітання засади реформування економіки», липень 2015 р. визначені найважливіші структурні реформи в національній економіки. Підкреслено,

що цей документ не замінює та не уточнює Угоду про асоціацію, Стратегію 2020, Програму дій уряду та Коаліційну угоду. В той же час в документі окремо не виділені екологічні складові шляху до процвітання, не скоординовані реформи в різних галузях на основі принципів сталого розвитку та екологізації економіки.

В Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [11] визначена головна ціль реформування системи державного управління: метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності та її націленість на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. В Стратегії не визначено механізм поєднання екологічних, соціальних та економічних аспектів розвитку, необхідність поліпшення управління природокористуванням як єдиної системи, що відноситься до невід'ємних складових досягнення сталого розвитку.

Слід відмітити, стратегічні горизонти Стратегії заплановані тільки на п'ять років, що не дозволить отримати суттєвих значних результатів в екологічній сфері.

Характерною рисою та загальним положенням для всіх стратегічних документів, як свідчить аналіз документів, є відсутність узгодженості між собою базових принципів, позицій, цілей і завдань, структурних складових, винесення за стратегічні горизонти суспільства системну екологічну політику та механізми забезпечення її реалізації, підготовка документів прискореними темпами.

В той же час, стан системи організації та управління природокористування в Україні характеризується наявністю фундаментальних проблем, які потребують прийняття принципових рішень держави щодо їх вирішення:

1) Неефективність організаційно-функціональної структури системи управління природними ресурсами, яка проявляється у відсутності чіткого міжвідомчого розмежування функцій управління та наявністю дублювання напрямів діяльності органів управління, розмитістю функцій.

2) Переважна орієнтація системи управління та виконаних функцій на ліквідацію наслідків виснажливого використання природно-ресурсного потенціалу, деградацію екосистем.

3) Підпорядкованість об'єктів окремих видів природних ресурсів між різними відомствами, розподіл відповідальності, обов'язків, певних завдань управління між різними відділами відомств;

4) Галузева розпорошеність природних ресурсів між різними гілками влади і відомствами ускладнює комплексне планування та управління, відділення пріоритетних проблем;

5) Ізольоване регулювання природоохоронних та ресурсних проблем, покомпонентне управління природними ресурсами (управління

водними, земельними, лісовими та іншими природними ресурсами), в той же час коли вони взаємозв'язані через процеси в атмосфері, гідросфері, літосфері, біосфері.

Розглянемо основні проблеми системи управління природними ресурсами на прикладі рибних ресурсів. Система державного управління в області охорони і використання рибних ресурсів забезпечує в першу чергу галузеві, а не природоохоронні інтереси: одні і теж міністерства сумісно виконують виробничі функції використання природних ресурсів з функціями контролю за якістю і споживання природних ресурсів. Загальною рисою системи управління природокористування є суперечність відомчих інтересів з процесом зменшення ролі державі у ринковій економіці в господарському управлінні, що є характерним не тільки для державних органів управління водними ресурсами [12], а також у розподілі функцій господарського і екологічного управління рибними ресурсами. В таких умовах необхідно розділити природоохоронні, екологічні функції управління природокористуванням та, зокрема, управління рибними ресурсами та функції господарського управління, що потребує законодавчого обґрунтування та закріплення.

Функції управління в галузі охорони, використання та відтворення рибних ресурсів розподілені між різними центральними органами влади Кабінетом Міністрів України, Державним агентством рибного господарства України, Міністерством аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики), Міністерством екології та природних ресурсів України (Мінприроди України), Державним агентством водних ресурсів України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій; Міністерством охорони здоров'я України (МОЗ України); Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України); Міністерство фінансів України (Мінфін України), їх органи на місцях та інші органи, що призводить до їх дублювання, неоднозначного тлумачення положень природоохоронного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів.

В системі управління рибним господарством Державне агентство рибного господарства України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі – Міністр). Державне агентство рибного господарства України в першу чергу розглядає рибні ресурси як об'єкт господарського використання та отримання економічної вигоди від реалізації рибної продукції. Тому не здатне проводити повноцінну політику у сфері охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, не може виконувати сумісно господарські та природоохоронні функції.

В той же час, якість водного середовища здійснює рішучий вплив на стан рибних ресурсів.

Державне агентство водних ресурсів України, що підпорядковане Міністерством екології та природних ресурсів України проводить моніторинг та аналіз якості поверхневих вод, комплексне використання та охорону водних ресурсів, без встановлення взаємозв'язку з рибними ресурсами.

Державний нагляд (контроль) за охорони, використання та відтворення рибних ресурсів здійснює Державне агентство рибного господарства України, рибні інспекції без наявності комплексного та екосистемного підходу до контролю за рибними ресурсами, у відсутності чіткої взаємодії з усіма контролюючими органами. Так водночас, контролем за станом використання, охороною, відтворенням рибних ресурсів займаються Верховна Рада, обласні, районні, міські, сільські, селищні Ради, Кабінет Міністрів, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство рибного господарства України, органи рибоохорони, прокурорського нагляду та деякі інші державні органи управління, організації громадського контролю.

В наслідок існуючої ситуації спостерігається дублювання та не ефективний розподіл функцій управління природними ресурсами між органами державної влади, окремими відомствами, відсутність чіткої взаємодії між структурними підрозділами і органами державної влади, самоврядуванням, громадськими об'єднаннями, населенням та бізнесом. Сучасні виклики та прогресивні перетворення у суспільстві потребують зосередження і об'єднання зусиль щодо координації спільних дій між усіма зацікавленими стейкхолдерами в якості навколишнього природного середовища, раціональному і збалансованому використанні, відтворенні та охороні природних об'єктів, досягненні сталого розвитку і природокористування.

Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) згідно положенням наділено повноваженнями формування екологічної політики в сфері раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, водночас Державним агентством рибного господарства України займається реалізацією державної політики у сфері охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, яку потрібно розробляти на єдиних принципах охорони, використання і відтворення рибних ресурсів як компонентів екосистеми. Необхідна система взаємоузгодження та координації функцій управління органами в сфері охорони, використання та відтворення рибних ресурсів.

Розробка теоретичних основ міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням, окремими видами природних ресурсів, підвищення якості та результативності визначається обґрунтованістю методології вирішення проблем системи управління, покладеними в основу дослідження науковими підходами, принципами, критеріями, методами [13]. Екологі-

чні проблеми та ресурсні обмеження підсилюють потребу оптимізації організаційної структури управління за певними критеріями шляхом уникнення дублювання функцій як напрямів державної діяльності.

Для оптимізації міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням необхідно визначити сутність та основні особливості функцій управління в сфері природокористування та розробити систему їх систематизації. Термін «функція управління» відноситься к базовим поняттям предмета та об'єкту даного дослідження [14]. Функції (від латинського function – «відправлення, діяльність»)

відображають суть діяльності, її основні напрямки та зміст. У загальному вигляді функція управління розглядається як функціонально спеціалізований вид управлінської діяльності, що відокремився через поділ праці в управлінській діяльності і представлений обсягом робіт певного вигляду для виконання різних завдань і досягнення цілей діяльності [15, 16].

Розробка принципових засад міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням, з авторських позицій, базується на класифікації основних функціями управління, які представлено на рис. 1.

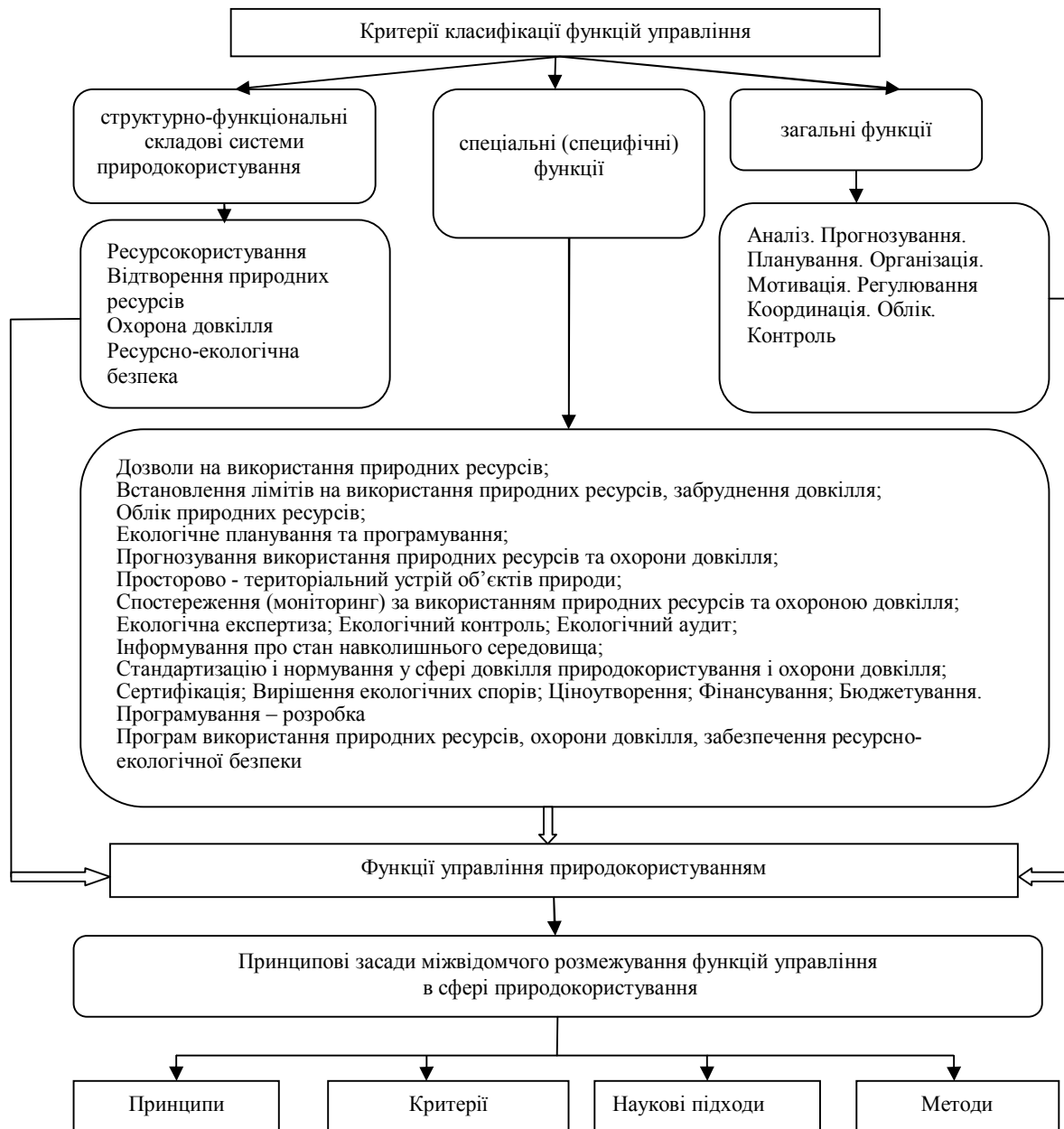


Рис. 1. Принципові засади міжвідомчого розмежування функцій управління природокористування на основі класифікації функцій управління

Функції управління представляють форми впливу на процеси природокористування з метою підвищення його збалансованості та сталого розвитку. Функції управління – це види діяльності та задачі, за допомогою яких суб'єкт управління впливає на об'єкт управління природними ресурсами [17] для оптимальної організації використання, відтворення та охорони природних об'єктів чи навколишнього середовища в цілому, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки.

Удосконалення міжвідомчого розмежування функцій управління природокористування представляє процес зміни розподілу функцій та повноважень управління, їх змістовного наповнення між різними органами влади, відомствами, службами та агентствами щодо управління об'єктами природокористування, видами природних ресурсів з обліком нових потреб, викликів, вимог, приведення у відповідність до нових умов функціонування системи управління. Мета – оптимізація та раціоналізація міжвідомчого розмежування функцій управління, ліквідація

дублювання функцій, зменшення трансакційних та управлінських витрат, підвищення ефективності управління як основи покращення стану довкілля і збалансованого природокористування.

Дослідження системи управління природокористуванням и проблем їх функціонування, пов'язаних з проведенням раціоналізації мужвідомчого розмежування функцій управління та ліквідацією їх дублювання, пропонується здійснювати за допомогою цілого спектру наукових підходів. Система наукових підходів представлена на рис. 2.

Вагоме місце серед наукових підходів до визначеної проблеми займають холистичний (цілісний), який інтегрує економічні, екологічні та нормативно-правові аспекти системи управління, теорію трансакційних витрат, а також системний та комплексні підходи. Водночас це нічим не знижує значення інших наукових підходів: інноваційного, інституціонального, еволюційного, структурно-функціонального, інтеграційного.



Рис. 2. Система наукових підходів для проведення міжвідомчого розмежування функцій управління природокористування (авторське бачення)

Пропонується розроблена авторська модель міжвідомчого розмежування функцій управління природними ресурсами, складовими якої є методи, засоби та шляхи оптимізації міжвідомчого розмежування функцій управління, цілі та результати їх реалізації

Підсумовуючи викладене, модель мужвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням представляє узагальнене відображення реального процесу міжвідомчого розмежування функцій управління природними ресурсами, яке дозволяє визначати причини стану цього процесу та встановити закономірності змін в рамках системи управління, наслідки змін в розмежуванні функцій управління та результати реформування (рис. 3).

Представлена модель базується на єдиних теоретичних засадах управління природокористуванням, принципах та підходах до управління усіма видами природних ресурсів, які охоплюють глобальний підхід до управління

природними ресурсами як компонентами цілісної глобальної екосистеми, вимагають інституційних змін на основі розгляду природних ресурсів як важливих економічних ресурсів збалансованого природокористування.

Висновки

Підготовка практичних управлінських інновацій та удосконалення системи управління згідно поставлених цілей і задач у відповідь на зміни середовища і виклики часу потребує зваженої та обгрунтованої теоретичної та науково-методичної основи. В дослідженні запропоновано узагальнена модель міжвідомче розмежування функцій управління природокористуванням, методологічні принципи та базові критерії розмежування функцій управління. При формуванні принципів засадах управління природокористування потрібно враховувати та кореспондувати з концептуальними принципами реформування економіки країни, що є системоутворюючим положенням.

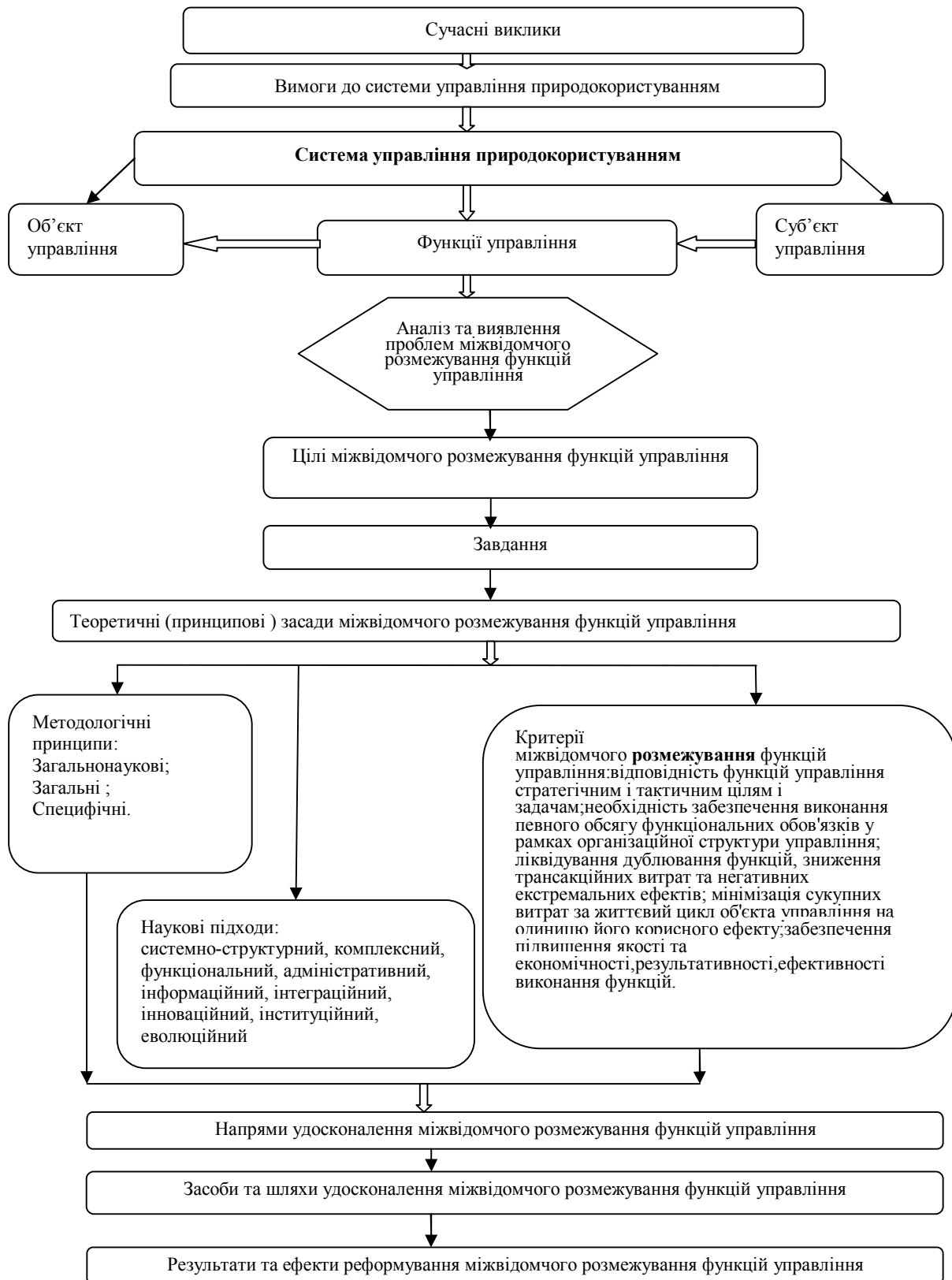


Рис. 3. Етапи проведення (модель) удосконалення міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням

Таким чином потрібно розробити комплекс документів концепцію, стратегію як частину загальної стратегії реформування державного управління, програму удосконалення системи управління природокористуванням, в якій оптимі-

зація міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням та охороною довкілля буде вагомим складовою та науково обґрунтовано.

Стратегія повинна містити мету, цілі та основні пріоритети реформи державного управління в сфері природокористування, відтворення та збереження природних ресурсів, охорони довкілля, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки, узгоджена з підготовленою Стратегією реформування державного управління. Для її реалізації та виконання потрібно розробити та затвердити поетапний, покроковий послідовний план дій.

Реформування Кабінету Міністрів України та залишити притаманні сучасним реаліям та глобальними викликам функції управління природокористування, в тому числі забезпечення проведення екологічної політики, створення інституційних основ стратегічного управління, координації дій уряду по досягненню сталого розвитку країни, збалансованому та природоощадливому природокористуванні, ресурсозбереженню не тільки енергетичних ресурсів, інституційне підґрунтя імплементації екологічного фактору в секторальну політику держави та екологізації господарства.

Пропонуємо Міністерству екології та природних ресурсів України як центральному органу виконавчої влади здійснювати підготовку, розроблення та реалізацію комплексної еколо-

гічної політики держави щодо використання всіх видів природних ресурсів, включаючи рибні ресурси, охорони довкілля, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки, взаємоузгодженого рішення природо-ресурсних та екологічних проблем.

Підсилення координуючої функції Міністерства щодо регулювання використання, відтворення всіх видів природних ресурсів незалежно від відомчої приналежності, імплементації екологічного фактору в секторальну політику та діяльність всіх міністерств та відомств, інтеграції екологічної політики та інших галузевих політик. Необхідно створення інформаційно-аналітичного та комунікаційного центру, підпорядкований Мінприроди України, який забезпечить потрібні інформаційні потоки для прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень.

Удосконалення системи управління природокористуванням потребує стратегічного бачення її функціонування і розвитку. В якості підґрунтя необхідна теоретико-методологічна, організаційна та інституційна основа для вироблення державної управлінських рішень щодо оптимізації діяльності органів управління природокористуванням.

Список літератури:

1. Буркинський Б.В., Степанов В.Н., Харичков С.К. Экономико-экологические основы рационального природопользования и развития / Б.В. Буркинський, В.Н. Степанов, С.К. Харичков. – Одесса: Фенікс, 2005. – 575 с.
2. Буркинський Б.В. Економічний вектор стратегії сталого розвитку України / Л.С. Купінець, С.К. Харичков // Екологія і природокористування. – 2012. – Вип.12. – С. 163-173.
3. Бистряков І.К. Сталий розвиток України: постмодернізм, простір, методологія управління / І.К. Бистряков // Вісник НАН України, 2012. – №7. – С. 47-53.
4. Голян В.А. Економічне регулювання землекористування як важлива детермінанта нарощування потенціалу аграрного природокористування / В.А. Голян, Д.С. Нірода, А.Б. Поліщук // АгроСвіт: інформаційно-аналітичний журнал. – 2011. – № 23 – С.2-6.
5. Данилишин Б.М., Хвесик М.А., Голян В.А. Економіка природокористування / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Кондор, 2009. – 465 с.
6. Мельник Л.Г. Досвід Європейського Союзу у формуванні інноваційної стратегії сталого розвитку / Л.Г. Мельник, І.Б. Дегтярьова // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2012. – №1. – С. 190-200.
7. Міщенко В.С. Удосконалення системи управління відходами в Україні в контексті європейського досвіду / [В.С. Міщенко, Г.П. Виговська, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко]. – К.: Лазурит-Поліграф, 2012. – 120 с.
8. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент: Учеб. пособие / Н.В. Пахомова, К.К. Рихтер. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. ОЦЭиМ, 2006 год. – 460 с.
9. Хлобыстов Е. Вектор интеграции Украины: стратегическая перспектива в достижении устойчивого развития / Е. Хлобыстов, Л. Жарова // Устойчивое развитие. Журнал. – 2013. – №1. – С. 14-24.
10. На порядку денному посилення дієвості національної екологічної політики [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ecos.kiev.ua/news/view/218>.
11. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015) // Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>).

12. Романчук І.С. Проблеми формування системи управління водними ресурсами в Україні [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://economics.opu.ua/files/science/2015/men_2015/80.pdf.
13. Рассадникова С.І. Принципові засади удосконалення системи управління природокористуванням / С.І. Рассадникова // Економічні інновації: збірник наукових праць / ІПРЕЕДНАУ. –О., 2015. – Вип. 60, Книга II: С. 127-137.
14. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
15. Макашева З.М. Исследование систем управления: уч.пособие / З.М. Макашева. – М.: КНОРУС, 2008. – 176 с.
16. Воронкова А.Э. Современные технологии управления промышленным предприятием: [монография] / А.Э. Воронкова, А.В. Козаченко, С.К. Рамазанов, Л.Е. Хлапенюк. – К.: Либра, 2007. – 256 с.
17. Рассадникова С.І. Методологічні принципи оптимізації функцій управління природокористуванням [Електронний ресурс] / С.І. Рассадникова // Матеріали четвертої Міжнародної науково-практичної Інтернет – конференції «Актуальні проблеми теорії та практики менеджменту», ОНПУ, 21-22 травня 2015 року м. Одеса // Режим доступу: http://economics.opu.ua/files/science/2015/men_2015/80.pdf.
18. Державно-приватне партнерство у розбудові екологічної інфраструктури: становлення, особливості, інвестиції. [Електронний ресурс] / С.І. Рассадникова // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2012. – № 1 (2). – С. 133-142. – Режим доступу до журн.: <http://economics.opu.ua/files/archive/2012/n1.html>.

Надано до редакції 20.09.2015

Рассадникова Світлана Іванівна / Svetlana I. Rassadnykova
rassadnikovas@mail.ru

Посилання на статтю / Reference a Journal Article:

Система управління приро-докористуванням: процеси удосконалення та теоретичні основи [Електронний ресурс] / С. І. Рассадникова // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2015. – № 5 (21). – С. 167-174. – Режим доступу до журн.: <http://economics.opu.ua/files/archive/2015/n5.html>