

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Крутякова В.І., Харічков С.К.

Сформульовано пропозиції щодо модернізації системи регіонального управління та організації контрольно-інституційних функцій в сфері природокористування в контексті сучасної адміністративної реформи в Україні.

В контексті основних концептуальних засад адміністративної реформи в Україні, що започаткована Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», однією з найактуальніших проблем визначається оптимізація та модернізація системи організації та управління природокористуванням в Україні. Мова йдеться, перш за все, про запровадження нових організаційно-управлінських рішень щодо активізації сучасної природо-ресурсної та екологічної політики України та, зокрема, трансформаційні перетворення організації контрольно-інспекційних функцій в новій моделі управління природокористуванням у державі.

Особливої уваги на теперішньому етапі реформування адміністративно-управлінської системи в сфері природокористування потребує питання про запровадження нових підходів до вирішення проблеми на регіональному (місцевому) рівні за умови необхідності переносу «центру тяжіння» від загальнодержавного рівня управління на регіональний рівень управління та рівень місцевого самоврядування, наближення управлінських функцій та повноважень до безпосереднього природокористувача та громади, на умовах життєдіяльності та розвитку яких це, перш за все, віддзеркалюється.

Виходячи з вищезазначеної постановки та актуальності питання, що є предметом пропонованої доповідної записки, наведемо пропозиції та відповідні аргументи до них у наступному поєднанні концептуально-методичних та конструктивно-рекомендаційних висновків.

1. Вихідні положення щодо запровадження нової регіональної моделі організаційно-управлінської системи природокористування в Україні констатують положення Указу Президента України №1085/2010 стосовно утворення таких органів центральної виконавчої влади:

- Міністерства екології та природних ресурсів України;
- Державної екологічної інспекції України;

- Державної служби геології та надр України;
- Державного агентства водних ресурсів України;
- Державного агентства екологічних інвестицій України;
- Державного агентства земельних ресурсів України;
- Державного агентства лісових ресурсів України;
- Державного агентства рибного господарства України.

Така модернізована система центральних органів виконавчої влади в сфері використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища спрямована на: організаційно-адміністративний розподіл функцій державного управління (формування державної природно-ресурсної політики), контролю та функцій господарської діяльності в сфері природокористування.

2. З метою оптимізації системи управління використанням природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища на регіональному рівні, унеможливлення дублювання цією регіональною системою повноважень центральних органів виконавчої влади, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності управління природокористуванням на регіональному рівні пропонується створення єдиної системи (структури) інтегрованого регіонального управління всім регіональним комплексом природних ресурсів і інших видів природного капіталу (до яких відносяться надра, водні, земельні, лісові, рибні, природні рекреаційні ресурси, атмосфера, біорізноманіття, природно-заповідний фонд, екологічна мережа тощо), охорони навколишнього природного середовища, а також забезпечення природно-ресурсної та екологічної безпеки.

Це завдання може бути вирішено шляхом утворення єдиного регіонального органу управління – Департаменту регіональної екологічної політики та природокористування (назва умовна), - якому доручається акумуляція та реалізація всіх функцій та повноважень місцевого органу виконавчої влади в галузі використання та охорони природних ресурсів і охорони довкілля, що визначені статтею 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», а також регіональних органів відповідних Міністерств та відомств, відповідальних за організацію та управління природокористуванням на регіональному та місцевому рівнях, які ліквідуються, реорганізуються та утворюються згідно Указу Президента України №1085/2010.

Основними завданнями такого єдиного регіонального органу організації та управління природокористуванням (на рівні адміністративно-територіальних одиниць України) мають бути визначені такі:

- забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання,

відтворення та охорони природних ресурсів (земля, надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі;

- здійснення управління та регулювання у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, у сфері поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), пестицидами та агрохімікатами, організації, охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, формування, збереження та використання екологічної мережі;

- інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища на відповідній території, оперативне оповіщення про виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та про хід виконання заходів щодо їх ліквідації.

Створення єдиного регіонального органу організації та управління природокористуванням на рівні адміністративно-територіальних одиниць України передбачає відмову від необхідності утворення відповідних виокремлених регіональних структур Міністерств та інших органів центральної виконавчої влади, що визначені відповідальними за реалізацію природно-ресурсної політики в Україні вищезазначеним Указом Президента України №1085/2010.

Внутрішня структура запропонованого регіонального органу має бути визначена, перш за все, необхідністю охоплення своїми функціями та повноваженнями усього комплексу складових регіональної природно-ресурсної та екологічної політики (земля, вода, атмосфера, надра і таке інше), а також природно-географічними особливостями території та адміністративно-територіального устрою регіону (наприклад, створення секторальних підрозділів згідно зонування території тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці).

3. В контексті нових підходів до регіональної моделі адміністрування у сфері використання природних ресурсів, відтворення їх потенціалу, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення природно-ресурсної та екологічної безпеки особливого значення набуває питання про трансформаційні перетворення системи організації контрольно-інспекційних функцій в новій моделі управління природокористуванням як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях.

Реалізація контрольно-інспекційних функцій в контексті започаткованої адміністративної реформи має поступово наблизитись до

запровадження принципу обов'язкового роз'єднання їх з функціями охорони довкілля та використання його природно-ресурсного потенціалу, та у своїй новій моделі набути риси системності, комплексності та однозначної повноцінності для різних сфер природокористування: загального, земельного, водного, надрокористування, поводження з відходами, забезпечення радіоекологічної безпеки і таке інше.

Слід констатувати, що через сучасну неефективну систему виконання контрольно-інспекційних функцій в сфері природокористування виникає багато проблем, серед яких ми виділяємо:

- низький рівень вимогливості контрольно-інспекційних органів в сфері природокористування щодо діяльності та функціонування суб'єктів природокористування;

- використання застарілих організаційних схем та технологій контрольно-інспекційної діяльності;

- недосконалість методології та недосконалість методичного, інформаційного, а також технічного забезпечення контрольно-інспекційних органів;

- консервативність самої системи організації цих органів, що уповільнює реформування механізмів їх діяльності в умовах переходу до ринкової економіки і здійснення суттєвих якісних та структурних змін в реалізації відповідних контрольно-інспекційних та пов'язаних з ними функцій;

- розмаїття наявних технологій і відповідних контрольно-інспекційних процесів, суттєва різниця в рівні їх організації та технічної забезпеченості до адекватної сучасним вимогам оцінки виконання суб'єктами природокористування законодавчо встановлених норм та правил раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення ресурсної і екологічної безпеки.

Все вищезазначене обумовлює актуальність трансформаційних перетворень та модернізації нині діючої контрольно-інспекційної системи в сфері природокористування з додержанням принципів подолання негативних тенденцій і штучно створених суб'єктивних перешкод, які фактично, на теперішній час паралізують реальний поступ в напрямі державного управління в сфері природокористування і умонтування останнього в загальну стратегію розвитку України на принципах сталості, офіційно визнаних на урядовому рівні та політично підтверджених вищим рівнем представництва нашої країни на Йоганнесбургському Саміті 2002 р.

Принциповими засадами запропонованих трансформаційних змін мають стати:

- впровадження комплексного функціонального (ні яким способом галузевого) підходу в управлінні природним капіталом, його раціональним використанням та відтворенням, охороною довкілля,

забезпеченням ресурсної і екологічної безпеки розвитку;

- організаційно-адміністративне розмежування, з одного боку, функцій стратегічного та тактичного управління природокористуванням, і контрольно-інспекційних функцій у сфері природокористування - з іншого;

- запровадження системи інтегрованого державного управління (як у сфері реалізації функцій стратегічного управління та поточного регулювання, так і стосовно контрольно-інспекційних функцій) усім комплексом раціонального використання природних ресурсів та інших видів природного капіталу (надра, водні, земельні, лісові, водні живі, рекреаційні ресурси, атмосфера, біорозмаїття, генетичний банк рослин та тварин, асиміляційний потенціал довкілля і таке інше), охорони навколишнього природного середовища та забезпечення ресурсної і екологічної безпеки розвитку.

Найбільш прийнятною моделлю, що має реалізувати вище визначені принципи та підходи стосовно трансформаційних перетворень нині діючої системи контрольно-інспекційних функцій у сфері природокористування, на наш погляд, може стати створення на загальнодержавному рівні Національної ресурсної та екологічної інспекції при Кабінеті Міністрів України як єдиного державного позавідомчого контрольно-інспекційного органу у сфері природокористування, з відповідною ліквідацією усіх діючих контрольно-інспекційних інституцій, органів та установ ресурсної та екологічної спрямованості та передачею їх обов'язків і повноважень до новостворюваної Національної інспекції.

Структурно Національна ресурсна та екологічна інспекція України має включати систему Державних інспекцій за видами природних ресурсів (земельні, лісові, водні, ресурси надр, ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони), Державну екологічну інспекцію України з відповідними інспекційними службами у сфері поводження з відходами, у сфері впливу фізичних чинників - шум, електромагнітні поля, радіація, вібрація, тощо - на довкілля, у військовій сфері, а також комплекс відповідних відділів, що забезпечують діяльність вищезазначених Державних ресурсних та екологічної інспекцій.

Територіальна структура Національної ресурсної та екологічної інспекції України має складатися з відповідних регіональних підрозділів (з правами юридичної особи) в Автономній Республіці Крим, областях України, м. Києві та м. Севастополі.

На подальших етапах адміністративно-територіальної реформи бажано скоротити чисельність регіональних структурних підрозділів Національної ресурсної та екологічної інспекції України шляхом утворення відповідних міжрегіональних підрозділів, повноваження яких поширюються на декілька суміжних адміністративно-територіальних

одиниць.

Побудована за вищезазначеними принципами Національна контрольно-інспекційна система в сфері раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення ресурсної і екологічної безпеки буде відповідати загальновизнаній логіці суб'єкт-об'єктних відносин, тобто відсутності ситуації підпорядкування контрольних органів тій системі, відносно якої вони здійснюють контроль, та дійсно реалізовувати принципи дотримання національних інтересів України щодо переходу до збалансованого природокористування та сталого розвитку шляхом впровадження адекватних інституційних перетворень та відповідних заходів адміністративної реформи.

Abstract

Krutyakova V.I., Kharichkov S.K.

Areas of reform of regional administration and organization of control in the sphere of nature

Formulated proposals for modernizing the system of regional management and control of institutional functions in the sphere of nature in the context of contemporary administrative reform in Ukraine.