

УДК 502.33: 338.24.021.8

ПРИНЦИПОВІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ

Рассадникова С.І.

В статті досліджено принципові засади проведення міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористування в Україні, що направлені на уникнення дублювання функцій та підвищенні результативності управління. Визначені ключові проблеми, комплекс базових термінів, принципів підходів, принципів та критеріїв дослідження.

Постановка проблеми. Система управління природокористуванням на сьогодні не задовольняє потреб суспільства та не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, захист довкілля та раціональне використання природних ресурсів. Недостатня досконалість системи управління викликає потребу у подальшому проведенню послідовної політики та комплексної сукупності заходів, що направлені на досягнення ефективності її функціонування в умовах сучасних глобалізаційних, регіональних та інтеграційних викликів.

Дослідження проблем стану сучасного стану міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористування в Україні є актуальною темою дослідження та пов'язана з об'єктивною необхідністю вдосконалення організаційної структури та створення дієвого механізму управління природокористуванням і охороною довкілля, здатного вирішувати поставлені стратегічні завдання в сфері природокористування. В умовах екологічної кризи та ресурсного обмеження виникає потреба оптимізації організаційної структури управління за певними критеріями шляхом уникнення дублювання функцій як напрямів державної діяльності. З одного боку, необхідно забезпечити виконання певного обсягу функціональних обов'язків у рамках організаційної структури управління, а з іншого, – мінімізувати витрати на склад системи управління та виконавчого апарату. Організаційна система управління природокористуванням потребує подальшого удосконалення та трансформації в рамках проведення адміністративно-територіальної реформи в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем управління природокористуванням присвячені наукові праці таких провідних вчених як Б.В.Буркинський, І.К. Бистряков, О. О. Веклич, В.А.Голян, Б.М.Данилишин, Л.Г. Мельник, В.С. Міщенко, М.А.Хвесик, Шевчук В.Я, Є.В. Хлобистов, Л.В. Левковська[1-8].

Розгляд численних публікацій у наукових і спеціальних виданнях, концептуальних підходів до досліджуваної проблематики відображає наявність різних методологічних та прикладних наукових розробок щодо організації та механізмів управління природокористуванням. Найбільш значного розповсюдження отримав по-ресурсний та по-компонентний підхід щодо удосконалення системи управління природокористуванням (управління водними, земельними, лісовими та іншими природними ресурсами). Водночас спостерігається відсутність достатньої уваги проблемам створення загальної теоретико-методологічної та методичної бази управління природокористуванням як єдиної системи.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Теоретичні і прикладні проблеми міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням в Україні залишаються за межами уваги вчених і предмету наукових досліджень. Новизна результатів дослідження полягає в тому, що дослідження спрямовано з позиції комплексного підходу на розробку принципів основ аналіз міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням в Україні, визначені існуючих проблем та загальних шляхів їх вирішення.

Мета і завдання статті. Мета статті — полягає в науковому аналізі та узагальненні існуючого стану та розробки методологічних засад, висновків щодо міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористування в умовах удосконалення системи управління в Україні та орієнтації на досягнення сталого розвитку.

Для досягнення поставленої мети визначено такі **завдання:**

- визначити проблему та провести аналіз існуючого стану міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористування в Україні;
- узагальнити та розробити теоретико - організаційні основи міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористування;
- сформулювати методологічні принципи та упорядкувати систему критеріїв вивчення та проведення розмежування функцій організації та управління природними ресурсами;

- запропонувати загальні шляхи удосконалення міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням відповідно до міжнародних принципів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для подолання існуючих достатньо гострих проблем у системі управління природокористуванням важним напрямом стає розробка принципових основ оптимізація розмежування функцій управління природними ресурсами між різними відомствами, структурними елементами управління.

Ключовими проблемами української системи управління природними ресурсами є:

- розгалужена й складна організаційні структури управління природокористуванням в результаті попередніх реформувань правоохоронних органів з незадовільною функціональною діяльністю, а в окремих випадках низькою керованістю;

- підпорядкованість об'єктів окремих видів природних ресурсів між різними відомствам, розподіл відповідальності, обов'язків, певних завдань управління між різними відділами відомств;

- галузева розпорошеність природних ресурсів між різними гілками влади і відомствами, що ускладнює комплексне планування та управління, відділення пріоритетних проблем;

- ізольоване регулювання природоохоронних та ресурсних проблем, по компонентне управління природними ресурсами, в той же час коли вони взаємозв'язані через процесі в атмосфері, гідросфері, літосфері, біосфері.

Наведені проблеми організації та управління природокористуванням продовжують поглиблюватися в умовах економічної кризи і вимагають удосконалення системи управління, які полягають у забезпеченні підвищенні результативності та оптимізація системи державного управління природними ресурсами з дотриманням принципів сталого розвитку системи.

Принципові основи міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням, з одного боку, це складова частина загальних принципів в сфері природокористування, с другого — підсистема принципів управління у цілому. Принципи – це вихідні положення, згідно яких будується система органів управління та реалізується функція організації управління, проводиться розмежування функцій і компетенції органів управління різними видами природних ресурсів, формуються цілі та завдання, які ставляться та впроваджуються органами управління.

Розробка принципів 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. Підготовка практичних управлінських інновацій та удосконалення системи управління згідно поставлених цілей і задач у відповідь на зміни середовища і виклики часу потребує зваженої та обґрунтованої теоретичної та науково-методичної основи.

При формуванні принципів засадах управління природокористуванням потрібно враховувати та кореспондувати з концептуальними принципами реформування економіки країни, що є системоутворюючим положенням.

Для раціоналізації та 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 до базових понять предмета та об'єкту даного дослідження. 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.

Для раціоналізації та 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 до базових понять предмета та об'єкту даного дослідження.

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.

У найбільш загальній формі функції управління в сфері, що розглядається, врегульовані у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [9]. Так, у ч. 1 ст. 16 зазначається, що управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Зазначену класифікацію, однак, не в повному обсязі, підтримують також Є. Ф. Глухачов та О. Д. Настечко [10, с. 38].

Для цілей нашого дослідження буде використано запропонований лінійний спосіб поділу визначення функцій органів управління, котрий дозволяє послідовно розглянути весь ряд функцій, які є визначальними для цього виду управління. Міжвідомче розмежування проводиться, з авторських позицій, за такими основними функціями управління природокористування, які представлено на рисунку 1.



Рисунок 1. Класифікація функцій управління природокористування

Пропонуємо також, перелік існуючих природних ресурсів, якій доцільно використовувати для аналізу міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням: мінерально-сировинні ресурси; водні ресурси; ресурси атмосфери; земельні ресурси; лісові ресурси; ресурси біологічні та біорізноманіття; рибні ресурси; комплексні ресурси: рекреаційні ресурси, природно-заповідний фонд; космічні ресурси.

Виходячи із викладених вище проблем та визначення особливості управління природокористування як суспільного виду діяльності спрямованої на координацію дій щодо функціонування єдиної системи природокористування, можемо сформулювати теоретичні основи міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням.

Система управління природокористуванням базується на організаційному поєднанні діяльності органів державної влади, які і є суб'єктами державного управління та включає у себе також регіональні органи влади, органи місцевого самоврядування й громадські організації.

Для з'ясування основних правил та положень, згідно яких проводиться міжвідомчого розмежування функцій управління природокористуванням пропонуємо визначити основні методологічні принципи та критерії, їх сутність, функціональне призначення. Принципи повинні відображають нові тенденції в розвитку державного управління природними ресурсами та охороною довкілля, враховувати сучасний стан, наукові та практичні досягнення в сфері управління.

Основні методологічні принципи міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням як основні теоретичні узагальнення та основні правила управління, що відображають певні тенденції розвитку системи управління та реалізуються в процесі здійснення своїх функцій суб'єктом управління. Система методологічних принципів, які створюють фундамент методології системи управління сферою природокористування, окремими видами природних ресурсів представлено на рисунку 2.



Рис. 2. Система методологічних принципів міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням в Україні

Розроблення принципів основ розмежування функцій управління природокористуванням дозволяють обґрунтувати мету, цілі і стратегічні завдання, виявити основні *признаки (критерії)* згідно яких проводиться

міжвідомче розмежування функцій управління природними ресурсами на єдиних методологічних принципах та забезпечується подолання дублювання напрямів діяльності державних органів влади.

На основі критеріїв упорядкованих у вигляді системи, на яких базується міжвідомчого розмежування функцій організації та управління природокористуванням, проводиться внесення змін в систему управління природними ресурсами. В якості критеріїв для проведення міжвідомчого розмежування функцій управління окремими видами природних ресурсів використовуються наступні критерії:

- відповідність функцій управління поставленим стратегічним і тактичним цілям і задачам;
- необхідність забезпечення виконання певного обсягу функціональних обов'язків у рамках організаційної структури управління;
- ліквідування дублювання функцій, розмежування внутрішньо суперечливих функцій та функцій, які не пов'язані між собою;
- зниження трансакційних витрат та негативних екстернальних ефектів прийняття управлінських рішень, напрямів та видів діяльності, виконання функцій управління, які проводяться різними відомствами, агентствами, підрозділами міністерств з метою досягнення однієї мети або задачі управління;
- мінімізація сукупних витрат за життєвий цикл об'єкта управління на одиницю його корисного ефекту;
- забезпечення підвищення якості та економічності виконання;
- підвищення результативності та ефективності виконання функцій шляхом реформування і ліквідації їх дублювання;
- розмежування господарських та контрольних функцій управління.

Висновки. Управління природокористуванням має в основному галузеву й адміністративно-територіальну структуру, основні функції управління розподілені між значною кількістю державних органів, внаслідок виникає паралелізм і дублювання при здійсненні деяких функцій управління. Система управління природокористування потребує підвищення ефективності управлінських рішень та заходів, реформування та чіткому законодавчому розподілу функцій екологічного і господарського управління.

Дослідження системи управління природокористуванням и проблем їх функціонування, пов'язаних з проведенням раціоналізації міжвідомчого розмежування функцій управління та ліквідацією їх дублювання. Для досягнення цієї мети запропоновано удосконалення системи управління природними ресурсами на основі розроблення узагальненої моделі міжвідомче розмежування функцій управління природокористуванням,

методологічних принципів та базових критеріїв. Оптимізація організаційної структури управління здійснюється з урахуванням критерію необхідності забезпечити виконання певного обсягу функціональних обов'язків у рамках організаційної структури управління, удосконалення інституційного та нормативно-правового забезпечення. Система управління природними ресурсами повинна враховувати єдність усіх природних компонентів і чинників єдиної соціально-еколого-економічної системи території.

Література

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.Харічков. – Одесса: Фенікс, 2005. – 575 с.
2. Буркинський Б.В. Економічний вектор стратегії сталого розвитку України/Л.Є.Купінець, С.К.Харічков //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. Полішук// АгроСвіт: інформаційно-аналітичний журнал. – 2011.- № 23 - С.2-6.
5. Данилишин Б.М., Хвесик М.А., Голян В.А. Економіка природопользования/ 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. - 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. Хлобыстов Е. Вектор интеграции Украины: стратегическая перспектива в достижении устойчивого развития / Е. Хлобыстов, Л.Жарова // Устойчивое развитие. Журнал.- 2013. -№1. – С. 14-24.
9. Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ - Відомості Верховної Ради

України (ВВР), 1991, № 41, ст.546. Редакція від 01.01.2015, [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

10. Глухачов Є. Ф. Підвищення ефективності механізмів захисту довкілля в умовах економічної кризи / Є. Ф. Глухачов, О. Д. Настечко // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – №1(37) [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/2/03.pdf.

Abstract

Rassadnikova S.I.

Improvement of fundamental principles of environmental management.

In the article the fundamental principles of separation of functions interagency organization and management of nature in Ukraine, aimed at avoiding duplication and improving performance management. The key problem, a set of basic terms, principles-based approach, the principles and criteria of the study.