

ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Садченко Е.В.

У статті розглянуто питання оцінки ефективності адміністративного управління у сфері природокористування. Пропозиції оцінки функціонування державного апарату з точки зору функціональності, тобто забезпечення виконання завдань і функцій держави та затрат. Пропоновані критерії ефективності адміністративного управління в сфері охорони довкілля та природокористування.

Постановка проблемы. Проблема повышения эффективности административного управления в частности в сфере природопользования актуальна для любой страны независимо от уровня его политического и социо-эколого-экономического развития. Для ее решения постоянно проводятся разноплановые реформы системы государственного управления, создаются многочисленные критерии определения эффективности функционирования государственных органов. Важное значение, для повышения качества оценки эффективности административного управления в сфере природопользования в Украине для реализации ее стратегической цели - интеграции в ЕС, имеет зарубежный опыт. В Украине создан Центр содействия институциональному развитию государственной службы для обеспечения информационно-аналитической, экспертной и организационной поддержки развития государственного управления, усиление институциональной способности государственной службы в Украине и ее адаптации к стандартам Европейского Союза. В рамках этого центра должны рассматриваться вопросы административного управления в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды как часть общей структуры государственного управления.

Государственная служба является ключевым элементом системы государственного управления, от эффективности функционирования которого зависит степень удовлетворения законных интересов граждан,

успешность деятельности правительства и в конечном итоге - стабильное развитие страны и ее конкурентоспособность на международном рынке. Невозможно рассматривать реформирование государственной службы в отрыве от административной реформы. Эти процессы взаимосвязаны, поскольку в основе успеха институциональных реформ лежат:

- во-первых, создание структурных предпосылок на основе анализа функций государственных учреждений;
- во-вторых, развитие их институциональной способности через обучение, введение четких стандартов и процедур работы.

Две главные функции государственной службы - это выполнения обязательств государства перед гражданами через предоставление государственных услуг и обеспечение формирования, реализации и оценки влияния государственной политики. Обе эти функции новые для украинской бюрократии, равно как и сам институт государственной службы для Украины. 23 апреля в стенах парламента хотели принять за основу совершенно новый закон «О государственной службе», но многочисленные замечания и недоработки не позволили его утвердить. Принципиальными новшествами законопроекта были бы разграничения политических и административных должностей и урегулирование статуса государственного служащего, исключительно конкурсные процедуры отбора и обеспечение равного доступа на все должности государственной службы, сочетание системы вознаграждений с оценкой работы и объективные основания продвижение по службе, усиление персональной ответственности за выполнение обязанности и создание условий прозрачной деятельности государственных органов. Управление в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды - регулируемые правовыми нормами общественные отношения, в которых реализуется деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, направленные на обеспечение эффективного использования природных ресурсов, охрану окружающей природной среды, экологическую безопасность юридическими и физическими лицами, соблюдение экологического законодательства, предупреждение экологических правонарушений и защита экологических прав граждан. Принцип эффективности государственного управления характеризуется результативностью. Эффективное государственное управление в области экологии и природных ресурсов всегда было и является основой обеспечения благополучия общества. Оно зависит от расходов на содержание аппарата управления и результатов управления.

Анализ достижений и публикаций по теме исследования данной проблемы. Результатом внедрения вышеуказанных новаций станут централизация государственной службы, усиление роли специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам государственной службы, а также его территориальных органов с целью реализации единой государственной политики и контроля за соблюдением нового законодательства в сфере государственной службы на всей территории Украины, что согласовано с представителями программы SIGMA / ОЭСР и соответствует международным нормативно-правовым актам.

SIGMA оказывает содействие странам Центральной и Восточной Европы в развитии современных административных систем. Данные системы помогут им в подготовке к вступлению в члены Европейского союза (ЕС), а также в укреплении демократических учреждений, оздоровлении управления финансовыми ресурсами и интеграции в мировую экономику.

Страны Центральной и Восточной Европы работают над созданием эффективной и надежной административной системы, подобной тем, которые существуют в странах-членах Европейского союза. Это необходимо для удовлетворения так называемых “Копенгагенских критериев” вступления в ЕС, и практического применения «*acquis communautaire*» (существующее законодательство Европейского сообщества).

SIGMA оказывает содействие в пяти ключевых направлениях: система управления и административно-правовая база государственной службы; государственные финансы и аудит; государственные закупки; формирование политики и координация; стратегия и реформирование системы государственного управления. Программа SIGMA осуществляет оценку систем управления и учреждений; нормативно-правовых баз; стратегий реформирования и планов действий; хода реформ. SIGMA предоставляет методологию и инструменты в поддержку реформ; рекомендации по совершенствованию законодательства и административного устройства; консультации по структуре и внедрению реформ; возможности для обмена практическим опытом между странами; стратегическую документацию и проведение исследований в разных странах.

В своей работе SIGMA обращает особое внимание на финансовый контроль, государственный бюджет, контроль над госзаказами, и аудиторский контроль. Кроме того, оказывается помощь, и даются консультации в таких областях, как развитие профессиональной

государственной службы и административный надзор (и в области природопользования и охраны окружающей среды). Это - основа эффективной и надежной административной системы в целом и, в частности, в сфере экологии и природных ресурсов.

Формулирование целей статьи. Целью статьи является рассмотрение концептуальных подходов к определению эффективности политико-административного управления в сфере экологии и природных ресурсов.

Изложение основного материала с полным обоснованием полученных научных результатов. Эффективность государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования рассматривается как результат сложного взаимодействия разных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экологический факторы. Эффективности государственного управления должна оцениваться по степени защищенности сбалансированных интересов общества и государства, а работу государственного аппарата можно признать эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов государства и население, социальных групп и каждого человека, в частности, в области экологии и рационального использования природных ресурсов. Таким образом, можно выделить следующие критерии эффективности административного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования:

- степень соответствия направления, содержания и результатов деятельности управленческих структур и работников тем ее параметрам, которые определены функциями и статусом управленческого работника в области экологии;

- законность решений и действий соответствующих управленческих структур и работников, потому что соблюдение правовых и других установленных норм является предпосылкой эффективности управления;

- характер и объем взаимосвязей с трудовыми коллективами, гражданской общественностью и с окружающей средой, который при дополнительных затратах всегда повышает ее обоснованность и результативность;

- авторитетность в области экологии решений и действий управленческих структур и работников;

- правдивость и целесообразность управленческой информации, которая выдается управленческими структурами и работниками;

- адаптивность к условиям современного хозяйственного механизма и окружающей природной среды.

Добросовестность в системе государственного экологического управления является важным условием эффективного функционирования государства, обеспечения доверия к власти и создания условий для устойчивого социально-экономико-экологического развития.

Таким образом, критерии эффективности можно определить, как способность государственных структур на разных уровнях успешно решать экономические, социальные, экологические, финансовые, организационные и другие задачи, достигать поставленных целей, согласовывать и координировать экономико-экологические и политические интересы разных групп населения, действуя при этом в строго определенном правовом пространстве.

Эффективность административного управления в сфере природопользования определяется как «отношение «чистых» положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат на решение данной задачи». Решение можно назвать эффективным, если достигается лучший результат в условиях заданных временных затрат или если результат получен при самых низких затратах. Содержанием деятельности административного управления в сфере природопользования является управленческая, организационная работа, которая призвана обеспечить организованность и эффективное функционирование всех сфер социо-эколого-экономической жизни. Основным структурным элементом административного управления в сфере природопользования является орган государственной власти, состоящий из служащих, должностных лиц - граждан, выполняющих управленческие функции на профессиональных принципах, имеющих государственно-властные полномочия, специальный правовой статус и официальные атрибуты должности. Эффективность административного управления в сфере природопользования - это свойство управленческих действий, решений, поведения, отображающее, как эти действия приводят к желаемому результату. Оценка тех или иных действий административного управления в сфере природопользования и их эффективность зависит, прежде всего, от критериев оценки. Оценка, которая обеспечивает эффективность деятельности административного управления в сфере природопользования, включает в себя:

- 1) субъект оценки;
- 2) объект оценки;
- 3) научно разработанные критерии оценки деятельности государственных служащих. В основном, критерии оценки - это требования, предъявляемые к служащему по занимаемой им государственной должности государственной службы;

- 4) методы оценки;
- 5) процедура оценки.

Безусловно «оценка» является основным элементом понятия «эффективности административного управления в сфере природопользования», потому что она отражает уровень развития общества, а также уровень функционирования государственной службы по вопросам экологии. Так оценивание должно осуществляться по определенным критериям. Критерий в общепризнанном понимании представляет собой определенный количественный или качественный признак, на основании которого осуществляется оценка любых явлений, проявлений функционирования материальных и нематериальных субъектов, классификация предметов материального и духовного мира, это фактически «мерило», по которому производятся отношения и мнения о целесообразности и эффективности функционирования определенного субъекта.

Для систем управления критерий должен определять эффективность управления, т.е. оценивать проявления управления, благодаря анализу которых можно определять уровень и качество управления и предоставления услуг, его соответствие потребностям общества. Именно учет качества отличает критерии управления среди других показателей, измеряющих только количественные показатели соответствующих признаков, проявлений и тому подобное. Критерии связаны с понятием эффективности, трансформируют его в себя через определенные уточнения и определения, отражают соотношение между полученными социо-экономико-экологическими результатами и затратами на их достижение. Многообразие влияния государственного аппарата на общественную жизнедеятельность, многовекторность целей и функций его деятельности, соответствующая сложность его структуры обуславливают определенные трудности относительно определения критериев оценки эффективности административного управления в природопользовании. Они также усиливаются тем, что методология исследования вопросов административного управления унаследовала подходы правовых наук, в частности административного права. В системе государственного управления в области экологии и охраны окружающей природной среды не во всех случаях учитывается единство субъекта и объекта управления, в результате чего анализы и оценки осуществляются преимущественно в рамках управленческой деятельности органов государственной власти. При этом целью и конечным результатом управленческой деятельности считают управленческое воздействие, а не его следствие.

Этим обосновывается то, что оценка функционирования государственного аппарата должно осуществляться с двух точек зрения:

во-первых, с точки зрения функциональности, то есть обеспечение выполнения задач и функций государства,

во-вторых - с точки зрения затрат.

Функциональная оценка раскрывает, характеризует и позволяет оценивать роль административного управления в области природопользования в общественном развитии, в решении тех проблем, которые возникают в процессе социально-экономического, экологического развития и общественной жизнедеятельности.

Оценка деятельности органа власти сосредоточена в основном на последствиях деятельности, так как конечной целью производства услуг и товаров в государственном секторе является не услуги и товары как таковые, а их способность удовлетворять интересы пользователей и налогоплательщиков. Важнейшими показателями являются результаты и последствия. Содержание и характер целей управления, способы и методы их реализации, восприятие их общественностью и соответствие целей потребностям общественного развития и личности - это факторы, которые непосредственно влияют на эффективность административного управления в области природопользования.

Не менее важна и затратная составляющая оценки. Дело в том, что материальные, финансовые, кадровые, интеллектуальные, информационные и прочие расходы на административное управление в области природопользования весьма велики. Значителен также объем управленческой деятельности, который выражается в реализации нормативно-правовых основ обеспечения благосостояния общества, в осуществлении организационно-распорядительных, консультативно-совещательных и нормативно-проектных полномочий, в затратах рабочего времени государственных служащих. Оценка деятельности органов административного управления в области природопользования различными субъектами осуществляется с разных позиций. Так, гражданина интересуют результаты этой деятельности; законодателя - достигнутые результаты и характер выполненной работы для выделения средств из бюджета; руководителя, государственного служащего - достижение целей, поставленных перед органом.

Это обуславливает дифференцированный подход к оценке эффективности административного управления в области природопользования, как субъекта оценки, так и объекта оценки, а именно функциональной оценки, т.е. оценки социальных последствий административного управления в области природопользования, и оценки

затратной составляющей. Функциональная оценка в данном случае представляет собой социально-экономико-экологическую категорию, которая раскрывает взаимосвязь между результатами управленческой деятельности, выраженными социальными, экономическими и экологическими эффектами и технико-экономическими показателями, и затратами управленческого труда (живого и овеществленного). Такой категорией может быть признана категория «результативности» (в иностранной специализированной литературе - «efficiency»). Проблема заключается в том, что для государственного аппарата и государственной службы разработка критериев оценки их функционирования связано с трудностями, которые обусловлены неопределенностью как полученных социально-экономико-экологических результатов, так и затрат на их достижение (последнее связано с тем, что объект административного управления также несет определенные расходы, которые не всегда можно посчитать). При этом необходимо иметь в виду следующее: во-первых, общий социальный эффект создается не только субъектами управления, но и объектами управления; во-вторых - рядом с государственным аппаратом в управлении общественными процессами принимают участие и другие субъекты механизма государства, а именно органы самоуправления, общественные объединения и т.д. Поэтому из общего социально-экономико-экологического эффекта необходимо выделить социально-экономико-экологический эффект, полученный за счет активности объектов хозяйствования (что для рыночных условий может составлять определяющую часть), социально-экономико-экологический эффект, созданный другими субъектами административного управления, и только остаток можно соотносить с деятельностью конкретного органа административного управления в сфере природопользования. При таком рассмотрении социально-экономико-экологический эффект представляет собой интегрированный критерий. Это фактически является результатом, который получает общество как в условиях потребления материальных, социальных и экологических ценностей, так и в процессе их производства. Социально-экономико-экологический эффект получается благодаря рациональной организации субъекта административного управления, оптимального функционирования объектов административного управления, согласованности их активности и деятельности с закономерностями социально-экономического и экологического состояния общества, соответствия потребностям, интересам и способности граждан. Приведенные признаки рациональности, оптимальности, согласованности и соответствия являются характерными для проявления положительного социально-экономико-экологического

эффекта. При этом должен быть устойчивым, прогрессирующим, содержать в себе источник и средство будущего развития.

Основное назначение государственного аппарата заключается в обеспечении высокого уровня здоровья, образования, безопасности и благосостояния населения. Оценивания таких показателей может осуществляться за определенный период деятельности органа или выборного лица, по сравнению с другими регионами, странами. Тем самым обуславливается использование вместо критерия «результативности» критерию «степени достижения целей» или «степени результативности» («performance»), то есть степени достижения определенных показателей благосостояния населения и переводимое как степень эффективности функционирования, которое позволяет ввести в определение эффективности работы организаций качественный аспект.

Для оценки эффективности административного управления в сфере природопользования большое значение имеют затраты на управление, но этого недостаточно, ввиду того, что не возможно учесть в полной мере социальную значимость, качество предоставления услуг и т.д. Затратная составляющая оценки эффективности административного управления в сфере природопользования зафиксирована такими критериям, как производительность («productivity») и рабочая нагрузка («workload»). Эти критерии можно назвать вторичными, потому что они фактически оценивают внутреннюю деятельность органа власти или его структурного подразделения.

Эти критерии находятся под влиянием двух групп факторов. Первая - факторы, связанные с организацией управленческого процесса. К ним можно отнести: целесообразность предоставления органа (его структурному подразделению) определенных полномочий по выработке определенных управленческих решений, соответствие структуры органа, его штатное расписание и штата предоставленным полномочиям, оптимальность технологии управления или регулирования и принятия управленческих решений, рациональность нормативного урегулирования управленческой деятельности и тому подобное.

Вторая группа факторов интегрирует вопросы организации трудовой деятельности государственных служащих. Она включает формирования персонального состава органа кадрами необходимой квалификации, создание необходимых социальных, материальных, информационных, психологических условий для производительного труда и тому подобное.

Главным вопросом становится эффективная организация процесса административного управления природопользованием в системе государственного управления между собой и внешними агентами, а не

высвобождение средств вследствие изменения бюджета, сокращения государственных экологических программ, продажи государственного имущества или других мер экстенсивного характера. Ни рыночные инструменты, ни жесткая административная система не в состоянии сами по себе обеспечить удовлетворительное социальное качество государственного управления, с учетом административного управления в природопользовании в условиях, когда к нему предъявляются требования конкурентоспособности, разнообразия услуг и одновременно увеличения государственных расходов, максимальной справедливости их распределения.

При рассмотрении изменений в подходе к анализу условий эффективного управления через призму развития моделей организационных систем, можно выделить три типа таких системных моделей:

- механический тип организационной системы;
- адаптивный тип организационной системы;
- креативный тип организационной системы.

Таким образом, новый системный показатель эффективности административного управления в сфере природопользования стал еще более сложным, поскольку он включает в себя как исторические, экономические, психологические (мотивационные), так и структурно-коммуникативные и экологические составляющие.

Выводы по данному исследованию и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. Можно сделать вывод - административное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине имеет невысокую эффективность. Поиск и реализация самых важных путей повышения эффективности государственного управления - необходимая объективная предпосылка недопущения кризиса власти и управления и его преодоление.

Надо отметить, что для оценки эффективной деятельности административного управления в сфере природопользования, а также формирования условий труда, формирования и реализации государственно-служебных отношений государственных служащих должны разрабатываться и совершенствоваться нормы и стандарты оказания услуг, профессионально-квалификационные характеристики должностей и должностные инструкции, исследоваться нормы времени (например, в Федеративной Республике Германия нормирована вся деятельность государственных служащих не только во временном измерении, но и в стоимостном), исследоваться процедурные,

процессуальные, технические и другие проблемы принятия решений и контроля за их выполнением. Тем самым отдельные направления оценки деятельности органа управления могут заменяться систематическим контролем за эффективностью его деятельности.

Литература

1. Sadchenko O. V. Entrepreneurial environmental management model of marketing in a political-administrative system of Ukraine [Internet source] / O. V. Sadchenko, I. Yu. Nosachov // Economic Processes Management: International Scientific E-Journal. – 2015. – № 1. – Access mode: http://epm.fem.sumdu.edu.ua/download/2015_1/2015_1_3.pdf
2. Садченко Е.В. Управление социетальными системами в условиях инновационно-экологического развития общества /Е.В. Садченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент: зб. наук. праць. – Одеса, 2015. – Вип. 9. - С. 32-36.
3. Садченко Е.В. Политико-административная система антрепренерского типа управления природопользованием в современных условиях / Е.В. Садченко / Економічні інновації: зб. наук. праць. – Одеса, 2014. – Вип. 58. - С. 302-312.
4. Садченко О.В. Ризик-екоменеджмент як інструмент управління економіко-екологічними ризиками / О.В. Садченко, М.М. Барчан // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки. – Херсон, 2014. – В. 9. – Ч. 3. – С. 158-161.

Abstract

Sadchenko E.V.

Efficiency of administration in environmental management.

The questions assess the effectiveness of the administration in the field of environmental management. An evaluation of the functioning of the state apparatus, from the point of view of functionality, i.e. the enforcement of the tasks and functions of the state, and - costs. Stand out performance criteria for administration in the field of environment and natural resources.