

УДК (338.48:504)+332.122

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ У ДЕРЖАВАХ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ПРОСТОРУ

Сааджан І.А.

Досліджено інституційні передумови, існуючі тенденції та специфіка розвитку сфери управління природокористування в країнах пострадянського простору

Актуальність дослідження Структурна криза економіки та складна екологічна ситуація, що склалася останнім часом в Україні та її окремих регіонах, породжує валику кількість соціально - економічних, ресурсних та екологічних проблем, що обумовлює актуальність і необхідність вдосконалення організації та управління ресурсокористуванням і охороною навколишнього середовища. Особливого значення набувають дослідження зарубіжного досвіду, та, в першу чергу, досвіду країн пострадянського простору щодо проблеми та шляхів її вирішення, що історично обумовлювалось єдиною організаційною платформою.

Аналіз досліджень. Питаннями організації та управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального ресурсокористуванням займалися спеціалісти та вчені різних країн та по різних напрямом, серед яких І.А. Александров, О.Е. Астафьева, Б.В. Буркинський, В.А. Галан, Ю.А. Израель, В.М. Степанов, С.К.Харічков, М.А.Хвесик, Я.В. та інші [1-4].

Аналіз досліджень в даній сфері показав, відсутній за останні роки комплексний сучасний науковий аналіз щодо предмету та об'єкту дослідження, що набуває особливого значення в зв'язку з постійними трансформаціями, як саме у країнах пострадянського простору, як віддзеркалення внутрішніх процесів включно ринкових, які відбуваються, так і зрушеннями, обумовленими міжнародними викликами та домовленостями до яких вони приєднуються. Тому деякі дослідження мають бути перманентними з огляду на адаптацію щодо сучасного економічного розвитку та відповідність міжнародним вимогам і критеріям щодо забезпечення принципів ринкової економіки.

Невирішені проблеми Несприятливий стан навколишнього природного середовища викликано зниженням ефективності роботи державних органів влади. Проведення адміністративних реформ, відсутність нормативно - правового закріплення окремих ланок механізму реалізації системи екологічного контролю, практичне здійснення якого є одним з найбільш застосовуваних організаційно-правових засобів управління в діяльності органів влади щодо природокористування, покликане забезпечувати раціональне використання природних ресурсів і попереджати негативний вплив на навколишнє середовище, сприяти збереженню рівноваги в екосистемах, впливати на формування державної екологічної політики.

Постановка завдання

Удосконалення організаційних структур у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища в Україні має спиратися не тільки на власний досвід і звичні схеми реалізації, а й на досвід інших країн, імплементація якого виявляється можливою шляхом ідентифікації існуючих проблем з механізмами їх реалізації для побудови або вдосконалення організаційної системи, окремих її підсистем і елементів. Тому цілю роботи є дослідження організації та управління охороною навколишнього природного середовища та раціональним ресурсокористуванням країн пострадянського простору.

Завданнями дослідження є:

- розробка системи принципів щодо аналізу управління природокористуванням;
- аналіз систем організації і управління природокористуванням, їх структур та функцій в країнах, розташованих на пострадянському просторі.
- встановлення зв'язків організації та управління зі специфікою і характером екологічних проблем, співвідношенням накопиченої небезпеки та екологічного ризику, наявністю проблемних районів, природних об'єктів, територій та інші.
- виділення загальних і специфічних моментів для узагальнення та розробки пропозицій щодо доцільності застосування в Україні.

Визначення системи принципів щодо аналізу управління природокористуванням у країнах пострадянського простору

Засновує аналізу систем структур організації та управління охороною навколишнього природного середовища та раціональним ресурсокористуванням різних країн як єдиної платформи щодо її дослідження та оцінки ефективності мають бути покладена система

наукових принципів та сучасних вимог, які відповідають міжнародним цивілізаційним відношенням, а саме:

Основні наукові принципи, які покладено у основу дослідження як віддзеркалення проблем стосовно ефективності управління у сфері були такі:

- системний підхід якій розуміє відношення до природи як до системи та управління її як системою;

- територіального програмування, якій базується на чітко розробленій системі цілей та яка враховує як інтереси " знизу " - регіонів і громад , так і загальнонаціональні пріоритети за для сприяння ефективного розвитку національної економіки;

- комплексність щодо диференціації функцій охорони та раціонального природокористування; яка враховує особливості організації та природно-ресурсної компоненти. Принцип комплексності визначає взаємозв'язок чи диференціацію функцій щодо управління охороною навколишнього природного середовища та раціональним ресурсокористуванням;

- протиріччя та незбалансованість державного та регіонального управління;

- стабільність та діалектичний розвиток законодавства у спеціальній сфері;

- субсидіарність, як частина Права Європейського союзу щодо перешкоджанню централізації;

- відповідність сучасним вимогам:

Принцип збалансованості державного та регіонального управління стосується наявності протиріччя та дублювання функцій щодо державного та регіонального управління.

В основу принципу відповідності сучасним вимогам покладено:

- зв'язок зі суспільством;

- зв'язок з іншими країнами та міжнародними домовленостями;

- децентралізація як перерозподіл владних повноважень, ресурсів, бюджету, надання диференційованих дотацій із загального бюджету та міжнародних фондів на користь менш розвинутих та проблемних регіонів;

- діалектичний розвиток.

Визначена система наукових принципів як віддзеркалення проблем має бути застосована задля аналізу управління природокористуванням країн пострадянського простору В силу різноманіття господарської специфіки та природних умов регіонів України вони істотно

розрізняються і за характером пріоритетних екологічних проблем і, відповідно, функціям управління. В цьому зв'язку поряд із загальними заходами екологізації соціально - економічного розвитку, особливого значення набуває створення специфічних підходів і формування управління, щодо природокористування. Стосовно до вдосконалення системи управління охороною навколишнього середовища це передбачає, в першу чергу, моделювання ефективних організаційних структур на основі упорядкування їх функцій та оптимізації взаємодій. Тому актуальним є дослідження досвіду щодо організації та управління природокористуванням за кордоном та в країнах пострадянського простору зокрема.

В силу різноманіття господарської специфіки і природних умов регіонів України вони істотно розрізняються і за характером пріоритетних екологічних проблем, і відповідно функціям управління. В цьому зв'язку особливого значення набуває як державний, так і регіональний аспект управління охороною навколишнього середовища, який вимагає поряд із загальними заходами екологізації соціально - економічного розвитку, створення специфічних підходів і формування управління, що регулює природокористування і природоохоронну сферу. Стосовно до вдосконалення системи управління охороною навколишнього середовища це передбачає, в першу чергу, моделювання ефективних організаційних структур на основі упорядкування їх функцій та оптимізації взаємодій. Удосконалення організаційних структур у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища має спиратися не тільки на власний досвід і звичні схеми реалізації, а й на досвід інших країн, імплементація якого виявляється можливою шляхом ідентифікації існуючих проблем з механізмами їх реалізації для побудови або вдосконалення організаційної системи, окремих її підсистем і елементів.

Дослідження організації та управління в природоохоронній сфері у державах пострадянського простору виявили взаємозв'язок і взаємозумовленість економічних та екологічних проблем, які мають різні форми прояву як, наприклад, через зниження витрат на природоохоронну діяльність, яка призводить до зменшення фінансування і, відповідно скорочення обсягів робіт у цій сфері, так і необхідністю вирішення низки екологічних проблем, зумовлених економічною кризою. Зокрема, зростаюча екологічна проблема зпустелювання, яка специфічна для середньоазіатських республік, Вірменії та інших країн значною мірою пов'язана зі зuboжінням значної частини населення і масовою вирубкою дерев і чагарників для обігріву. Лісистість завдяки цьому в деяких країнах скоротилася з 15 до 3 %, створюючи катастрофічну ситуацію.

В деяких країнах пострадянського простору управління природоохоронною діяльністю об'єднане з іншими функціями. Створення багатофункціональних міністерств шляхом з'єднання господарської діяльності з природоохоронними функціями в рамках одного міністерства зазвичай пов'язане з двома факторами. Перший обумовлений асоціюванням екологічної небезпеки з певним видом господарської діяльності особливо в тих випадках, коли в структурі міністерства, яке регулює питання проблемного, з позиції охорони природи, виду діяльності, вже склалася природоохоронна структура. Це відноситься до Киргизії, в історичному проміжку - до Вірменії (попередня назва - Міністерство енергетики і природних ресурсів), Грузії (деякий час - з березня 2011 року по березень 2013 року - Міністерство енергетики і природних ресурсів) та інших країн. Другий чинник обумовлен тим, що основна виробнича діяльність відомства пов'язана з природоохоронними функціями - лісовий або сільськогосподарською діяльністю, у якої лісо ведення є складовою частиною.

Аналіз пострадянських країн виявив єдність щодо застосування принципу поєднання місткого та централізованого управління задля раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки в регіонах. Поряд з цим, у країнах спостерігається дублювання та іноді - суперечливість функцій.

В цілому в законодавстві країн мають тенденції щодо екологізації діяльності муніципальних органів

Організація природоохоронної діяльності в досліджуваних країнах постійно трансформується. В даний час, наприклад в Росії, відбувається відновлення монопольного права контролю над ресурсами. Засобом досягнення мети є посилення контрольних і наглядових функцій Міністерства

Особливе значення в сучасних умовах набувають проблеми практичної реалізації екологічного контролю, як одного з найбільш застосовуваних організаційно-правових засобів управління в діяльності органів влади, що здійснюють охорону навколишнього середовища, яке покликане забезпечувати раціональне використання природних ресурсів і попереджати негативний вплив на навколишнє середовище, сприяти збереженню рівноваги в екосистемах, впливати на формування державної екологічної політики.

Особливий інтерес має організація контролю в Придністровській Молдавській Республіці. Функція екологічного нагляду (контролю) передана з відання Міністерства з досліджуваного напрямку у віданні спеціально утвореної Служби державного нагляду та у яку ресурсна і

природоохоронна діяльність увійшли складовою частиною. Видається, що така система може забезпечити нагляду, включаючи нагляд за направленням, системність, об'єктивність і комплексність .

В контексті проблеми придунайських районів інтерес уявляє, створена в Росії, Рада уповноважених представників регіональних об'єднань територіальних природоохоронних органів Росії. Рада утворена з метою зміцнення взаємодії центральної екологічної влади Росії з територіальними органами системи, вироблення пропозицій (рекомендацій) щодо вдосконалення природоохоронної діяльності, забезпечення оперативного і всебічного розгляду питань з проблем охорони навколишнього середовища з представниками регіонів Російської Федерації, обміну досвідом роботи. До складу Ради увійшли голови регіональних координаційних(та інших) Рад територіальних природоохоронних органів і представники центральної влади Російської Федерації з охорони навколишнього середовища.

У багатьох країнах створена природоохоронна прокуратура, яка здійснює нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства. Специфікою природоохоронної прокуратура Білорусії є те, що вона охоплює дуже широке коло проблем. Вона здійснює водночас нагляд за дотриманням всіма установами, організаціями, підприємствами природоохоронного законодавства та Закону Республіки про соціальний захист громадян, які постраждали від катастрофи на ЧАЕС, а також займається розслідуванням кримінальних справ, пов'язаних з порушенням цих законодавств.

Аналіз діючих структур природоохоронної спрямованості в країнах, розташованих на пострадянському просторі показав, що в деяких країнах, в окремих випадках можлива диференціації функцій природоохоронних територіальних структур в рамках єдиної національної служби, обумовленої не тільки масштабом і специфікою екологічних, але також економічних і соціальних проблем, що, розвертає можливість для застосування самих ідей до практичної реалізації в Україні. У такому сенсі уявляється корисним дослідити досвід роботи Міністерства природних ресурсів Хабаровського краю, яка істотно відмінна специфікою завдань і, відповідно, формою реалізації. Міністерство природних ресурсів Хабаровського краю - орган виконавчої влади Хабаровського краю, проводить державну політику Хабаровського краю і здійснює, в рамках повноважень, управління в сфері вивчення, використання, охорони і відтворення природних ресурсів, охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки, організації та проведенні державної екологічної експертизи об'єктів регіонального рівня, а також координує у

цих сферах діяльність інших органів виконавчої влади краю у випадках, встановлених законодавством Російської Федерації і Хабаровського краю. Його метою є розвиток гірничодобувної, лісової та рибної галузей промисловості, традиційних ресурсних та мисливських промислів, реалізація державної політики щодо корінних нечисленних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу Російської Федерації, які проживають в краї. Міністерство здійснює свою діяльність як безпосередньо, так і у взаємодії з уповноваженими федеральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, а також іншими органами виконавчої влади краю, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, господарюючими суб'єктами Особливий інтерес уявляє Крайова програма соціально-економічного розвитку корінних нечисленних народів Півночі, яка передбачає вирішення комплексного розвитку національних підприємств, зайнятості населення; розробку ефективних економічних механізмів, партнерських взаємовідносин з природокористувачами; підготовку кадрів і вирішення комплексу питань щодо вдосконалення освітньої політики; та подальшого зміцнення соціальної інфраструктури населених пунктів. Причому зацікавленість більшою мірою обумовлена тим, що Програма реалізується під егідою Міністерства природних ресурсів Хабаровського краю як органу виконавчої влади Хабаровського краю.

В роботу підрозділів Міністерства привнесені нові функції, не властиві цій структурі. В зв'язку з тим, що природні ресурси є основоположним фактором економічного і соціального розвитку регіону, їх вразливість та ефективне використання уявляє особливе значення, що, мабуть, і визначило вибір засобів та форми організації.

Дослідження функцій природоохоронних структур показав, що для багатьох країн властиво відомче об'єднання чисто господарських функцій з функціями екологічного контролю. Протириччя закладено в складності поєднання таких функції щодо одного відомства. Проте досвід Росії показав, що в певних випадках наділення природоохоронних служб господарськими функціями не тільки виправдано, але й уявляє безперечний внесок у вирішення як екологічних, так і породжуваних ними соціальних та економічних проблем. Більш того, за доцільне глибока і детальна опрацювання можливості та використання такого досвіду в окремих регіонах України. Особливо це актуально для регіонів, що характеризуються комплексним характером соціальних та економіко-екологічних проблем і, водночас, тіснотою зв'язку з породжуваної ними, соціальної та економічної напруженістю, як це притаманне для українського Придніпров'я і, певною мірою, для Чорнобильської зони. В

умовах перерозподілу природоохоронних функцій між гілками власті, з виділенням контролюючої функції, такий досвід може бути корисним..

Відсутність чіткого розмежування функцій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування в Російській Федерації є одним з проявів складної організації. Але ця складність має також позиційні наслідки - можливість врахування та управління щодо регіональних особливостей в досліджувальній сфері.

Характерною особливістю організації природокористування та охорони навколишнього середовища в країнах пострадянського простору є дублювання виконуваних функцій. За відсутності чіткої природоохоронної політики і слабого розмежування функцій різних відомств, як по вертикалі, так і по горизонталі, їх дублювання, а в окремих випадках, взаємне виключення, породжене недосконалістю екологічного законодавства, не забезпечує ефективність функціонуючої системи управління.

Організація охорони природи і раціонального ресурсокористування в деяких країнах, має характеристики слабкої міжвідомчої координації.

В цілому в законодавстві країн намічаються тенденції щодо екологізації діяльності муніципальних органів.

Найсерйозніша екологічна проблема на сьогодні проблема для Білорусії - це подолання наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС. Особливість екологічних проблем, пов'язаних з високою накопиченою небезпекою, визначила особливу увагу до цього питання і специфіку їх вирішення. Особливу увагу заслуговує Департамент з ліквідації наслідків на Чорнобильській АЕС. Міністерства з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь, який в своєму підпорядкуванні має підвідомчі організації, кожна з яких виконує свої завдання для подолання наслідків катастрофи, серед яких [5]:

- дослідження з оцінки впливу радіоактивного забруднення на рослинний і тваринний світ, дослідження в галузі сільськогосподарської радіології; агропромислового виробництва та довготривалих захисних заходів;
- дослідження з відродження та сталого розвитку постраждалих районів;
- капіталізація досвіду подолання наслідків чорнобильської катастрофи;
- інформаційно-просвітницька робота з чорнобильської тематики;

– реабілітація та оздоровлення дітей, постраждалих від катастрофи на Чорнобильській АЕС;

Досвід Білорусії з організації робіт та її результати в галузі подолання наслідків катастрофи, а також досвід організації реабілітації та оздоровлення дітей, постраждалих від радіації що призвело до розвитку медицини, особливо у цьому напрямку та має уявляти безперечну користь і для України. Сюди відноситься також створення заповідників з науковими спеціальними завданнями, які мають також високий потенціал щодо отримання коштів від зацікавлених міжнародних джерел.

Висновки. Адміністративною реформою 2004 року в Російській Федерації було започатковано децентралізацію власних повноважень щодо раціонального природокористування, що відповідає принципу субсидіарності, але останні зрушення, навпаки, спрямовані на підвищення зусиль та діалектичному розвитку державного контролю щодо ресурсів. Останні трансформації мають на увазі зосередження зусиль в напрямку територіального програмування, базуються на системі цілей, та враховують загальнонаціональну спрямованість. Але, ні субсидіарність, ні централізація не можуть розглядатися як самоціль, а тільки як засіб досягнення цілей щодо підвищення рівня економічного розвитку і ресурсної компоненти, та екологічної стабільності. Організації та управління в природоохоронній сфері у державах пострадянського простору має протиріччя та незбалансованість, які розповсюджені і в Україні, що зв'язане з недосконалістю загальної системи управління. Але деякі нові рішення, структури та тенденції розвитку мають бути корисними та запропоновано для дослідження та використання в Україні тощо.

Література

1. Астафьева О.Е.// Воздействие методов управления на реализацию функций природоохранной деятельности/ Вестник университета. Серия Управление природными и техногенными рисками, экологической безопасностью и природопользованием, № 1/2001. - М.: ГУУ.- С.26-29.
2. Александров И.А. Институциональные аспекты управления природопользованием /И.А. Александров//Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна.-2008.-Вип. 34.- 2 (138). - С. 4-11.
3. Буркинский Б.В. Природопользование: основы экономико-экологической теории/Б.В. Буркинкий, В.Н. Степанов, С.К. Харичков Одесса: ИПРЭЭИ АН Украины, 1999-253 с.

3. Израэль Ю.А Проблемы мониторинга и охраны окружающей среды: монография/Ю.А. Израэль.-Л.: Гидрометеиздат, 1989.-389 с.
- 4 .Інституційне забезпечення екологізбалансованого водокористування в сучасних умовах: монографія/М.А.Хвесик, В.А.Галан,О.В.Яроцька, Н.В.Коржунова.-Донецк: Тов. "Юго-Восток".-2008.-455 с.
5. Подведомственные организации -[Електронний ресурс]-Режим доступу:
http://www.chernobyl.gov.by/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=16

Abstract

Saadjan I.

Organization and management of natural post-Soviet states

The institutional preconditions, current trends and specifics of the development of environmental management in the post-Soviet countries.