

УДК 502.33: 338.24.021.8

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ
СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ**

Рассадникова С.І.

В статті досліджено теоретичні засади реформування сучасної організаційно-управлінської системи природокористування в Україні, виявлено основні проблеми та стан управлінської системи, розглянуто сутність функції організації та визначена система організації управління природокористуванням. Розроблено теоретична модель організації охорони довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки в організаційно-управлінській системі природокористування та напрями її реформування.

Постановка проблеми. Природокористування відноситься до традиційних видів економічної діяльності, невід'ємною базовою складовою усіх секторів та галузей господарства. Гостротою екологічною обстановки на місцевому, регіональному та національному рівнях в Україні обумовлюють необхідність реформування організації управління природокористуванням відповідно до потреби подолання проблем щодо зниження екологічних ризиків, загрозливих екологічних, природних ситуація та процесів. Основною метою функціонування організаційно-управлінської системи природокористування є забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу, що узгоджується з статтею 16 Конституції України та визначається як обов'язок держави. Реалізація цілей і належне виконання зазначеного обов'язку можливе лише за умов створення в Україні ефективної системи управління природокористуванням і охороною довкілля.

Актуальність дослідження проблем стану організації охорони довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки в сучасній організаційно-управлінській системі природокористування в Україні пов'язана з необхідністю створення ефективного механізму управління природокористуванням і охороною довкілля, здатного вирішувати поставлені стратегічні соціальні, екологічні, економічні завдання розвитку національної економіки. Організаційна система управління природокористуванням потребує подальшого удосконалення та трансформації в рамках проведення територіальної реформи в Україні.

Тому актуальною темою дослідження є розробка теоретичних засад та аналіз прикладних аспектів щодо реформування організаційно-управлінської системи природокористування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами функціонування і розвитку організаційно-управлінської системи природокористування в Україні присвячені праці вітчизняних наукових досліджень і публікацій. Дослідженням проблем теорії і практики управління природокористуванням активно займаються вчені, які працюють у цьому напрямі: Буркинський Б.В., О.О. Веклич, Голян В.А., Данилишин Б.М., Пахомова Н.В., Рихтер К.К., Степанов В.Н., Харичков С.К., Хвесик М.А. [1-4] та інші науковці. Однак, для системного і комплексного реформування організаційно-управлінської системи природокористування виникає потреба вивчення і розробки методологічних та прикладних питань щодо організації управління функціонально-складовими природокористування охороною довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Функція організації управління природокористуванням, координує дії окремих елементів системи управління, відноситься до загальних функцій та є складовою будь-якого процесу управління, тому реформування організаційно-управлінської системи природокористування в Україні неможливо без удосконалення процесу організації природокористуванням. Незважаючи на велику кількість наукових розробок щодо організаційно-управлінської системи природокористування, залишається не достатньо досліджені теоретичні основи реформування системи управління природокористування в напрямку підвищення ефективності та результативності організації управління охороною довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки.

Мета і завдання статті. Мета статті — розробка теоретичних засад реформування організаційно-управлінської системи природокористування в Україні на основі удосконалення функції організації охорони довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки.

Досягнення поставлених цілей дослідження потребує рішення наступних задач: аналіз проблем та стану організаційно-управлінської системи природокористування в Україні, розкриття сутності функції організації системи управління природокористуванням, визначення системи організації управління природокористуванням та її складових, запропонована розроблена теоретична модель організації охорони довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки в організаційно-управлінській системі природокористування та напрями її реформування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Природокористування — це об'єктивний процес, який здійснюється між суспільством і природою (навколишнім природним середовищем) з метою раціонального використання природних благ та послуг, підтримки сфери життєдіяльності у придатному стані, запобігання та ліквідація негативних наслідків антропоге-

но – техногенного впливу на довкілля і людину для задоволення потреб суспільства. Дослідження сутності природокористування дозволяють визначати багатогранність підходів до розуміння змістовних характеристик, складності організації формування і розвитку, форм прояву, структурних складових природокористування.

Положення Конституції України[5] (стаття 66) підкреслюють відповідальність кожного громадянина країни за стан довкілля та необхідність відшкодування збитків ресурсокористувачами: кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки.

В Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”[6] затверджено, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. Цей Закон визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

До основних функціонально-структурних складових сфери природокористування відносимо як загально найбільш вагомим відносимо:

- охорони довкілля;
- ресурсокористування;
- забезпечення ресурсно-екологічної безпеки.

З часу набуття Україною незалежності неодноразово змінювалася система органів управління природокористуванням і охороною довкілля, створювалися та ліквідовувалися міністерства, відомства, комітети, служби, перерозподілялися повноваження, однак на ефективність управлінської діяльності ці трансформації практично не вплинули. Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” проведено реформування цієї системи. Оцінка результатів реформування організації управління природокористуванням в країні залишається відкритим питанням, існуючі проблеми системи управління та поставлені перед нею соціальні завдання не вдалося вирішити, підвищити рівень її дієвості.

Нестабільність системи і структури центральних органів виконавчої влади негативно впливає на ефективність функціонування системи організації управління природокористуванням, що є однією із причин неналежної якості управління в сфері природокористування.

Організація управління в сфері природокористування визначає питання організаційної структури, упорядкування і регламентації дій виконавців. Організація найтіснішим чином пов'язана з такими функціями управління, як керівництво й організація контролю.

Організації розглядається як функція управління та термін "організація", що походить від лат. organize–придаю стрункий вид, влаштовую, та визначається у сучасному менеджменті по різному. По-перше, організація це складова частині управління, функція управління, призначення

якою полягає у координації дії окремих елементів системи, досягненні взаємної відповідності функціонування її частин [7, с. 234]. К важливим принципам функції організації відноситься реалізація принципу самоорганізації, що забезпечує організованість всіх елементів процесу, що управляють та управляючих процесів в рамках об'єкту управління.

По-друге, організація як процес є прояв діяльності, що виникла на основі суспільному розподілу праці. Функціональним призначенням організації як процесу є створення нових та якісне удосконалення діючих систем різного типу. Організувати – значить створити нову систему або покращити стан діючої системи в процесі її функціонування згідно з мінливими внутрішньому та зовнішніми умовами.

По-третє, організація досліджується як стан системи управління. В такому випадку вивчається організаційний стан різних об'єктів.

По-четверте, організація розглядається [8, с. 644] як сукупність процесів об'єднання елементів, частин в єдине ціле, впорядкованість, взаємодія відносно незалежних частин цілого, зумовленого його будовою.

Об'єктом запровадження функції організації управління природокористуванням є якість довкілля, об'єкти природно-ресурсного потенціалу, доцільність використання природних ресурсів, оптимальний рівень екологічної безпеки.

Суб'єктом організації управління у сфері природокористування визначається діяльність державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій.

Функція організації управління природокористуванням пов'язано зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції — сформулювати керуючі та керовані системи, а також зв'язки й відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління [9]. Зміст функції організації управління природокористуванням включає створення органів управління, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір і розстановку кадрів тощо. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Запровадження функції організації природокористуванням таким чином передбачає:

- формування організаційної структури управління виділеними функціонально-структурними елементами природокористування, створення органів управління;
- створення керуючої та керованої системи;
- побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок;
- виявлення учасників процесу і встановлення порядку взаємодії між відповідними органами управління, їх кооперація та підпорядкованість;

- послідовність протікання процесу, обумовлений послідовною реалізацією функцій організації управління;
- взаємодія різних органів і підрозділів управління, регламентація їх діяльності.

Функції управління у сфері природокористування і природоохоронної діяльності визначаються як види діяльності державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій по забезпеченню організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту і охорони навколишнього середовища [10, с. 38]; основні напрямки діяльності відповідних суб'єктів щодо організації охорони довкілля [11, с. 86].

Особливе місце займає у системі управління природокористуванням організаційні методи, які охоплюють процеси підготовки, прийняття та реалізації рішень направлених щодо запобігання та ліквідації порушень, забруднення навколишнього природного середовища, організацію екологічно чистих технологій при використанні природних ресурсів. Організаційні методи забезпечують розподіл функцій у сфері організації природокористування, підсилення контролю, узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо організації природокористування та його впровадження.

В Україні система державного управління природокористуванням та охороною довкілля базується на організаційному поєднанні діяльності органів державної влади, які і є суб'єктами державного управління. Орган держави – частина державного апарату – група осіб або одна особа, які наділені юридично визначеними державно-владними повноваженнями для виконання завдань і функцій держави.

Система організації державного управління охороною довкілля, ресурсокористуванням, забезпеченням ресурсно-екологічної безпеки, крім державних органів, включає у себе також органи місцевого самоврядування й громадські організації. Таким чином, екологічне управління залежно від суб'єктів, які його здійснюють, можна чітко поділити на державне, самоврядне і громадське. Звичайно, вирішальне значення у даному питанні відіграє державний рівень управління.

Система організації управління природокористуванням представлено на рисунку 1.

Поняття державного управління у сфері природокористування є похідним від поняття державного управління в цілому. Органи державного управління охороною довкілля, ресурсокористуванням, забезпеченням ресурсно-екологічної безпеки поділяються залежно від виконуваних ними функцій на **загальні і спеціальні**. Організаційна структура державного управління охороною довкілля, ресурсокористуванням, забезпеченням ресурсно-екологічної безпеки складається із **загальних і спеціальних** органів управління.

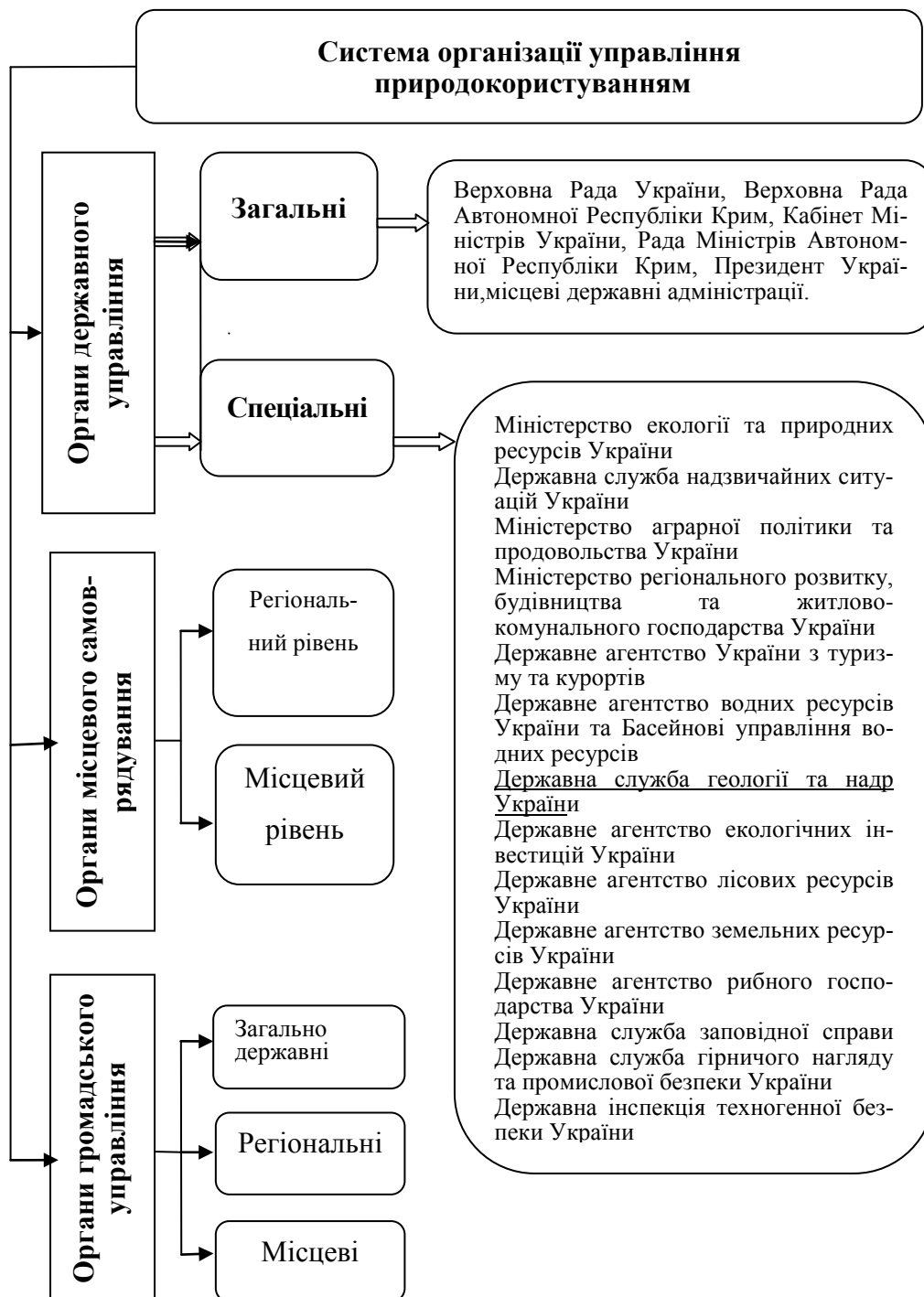


Рис. 1. Організаційно-управлінська система природокористування в Україні

На ефективність та результативність організації системи управління природокористуванням впливає:

- структура органів державного управління, організаційна структура управління;
- розподілу повноважень між ними;
- функціональні складові апарата управління;
- залучені організаційні методи та важелі управління;
- існуюча організаційна модель управління.

Це далеко не повний перелік сучасних факторів, що впливають на організацію управління охорони довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки в сучасній організаційно-управлінській системі природокористування в Україні.

Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що одним із важливих чинників ефективності державного управління природокористуванням і охороною довкілля є таке розмежування повноважень між управлінськими структурами, яке дозволило б не лише раціонально розподілити компетенцію, але і мінімізувати можливості для реалізації корупційних схем [12].

Удосконалення державно організаційно-управлінської системи природокористуванням та його складовими: охорони довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки повинна здійснюватися на науковій основі, враховуючи специфіку сфери управління природокористуванням.

Узагальнення сучасних тенденцій в організації управління природокористуванням показало, що складна та недосконала система управління природокористуванням потребує своєчасного реформування згідно сучасних викликів та дії євро інтеграційних процесів. З часу набуття Україною незалежності неодноразово здійснювалися спроби реформувати органи управління природокористуванням і охороною довкілля, створювалися та ліквідовувалися міністерства, відомства, комітети, служби, перерозподілялися повноваження, однак на ефективність управлінської діяльності ці трансформації практично не вплинули.

Для підвищення ефективності організації управління природокористуванням в Україні необхідна злагоджена та взаємоузгоджена система управління структурними складовими природокористування: охороною довкілля, ресурсокористуванням, забезпеченням ресурсно-екологічної безпеки. Структура державного управління України продовжує залишатися галузевою і не сприяє розвитку інтеграційних процесів, необхідних для того, щоб екологічна політика нарешті стала ефективною.

Процес формування та складові організації охорони довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки в організаційно-управлінській системі природокористування представлені на рис. 2.



Рис. 2. Модель організації управління охороною довкілля, ресурсокористування, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки в організаційно-управлінській системі природокористування

Дослідження організаційно-управлінської системи управління ресурсокористуванням, охороною довкілля, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки дозволили здійснити наступні висновки: формується загальна взаємозв'язана та взаємозалежна складна система управління природокористування при наявності відносно самостійних систем управління ресурсокористуванням, охороною довкілля, забезпечення ресурсно-екологічної безпеки з особливими цілями і завданнями. Характерними рисами цієї системи та її підсистем є значна ієрархічна складність, не досконалість, не відповідність в повній мірі сучасним вимогам, не достатня взаємодія стратегічна та оперативна складових органів управління згідно визначеним чітко цілям та врахування прогресивно зарубіжного досвіду управління у сфері природокористування.

Слід відзначити відсутність в Україні дієвої державної системи управління функціонально-структурними складовими природокористування та недосконалість організації державного регулювання сфери природокористування. Виникнення наступної ситуації в організаційно-управлінській системі природокористування пов'язано з недостатньою комплексністю системи управління, її с координованістю, визначенням головними пріоритетами подолання наслідків антропогенно-техногенної діяльності, ліквідацію забруднення довкілля. Цілеспрямованість сучасної системи управління – це пріоритетність превентивних механізмів щодо організації управління природокористуванням в напрямку запобігання забрудненню довкілля та досягнення природо збереження.

Висновки. Аналіз дослідження стану організаційно-управлінської системи природокористування дозволяє зробити висновок щодо недостатньої досконалості системи управління і потреби у подальшому проведенню послідовної політики та комплексної сукупності заходів, що направлені на її реформування для досягнення ефективності функціонування системи управління природокористуванням.

Організаційно-управлінська система природокористування потребує змін та сучасних трансформацій в структурі, системі інститутів організації управління, методах, формах, функціях і важелях управління природокористування у відповідь до сучасних викликів, екологічних кризових явищ, адаптації і використання світового досвіду організації управління природокористуванням і охороною довкілля.

Підвищення ефективності функціонування системи організації управління природокористування мати здійснюватися на засадах впровадження принципів сталого розвитку, реалізації інноваційних підходів та формування сучасної моделі організаційно-управлінської системи природокористування з урахуванням поєднання суспільних інтересів, держави, бізнес-структур, населення, громадських організацій, збереження природи та накопичення природного багатства.

Всебічне використання системного, комплексного, ситуаційного, процесного підходів, методу синергетичної взаємодії, інформаційних та інноваційних технологій для побудови організаційно-управлінської моде-

лі управління природокористуванням в Україні вимагає враховувати наявні прогресивні методи, підходи, інструменти щодо організації управління охороною довкілля, раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу, забезпеченням ресурсно-екологічної безпеки на основі виявлення глобальних загальносвітових, національних тенденцій.

На практиці, слід відмітити, впровадження самою сучасною та більш досконалою організаційно-управлінської системи природокористування не дає щохвилинного результату та націлена на довгостроковий характер отримання позитивних результатів, підвищення її ефективності та прозорості функціонування оновленої системи управління природокористування в країні.

Удосконалення організаційно-управлінської системи природокористування має значний потенціал та здатне впливати на стимулювання економічного розвитку країни, покращення бізнес-клімату, організації та підвищення рівня ресурсо- та природозбереження, зростання демократизації та прозорості управлінських дій та процедур у сфері природокористування.

Література:

1. Буркинский Б.В., Степанов В.Н., Харичков С.К. Экономико-экологические основы рационального природопользования и развития. – Одесса : Фенікс, 2005. – 575 с.
2. Данилишин Б.М., Хвесик М.А., Голян В.А. Экономика природопользования. – К. : Кондор, 2009. – 465 с.
3. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент : учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : ОЦЭиМ, 2006 год. – 460 с.
4. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку і трансформацій / під ред. Б.М. Данилишина. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2006. – 704 с.
5. Конституція України [Електронний ресурс] // Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991 р., № 41, ст. 546, офіційне опублікування.
7. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 2-е изд. испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
8. Економічна енциклопедія / редколегія: С.В.Мочерний (відп. ред. та ін.). – К. : Видавничий центр «Академія», 2001. – 848 с.
9. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
10. Екологічне право України : підручник / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Харків : Право, 2005. – 384 с.
11. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.

12. Краснопольский Б. Х. Американский опыт в правовом обеспечении управления экологической безопасностью / Б. Х. Краснопольский // Право и безопасность. – 2006. – № 3-4 (20-21) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.dpr.ru/pravo/pravo_19_24.htm.

Abstract

Rassadnikova S.I.

Theoretical basis of organizational and environmental management reforming system in Ukraine in the context of modern challenges

The article investigated the theoretical basis for reforming of modern organizational and management system of environmental management in Ukraine, the basic problem, and state management system, the essence of the organization and functions provided system of environmental management. Developed the theoretical model of environmental protection, natural resource, providing resource and environmental safety in organizational and management system of environmental management and direction of reform.