

*Попик О.В.,**аспірант,**Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень  
Національної академії наук України*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ СФЕРОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

**Анотація.** Дослідження присвячено аналізу наявних механізмів реалізації управлінської функції влади в природоохоронній сфері в умовах децентралізації. Особлива увага приділена розгляду організаційно-економічного механізму як одного з реальних інструментів впливу та контролю у контексті вирішення завдань оптимізації діяльності управлінської структури та підвищення її ефективності.

**Ключові слова:** екологічне управління, функції державного управління, організаційно-економічний механізм, децентралізаційні процеси

**Постановка проблеми.** Сучасний рівень розвитку суспільно-виробничих процесів та загальна тенденція до ускладнення форм відносин у соціально-економічних системах, що є одним із наслідків глобалізаційних явищ, вносить на перший план організаційно-управлінський вплив держави на всі сторони існування соціуму, і саме це приводить до формування специфічного виду управлінської діяльності – державного управління.

Актуальність дослідження зумовлена винятковим місцем та роллю природоохоронної сфери як об'єкта державного управління, особливо в умовах євроінтеграційних процесів та курсу політики держави щодо децентралізації влади.

Сукупність факторів та умов впливу на природний складник, що і без того зазнає істотного антропогенного впливу, визначає складність та важливість пошуку найбільш оптимальних механізмів управління охороною навколишнього середовища та адаптування підходів до управління природоохоронною сферою до сучасних реалій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Процесам організації управлінської діяльності в державі присвячена величезна кількість робіт як вітчизняних, так і закордонних авторів. Це зумовлено тим, що державне управління загалом як одна з форм діяльності людини має досить багату історію та еволюціонує відповідно до рівня суспільної свідомості, розвитку технологій та інших супутніх факторів, що притаманні для кожного конкретного історичного періоду чи епохи. У кожному історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, від нього бере свою сутність, у ньому реалізує свої можливості, є його частиною, існує для нього і за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється [1]. У цьому розкривається дуалізм суспільного розвитку та розвитку управлінської думки.

Проблематиці екологічного управління та використанню організаційно-економічного механізму регулювання природокористування присвячено праці В. Шевчука, Л. Мельника, М.В. Панасюка [2], О. Векліч [3], М. Д. Балджи [4] та інших. Проте, незважаючи на наукові доробки у сфері організації про-

цесу управління природоохоронною діяльністю, навколишнє середовище в країні зазнає істотного антропогенного тиску, а його стан зберігає тренд до постійного погіршення природних кондицій та умов.

**Мета статті** полягає в аналізі підходів до організації природоохоронної діяльності в країні та дослідженні механізмів реалізації функцій державного управління у природоохоронній сфері в умовах децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процес державного управління, що характеризується як цілеспрямована діяльність людей на досягнення та підтримання певного визначеного стану системи соціо-політичних відносин у визначених територіальних межах, реалізується завдяки об'єктивним передумовам та володіє певною сукупністю управлінських функцій. М.В. Панасюк [2] виділяє загальні (основні) та спеціальні (конкретні) функції управління. До основних функцій управління належить прогнозування та планування, організація управління, стимулювання та активізація, координація, регулювання, контроль, аналіз та облік. До конкретних функцій управління відносяться ті прояви управлінського впливу, що виникають внаслідок зміни визначених параметрів системи, тобто це та реакція апарату державної влади на виклики та зовнішні збудники, що може бути реалізована завдяки як сукупності та синтезу основних функцій, так і появі нових, характерних для конкретної ситуації.

Функції державного управління – це складники змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєвозначущих потреб об'єкта управління [5].

За найбільш загальним визначенням В. Шевчука екологічне управління є процесом підготовки, прийняття і реалізації рішень, спрямованих на досягнення екологічних цілей, із використанням різних спеціальних і загальносистемних, адміністративних та економічних методів та механізмів. Зважаючи на пришвидшення темпів деструктивного впливу людини на довкілля та комплексного погіршення стану компонентів навколишнього природного середовища, у зв'язку з ігноруванням об'єктивних законів природи щодо обсягів споживання та антропоцентричним світоглядом, що панує у світі та викривляє ціннісне сприйняття людиною природних багатств, традиційна екологічна наука почала розглядатися саме у площині прикладних аспектів природоохоронної діяльності. Безумовно, таке звукування проблемного поля наукової дисципліни приводить до певних протиріч, невизначеностей та перехресних накладань тожотних понять.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього середовища» [6] управління охороною навколишнього

природного середовища (НПС) полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Суб'єктом управління у такому разі виступають державні органи управління в галузі охорони НПС і використання природних ресурсів, а саме центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони НПС, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони НПС, а також обласні та міські державні адміністрації.

Реалізація функцій державного управління у природоохоронній сфері можлива завдяки сукупності певних важелів впливу, тобто механізмів, завдяки яким управлінський апарат отримує можливість впливати на ті чи інші параметри керованої системи. Механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [5]. Такий підхід визначає широке коло засобів впливу, тому вважаємо доцільним окреслення найбільш загальних, із достатнім ступенем формалізації, механізмів реалізації функцій державного управління, таких як:

- нормативно-правовий;
- організаційно-економічний;
- інформаційно-аналітичний.

Правове регулювання в Україні у сфері охорони довкілля здійснюється відповідно до сукупності нормативно-правових та підзаконних актів. Його головним завданням є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на НПС, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною [6].

Нормативна та обмежувальна діяльність держави, що включає розроблення та юридичне закріплення сукупності норм та правил, виконання яких забезпечує збереження певного стану та кондицій системи, особливо актуальна у сфері збереження якості довкілля та природних ресурсів, адже погіршення певних параметрів навколишнього середовища можуть виявитись незворотними та привести до загального екодеструктивного ефекту (синергетичний ефект, ефект сумачі, ефект «бумерангу» та інші).

Екологічні стандарти та нормативи є складниками системи нормативно-правового механізму реалізації управління збереженням НПС та є обов'язковими до виконання. Порядок їх розроблення та впровадження в дію визначається нормами законодавства, що відбиває значимість та головну роль держави у забезпеченні реалізації функцій управління збереженням якості довкілля.

За Монтеск'є «законои у найширшому значенні цього слова – суть необхідні відношення, що витікають з природи речей; і в цьому сенсі усе, що існує, має свої закони». Таким чином, нормативно-правовий механізм управлінської діяльності органів державної влади у сфері охорони НПС, що спирається на сукупність законодавчих актів та нормативних документів, є первісним елементом владного впливу, що формує та визначає обов'язки та повноваження, механізми, інструменти та загальні засади взаємодії між елементами складної системи управління охороною НПС у державі.

Проте якщо нормативно-правовий механізм носить здебільшого регламентаційний та інституційний характер, то організаційно-економічний механізм управлінської діяльності органів державної влади є одним з інструментів реального впливу та контролю, принципи якого зумовлені об'єктивними законами існування економічних систем та соціального розвитку [3]. Організаційно-економічний механізм є узагальнювальним поняттям, що містить у собі сукупність регуляторів впливу на компоненти системи з метою оптимізації параметрів її існування (таблиця 1).

Таблиця 1

Основні інструменти реалізації організаційно-економічного механізму

Організаційні механізми	Економічні механізми
– моніторинг та оцінка стану компонентів довкілля	– екологічні платежі та екологічне оподаткування
– екологічна оцінка (аудит, експертиза, паспортизація та інше)	– фінансування та кредитування природоохоронних заходів
– адміністрування (екологічні послуги, діяльність екологічної спрямованості)	– інвестиційно-інноваційна діяльність у природоохоронній сфері
– неекономічне сприяння природоохоронним заходам (консалтинг, науково-дослідна діяльність та інше)	– економічна відповідальність (ліцензування, лімітування, відшкодування збитків, санкційні механізми)
– екологічна освіта та виховання	– страхування екологічних ризиків
	– економічне стимулювання (щодо застосування більш екологічно прийнятних технологій)

До основних завдань організаційно-економічного механізму варто віднести:

- забезпечення та організацію достовірної та своєчасної оцінки наявного стану параметрів компонентів НПС;
- верифікацію та комплексний еколого-економічний аналіз діяльності суб'єктів господарської діяльності;
- концентрацію та розподіл фінансових ресурсів задля реалізації цілей та завдань державної природоохоронної політики;
- впровадження механізму раціонального використання коштів на природоохоронні цільові проекти та програми;
- заохочення та стимулювання впровадження більш екологічно прийнятних технологій та устаткування;
- імплементація закордонних стандартів та норм у сфері управління охороною НПС та раціонального природокористування.

Організаційно-економічний механізм реалізації функцій державного управління є сукупністю заходів прямого та опосередкованого впливу апарату державного управління на інші елементи складної системи управління охороною НПС у державі задля досягнення основних цілей та завдань природоохоронного спрямування. Цей механізм дає змогу комплексно поєднати необхідність забезпечення організації структурних елементів системи, що розвивається, та регулювання економічних процесів, які в ній відбуваються під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів [7].

Інформаційно-аналітичний блок являє собою єдність та сукупність інформаційних ресурсів, засобів передачі, збері-

гання та аналізу інформації, що включають як цифрові носії (інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), так і аналогові форми зберігання інформації (паперові та інші носії), каналів передачі зв'язку та загальної інформаційної інфраструктури. Головним завданням інформаційно-аналітичного механізму є супровід та підтримка реалізації процесу управління у державі.

Інформаційне забезпечення є базою, на якій ґрунтується управлінська діяльність. Інформацію тут варто розглядати як певну сукупність різних повідомлень, відомостей, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відношення та ін., і ці відомості, систематизовані і перетворені у придатну для використання форму, відіграють в управлінні надзвичайно важливу роль [4].

Зважаючи на багатофункціональність та складність організаційної структури системи державного управління в країні, важливим є розгляд та аналіз механізмів розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади. Поняття «самоврядування» тісно пов'язане в практичному і теоретичному сенсі з такими засобами організації влади та управління, як централізація та децентралізація. Виділення принципів централізації і децентралізації як самостійної категорії і їх співвідношення дає змогу не лише враховувати нові суб'єкти державного управління, але й узгоджувати їх інтереси, виявляти інтенсивність та ступінь прямого і побічного впливу різних соціальних груп на процес прийняття та реалізації управлінських рішень [8].

У конкретній ситуації розподілу управлінських повноважень у природоохоронній сфері постають дещо інакші питання, адже зазвичай адміністративно-територіальні межі не збігаються з фізико-географічними кордонами природних екосистем, що ускладнює процес управління та вимагає певних координаційних дій. Такі протиріччя виникають у контексті розподілу владних повноважень щодо гідрологічних об'єктів, об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ), межі яких визначаються відповідно до гідрогеологічних, фітоценотичних та інших умов місцевості, що зазвичай істотно відрізняються від адміністративно-територіальних кордонів.

Загалом питання адміністративно-територіального поділу постає одним із ключових з позиції розподілу влади в країні. Актуальність проведення адміністративно-територіальної реформи назріла давно, оскільки чинний сьогодні територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології і був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління [9]. Серйозною перепоною посилення ресурсних можливостей муніципальних утворень є недосконалість адміністративно-територіального устрою України, адже нестача повноважень територіальних громад щодо довколишніх земель ускладнює їхні можливості щодо використання природних ресурсів [7].

Альтернативою централізованого підходу до розподілу влади є певна демократизація управлінської функції в країні, що виявляється в деконцентраційних та децентралізаційних механізмах розподілу владних повноважень. Децентралізація постає принципом та фактором управління, що спирається на врахування об'єктивних законів його розвитку, з позицій підвищення якості управлінських процесів та економії ресурсів, адже конкретизація виконавців управлінської функції на місцях та визначення ресурсного забезпечення є неодмінною умовою здійснення управління, його конструктивності та ефективності [8].

Питання розподілу владних функцій у країні набувають ще більшої актуальності у зв'язку із визначеним курсом політики Президента щодо децентралізації влади. Таке визначення стра-

тегічних орієнтирів розвитку зумовлено євроінтеграційними процесами та назрілими за понад двадцятирічний період незалежності внутрішньосистемними проблемами. Відповідно до основних положень «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [10] система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства, а функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Відповідно до норм вищезазначеної Концепції до основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня належить забезпечення охорони НПС. Таким чином, спостерігається пряма передача владних функцій у сфері управління природоохоронною діяльністю територіальним органам за умови, що повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, які діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. Варто зазначити, що концептуально є визначеним механізм розподілу владних функцій у сфері охорони НПС, проте у практичній площині межі впливу центральних та місцевих органів влади залишаються не досить сформованими. За таких умов актуальним є звернення до «принципу гомруля» (англ. home rule – самоврядування) у природоохоронній діяльності, тобто пошуку певного прийняттого рівня автономії органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань управління природно-ресурсним потенціалом у межах певного адміністративно-територіального утворення.

«Принцип гомруля» етимологічно означає ведення домашнього господарства, самостійне вирішення усіх питань місцевого значення територіальним колективом, громадою чи нею сформованими представницькими органами самоврядування. Цей принцип зумовлює пріоритет місцевих, територіальних інтересів та опосередковано закріплює їх домінування, реалізуючи «суспільну теорію» самоврядування на протигагу центристській «державній теорії».

**Висновки.** Незважаючи на високий рівень теоретичного та практичного розроблення організаційно-економічного механізму управління охороною НПС в Україні, питання збереження первісних кондицій стану довкілля і досі залишається відкритим, про що свідчать невтішні статистичні показники. У системі природоохоронного регулювання спостерігається тенденція до девальвації ціннісних параметрів природних ресурсів, тобто погіршення ситуації з урахуванням реальної вартості природних благ [3]. Ці питання набувають ще більшої актуальності в умовах децентралізації владних функцій держави, з урахуванням унікальності природоохоронної сфери як однієї з найбільш уразливих та чутливих до змін зовнішніх параметрів системи.

В умовах децентралізаційних процесів та загальної розбудови системи управління природоохоронною сферою на місцевому (муніципальному) рівні особливо гостро постають завдання пошуку найбільш прийнятних і оптимальних механізмів природокористування, що базуються на засадах сталого розвитку, еколого-безпечного, соціально обґрунтова-

ному та еколого-орієнтованому рівні споживання. Це означає використання у державному управлінні підходу, що об'єднує у собі концентраційно-деконцентраційні явища у розподілі владних повноважень у державі із залученням широкого кола спеціалістів та громадськості у процес прийняття рішень на місцевому рівні.

Таким чином, система державного управління в сфері охорони НПС в Україні потребує пошуку нових підходів та принципів реалізації головних цілей та завдань природоохоронного спрямування в країні, здатних до оптимізації та загального підвищення ефективності діяльності апарату державного управління в умовах децентралізації влади та за наявної екологічної ситуації.

#### *Література:*

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. – М.: Издательство «Омега\_Л», 2010. – 525 с.
2. Панасюк М.В. Управление регионом: территориальный подход [Текст] / М.В. Панасюк. – Казань: Фолиант, 2005. – 161 с.
3. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О.О. Веклич. – Київ: УІНСіР, 2003. – 89 с.
4. Балджи М.Д. Організаційно-економічні засади комплексного природокористування на регіональному рівні: Монографія / М.Д. Балджи. – Одеса: Атлант, 2010. – 500 с.
5. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
6. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991 р., № 41, ст. 546.
7. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика [Текст]: монографія / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.
8. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Л.Л. Приходченко – Одеса: Оптимум, 2009. – 300 с.
9. Власюк О.С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України // Регіональна економіка. – 2015 р. – С. 16–23.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333р від 1.04.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30 – Ст. 831.

#### **Попик О. В. Организационно-экономический механизм управления природоохранной сферой в условиях децентрализации**

**Аннотация.** Исследование посвящено анализу существующих механизмов реализации управленческой функции власти в природоохранной сфере в условиях децентрализации. Особое внимание уделено рассмотрению организационно-экономического механизма как одного из реальных инструментов влияния и контроля в контексте решения задач оптимизации деятельности управленческой структуры и повышения ее эффективности.

**Ключевые слова:** экологическое управление, функции государственного управления, организационно-экономический механизм, децентрализационные процессы.

#### **Popyk O.V. Organizational and economic mechanism of management of environmental protection in terms of power decentralization**

**Summary.** The research is devoted to the analysis of existing mechanisms for the implementing of management functions of government in the environmental protection in terms of decentralization. A special attention is given to the organizational and economic mechanism as one of the real instruments of influence and control in the context of solving problems of optimization of management structure and improvement of its efficiency.

**Keywords:** environmental management, functions of state administration, organizational and economic mechanism, decentralization processes.