

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ В УКРАЇНІ

Домагатися високої ефективності управління на підставі глибокого освоєння його теорії і практики завжди було соціальним замовленням суспільства. Суспільна свідомість пов'язує з цим своє ставлення до соціально-політичного ладу і управлінсько-владних державних структур [1, с.35].

Тому діяльність відповідних державних органів має бути зрозумілою і «прозорою» для населення, а цілеспрямований вплив на природно-заповідний фонд України має забезпечувати гарантоване збереження і розвиток заповідних територій та об'єктів, регулювати антропогенне навантаження на природні об'єкти.

Проблеми управлінських відносин в цілому, і у сфері навколишнього природного середовища зокрема, досліджувались А.І. Берлачем, В.Б. Авер'яновим, В.І. Андрейцевим, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчуком, О.М. Бандуркою, П.О. Гвоздиком, А.П. Гетьманом, А.Т. Комзюком, Н.Д. Красіліч та іншими вченими. Проте, організаційно-правові засади управління природно-заповідним фондом в Україні є малодослідженими, ці проблеми комплексно розв'язані ще не достатньо. Виходячи із цього, окреслимо шляхи вдосконалення ведення заповідної справи, здійснення управлінської діяльності у цій сфері.

Дослідження управління природно-заповідним фондом дозволяє говорити про існування всередині цієї системи певного процесу: порушення питання про утворення заповідного комплексу, підготовка документів для організації території чи об'єкту природно-заповідного фонду, прийняття рішення про їх утворення, контроль за дотриманням законодавства про природно-заповідний фонд, облік заповідних територій і об'єктів. Практика свідчить, що під час організації заповідних комплексів виникає ряд обставин, які перешкоджають закономірному розвитку такого процесу.

Так, по-перше, погодження клопотань про необхідність створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду нерідко реалізується за участю значної кількості власників і первинних користувачів природних ресурсів у межах територій, рекомендованих для заповідання, супроводжується оформленням значного обсягу документації. Матеріали попереднього погодження місця розташування заповідного комплексу можуть включати: 1) відомості про землі, що передаються в користування цих комплексів, інформація про землекористувачів, землевласників відповідних угідь, завірена підписом головного землевпорядника району і печаткою; 2) висновки сільської, селищної, міської рад; 3) висновки районного відділу архітектури і містобудування; 4) висновок районного відділу земельних ресурсів; 5) висновок районної санітарно-епідеміологічної станції; 6) висновок районного відділу охорони навколишнього природного середовища; 7) висновок районної ради; 8) рішення обласної ради про затвердження матеріалів попереднього погодження; 9) карта території з підпи-

сами відповідальних осіб і печатками землекористувачів, рад, районного відділу земельних ресурсів.

Отже, діяльність з узгодження, таким чином, є досить тривалою у часі, потребує значних фінансових і матеріальних витрат і може стати перешкодою для організації нового заповідного комплексу.

По-друге, незгода принаймні одного із землекористувачів призводить до неможливості утворення заповідного об'єкта чи території, зводить нанівець всю попередню виконану роботу. Тому цілком закономірним є те, що 62% опитаних респондентів визнали управління природно-заповідним фондом таким, що потребує удосконалення, лише 28% вважають таке управління задовільним і 6% – ефективним.

Прикладом може бути фактичний зрив Київською міською радою погодження щодо відведення земель під створення національного природного парку «Голосієво», за необхідність створення якого неодноразово упродовж 10 років виступала громадськість. Непоступливість землекористувачів загальмувала у 2002 р. процес створення національного природного парку «Ічнянський» на Чернігівщині [2, с.31].

Тому етапи утворення чи оголошення заповідних об'єктів і територій мають бути визначені у часі: Законом України «Про природно-заповідний фонд України» передбачено послідовність і строки погоджень про організацію заповідного комплексу, правові санкції за навмисне затягування процесу погодження чи утворення заповідного об'єкта, території.

Існуюча система суб'єктів управління природно-заповідним фондом також є тим фактором, що негативно впливає на цей процес.

Підтвердженням цього є нестабільність функціонування системи відповідних спеціалізованих органів виконавчої влади. Впродовж 1991–2004 років (1991, 1995, 2000, 2004 роки) в Україні реорганізовувалось «екологічне» міністерство, неодноразово змінювалась його назва, структура. Про непослідовність організації органів виконавчої влади свідчить і той факт, що менше ніж через місяць після підписання указу Президента України про це міністерство його завдання і повноваження доповнюються принципово новими. Згідно з Указом Президента України від 6 березня 2004 р. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України визнається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань заповідної справи [3], Державна служба заповідної справи виключається із складу Державного комітету природних ресурсів України. Така реорганізація доволі неоднозначно була сприйнята представниками державних установ екологічного профілю, місцевої влади, науковцями, екологічною громадськістю. Близько півсотні опитаних респондентів вважає, що істотних змін у вирішенні екологічних проблем нашої держави не відбудеться; третина висловила свою стурбованість і передбачає зменшення ролі профільного міністерства у вирішенні екологічних проблем. Кожен десятий опитаний все ж виявився оптимістом, сподіваючись на покращення координації діяльності між державними структурами у сфері охорони довкілля та природокористування. І лише сім учасників опитування не змогли дати відповідь [2, с.145-146].

Зазнала організаційних змін у 1993, 1998 та 2001 рр. Державна екологічна інспекція, а починаючи з 1995 до 2004 р. пройшло шлях становлення заповідне відомство – від Головного управління національних природних парків і заповідної справи Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки до Державної служби заповідної справи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Такі перетворення уявляються закономірними, якщо врахувати, що реформування організаційних структур виконавчої влади є найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні. Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20–30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново [4].

Думається, що внутрішня побудова суб'єкта управління безпосередньо на основні характеристики і результати державного управління не впливає. Проте це припущення слід сприймати критично, оскільки гнучкість будь-якої функціонуючої системи визначає її здатність вчасно і якісно сформулювати і реалізувати відповідне рішення. Пригадавши ієрархію суб'єктів, уповноважених приймати управлінські рішення щодо природно-заповідного фонду, можна прорахувати, як важко обробляти управлінську інформацію, скільки необхідно пройти узгоджень для прийняття того чи іншого управлінського рішення, які виникають проблеми при спробах його практичного виконання. Якщо ж до цього додати широкую горизонтальну розгалуженість відповідних державних органів, то тоді можна виявити значні перешкоди у справі координації функціонування багатьох вузькоспеціалізованих органів виконавчої влади [5, с.491].

Специфіка природно-заповідного фонду та його функціонування обумовлює управління ним не лише органами виконавчої влади, але й суб'єктами, які законом виконавчо-розпорядчими повноваженнями не наділені, такими як Національна академія наук України, наукові, науководослідні установи. Так, вони вправі готувати та подавати клопотання про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду з науковим обґрунтуванням необхідності такого створення або оголошення території чи об'єкта природно-заповідного фонду певної категорії, характеристики її цінності.

Із 33 нині існуючих об'єктів, що мають найвищий статус заповідності (біосферні та природні заповідники, національні природні парки) 14 (42%) підпорядковані Міністерству охорони навколишнього природного середовища України, решта 19 (58%) – органам виконавчої влади, вищим навчальним закладам, державним науковим організаціям (Міністерство освіти і науки України, Державний комітет лісового господарства України, Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Національний університет ім. Т.Г.Шевченка). Із 76 заповідних територій і об'єктів Херсонської області близько 32% таких комплексів перебувають у віданні державних лісогосподарських мисливських господарств і товариств мисливців і рибалок, 20% – органів місцевого самоврядування, 17% – підприємств різних форм власності, 16% – науково-дослідних установ, 6,6% –

вищих навчальних закладів і шкіл, по 4% – санаторіїв, будинків відпочинку, інших державних і громадських об'єднань.

Очевидно, що зазначені суб'єкти здійснюють функції управління заповідними об'єктами і територіями під час виконання своїх безпосередніх завдань, цілей діяльності, а відтак вплив на складові природно-заповідного фонду є безсистемним, факультативним.

Адміністративна невідпорядкованість цих суб'єктів єдиному керівному центру призводить до їх повної самостійності в управлінні заповідними територіями та об'єктами, неможливості вплинути на їх протиправні дії чи бездіяльність. Разом з тим, проведено дослідження думки представників природоохоронних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування свідчить, що головним носієм функцій управління природно-заповідним фондом має бути: 1) Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (58%); 2) Державна служба заповідної справи України (40%); 3) державні управління екології та природних ресурсів областей, міст Києва та Севастополя (25%); 4) органи місцевого самоврядування (12%), громадськість (10%), Державний комітет природних ресурсів України (9%), місцеві державні адміністрації (8%).

Неконкретність у визначенні повноважень органів виконавчої влади, установ заповідних територій і об'єктів призводить до того, що у процесі здійснення функцій між ними виникають конфлікти з приводу правомірності реалізації цими суб'єктами тих чи інших дій щодо управління природно-заповідним фондом України.

Оцінюючи рівень співпраці між органами державної влади, 36% опитаних визнали його різною мірою позитивним, 60% – різною мірою негативним, 4% не змогли дати відповідь [2, с.133-134].

Зокрема, починаючи із 1997 р., Державна інспекція охорони Чорного моря, басейнові управління «Одесарибвод», «Південрибвод», державні управління екології та природних ресурсів України Херсонської і Миколаївської областей, Миколаївська обласна інспекція рибоохорони, Дунайський і Чорноморський біосферні заповідники вели суперечку про право видачі дозволів на ведення промислу в межах перерахованих біосферних заповідників. Як зазначало керівництво Чорноморського біосферного заповідника у зверненні до Державної служби заповідної справи з приводу офіційного роз'яснення подальшого порядку оформлення дозвільних документів: «Ми не в змозі самостійно визначитися щодо справедливості претензій інспекції (Державна інспекція охорони Чорного моря) та подальшого оформлення дозвільних документів». І така ситуація виникла попри те, що існувала низка документів, які регламентують порядок здійснення такої дозвільної діяльності: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 вересня 2000 р. «Про Положення про Державну інспекцію охорони Чорного моря Міністерства екології та природних ресурсів України»; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 серпня 2000 р. «Про Положення про державне управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі»; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 21 квітня 1994 р. «Про перелік

об'єктів, на яких держінспекції охорони Чорного та Азовського морів здійснюють державний контроль у повному обсязі і беруть участь у регульованні природокористування»; протокол розмежування функцій у здійсненні державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства в межах Херсонської області між державним управлінням екології та природних ресурсів у Херсонській області і Державною інспекцією охорони Чорного моря від 12 січня 2001 р.

Таким чином, будь-яке відхилення від компетенції органу, функцій і повноважень посадової особи чи вияв активності в іншому напрямку або іншій сфері не можуть визнаватись раціональними і ефективними. У системі державного управління кожен має займатись власною справою [5, с.494].

З урахуванням цих обставин пропонується: 1) у перспективі не допускати підпорядкування заповідних територій та об'єктів підприємствам, установам, організаціям, органам виконавчої влади за винятком Державної служби заповідної справи України; 2) перепідпорядкувати території та об'єкти природно-заповідного фонду Державній службі заповідної справи України і визначити її як головного розпорядника природно-заповідним фондом України; 3) забезпечити участь в управлінні природно-заповідним фондом науково-дослідних установ як консультативних суб'єктів.

Оскільки Міністерство охорони навколишнього природного середовища України визначено чинним законодавством як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з декількох екологічних питань (охорона навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, ведення заповідної справи, гідрометеорологічна діяльність), то всі повноваження з розпорядження природно-заповідним фондом України мають бути віднесені до відання одного уповноваженого суб'єкта – Державної служби заповідної справи.

З метою виключення подвійного підпорядкування державних екологічних інспекцій, відділів заповідної справи державних управлінь екології та природних ресурсів, яке має місце на практиці, пропонується, по-перше, на базі державних екологічних інспекцій утворити відповідну систему інспекційних підрозділів з контролю за дотриманням законодавства про природно-заповідний фонд України, по-друге, до сфери управління Державної служби заповідної справи віднести новостворені інспекції та відділи заповідної справи територіальних державних управлінь екології та природних ресурсів, виключивши їх з підпорядкування Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Державної екологічної інспекції, державних управлінь екології та природних ресурсів областей, міст Києва та Севастополя.

Проте така операція не має означати повного позбавлення решти органів виконавчої влади частки управлінських функцій, має відбуватися органічна перебудова системи органів виконавчої влади спеціальної компетенції у сфері управління природно-заповідним фондом України. Так, Державна служба заповідної справи має бути головним ініціативним центром вироблення та здійснення заповідної політики держави, координації зусиль суб'єктів управління природно-заповідним фондом України; Міністерство охорони

навколишнього природного середовища України – координатором здійснення державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів у цілому. Тому необхідні конкретизація і розмежування функціональних обов'язків цих управлінських структур [7].

Зважаючи на те, що ряд проаналізованих функцій управління природно-заповідним фондом України (прогнозування, планування) чинним законодавством частково або повністю не передбачені, передумовою недосконалості процесу управління природно-заповідним фондом є неврегульованість управлінських відносин щодо природно-заповідного фонду нормами права, тобто потребують перегляду і удосконалення правові засади управління природно-заповідним фондом.

Найважливішою формою державної діяльності та політико-юридичним засобом управління поведінкою людей у державно-організованому суспільстві є право, адже воно – конститутивний компонент управління [1, с.52].

Одним із способів розв'язання проблеми правової форми управління природно-заповідним фондом могла бути б розробка та затвердження загального класифікатора функцій державного управління, що став би складовою частиною нормативної бази системи органів виконавчої влади [8, с.14], і класифікатора функцій управління природно-заповідним фондом. Наступним кроком має стати включення до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» норм, які б визначали порядок прогнозування та планування створення територій і об'єктів природно-заповідного фонду, що дало б змогу обґрунтовано досліджувати і перевіряти необхідність створення чи оголошення тої чи іншої ділянки заповідною, визначити потребу в оптимальній кількості та послідовності створення нових заповідних об'єктів, і як наслідок, виникла б можливість завчасного накопичення необхідних фінансових, матеріально-технічних ресурсів для організації нових заповідних об'єктів.

Однак, зважаючи на те, що ряду нормативно-правових актів, проаналізованих, бракує конкретики і дієвості, у Законі України «Про природно-заповідний фонд України», на нашу думку, обов'язково має бути: 1) визначено завдання, спосіб, послідовність, строк реалізації планових заходів та їх виконавці; 2) вказівка на обов'язковість реалізації основних напрямів розвитку заповідної справи; 3) визначено специфічний понятійний апарат; 4) визначено спосіб контролю виконання планових завдань (представлення звіту про хід реалізації заходів, проведення перевірок, ревізій тощо). Крім того, планова документація, що буде розроблятися на основі Закону України «Про природно-заповідний фонд України», може бути доповнена факультативними складовими, серед яких: 1) приблизний розрахунок витрат із реалізації завдань плану; 2) поточні та кінцеві результати планової діяльності суб'єкта управління; 3) характеристика планових заходів. Необхідність включення до планової документації окремих елементів має визначитись, по-перше, особливістю планового об'єкта; по-друге, не-

обхідністю приведення об'єкта в очікуваний стан (збільшення заповідних територій, організація природоохоронних заходів).

Попередньо дослідивши сутність організації як функції управління, ми переконались, що процес організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду є наслідком можливої ініціативи, тоді як в інтересах збереження природних комплексів саме в імперативному порядку має проводитись їх утворення. Тому утворення заповідних комплексів має відбуватись у визначеній законодавством обов'язкової послідовності, на підставі розроблених планів і прогнозів.

Зважаючи на існуючу систему суб'єктів управління природно-заповідним фондом, у Законі України «Про природно-заповідний фонд України» доцільно: 1) закріпити поняття «суб'єкт управління природно-заповідним фондом»¹, а також їх вичерпний перелік, що дасть змогу відмежувати «реальних» суб'єктів управління від тих органів, які до здійснення управлінських функцій причетні або опосередковано, або ж поєднують виконання кардинально протилежних чи несумісних із природоохоронною діяльністю повноважень, завдань; 2) визначити ієрархію суб'єктів управління природно-заповідним фондом (від головного розпорядника природно-заповідного фонду до другорядних), установити чіткі межі їх діяльності, скоординувати «вертикальні» та «горизонтальні» взаємовідносини між суб'єктами управління природно-заповідним фондом, закріпивши за ними конкретні функції управління, права і обов'язки; 3) конкретизувати повноваження науково-дослідних установ щодо управління природно-заповідним фондом; 4) передбачити у Законі України «Про природно-заповідний фонд України» норму, яка б урегульовувала взаємовідносини науково-дослідних установ зі спеціальними органами виконавчої влади, які здійснюють управління природно-заповідним фондом.

Проте, вищевикладеним проблема удосконалення організаційно-правових засад управління природно-заповідним фондом в Україні не вичерпана, так як потребує розв'язання питання створення спеціалізованого органу виконавчої влади, який би централізовано здійснював управління природно-заповідним фондом держави, нагальним є дослідження і нормативне закріплення функцій управління заповідними комплексами. Слід підкреслити, що такі заходи нерозривно мають здійснюватись одночасно із заходами адміністративної реформи, перебудовою системи державного управління, оновленням національного природоохоронного і адміністративного законодавства.

¹ Суб'єкт управління природно-заповідним фондом у загальному вигляді може бути представлений як двохкомпонентне утворення, де основним носієм прав і обов'язків суб'єкта у системі управління є держава (перша складова), представлена через систему органів влади, поряд із якими рівноправним учасником управлінського впливу виступають недержавні утворення (друга складова). Відтак суб'єкта управління природно-заповідним фондом може бути визначено як окремого індивіда або їх інституційовані утворення, що у послідовності, визначеній законодавством, виконують функції, застосовують методи управління заповідними територіями та об'єктами з метою їх організації чи якісного перетворення [9].

Список літератури: 1. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект): Монографія. Х., 1996. 2. Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення: Публікація Всеукраїнської екологічної організації «МАМА-86». К., 2003. 3. Про внесення змін до указів Президента України: Указ Президента України від 6 березня 2004 року // Урядовий кур'єр. 2004. № 50. 4. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України. 1999. №21. Ст. 943. 5. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: Курс лекцій. 2-е изд., доп. М., 2004. 6. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів. і фак. / За ред. акад. АПРН В.І.Андрейшева. К., 2001. 7. Бевзенко В.М. Деякі проблемні питання державного управління природно-заповідним фондом в Україні // Збірка тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції «Екологія. Людина. Суспільство». К., 2002. 8. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. К., 1999. 9. Бевзенко В.М. Суб'єкт управління природно-заповідним фондом // Право і Безпека. 2003. №24.

Надійшла до редколегії 30.08.05

О.В. Манойленко

КАПІТАЛ ЯК ГОЛОВНИЙ ОБ'ЄКТ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ

Для дослідження такої складної соціально-економічної категорії, як капітал, нам необхідно проаналізувати основні наукові підходи щодо визначення його суті. Необхідно зазначити, що у економічній науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення поняття капітал.

Тлумачний словник живої великоруської мови Володимира Даля [1] трактує капітал, як грошове майно, багатство в грошах; готівка. Капітал – наявна вартість, цінність всякого промислового і іншого закладу.

Велика радянська енциклопедія розглядає визначення сутності поняття капітал з погляду теорії К. Маркса [1]. Так, капітал (нім. kapital, франц. capital – головне майно, головна сума, від лат. capitalis – головний) – це економічна категорія, що виражає відносини експлуатації найманих робочих капіталістами; вартість, що приносить додаткову вартість. Капітал, зосереджений в руках капіталістів, служить засобом привласнення додаткової вартості; є історичною категорією, що властива певній суспільно-економічній формації. К. Маркс виводить загальну формулу капіталу: $D-T-D'$, де D – гроші, T – товар, D' – сума грошей з приростом. Цей приріст, надлишок над авансованою сумою, і є додаткова вартість. К. Маркс затверджував: «... Капітал, – це не річ, а визначене, суспільне, таке, що належить певній історичній формації суспільства виробниче відношення, яке представлено в речі і додає цій речі специфічний суспільний характер» [1].

Основна концепція теорії К. Маркса полягає в якійсь, із його точки зору, відмінності між постійним і змінним капіталом, тобто тією частиною спочатку авансованого капіталу, яка призначена для придбання засобів виробництва, і тією його частиною, яка використовується для покупки робочої сили. Він показав, що самі засоби виробництва не створюють нової вартості. В процесі виробництва їх вартість лише переноситься на знов створений продукт (товар) без жодного приросту. Нову вартість створює