

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**МАРТИНЕНКО Володимир Олександрович**

УДК 353:502.35

**СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ  
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА  
В ТРАНСФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ:  
РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

Харків – 2007

Робота виконана в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Науковий керівник** – доктор філософських наук, професор  
**КОРЖЕНКО Володимир Васильович**,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові  
України, заступник директора з наукової роботи

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, професор  
**ЛАЗОР Олег Ярославович**,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові  
України, професор кафедри державного управління та місцевого  
самоврядування;

кандидат географічних наук, доцент

**БУЦ Юрій Васильович**,  
Університет цивільного захисту України, завідувач кафедри безпеки  
життєдіяльності та екології

**Провідна установа** – Гуманітарний університет “Запорізький інститут державного та  
муніципального управління”, кафедра державного управління та  
адміністративного менеджменту, м. Запоріжжя

Захист відбудеться 24 березня 2007 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61050, м. Харків, просп. Московський, 75, зал засідань (1 поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою : 61050, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розісланий 21 лютого 2007 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Лебець В.С.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Характерною рисою сучасного соціально-економічного розвитку України є загальне погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища у державі і регіонах. Це викликано тим, що, по-перше, значна частина проблем, які виникли у сфері охорони природного середовища (ОПС), перейшла від старої адміністративно-командної системи господарювання, оскільки тривалий час застосовувались принципи відомчо-галузевого управління щодо використання всіх видів національних ресурсів, зокрема, природних. Такий підхід в управлінні не дозволяє враховувати інтереси окремих територіальних утворень з екологічного захисту населення та збереження природи. По-друге, сьогодні управління ОПС здійснюється багатьма суб'єктами, що породжує складність у розподілі повноважень та відповідальності між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, спричиняє дублювання окремих їх функцій, ускладнення в координації і погодженості дій у сфері охорони довкілля. При цьому недостатньо забезпечується інтеграція управління економікою з природоохоронним управлінням на регіональному рівні.

Отже сучасна система управління охороною довкілля в Україні потребує суттєвого переосмислення та перебудови, застосування нових нетрадиційних підходів до її функціонування, що вимагає розробки адекватних наукових засад для її формування в умовах модернізації економіки. Необхідно наблизити систему ОПС до потреб сьогодення - відповідно до стратегії сталого екологічного розвитку держави та регіонів.

Актуальність дослідження підсилюється ще й тим, що проблема розбудови сучасної системи державного управління ОПС спеціально не вивчалась фахівцями. Аналізуються лише окремі її аспекти, а саме: економічні аспекти охорони природного середовища (О. Балацький, Б. Данилишин, О. Веклич, О. Лазор, Л. Мельник, К. Ситник, В. Трегобчук, О. Шаблій та ін.); методи впровадження принципів екологічної безпеки (Ю. Буц, З. Герасимчук, Ю. Стадницький, Є. Хлобистов та ін.); засоби природокористування і охорони природного середовища (Т. Галушкіна, І. Карагодов, Л. Товажнянський, М. Хвесик, В. Шевчук та ін.); специфічні засади щодо формування екологічно збалансованої економіки та забезпечення її сталого розвитку (П. Гаман, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, М. Паламарчук, Л. Шостак та ін.); зміни та доповнення до нормативно-правової бази (В. Андрейцев, В. Бакуменко, О. Заржицький, В. Костицький, І. Стадницький, Ю. Шемшученко, та ін.); сучасні технології державного управління ОПС в аграрній сфері (О. Мордвінов) та реалізації екологічної політики (М. Долішній, О. Лазор, В. Міщенко, І. Синякевич, О. Фурдичко, М. Хилько та ін.).

Теоретичні узагальнення щодо ролі, завдань та функцій держави, її впливу на окремі соціальні та економічні процеси розробляються у працях О. Амосова, В. Боровика, В. Воротіна, В. Дзюндзюка, В. Дорофійенка, М. Корецького, В. Корженка, В. Лобаса, С. Майбороди, В. Малиновського, В. Мартиненка, Ю. Машкарова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Оболенського,

Г. Одінцової, Є. Ромата, Т. Хомуленко, О. Чаплигіна, Ю. Чернецького та ін. Важливим підґрунтям для дослідження системи державного управління ОПС стали наукові публікації Г. Білявського, Ф. Заставного, Ю. Саталкіна, В. Сахаєва, І. Солошина, В. Шмандія та ін. в яких розглядаються окремі напрями та важелі державного управління охороною природного середовища.

Незважаючи на високий науковий рівень публікацій стосовно зазначених проблем, чимало аспектів державного управління ОПС залишаються недостатньо з'ясованими і вимагають поглибленого дослідження. Особливої уваги заслуговують питання формування дійової системи охорони природного середовища на регіональному рівні, удосконалення механізмів управління природоохоронною діяльністю.

Необхідність теоретичного і практичного вирішення цих питань обумовлює вибір теми дисертації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України за темою “Державне регулювання процесів соціального і економічного розвитку аграрної сфери регіону” (державний реєстраційний номер 0102U001591), яка виконувалась із 02.01.2002р. по 31.12.04 р., де автором проаналізовано вплив сільськогосподарського виробництва на екологічний стан земельних ресурсів у Сумській області та запропоновано напрямки покращання їх екологічного стану, та НДР “Удосконалення механізмів державного впливу на розвиток економіки аграрної сфери і формування продовольчого ринку регіону” (державний реєстраційний номер 0105U002741), де обґрунтовано концептуальні засади удосконалення механізму державного управління охороною природного середовища у сфері АПК.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є визначення стратегічних напрямків реформування системи охорони природного середовища та опрацювання практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні в умовах трансформаційних змін.

Досягнення зазначеної мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- з'ясувати сутність і значення основних понять, що стосуються регіональної системи управління охороною природного середовища;
- узагальнити сучасні державно-управлінські впливи щодо охорони природного середовища в розвинених країнах світу;
- обґрунтувати концептуальні засади стратегії реформування регіональної системи охорони природного середовища;
- дослідити динаміку зростання екозагроз у державі і регіоні;
- проаналізувати структуру та механізми функціонального забезпечення державного

управління охороною природного середовища;

– виявити та систематизувати суперечності у сфері управління охороною природного середовища;

– визначити основні принципи та напрямки реформування територіальної системи управління охороною природного середовища;

– удосконалити механізми державного управління охороною природного середовища в регіоні;

– розробити основні етапи впровадження стратегії регіонального управління охороною природного середовища.

*Об'єкт дослідження* – державне управління охороною природного середовища.

*Предмет дослідження* – стратегія реформування регіональної системи охорони природного середовища.

*Методи дослідження.* У дисертаційній роботі для вирішення поставлених дослідницьких завдань використовувався такий комплекс загальнонаукових методів дослідження: етимологічного аналізу та порівняння – при поглибленні змісту понятійного апарата дослідження; метод аналізу і синтезу – при осмисленні окремих проблемних аспектів системи управління ОПС; структурно-функціональний – при дослідженні теоретичної і емпіричної основи діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо охорони природного середовища; системного аналізу – при оцінці сучасного стану системи ОПС та нормативно-правової бази; порівняння – при аналізі ефективності дії різних механізмів державного управління природоохоронною діяльністю; причинно-наслідкових зв'язків – при виявленні недоліків у державному управлінні ОПС в регіоні; моделювання і прийняття рішень на основі багатокритеріального вибору – при розробці рекомендацій щодо реформування системи управління природоохоронною діяльністю тощо.

Теоретико-методологічною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі державного управління, екологічного менеджменту, економіки природокористування, екології та теорії сталого розвитку держави.

Інформаційною базою дослідження стали законодавчі та нормативні акти Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, офіційні матеріали Держкомстатистики України, місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, інформаційні матеріали, опубліковані в періодичних виданнях.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в поглибленні теоретичних положень, які визначають стратегічні напрями реформування системи управління охороною природного середовища, шляхом підготовки і впровадження нововведень в існуючу систему управління.

У дисертації *вперше*:

– обґрунтовано стратегічні етапи реформування системи державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні з конкретизацією завдань, принципів і засобів її побудови та з урахуванням особливостей регіону як складної соціально-економічної цілісності;

*удосконалено:*

– структуру державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні шляхом утворення природоохоронних підрозділів в органах місцевої виконавчої влади і органах місцевого самоврядування та реорганізації обласного державного управління охорони навколишнього природного середовища (розмежування його функцій на основі ресурсного підходу, перерозподіл повноважень з розпорядження природними об'єктами та контрольно-інспекційних функцій);

– механізми державного управління охороною природного середовища (організаційний, фінансово-економічний, нормативно-правовий, інформаційний), що сприяє формуванню ефективної системи охорони природного середовища регіону;

*дістали подальший розвиток:*

– змістовна характеристика понять “стратегія реформування” та “стратегія реформування системи охорони природного середовища” на підставі аналізу системи “людина – господарство – природа” та з урахуванням вимог ринкових трансформацій;

– теоретичні засади екологічного самоврядування як процесу управління охороною природного середовища, що будується на принципах відповідальності органів місцевої влади за екологічну безпеку регіону, пріоритетності екологічних вимог щодо інтересів суб'єктів економіки та населення, самофінансування природоохоронної і ресурсозберігаючої діяльності;

– узагальнення досвіду розвинених країн світу стосовно удосконалення системи державного управління охороною природного середовища, його правового і фінансового забезпечення, специфічних особливостей здійснення у ринкових економіках тощо.

**Практичне значення одержаних результатів.** Отримані в дисертації наукові результати збагачують знання в галузі регіонального управління охороною природного середовища. Практичну цінність становлять концептуальні засади та механізми реформування системи охорони природного середовища на рівні регіону. Висновки та рекомендації дисертації є основою для подальшого поглибленого вивчення теорії державного управління, удосконалення концептуальних положень і заходів стимулювання екологічно орієнтованої діяльності суб'єктів господарювання та збагачення змісту природоохоронних нормативно-правових актів.

Результати дослідження використані при розробці стратегії розвитку та реформування управління природоохоронною діяльністю у м. Суми і відображені в „Програмі охорони навколишнього природного середовища м. Суми на 2006 – 2010 роки” (довідка про впровадження № 834/05-26 від 6 вересня 2006 р.), а також у діяльності органів місцевого самоврядування

Сумської області (довідка Сумської облради № 01-29/243/1 від 10 серпня 2006 р.). Теоретичні розробки дисертації використані у навчальному процесі коледжу Сумського національного аграрного університету (довідка про впровадження від 22 серпня 2006 р.) та Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (довідка про впровадження № 01-842-01/06-3 від 9 червня 2006 р.).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертаційної роботи доповідались і обговорювались на IV, V та VI міжнародних наукових конгресах “Державне управління та місцеве самоврядування” (м. Харків, 2004, 2005 та 2006 рр.); міжнародних наукових та науково-практичних конференціях: “Економіка для екології” (м. Суми, 2004 р.); “Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації” (м. Одеса, 2004 р.); “Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні” (м. Дніпропетровськ, 2004 р.); “Міжбюджетні відносини та податкова політика в Україні” (м. Харків, 2004 р.); “Якість життя як найважливіший критерій оцінки ефективності державного і муніципального управління” (м. Курськ, 2005 р.); “Державна кадрова політика України в умовах європейської інтеграції” (м. Харків, 2005 р.); під час проведення “Школи молодих вчених” (м. Феодосія, 2004-2005 рр.), а також при викладанні курсу “Основи екології” та “Безпека життєдіяльності” у Харківському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України.

**Публікації.** За результатами проведених досліджень опубліковано 11 наукових праць, 4 з яких надруковано у виданнях, що включені ВАК України до переліку фахових у галузі науки державного управління, 1 – у монографії (окремий підрозділ), 6 – у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій. Загальний обсяг публікацій – понад 2,5 авт. арк.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 244 сторінки, у тому числі 19 рисунків (14 с.), 3 таблиці (2 с.), 17 додатків (42 с.). Список використаних джерел налічує 214 найменувань, з них 18 - іноземними мовами.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційної роботи, визначено стан її наукової розробки, розкрито зв'язок з науковими проектами та програмами, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, узагальнено наукову новизну, з'ясовано практичне значення отриманих результатів, наведено відомості про їх апробацію та публікацію.

У **першому розділі** – “Теоретичні засади регіонального управління в галузі охорони довкілля” – проаналізовано зміст основних понять, що стосуються стратегії реформування регіональної системи охорони природного середовища, узагальнюються можливості державно-

управлінського впливу на охорону природного середовища в розвинених країнах світу, з'ясовуються концептуальні основи стратегії реформування регіональної системи управління охороною довкілля.

Система охорони природного середовища являє собою сукупність установ, закладів і організацій, що здійснюють управління охороною, раціональним використанням та відтворенням природного середовища. Вона характеризується територіальною, галузевою, функціональною та організаційною структурами, які відображають форми територіального зосередження установ, закладів і організацій ОПС, регіональні пропорції з надання відповідних послуг; організаційні форми та органи управління, які забезпечують цілеспрямований узгоджений розвиток усіх елементів системи.

У результаті дослідження встановлено, що найбільш активним рівнем управління охороною природного середовища є регіональний, адже саме на цьому рівні екологічні проблеми виявляють себе зримо, через характер і обсяг забруднень, інтенсивність впливу забруднень на природне середовище, наявну екологізацію виробництва і раціонального використання природних ресурсів. Тому в дисертації акцентується увага на розробці стратегії реформування системи охорони природного середовища саме на регіональному рівні.

Регіональне державне управління ОПС пов'язане з діяльністю органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування і являє собою комплекс організаційно-управлінських, правових, економічних, соціальних засобів та заходів, спрямованих на регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, збереження безпечного для життєдіяльності населення природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи.

Нова екологічна парадигма сучасного регіонального розвитку вимагає комплексного підходу до охорони природного середовища, включення у цей процес усієї сукупності економічних, соціальних, екологічних та інших чинників, що суттєво впливають на еколого-економічну систему регіону. Відтак, виникає необхідність кардинального переосмислення ставлення до природоохоронних проблем, використання та відтворення природних ресурсів, техногенного навантаження на довкілля, припинення процесів його деградації та “включення” механізмів відтворення природно-ресурсного потенціалу регіону. Настав час наблизити систему ОПС до потреб сьогодення у відповідності зі стратегією сталого розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях.

Реформування системи ОПС стосується всіх її елементів і передбачає, по-перше, удосконалення організаційної структури, по-друге, докорінну зміну існуючої методологічної бази, по-третє, забезпечення пріоритетності в реалізації нових, більш ефективних, ринкових механізмів управління природоохоронною діяльністю.

Якщо “стратегія” – це одна із найважливіших складових управлінського мистецтва, що включає теорію і практику досягнення генеральних цілей на певному етапі суспільних змін, то під



стратегією реформування слід розуміти плановий документ, який розробляється на основі принципів стратегічного планування і виступає найбільш адекватним інструментом, здатним консолідувати зусилля державно-управлінських структур і громади у вирішенні проблем охорони довкілля, впровадження екологічно безпечних технологій і відтворення ландшафтів. Причому, на відміну від звичного за радянських часів планування “від досягнутого”, тобто “від минулого”, стратегічне планування удосконалення системи охорони природного середовища має бути плануванням “до майбутнього” (реалізація цілей, досягнення бажаних результатів).

Принципово нова концепція реформування системи ОПС передбачає виникнення абсолютно інших механізмів взаємодії усередині системи й відповідно нових джерел функціонування галузі.

Як свідчить зарубіжний досвід розвинутих країн світу, реформування їх природоохоронних систем – це тривалий процес, який здійснювався через перехід від галузевого та ресурсного управління ОПС до комплексного і системного охоплення всіх сфер діяльності, пов’язаних із природокористуванням та охороною довкілля, поступовою передачею переважаючої частини повноважень у цій сфері на регіональний і місцевий рівні управління.

Для розробки стратегії реформування регіональної системи ОПС необхідно, по-перше, чітко визначити майбутній стан системи, по-друге, осмислити та сформулювати місію. У свою чергу, усвідомлення місії є підставою для розробки стратегічного плану реформування системи охорони природного середовища, що дозволяє реалізувати мету. Мета має включати головні пріоритети: створення необхідних умов для зменшення антропогенного навантаження на навколишнє середовище до екологічно допустимого рівня, підтримання функцій життєдіяльності біосфери, охорону і відтворення природних ресурсів, забезпечення якості довкілля на рівні, безпечному для здоров’я населення.

Реалізація цієї мети потребує: забезпечення послідовного, цілеспрямованого, далекоглядного й орієнтованого на майбутнє державного управління охорони природного середовища; упровадження механізмів стабільного й ефективного управління охорони природного середовища; довіри громадян до місцевих органів влади і активної їх участі в процесах управління охороною природного середовища; надання населенню високоякісних екологічних послуг; реалізації державного управління охороною природного середовища в регіоні цілеспрямованими, висококваліфікованими (відповідальними і високоморальними) працівниками.

У **другому розділі** – *“Природне середовище в сучасній Україні: проблеми і суперечності”* – досліджуються стан та динаміка зростання екозагроз у державі й регіоні, сучасна система охорони природного середовища та механізми управління нею на прикладі Сумської області, з’ясовуються недоліки та суперечності у сфері управління охороною природного середовища.

Нинішню соціально-екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову,

викликану тривалим економічним спадом, реформуванням економічних відносин, зміною форм власності та іншими чинниками перехідного періоду в Україні. Що ж стосується Сумської області, то екологічний стан її природного середовища слід вважати напруженим. Причиною цього стали нераціональне, без урахування екологічних вимог використання природного середовища упродовж тривалого часу та непоодинокі технологічні і рукотворні аварії, що призводять до забруднення природного середовища області.

Встановлено, що найбільшійшими проблемами Сумщини є знешкодження, переробка і розміщення промислових та побутових відходів, забруднення водних об'єктів, екологічний стан атмосферного повітря, ґрунтів та природно-заповідного фонду. Зокрема, особливу небезпеку в регіоні викликають 29,4 млн. т накопичених відходів, у т.ч. 2,5 тис. т невідомих та заборонених до використання хімікатів, несанкціоновані скиди стічних вод промисловими об'єктами та низькі обсяги (на 70,8 % у 2005 р.) їх очищення, щорічне зростання (на 6,0 – 8,0 %) викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря. Близько 20,0 % з них є мутагенними і несуть значну загрозу не лише довкіллю, а й здоров'ю населення.

Аналіз показує, що серед головних причин погіршення екологічного стану природного середовища залишаються неефективне управління природоохоронною діяльністю, недостатнє фінансування цієї галузі, недосконалість законодавства, низька екологічна свідомість населення та низький рівень професіоналізму управлінців.

Незважаючи на реформування галузі, управління охороною природного середовища на рівні окремого регіону зберігає два рівні: територіальний – органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування і галузевий – територіальні спеціально уповноважені органи виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та інші підрозділи центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких законодавством України віднесено здійснення природоохоронних функцій. Ступінь ефективного функціонування системи ОПС у регіоні в значній мірі залежить від узгодженості впливів територіальної та галузевої управлінських систем.

Структурно-функціональний аналіз діяльності органів управління охороною природного середовища довів, що чинна на регіональному рівні система управління ОПС є розгалуженою і недостатньо дійовою, не в повній мірі відповідає функціональним повноваженням щодо природоохоронної діяльності. Це викликає суттєві труднощі в розподілі повноважень і відповідальності між суб'єктами управління, знижує рівень координації і узгодженості в їх діях, не сприяє інтеграції управління економікою з природоохоронним управлінням в регіоні. Такий стан справ породжує низку недоліків, частина яких наведена в таблиці.

Незважаючи на недоліки державного управління ОПС, роль держави щодо збереження природного середовища має зростати і надалі. Зокрема, її роль у здійсненні альтернативних варіантів вирішення природоохоронних проблем, структурній перебудові економіки в нових

економічних умовах, у встановленні різноманітного роду організаційних, нормативно-правових та економічних заходів для забезпечення ефективного управління охороною природного середовища на регіональному рівні.

Таблиця

Основні недоліки в системі управління охороною природного середовища

<i>Чинники</i>	<i>Основні недоліки</i>
Організаційно-управлінські	<ul style="list-style-type: none"> <li>– неузгодженість та дублювання функцій окремими відомствами;</li> <li>– недосконалість механізмів управління в ринкових умовах;</li> <li>– непослідовність реформ у системі охорони природного середовища;</li> </ul>
Фінансово-економічні	<ul style="list-style-type: none"> <li>– розпорошеність коштів та невисока ефективність їх використання;</li> <li>– вузька база оподаткування і низькі розміри збору за забруднення природного середовища;</li> <li>– відсутність державної фінансової інституції по управлінню природоохоронними платежами</li> </ul>
Нормативно-правові	<ul style="list-style-type: none"> <li>– низький рівень відповідальності за порушення природоохоронного законодавства;</li> <li>– недосконалість нормативно-методичної бази в системі ОПС;</li> <li>– розосередженість і велика кількість нормативних документів, їх відомча орієнтація, значна частина яких мають неконкретний, декларативних характер</li> </ul>
Інформаційні	<ul style="list-style-type: none"> <li>– недостатня екологічна правосвідомість і культура управлінців та населення;</li> <li>– недосконалість екологічної інформаційної системи;</li> <li>– відсутність інформаційного банку даних з питань охорони природного середовища</li> </ul>

У третьому розділі – “Напрямки та механізми реформування регіональної системи охорони природного середовища” – визначені принципи та напрямки реформування системи охорони природного середовища на регіональному рівні, запропоновано напрямки вдосконалення механізмів державного управління охороною довкілля та основні етапи реформування системи охорони

природного середовища в регіоні.

Встановлено, що покращання екологічного стану природного середовища полягає у переході економіки на модель сталого розвитку, яка передбачає досягнення високої якості життєдіяльності на основі збалансованого розв'язання проблем щодо бажаних соціально-економічних змін, збереження навколишнього природного середовища, раціонального використання та відтворення природно-ресурсного потенціалу регіону. При цьому темпи економічного розвитку повинні узгоджуватися з темпами відновлення природно-ресурсного й екологічного потенціалів території на основі принципів саморегулювання всієї системи. Для досягнення цієї мети, необхідно, щоб реформування регіональної системи ОПС було спрямовано від управління, орієнтованого на ліквідацію наслідків екологічних порушень (яка переважає сьогодні), до системи управління, що базується на прогнозуванні та попередженні забруднень довкілля і покращанні його стану, характерної для більшості розвинених країн світу.

Проведена оцінка критеріїв ефективності управління ОПС дозволила визначити найбільш актуальні стратегічні пріоритети реформування природоохоронної системи регіону: реформування організаційної структури управління, підвищення спроможності регіону фінансувати природоохоронні заходи, забезпечення екологічної стійкості регіону, формування еколого-правової свідомості громадян та запровадження інформаційного забезпечення щодо стану природного середовища, вдосконалення нормативно-правових механізмів управління (рисунок).

Встановлено, що ефективність реформування системи охорони природного середовища у значній мірі залежить від дієвих змін у нормативно-правовому механізмі державного управління охороною довкілля. Йдеться, зокрема, про зміни в нормативно-правовій базі функціонування природоохоронної сфери, що формується на центральному та місцевому рівнях. Саме удосконалення цього механізму, з одного боку, надає основним напрямкам реформування системи ОПС чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, а з іншого, – сприяє оптимізації відносин між суб'єктами управління у галузі охорони довкілля, ефективному застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб.

Реформуючи систему ОПС, потрібно, перш за все, акцентувати увагу на розробці дієвих процедур та технологій реалізації задекларованих правових норм, які мають відповідати міжнародним екологічним стандартам і законодавству Європейського Союзу. При цьому, слід зазначити, що всі нормативно-правові акти повинні бути гнучкими, тобто здатними швидко реагувати на зміни занадто складного соціально-економічного середовища.

Реформування системи охорони природного середовища – це тривалий процес, який вимагає вирішення великих за масштабами нормативно-правових, фінансово-економічних, соціальних завдань на регіональному і державному рівнях. При реалізації цих завдань мають враховуватися основні

загальнодержавні принципи екологічної політики, а саме: пріоритет екологічних вимог над економічними; раціональне поєднання державних, економічних та адміністративних методів управління природоохоронною діяльністю; відхід від галузевих принципів управління і перехід до територіального управління охороною природи та природокористуванням, перенесення центру ваги та відповідальності за розв'язання ресурсо-екологічних проблем на місцеві органи влади та управління; інтеграція природоохоронного і економічного підходів до розвитку та розміщення продуктивних сил шляхом розробки та застосування науково обґрунтованих еколого-економічних стандартів, нормативів і показників.

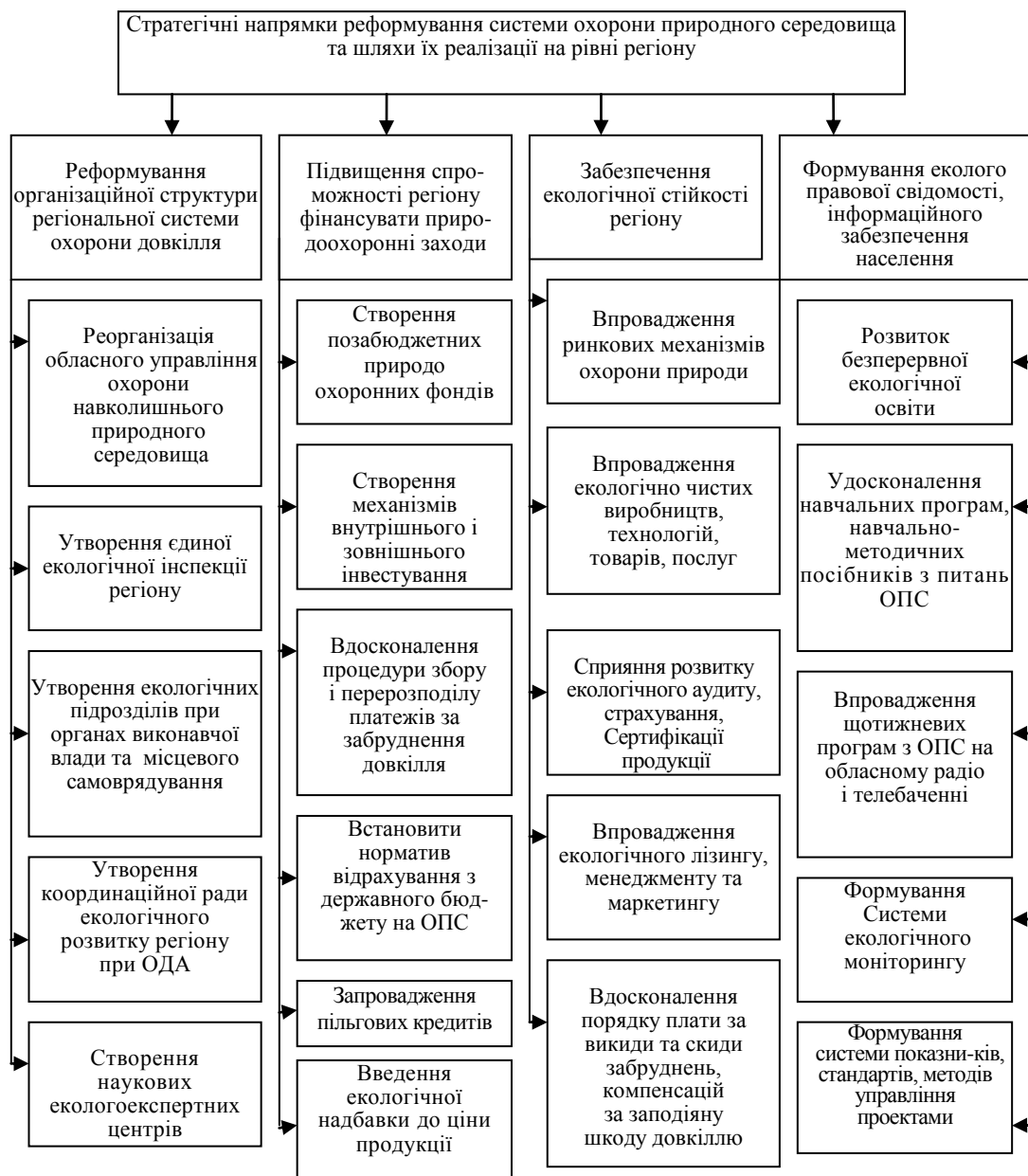


Рисунок. Стратегічні напрямки реформування системи охорони природного середовища

Реалізація цих принципів повинна базуватися на аналізі існуючого екологічного стану природного середовища і тенденцій його розвитку, а також враховувати всі фактори, що визначають екологічну ситуацію в регіоні.

Реформування системи охорони природного середовища пропонується здійснювати в три етапи:

1-й – перехідний (завершити реалізацію невідкладних заходів щодо обмеження шкідливого впливу на довкілля найбільш небезпечних джерел забруднення, подолати еколого-економічну кризу, стабілізувати екологічну ситуацію, почати структурні перетворення у системі державного управління ОПС);

2-й – основний (впровадження стратегії еколого-орієнтованого державного управління ОПС, завершення структурних перетворень у галузі охорони природного середовища, а також технологічної перебудови екологічно шкідливих виробництв, перехід на обов'язкову безперервну екологічну освіту, завершення реформування правової бази природоохоронного законодавства, впровадження політики стійкого розвитку);

3-й – завершальний (забезпечення переходу на сталий розвиток регіону на базі нових секторів і галузей, створення екологічних виробництв, повна інтеграція регіональної системи охорони природного середовища та екологічної безпеки).

Реалізація зазначених етапів дозволить створити на регіональному рівні дійову систему екологічно збалансованого управління соціально-економічним розвитком регіону, яка стимулюватиме відновлення природних властивостей довкілля та компетентне регулювання використання природних ресурсів, позитивно впливатиме на розвиток продуктивних сил суспільства, дозволить гармонійно поєднати загальнодержавні та регіональні природоохоронні інтереси з урахуванням особливостей регіонального розвитку.

## **ВИСНОВКИ**

Одержані результати в сукупності вирішують важливе науково-прикладне завдання, що має важливе значення для розвитку науки державного управління, а саме: поглиблено обґрунтування окремих теоретичних положень стосовно підвищення ефективності функціонування регіональної системи охорони природного середовища і забезпечення її переходу до стійкого розвитку та розроблено практичні рекомендації щодо формування і реалізації стратегії реформування системи ОПС в умовах трансформації українського суспільства, запропоновано реальні засоби вдосконалення механізмів державного управління природоохоронною діяльністю та раціонального використання природних ресурсів. Підсумовуючи викладене в дисертації, можна запропонувати такі висновки та рекомендації:

1. Головною причиною погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в Україні є неефективне управління природокористуванням та природоохоронною діяльністю, що породжує складнощі в розподілі повноважень, відповідальності, викликає дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій в сфері охорони довкілля та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з природоохоронним управлінням на окремій території. Для розв'язання цих проблем слід докорінно реформувати систему охорони природного середовища на основі науково обгрунтованої стратегії сталого екологічного розвитку, що дозволяє досягати задекларованих цілей, запроваджувати багатокритеріальні методи оцінок; швидко адаптуватися до ринкових коливань ресурсних, економічних та фінансових показників, долати проблеми неповноти та невизначеності інформації і пов'язані з цим ризики, враховувати вплив зовнішніх чинників тощо.

2. Доведено, що найбільш дійовим рівнем управління ОПС і раціонального використання природних ресурсів є регіональний (область, територіальна громада), де актуалізуються екологічні проблеми, контролюється дотримання вимог щодо екологізації виробництва і раціонального використання природних ресурсів. У цілому структура і масштаби регіонального виробництва визначають характер і обсяг забруднень, інтенсивність впливу на природне середовище.

Екологічна система регіону є базовою для забезпечення стійкого стану і розвитку двох інших систем – економічної та соціальної. Відтак, саме регіональний рівень потребує створення принципово нової природоохоронної системи територіального управління й відповідного мотиваційного механізму у її функціонуванні.

3. Запропонована стратегія реформування системи ОПС спрямована на перехід від моделі, орієнтованої на ліквідацію наслідків екологічних порушень (до якої належить зараз Україна), до моделі, що базується на прогнозуванні та попередженні забруднень довкілля і покращанні його стану, досягненні екологічно безпечних умов життєдіяльності населення, характерної для більшості розвинених країн світу.

4. Стратегія реформування системи ОПС включає підготовку і впровадження управлінських нововведень шляхом модернізації організаційної структури, а також удосконалення правових та економічних механізмів державного управління з метою підвищення ефективності її функціонування. Вона являє собою комплекс цільових настанов і узагальнену концепцію руху до цілей, визначення пріоритетів та напрямів розвитку системи ОПС в середньостроковій перспективі, орієнтуючись на конкретні результати.

5. У межах регіональної системи ОПС функціонують два рівні управління: територіальне – з боку місцевих органів управління охороною довкілля та галузеве – з боку відомчих органів управління охороною навколишнього природного середовища. Еколого-орієнтована система територіального управління ОПС здатна забезпечити підтримку екологічної рівноваги на підвідомчій території;

достатній рівень інтеграції природоохоронного й економічного управління, прийняття оптимальних рішень щодо забезпечення інтересів бізнесу, населення території й держави в умовах екологічних обмежень; розв'язання суперечностей, що пов'язані з неузгодженістю та дублюванням управлінських функцій відомствами; поєднанням відомствами завдань державного регулювання з господарською діяльністю; розробкою законодавства “під відомство” замість реалізації функціонального принципу; недосконалістю механізмів управління в ринкових умовах; розпорошеністю коштів, невисокою ефективністю їх використання; низьким рівнем відповідальності за порушення природоохоронного законодавства; непослідовністю реформ у досліджуваній сфері; відсутністю цілісних і реально чинних економічного та грошово-кредитного механізмів стимулювання розвитку підприємницького сектора; низьким рівнем екологічної правосвідомості і культури та інформаційного забезпечення тощо.

6. Дійовими засобами реформування системи ОПС і підвищення ефективності управління охороною довкілля на регіональному рівні є: структурна перебудова регіональної системи управління ОПС та створення нових суб'єктів управління (управління охорони довкілля та природних ресурсів, екологічна інспекція та регіональний екологічний фонд); чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування та спеціально уповноважених органів виконавчої влади регіонального рівня; створення природоохоронних підрозділів у структурі обласної ради і обласної державної адміністрації, системи екологічного моніторингу та менеджменту; реальне задіяння податкових, фінансово-кредитних і цінних інструментів (пільги, субсидії, ринкові сертифікати, екологічні збори і платежі, продаж екологічних прав, екологічні страхування, аудит, лізинг, акцизний збір); удосконалення чинних та впровадження нових нормативно-правових актів природоохоронного спрямування.

7. Формування нової системи ОПС пов'язане з поетапним вирішенням суттєвих нормативно-правових, фінансово-економічних та соціальних завдань як на регіональному, так і на державному рівнях. На першому, перехідному, етапі необхідно розпочати структурні перетворення в системі управління охороною природного середовища та створення умов для формування екологічної культури громадян, на другому, основному, – здійснити якісні зміни в системі ОПС на основі наукової розробки стратегічних і тактичних планів реформування, що стосуються екологічного оздоровлення суспільних відносин, на третьому, завершальному, – перехід на сталий розвиток регіону на базі нових секторів і галузей, створення екологічно чистих виробництв.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Мартиненко В.О. Управління охороною природного середовища в регіоні // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”,



2004. – №2 (20): У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 46 – 50.

2. Мартиненко В.О. Удосконалення природоохоронного законодавства як засіб підвищення ефективності управління охороною довкілля та якості життя населення // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – Вип. 3 (12). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – С. 139 – 143.

3. Мартиненко В.О. Удосконалення системи державного управління охороною природного середовища в регіоні // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – Вип. 1 (10). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – С. 18 – 23.

4. Мартиненко В.О. Екологічні проблеми сільськогосподарського товаровиробництва в регіоні // Регіональна політика розвитку аграрної сфери: [Моногр.] / Г.І. Мостовий, Л.М. Анічин, Г.О. Андрусенко та ін.; За заг. ред. проф. Г.І. Мостового – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 241 – 252.

5. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – Вип. 1 (13). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – С. 272 – 277.

6. Martynenko Vladimir. Concerning the effectiveness of regional ecological policy // 10<sup>th</sup> International Student Conference “Economics for Ecology”. – Sumy, 2004. – С. 63 – 64.

7. Мартиненко В.О. Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в галузі охорони природного середовища // Міжбюджетні відносини та податкова політика в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., 30 листопада 2004 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – С. 38 – 39.

8. Мартиненко В.О. Оптимізація еколого-економічних механізмів державного регулювання охорони навколишнього природного середовища // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. 24 листопада 2004р. У 2-х т. – Т.1. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 247 – 249.

9. Мартиненко В.О. Еколого-економічний моніторинг як засіб управління охороною довкілля на муніципальному рівні // Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю / За заг. ред. Ю.П.Шарова. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – С. 185 – 188.

10. Мартыненко В.А. Механизмы реализации государственной политики по обеспечению устойчивого развития населённых пунктов // Качество жизни как важнейший критерий оценки эффективности государственного и муниципального управления: III Междунар. науч.-практ. конф. студ. и асп. [Текст] / Под общ. ред. Е.С.Устинович. – Курск, 2005. – С. 200 – 204.

11. Мартиненко В.О. Проблеми в управлінні охороною навколишнього природного середовища на регіональному рівні // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези VI

## АНОТАЦІЯ

**Мартиненко В.О. Стратегія реформування системи охорони природного середовища в трансформаційному суспільстві: регіональний аспект.** – Рукопис.

*Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків, 2007.*

У дисертації досліджено систему управління охороною природного середовища на регіональному рівні та розроблені практичні підходи по її реформуванню, а також удосконалена змістовна характеристика понять “стратегія реформування” та „стратегія реформування системи охорони природного середовища” у системі “людина – господарство – природа” з урахуванням вимог ринкових трансформацій. Розкрито зміст цілей, завдань, функцій держави та систематизовано засоби, інструменти і методи державного управлінського впливу в галузі охорони довкілля. Сформульовано основні суперечності, що виникають у процесі управління охороною природного середовища. Обґрунтовані принципи та напрямки структурної перебудови місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування.

Розроблено рекомендації щодо вдосконалення системи охорони природного середовища у частині уточнення змісту її складових, змістовних нововведень у механізми державного управління охороною довкілля (організаційний, фінансово-економічний, нормативно-правовий, соціально-інформаційний) та основні етапи реформування системи управління охороною природного середовища.

*Ключові слова:* державне управління, стратегія реформування, система охорони природного середовища, механізми управління охороною природного середовища, принципи природоохоронного самоврядування.

## АННОТАЦИЯ

**Мартыненко В.А. Стратегия реформирования системы охраны природной среды в трансформационном обществе: региональный аспект.** – Рукопись.

*Диссертация на соискание научной степени кандидата наук по государственному управлению по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Харьковский*

*региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – Харьков, 2007.*

Диссертация является самостоятельной завершенной научной работой, комплексным исследованием теоретических и практических аспектов стратегии реформирования региональной системы охраны природной среды в трансформационном обществе. Она включает теоретические обоснования общественной значимости природной среды и анализ проблем, возникающих в связи с её охраной и восполнением.

В работе рассматриваются вопросы функционирования современной системы охраны природной среды на региональном уровне, её дальнейшее реформирование в условиях трансформационной экономики. Автором раскрываются вопросы теоретических подходов к природоохранному управлению, особенности взаимодействия государственного управления и рыночного саморегулирования в сфере охраны окружающей среды. На основе исследования современного этапа развития отношений человека и природы, автор делает вывод об интенсивных процессах загрязнения природной среды на региональном уровне, поскольку именно на этом уровне экологические проблемы обнаруживают себя зримо, через характер и объем загрязнений, интенсивность влияния загрязнений на окружающую среду. Поэтому наиболее активным уровнем управления охраной окружающей среды есть региональный

Установлено, что выход к улучшению экологического состояния природной среды заключается в переходе экономики на модель устойчивого развития. Для достижения этой цели необходимо, чтобы реформирование региональной системы охраны природной среды было направлено от модели, ориентированной на ликвидацию последствий экологических нарушений (преобладающей сегодня), к модели, которая базируется на прогнозировании и предупреждении загрязнений окружающей среды и улучшении его состояния, характерной для большинства развитых стран мира.

На основании анализа системы государственного управления охраной природной среды на уровне региона делается вывод, что действующая в Украине региональная система охраны природной среды не обеспечивает эффективного управления природоохранной деятельностью, согласование экономических и природоохранных целей, ведет к углублению экологического кризиса в масштабах региона и страны.

В работе определены объективные причины неэффективной деятельности системы охраны природной среды, сформулированы основные недостатки и противоречия государственного управления охраной окружающей среды на региональном уровне. Сформулированы основные принципы и приоритеты реформирования природоохранной системы региона: реформирование организационной структуры управления, повышение финансовой возможности региона по решению природоохранных мероприятий, обеспечение экологической устойчивости региона, формирование

эколого-правового сознания граждан и современной информационной системы сбора, хранения, обработки и использования экологической информации, совершенствование нормативно правовых механизмов управления. Обращается внимание на ведущую роль государства в процессе реформирования, важным элементом которого, в условиях трансформационной экономики, выступает стимулирование экологически ориентированной деятельности субъектов хозяйствования, предпринимателей и поведения потребителей.

В диссертации предложены подходы к выделению и обоснованию этапов реформирования системы охраны природной среды. Предложено на первом (переходном) этапе начать структурные преобразования в системе управления охраной природной среды и создание условий для формирования экологической культуры граждан, на втором (основном) – осуществить качественные изменения в системе ОПС на основе научной разработки стратегических и тактических планов реформирования, которые касаются экологического оздоровления общественных отношений, на третьем (завершающем) – перейти к устойчивому развитию региона на основе новых секторов и отраслей, созданию экологически чистых производств.

Выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в процессе разработки стратегии развития и реформирования управления природоохранной деятельностью на различных уровнях управления.

*Ключевые слова:* государственное управление, стратегия реформирования, система охраны природной среды, механизмы управления охраной природной среды, принципы природоохранного самоуправления.

## ANNOTATION

**Martynenko V.O. Strategy of reformation of the system of environment protection in transformation society: regional aspect.** – The Manuscript.

*The dissertation for getting a scientific degree of a Candidate of Science in Public Administration following the specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine. – Kharkiv, 2007.*

The dissertation defines and has researched the system of environment protection control at the regional level. Practical approaches as to its reformation have been developed, the characteristic of notions “strategy of reformation” and “strategy of reformation of environment protection control system” in the relation “person – economy – nature” considering market transformation demands have been perfected. The content of aims, tasks, functions of the state has been revealed, means, instruments and methods of public administration

influence in the sphere of environment protection have been systematized.

Basic contradictions which arise in the process of management in the system of environmental protection have been formulated. The principles and directions of reformation of the regional system of environmental protection have been grounded. Substantial changes in modernization of the mechanisms of public administration of environmental protection in a region and basic stages of introduction of strategy of regional management of environmental protection have been proved.

Recommendations have been worked out as to the improvement of the system of environmental protection in part of clarification of its constituents maintenance, substantial transformations in the mechanisms of public administration of environmental protection and main constituents strategic tasks on each of the stages of reformation of the control of environmental protection system have been developed.

*Keywords:* public administration, strategy of reformation, system of environmental protection, mechanisms of management of environmental protection, principles of nature protection self-government.

Відповідальний за випуск Андрусенко Григорій Олександрович

Підписано до друку 06.02.2007. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний.

Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 125

Віддруковано з оригінал-макета в Харківському регіональному інституті державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України.

Свідоцтво про Державну реєстрацію ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55.