

УДК 353:504

В. О. МАРТИНЕНКО

**УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ОХОРОНОЮ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В РЕГІОНІ**

**IMPROVEMENT OF SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION GUARD
NATURAL ENVIRONMENTS AND IN REGION**

Досліджено сучасний стан державного управління природоохоронною діяльністю в регіоні і запропоновано нові підходи підвищення його ефективності.

The modern condition of public administration of the environment security is studied in Sumsky region and new approaches of its effectiveness improvement are suggested.

Сьогодні в Україні існують суттєві недоліки в державному управлінні охороною природного середовища як на державному, так і на регіональному рівнях, які підсилюються умовами соціально-економічної трансформації українського суспільства. Як свідчить досвід сучасного розвитку багатьох держав світу, подолання екологічних проблем неможливо без виваженої державної політики щодо управління охороною природного середовища в регіонах. Бо саме на регіональному рівні формуються екологічні проблеми суспільства, висуваються вимоги до екологізації виробництва і раціонального використання природних ресурсів. Структура і масштаби регіонального виробництва визначають характер і обсяг забруднень, інтенсивність впливу на природне середовище [5].

Розпочата в державі адміністративна реформа створила умови для реального вдосконалення державного управління у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів.

Останніми роками з'явилося чимало досліджень щодо вдосконалення управління розвитком регіонів, у тому числі і в природоохоронній галузі. Так, якщо в роботах Н. Нижник, В. Керецмана, О. Куценко, А. Голікова, В. Лісничого, С. Романюка, М. Томенка, В. Рехкала, В. Тертички розглядаються різні питання державного та регіонального управління, то в наукових розробках В. Шевчука, Г. Білявського, О. Лазора, В. Лук'янихіна, Т. Галушкіної та ін. даються теоретичні засади та практичні рекомендації з удосконалення державного управління охороною навколишнього середовища. Проте, незважаючи на значну кількість публікацій, питання ефективності управління природоохоронною діяльністю в регіоні залишаються актуальними.

Мета даної роботи полягає в науковому обґрунтуванні підвищення ефективності державного управління охороною природного середовища в регіоні на основі перерозподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері управління охороною довкілля.

Управління природоохоронною діяльністю в Сумській області здійснює велика кількість державних органів: органи місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, селищні та сільські ради); місцеві державні адміністрації (обласні та районні); спеціально уповноважені органи виконавчої влади на місцях (обласне державне управління охорони навколишнього природного середовища і державна екологічної інспекції); органи спеціального поресурсного державного управління (обласне управління по земельним ресурсам, по водному господарству, лісового господарства; органи спеціалізованого функціонального управління - управління охорони здоров'я, праці та соціальної політики, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ, ком ітет стандартизації, метрології та сертифікації).

Безпосереднє управління охороною навколишнього середовища в регіоні сьогодні здійснює Державне управління охорони навколишнього природного середовища, компетенцією якого є всі питання державного управління та

контролю в галузі охорони довкілля ядерної безпеки та природних ресурсів у регіоні.

Будучи спеціалізованим органом виконавчої влади, воно, з одного боку, підпорядковане Міністерству охорони навколишнього природного середовища, а з іншого - як місцевий орган має вступати у службові відносини з обласною державною адміністрацією, тим самим управління підпадає під подвійне підпорядкування, що, звісно, впливає на надання якісних управлінських послуг (рис. 1).

Іншим органом виконавчої влади, що здійснює управління природоохоронною діяльністю в регіоні, є обласна державна адміністрація.



Рис. 1. Діюча структура підпорядкування державного управління охорони навколишнього природного середовища області і державної екологічної інспекції

До сфери її контрольної-наглядової діяльності, зокрема, віднесені функції використання та охорони земель, лісів, надр: води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу й інших природних ресурсів [1]. Усі ці функції виконує і Державна екологічна інспекція [4, с. 81, яка є структурним підрозділом

Державного управління охорони навколишнього середовища і підпорядковується Головній державній інспекції та обласній державній адміністрації (рис. 1). А це вже потрібне підпорядкування! Таке підпорядкування органів державного контролю в галузі охорони довкілля значною мірою перешкоджає здійсненню ефективного управління в цій галузі і зводить їх функції до стану такої собі "кишенькової інспекції".

Відповідно до чинного законодавства України [2; 3] управління у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюють і органи місцевого самоврядування всіх рівнів. Але, на жаль, у Сумській області при виконавчих органах рад не створено відділів, які б здійснювали ці функції. Навіть у структурі виконавчих органів Сумської міської ради - міста обласного значення - немає відділу, на який би було покладено здійснення повноважень у сфері охорони довкілля міста, не говорячи вже про інші міста і районні центри області.

Ще однією проблемою щодо управління природоохоронною діяльністю в регіоні - є кадрова. На даний час у цій сфері працює лише 132 фахівця з різною професійною підготовкою в цій галузі, але вони не мають фахової підготовки [6]. Це, в основному, працівники Державного управління охорони навколишнього природного середовища, з яких 92 чол. одночасно виконує функції інспекторів з охорони довкілля. За підрахунками автора, для оптимізації роботи в цій галузі необхідно 350-360 спеціалістів. У кожному районі, а їх в області 18, працює лише 1-2 державних інспектори з охорони навколишнього природного середовища, які підпорядковані начальнику Державної екологічної інспекції області. У структурі обласної та районних держадміністрацій, системі органів місцевого самоврядування немає жодного кваліфікованого спеціаліста - еколога, тим самим ігнорується п.7 рішення Сумської обласної ради "Про екологічний стан довкілля області" від 18 вересня 2001 р., в якому зазначено, що районним державним адміністраціям, районним радам, міськвиконкомам з метою покращання природоохоронної роботи передбачити в штатних розписах посади спеціалістів з екологічних проблем.

Ситуація, що склалася, пояснюється тим, що більшість керівників різного рівня питання охорони довкілля, як правило, ототожнюють з комунальними проблемами території, тим самим перекладають ці повноваження на спеціалістів підрозділів комунального господарства, або на державних інспекторів з охорони природного середовища (найчастіше в районах області), що є не тільки некомпетентним підходом до повноважень у цій галузі, а й їх грубим порушенням. І все це відбувається в той час, коли в області щорічно, протягом 5 років, Сумський державний університет готує по дві групи (до 40 чол.) спеціалістів інженерів-екологів. Тобто в області відсутня дієва політика щодо добору і розстановки кадрів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз ситуації, що склалася в регіоні у сфері охорони довкілля, свідчить, що сучасна державна система управління природоохоронною діяльністю надто централізована і відомча. Це, як відзначалося вище, веде до зниження ефективності управління на регіональному рівні, особливо в частині планування і використання інвестицій природоохоронного призначення, а також не дає можливості повністю враховувати територіальні інтереси у створенні екологічно безпечного середовища. Тому, на думку автора, з метою підвищення ефективності управління охороною природного середовища необхідно, по-перше, вивести контролюючі інституції з-під звітності обласній державній адміністрації і Державному управлінню охорони навколишнього природного середовища та підпорядкувати їх лише Головній державній екологічній інспекції, яка б, у свою чергу, підпорядковувалась напряму Кабінету Міністрів України (рис. 2).

По-друге, логічним було б підпорядкувати Головній державній екологічній інспекції, а в регіоні обласній державній екологічній інспекції, інспектуючи підрозділи органів спеціального поресурсного державного управління, що дозволить уникнути подвійного поресурсного контролю з боку Державного управління охорони навколишнього середовища та поресурсних інспекцій, а

також частково вирішити кадрове забезпечення Державної екологічної інспекції, особливо в районах області.

По-третє, у структурі обласної державної екологічної інспекції пропонується створити державні регіональні екологічні інспекції, які діяли б у межах 3-4 районів області; державні екологічні інспекції міст обласного підпорядкування та екологічні інспекції у пунктах пропуску через державний кордон України. Така реорганізація дозволить уникнути стану "кишеньковості" та підвищить ефективність контролю за якістю довкілля.



Рис. 2. Запропонована структура підпорядкування державного управління охорони навколишнього природного середовища області і державної екологічної інспекції

По-четверте, для ефективного впровадження екологічної політики, яка б відповідала цілям сталого розвитку в регіоні, сприяла подоланню наслідків

нераціонального природокористування, проведенню запобіжних заходів для запобігання подальшого виснаження природних ресурсів та екологічно кризових явищ, необхідно зосередити всі функції управління, а також координації, регулювання використання природних ресурсів у спеціально уповноваженому органі виконавчої влади в області - Державному управлінні охорони природного середовища і природних ресурсів (більш доцільна назва Державне управління екологічної безпеки). Розширення сфери впливу управління на повноваження і функції в управлінні природокористуванням є логічним процесом, адекватним об'єктивному стану використання ресурсно-екологічного потенціалу економіки регіону.

По-п'яте, при виконавчих органах районних, міських, селищних радах, з метою підвищення ефективності виконання природоохоронних функцій, виконання цільових природоохоронних програм та для підвищення якості довкілля, необхідно створити відділи (управління) екології. Для досягнення узгоджених дій між усіма інституціями щодо охорони природного середовища пропонуємо ввести посаду спеціаліста-еколога. Це сприятиме підвищенню відповідальності за свою діяльність.

Така реорганізація, на думку автора, збалансує основні важелі впливу на вироблення рішень щодо охорони природи, раціонального природокористування та екологічної безпеки населення, дозволить гармонійно поєднати загальнодержавні та місцеві екологічні інтереси з урахуванням особливостей регіонального розвитку. Саме це є важливим елементом мети реформування місцевих органів виконавчої влади, що неодноразово підкреслюється в Концепції адміністративної реформи в Україні.

Література:

1. Закон України "Про місцеві адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586-ХГУ// Уряд, кур'єр. - 1999. - № 89. - (15 травня). - С. 5 - 7.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. -1997. -№ 24. -С. 379 - 433.

3. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. № 1264-ХП // ВВР України. -1991. - № 41. - С. 546.
4. Екологічне законодавство України: 36. нормат. актів / Відп. ред. І.О. Заєць. - К.: Хрінком Інтер, 2001.- 416 с.
5. *Кравців В.* Економічний розвиток і екологічна безпека: шлях України // Регіональна економіка. - 1999. - № 3. - С. 97 -104.
6. Стан навколишнього природного середовища в Сумській області у 2003 році. - Суми: ПП ВінниченкоМ.Д., 2004. -52 с.