

УДК 338.2:332.142.6(477)

Хижнякова Н.О.*кандидат економічних наук, доцент,**доцент кафедри менеджменту**Рівненського державного гуманітарного університету*

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПРИЙНЯТТЯ ЕКОЛОГООРІЄНТОВАНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена встановленню суб'єктів, які формують систему прийняття екологоорієнтованих управлінських рішень в Україні. Визначено ієрархію зазначених суб'єктів та їх основні функції. Особливу увагу надано суб'єктам регіонального та місцевого рівнів управління.

Ключові слова: система, суб'єкт, екологоорієнтовані управлінські рішення, прийняття, реалізація, рівень управління, взаємодія.

Хижнякова Н.А. СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ПРИНЯТИЯ ЭКОЛОГООРИЕНТИРОВАННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Статья посвящена установлению субъектов, которые формируют систему принятия экологоориентированных управленческих решений в Украине. Определена иерархия указанных субъектов и их основные функции. Особое внимание уделено субъектам регионального и местного уровней управления.

Ключевые слова: система, субъект, экологоориентированные управленческие решения, принятие, реализация, уровень управления, взаимодействие.

Khyzhnyakova N.O. THE SYSTEM OF THE ECOLOGICALLY ORIENTED DECISION MAKING SUBJECTS IN UKRAINE

The article is devoted to determination of the subjects of the ecologically oriented decision making system in Ukraine. The order and the main functions of these subjects are defined. The special attention is given to the subjects of regional and local administrative levels.

Keywords: system, subject, ecologically oriented decisions, decision making, realization, administrative level, interaction.

Постановка проблеми. У сучасних умовах погіршення стану довкілля все більшої вагомості набуває проблема прийняття та реалізації екологоорієнтованих управлінських рішень (ЕОУР). При цьому першою ж характерною рисою ЕОУР, як і решти видів управлінських рішень, є наявність суб'єктів, якими приймаються ці рішення.

Таким чином, від суб'єктів прийняття ЕОУР, від чіткості визначення їх функцій у цій сфері, від узгодженості їх дій та поєднання їх у цілісну систему значною мірою залежить як якість прийнятих ЕОУР, так і можливість їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам екологічного управління присвячено велику кількість праць провідних вітчизняних учених у сфері економіки природокористування та охорони довкілля. Так, Б.В. Буркинський та Т.П. Галушкіна [1; 2] досліджують проблеми формування національної екологічної доктрини та впровадження засад «зеленої економіки». С.К. Харічков та Н.М. Андреева [3] досліджують проблеми вибору рішень щодо екологоорієнтованих інвестицій. М.А. Хвесик та В.А. Голян [4; 5] займаються питаннями інституціонального забезпечення природокористування та встановлення можливостей його удосконалення. Н.І. Хумарова [6] основну увагу надає проблемам формування екологоорієнтованого управління в Україні. Фундаментальні монографічні праці інших фахівців зазначеної сфери, таких як Александров І.О., Балацький О.Ф., Бистряков І.К., Веклич О.О., Герасимчук З.В., Грабинський І.М., Ілляшенко С.М., Кравців В.С., Мельник Л.Г., Мішенін Є.В., Міщенко В.С., Прокопенко О.В., Синякевич І.М., Стадницький Ю.І., Степанов В.М., Трегобчук В.М., Туниця Ю.Ю., також тією ж іншою мірою торкаються питань екологізації управління на різних рівнях, однак цілісне дослідження системи суб'єктів прийняття ЕОУР у науковій літературі відсутнє, що і зумовило актуальність даного дослідження.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати такі завдання пропонованого дослідження:

1) встановлення базових рівнів управління, на яких в Україні функціонують суб'єкти прийняття ЕОУР, та визначення суб'єктів, характерних для кожного рівня;

2) визначення основних функцій суб'єктів прийняття ЕОУР, їх підпорядкованості та взаємодії між собою;

3) оцінка якості функціонування системи суб'єктів прийняття ЕОУР, встановлення недоліків і протиріч та можливостей їх усунення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з класифікаційних ознак ЕОУР виступає рівень управління (прийняття рішень), відповідно до якого пропонується виокремлювати ЕОУР таких видів: 1) міжнародного (глобального) рівня; 2) національного рівня; 3) регіонального рівня; 4) господарського рівня.

З класифікацією ЕОУР за рівнем прийняття тісно пов'язана їх класифікація за суб'єктами прийняття, оскільки для кожного з рівнів управління характерна наявність своїх специфічних суб'єктів управління.

Відповідно, система суб'єктів прийняття ЕОУР будь-якої держави формується у полі дії ЕОУР міжнародного рівня, які приймаються у вигляді декларацій, конвенцій, протоколів, хартій, директив тощо, ратифікованих даною державою, і поєднує внутрішні суб'єкти національного, регіонального, місцевого та господарського рівнів.

На нижньому рівні – господарському – функціонують окремі суб'єкти господарювання – юридичні та фізичні особи, які приймають управлінські рішення щодо власної діяльності і самі ж виступають їх виконавцями. Для забезпечення екологічної орієнтованості управлінських рішень господарського рівня необхідне формування дієвої національної та регіональної екологічної політики.

Склад та взаємодія суб'єктів прийняття ЕОУР національного, регіонального та місцевого рівнів залежать від побудови системи органів державної влади та місцевого самоврядування і розподілу функцій між ними. Найвну систему суб'єктів прийняття ЕОУР в Україні схематично відображено на рис. 1.

Ієрархію суб'єктів прийняття ЕОУР очолює Верховна Рада України (рис. 1). Їй підпорядковується Кабінет Міністрів України, якому, у свою чергу, – центральні органи державної виконавчої влади, представлені міністерствами, державними агентствами та службами. Всі перелічені органи державної влади здійснюють прийняття ЕОУР на національному рівні (рис. 1). При цьому кожен з них має свої функції у процесі розробки, прийняття та реалізації ЕОУР, зафіксовані у Конституції України, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та у положеннях про відповідні міністерства, агентства та служби. Детальне дослідження розподілу обов'язків між суб'єктами прийняття ЕОУР національного рівня здійснено автором у публікації [7].

На регіональному та місцевому рівнях, тобто в областях, районах та містах, державне управління сферою природокористування та охорони довкілля здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади, а також місцеві державні адміністрації.

Місцеві державні адміністрації у межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами [8].

До відання місцевих державних адміністрацій поруч з іншими питаннями належить вирішення питань використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля.

Відповідно, місцеві державні адміністрації розробляють, приймають та забезпечують виконання ЕОУР на регіональному та місцевому рівнях, а також беруть участь у розробці та виконанні ЕОУР, прийнятих на національному рівні, а саме:

1) забезпечують виконання державних програм охорони довкілля;

2) розробляють та забезпечують виконання затверджених у встановленому порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності;

3) розробляють, подають на затвердження відповідних рад та забезпечують виконання регіональних екологічних програм;

4) забезпечують ефективне використання природних ресурсів;

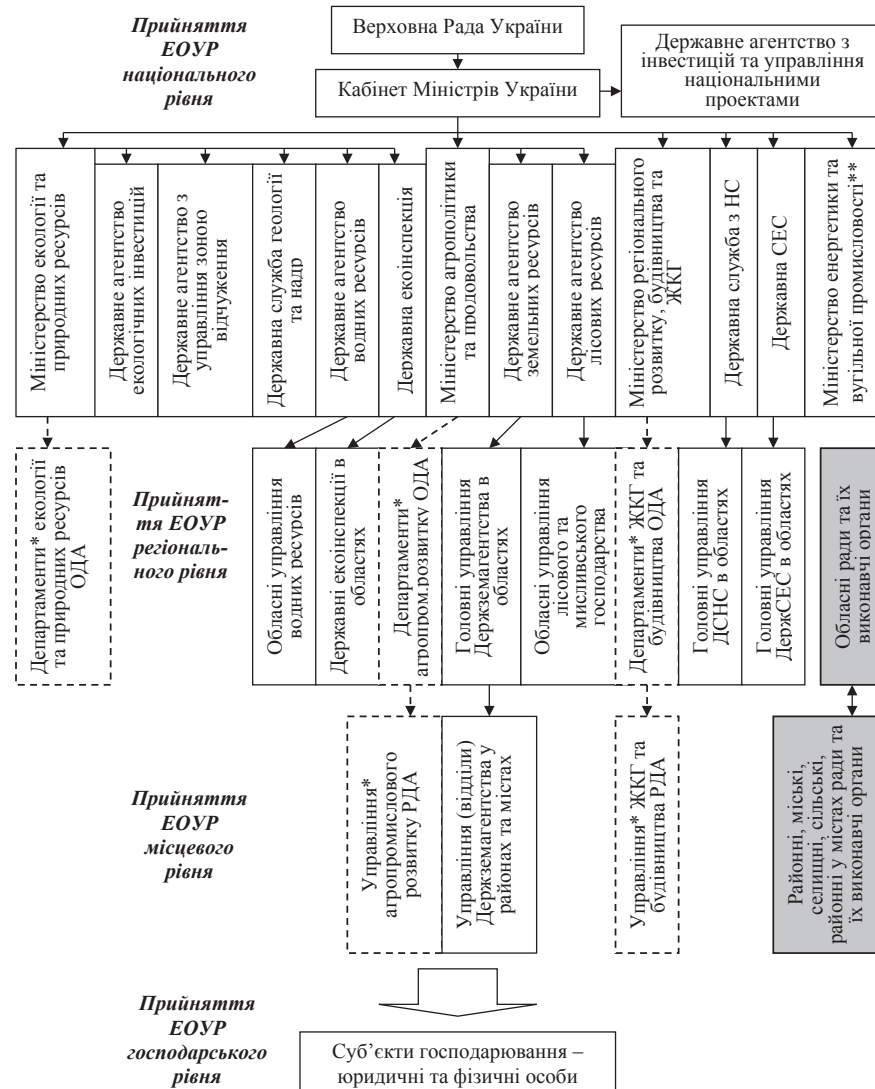
5) подають радам висновки про доцільність розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;

6) розглядають та приймають рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;

7) розробляють та затверджують схеми санітарного очищення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та організують окреме збирання побутових відходів, інших видів відходів як вторинної сировини;

8) вносять пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;

9) вносять пропозиції щодо зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил;



Умовні позначення:

↓ підпорядкування ↔ взаємодія ↓ підзвітність та підконтрольність

Рис. 1. Система суб'єктів прийняття екологоорієнтованих управлінських рішень в Україні, побудовано автором

* департаменти, управління або відділи

** як правило, самостійні Департаменти, управління або відділи енергетики ОДА не утворюються

10) обмежують або забороняють використання підприємствами питної води у промислових цілях;

11) оголошують зони надзвичайної ситуації, організують роботу з ліквідації наслідків екологічних аварій [8].

Місцеві державні адміністрації взаємодіють з центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами. Зокрема, місцеві державні адміністрації формують департаменти, управління, відділи та інші структурні підрозділи, які у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 року № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій», обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації мають утворити такі структурні підрозділи, які входить до системи суб'єктів прийняття ЕОУР:

1) агропромислового розвитку – підзвітні та підконтрольні Міністерству аграрної політики та продовольства України;

2) екології та природних ресурсів – підзвітні та підконтрольні Міністерству екології та природних ресурсів України;

3) житлово-комунального господарства та будівництва – підзвітні та підконтрольні Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Відповідно до тієї ж постанови, районні та районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації повинні утворювати лише структурні підрозділи, які займатимуться питаннями агропромислового розвитку, а також житлово-комунального господарства та будівництва.

Вид структурних підрозділів – департамент, управління, відділ, сектор – визначається головою державної адміністрації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій».

З іншого боку, діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади координується головами місцевих державних адміністрацій. Зазначені територіальні органи у питаннях здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні головам цих адміністрацій [8].

Місцеві державні адміністрації також функціонують у тісній взаємодії з органами місцевого самоврядування, тобто з обласними та районними радами. Зазначені ради належать вже до органів громадського екологічного управління, які представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад.

Виключно до компетенції обласних та районних рад належать такі повноваження щодо прийняття ЕОУР:

1) затвердження обласних та районних екологічних програм, заслуховування звітів про їх виконання;

2) вирішення питань регулювання земельних відносин;

3) вирішення питань про надання дозволу про спеціальне використання природних ресурсів, відповідно, обласного або районного значення, а також про скасування такого дозволу;

4) прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого зна-

чення та інших територій, що підлягають особливій охороні [9].

Водночас районні та обласні ради більшість повноважень щодо прийняття ЕОУР делегують відповідним місцевим державним адміністраціям [9].

На місцевому рівні управління також функціонують сільські, селищні, міські, районні у містах ради та їх виконавчі органи – виконавчі комітети, відділи, управління та інші органи [9].

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження щодо прийняття ЕОУР:

1) затвердження цільових програм;

2) утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;

3) вирішення питань регулювання земельних відносин;

4) вирішення питань про надання дозволу про спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

5) прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

6) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць та об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію;

7) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

8) встановлення правил з питань благоустрою території;

9) прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;

10) вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами;

11) визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів [9].

Сільські, селищні, міські ради створюють виконавчі органи, які також мають певні повноваження у прийнятті ЕОУР, зокрема:

1) підготовка, попередній розгляд та подання на затвердження відповідній раді проектів місцевих програм охорони довкілля, місцевих містобудівних програм, планів використання природних ресурсів місцевого значення, пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення тощо;

2) організація благоустрою населених пунктів;

3) затвердження схем санітарного очищення населених пунктів та впровадження роздільного збирання побутових відходів [9].

Крім того, невід'ємною складовою системи суб'єктів прийняття ЕОУР будь-якої держави мають виступати екологічні громадські організації, які, поряд з органами місцевого самоврядування, належать до органів громадського екологічного управління. Екологічні громадські організації, на відміну від органів місцевого самоврядування, не приймають ЕОУР безпосередньо, але покликані чинити вплив на решту суб'єктів прийняття ЕОУР всіх рівнів – від господарського до національного, – з метою забезпечення реальної екологічної спрямованості та ефективності цих рішень. На жаль, незважаючи на ратифікацію Україною ще у 1999 році Конвенції про

доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції), роль екологічних громадських організацій в Україні є поки що незначною і зводиться переважно до експериментального здійснення певних перспективних проектів на місцевому рівні за рахунок бюджетного фінансування або міжнародних грантів.

Висновки з проведеного дослідження. За результатами дослідження можна зробити такі висновки. В Україні сформована розгалужена система суб'єктів прийняття ЕОУР, функціонування яких здійснюється на чотирьох рівнях управління: національному, регіональному, місцевому та господарському. Ця система функціонує як цілісне утворення, між її окремими суб'єктами налагоджено зв'язки та існує взаємодія щодо здійснення відповідних етапів підготовки та прийняття ЕОУР. При цьому розподіл функцій у сфері прийняття ЕОУР закріплено у відповідних законодавчих та нормативних документах.

Водночас функціонуванню наявної системи суб'єктів прийняття ЕОУР в Україні притаманні наступні недоліки:

1. Прийняття та реалізація ЕОУР потребують подання пропозицій щодо них, їх розробки (підготовки), здійснення експертизи та відбору, затвердження (схвалення) остаточного варіанту, погодження прийнятих рішень, реалізації (виконання), контролю за виконанням. При цьому у багатьох випадках, зокрема, при розробці та затвердженні цільових екологічних програм різних рівнів тощо, кожна з перелічених функцій покладається на окремий орган управління, що мало б збільшувати рівень обґрунтованості ЕОУР, а насправді – збільшує бюрократичні перепони і тривалість процесу їх підготовки та прийняття, а також зменшує можливість контролю за їх виконанням.

2. Державне агентство екологічних інвестицій України розглядає та приймає рішення про схвалення та затвердження проектів, спрямованих на скорочення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів, хоча поняття «екологічні інвестиції» має багато ширше тлумачення і включає частину проектів, які реалізуються через Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України. Разом з тим окремі проекти останнього агентства варто реалізовувати на регіональному та місцевому рівнях.

3. На регіональному, а також на місцевому рівні, зокрема, на рівні районів, функціонує дуже велика кількість суб'єктів прийняття ЕОУР – територіальні органи центральних органів виконавчої влади, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, а також місцеві ради та їх виконавчі органи. Це призводить до утворення розгалужених і заплутаних зв'язків між переліченими структурами і, відповідно, до затягування процесу прийняття ЕОУР. Зокрема, обласні та районні ради практично усі свої

повноваження щодо ЕОУР змушені делегувати місцевим державним адміністраціям, оскільки не мають відповідних підрозділів для їх виконання. Таким чином, варто було б переглянути розподіл повноважень між державними адміністраціями та місцевими радами на рівні областей та районів з метою розширення повноважень останніх та переходу відповідних структурних підрозділів держадміністрацій до них у підпорядкування.

4. На даний момент екологічна політика національного та регіонального рівнів, зокрема, залучення економічних важелів впливу, є не досить дієвою, що призводить до недостатньої зацікавленості суб'єктів господарювання у прийнятті ЕОУР на своєму рівні. Тому розвиток найбільш перспективних у світовому масштабі напрямків «зеленої економіки» відбувається в Україні занадто повільними темпами.

5. Екологічні громадські організації в Україні поки що є недостатньо розвинутими і впливовими, щоб посідати відповідне місце у системі суб'єктів прийняття ЕОУР і впливати на процес прийняття ЕОУР на всіх рівнях управління. Водночас ці організації займаються пропагуванням екологічної культури та здійснюють апробацію перспективних екологічних та сприяння їх поширенню.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Буркинський Б.В. Глобалізація економіки та національна екологічна доктрина / Б.В. Буркинський, Т.П. Галушкіна // Економіст. – 2002. – № 9. – С. 20-23.
2. Буркинський Б.В. «Зелена» економіка крізь призму трансформаційних зрушень в Україні : монографія / Б.В. Буркинський, Т.П. Галушкіна, В.Є. Реутов. – Одеса : ІПРЕЕД НАН України. – Саки : ПП «Підприємство Фенікс», 2011. – 348 с.
3. Харічков С.К. «Зелені інвестиції» як каталізатор переходу до нового курсу розвитку економіки: міжнародні орієнтири і перспективи впровадження / С.К. Харічков, Н.М. Андреева // Економіст. – 2010. – № 12. – С. 16-21.
4. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : монографія / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.
5. Хвесик М.А. Фундаментальні передумови вдосконалення інституціонального забезпечення природокористування в сучасних умовах / М.А. Хвесик // Економіст. – 2010. – № 8. – С. 5-9.
6. Хумарова Н.І. Складові та тенденції формування екологоорієнтованого управління в Україні : монографія / Н.І. Хумарова. – Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2010. – 200 с.
7. Хижнякова Н.О. Прийняття екологоорієнтованих управлінських рішень як стратегічне завдання органів державної влади України / Н.О. Хижнякова // Науковий вісник. Одеський національний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Науки: економіка, політологія, історія. – 2013. – № 20(199). – Т. 3. – С. 93-102.
8. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.