

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ

(Представлено д.е.н., проф. Данилком В.К.)

Розкрито основні методичні положення аналізу механізму управління екологічною безпекою. Зроблено висновки та обґрунтовано пропозиції щодо підвищення комплексності аналізу як передумови подальшого удосконалення управлінського механізму в сфері природокористування.

Ключові слова: управління, екологічна безпека, природокористування, управлінський механізм, організаційний блок, принципи управління природокористуванням, критерії оцінки.

Постановка проблеми. Забезпечення належного рівня екологічної безпеки передбачає наявність ефективного механізму управління природокористуванням. Як доводять наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених [2, 3, 4, 5, 6, 9, 11] і підтверджує практика, сьогодні такий механізм є недосконалим. Підвищення ефективності управлінського механізму вимагає попереднього його аналізу. В той же час методичні підходи, що використовуються з цією метою, не забезпечують виявлення всього комплексу недоліків. Тому виникає необхідність розробки нових підходів для поглиблення аналізу, підвищення його комплексності. Це дасть змогу обґрунтувати реальні шляхи удосконалення механізму управління екологічною безпекою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми результативності механізму управління природокористуванням широко висвітлюються в науковій та навчальній літературі. Значна увага вивченню цих питань приділена такими вченими як О.Ф. Балацький, О.О. Веклич, Л.М. Гарбузенко, А.Ю. Жулавський, В.С. Луцько, В.С. Міщенко, І.М. Синякевич та ін.

Опрацювання наукової літератури показує, що більшість авторів, аналізуючи управлінський механізм, головну увагу приділяють дослідженню результативності екологічних важелів. Так, найбільш розробленими є такі питання:

- рівень ставок платежів за використання природних ресурсів та за забруднення навколишнього природного середовища і їхній вплив на діяльність господарюючих суб'єктів;
- процедури стягнення екологічних платежів і порядок акумуляції коштів;
- система використання накопчених коштів;
- ступінь використання ринкових важелів управління в сфері природокористування: кредитування, пільгового оподаткування, квотування, ліцензування.

Разом з тим, організаційний блок управлінського механізму досліджений недостатньо, що не дозволяє повною мірою оцінити результати управління та виявити причини низької його ефективності.

Метою статті є опрацювання методичних підходів до аналізу механізму управління екологічною безпекою, спрямованих на підвищення його комплексності.

Викладення основного матеріалу. Вивчення та узагальнення наукових розробок з досліджуваної проблематики дозволило сформулювати власне бачення сутності та структури механізму управління природокористуванням.

Вважаємо, що такий механізм слід розглядати як відносини між людьми, як їхню діяльність щодо розробки та здійснення заходів впливу на господарюючі суб'єкти, прийняття системи рішень, спрямованих на зміну поведінки цих суб'єктів відповідно до поставлених цілей.

Оскільки такі відносини та діяльність характеризуються багатоаспектністю, в управлінському механізмі прийнято виокремлювати його економічну і організаційну складові.

Подальше удосконалення механізму управління природоохоронною діяльністю вимагає поглиблення його аналізу.

На нашу думку, базою для такого аналізу повинні бути положення загальної теорії ефективності систем управління. Слід відмітити методологічну складність такого дослідження, оскільки ця теорія

© Т.О. Біляк, 2013

остаточно не сформувалась і практично перебуває у процесі становлення: уточнюється сутність самого поняття

«ефективність управління», тривають пошуки системи критеріїв аналізу ефективності та оцінки рівня організації управління [8].

Незважаючи на досить ґрунтовну розробку науковцями методичних підходів до аналізу механізму управління природоохоронною діяльністю, слід зазначити, що вони не забезпечують цілісної,

комплексної його оцінки. Детальне вивчення вітчизняних і зарубіжних публікацій дало нам змогу сформулювати власну думку з цього приводу. Вважаємо, що такий аналіз необхідно здійснювати керуючись такими базовими принципами:

- комплексності – визначення результативності дії управлінського механізму, крім економічного, повинно враховувати і організаційний його елемент;
- цілісності – механізм управління природокористуванням необхідно аналізувати як невід’ємну складову загального господарського механізму, тобто природоохоронні заходи слід розглядати в нерозривному зв’язку з іншими напрямками виробничої та господарської діяльності;
- багаторівневості – оцінку результатів функціонування управлінського механізму в природокористуванні необхідно здійснювати на мікро-, мезо- та макрорівнях.

Розглянемо окремі принципи детальніше.

Принцип комплексності вимагає визначення сукупного впливу управління природокористуванням через оцінку результативності як економічних, так і організаційних важелів.

У більшості наукових публікацій основна увага приділяється вивченню економічної складової управлінського механізму. Як правило, дієвість економічних важелів оцінюється на основі змін в екологічній ситуації: збереження або посилення негативних тенденцій розглядається як результат неспроможності діючих важелів відповідним чином впливати на екологічну поведінку природокористувачів, забезпечити екологічно сприятливі умови господарювання [2, 9].

Економічний механізм екологічного управління пропонується аналізувати в широкому та вузькому аспектах. У першому випадку цей механізм являє собою сукупність форм і методів функціонування суспільного виробництва як еколога-економічної системи і відбиває ступінь свідомого використання природних і економічних законів у людській діяльності. В другому випадку економічний механізм екологічного регулювання розглядається як система спонукальних інструментів, що впливають на поведінку суб’єктів господарювання [2, 6, 7].

Наведене методичне положення, розкриваючи сутність та зміст економічного блоку екологічного регулювання, дозволяє диференційовано, конструктивно підійти до його аналізу.

У науковій літературі переконливо доводиться, що центральною ланкою механізму управління природокористуванням є економічний блок. Погоджуючись з особливим значенням та роллю економічного блоку управлінського механізму в забезпеченні раціонального природокористування та екологізації господарської діяльності, вважаємо, що для підвищення комплексності аналізу необхідно досліджувати і організаційний блок. Адже зміни екологічної ситуації (як позитивні, так і негативні) є результатом реалізації не лише економічних заходів. Не меншого значення мають також і організаційні елементи: оптимальність організаційних структур, обґрунтованість управлінських рішень, процедури їх прийняття та реалізації тощо. Більше того, ефективність економічних важелів значною мірою залежить від організаційних факторів. На наш погляд, організаційна складова управлінського механізму являє собою наскрізну структуру органів, що здійснюють управлінські функції: відповідні підрозділи підприємств, регіональні (районні, обласні), галузеві та центральні органи державної влади.

Принциповими питаннями функціонування цієї структури є оптимальне розмежування функцій та компетенцій між окремими її елементами, способи їх взаємодії, процеси обміну інформацією тощо. Важливість організаційної складової механізму управління обумовлюється тим, що єдність та впорядкованість всіх елементів управлінської системи в цілому залежить від рівня її організації. Саме організація визначає спрямованість дій управлінських структур на обґрунтування та ефективну реалізацію необхідних заходів, а також їхню здатність забезпечити дотримання вимог відповідних законодавчих та підзаконних актів.

Значущість організаційної складової управлінського механізму визначається ще й тим, що вона є одним із напрямів діяльності органів управління. Так, організаційним заходам, що здійснюються, наприклад, регіональними органами, належить важлива роль у створенні в регіоні сприятливого інвестиційного клімату, у накопиченні коштів природоохоронних фондів та забезпеченні їх цільового та ефективного використання.

Слід підкреслити, що організаційний блок управлінського механізму необхідно аналізувати в двох аспектах. По-перше, як сукупність органів управління різних рівнів, що безпосередньо приймають і реалізують управлінські рішення. Їхня структура та сфери діяльності характеризуються складністю та багатогранністю. По-друге, як організаційно-розпорядчу діяльність цих органів та способи їх взаємодії. До речі, як показує аналіз, не всі органи, що в тій чи іншій мірі причетні до управління в сфері природокористування, за своїм статусом зв’язані між собою, що перешкоджає об’єднанню їх зусиль у вирішенні конкретних проблем в даній сфері.

Ефективність організаційного блоку управлінського механізму залежить від багатьох факторів, різних за своєю сутністю та сферою дії. Всі фактори можна об’єднати в такі групи:

- внутрішні: організаційна структура управляючого суб’єкта, цілі його діяльності та контроль за реалізацією цілей;

- зовнішні: взаємозв'язки управлінського органу з зацікавленими сторонами (галузевими та регіональними структурами, природокористувачами – господарюючими суб'єктами, громадськістю);
- проміжки: управлінський потенціал (персонал), процедури прийняття управлінських рішень, організаційна культура, системи мотивації [12].

Дослідження перелічених факторів за відповідною системою критеріїв дасть змогу визначити вузькі місця в організаційній складовій управлінського механізму для подальшого її удосконалення. Приклади таких критеріїв наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

*Критерії оцінки організаційного блоку управлінського механізму
управління екологічною безпекою*

| Критерій | Характеристика критерію |
|--|---|
| 1. Характер визначення цілей управління охороною довкілля (одноосібне визначення цілі керівником, колегіальне обговорення) | Колегіальне обговорення та прийняття цілей забезпечує усвідомлення та сприйняття їх виконавцями, готовність виконавців сприяти реалізації визначених цілей |
| 2. Сукупність розмежування цілей в залежності від ієрархічних рівнів управління та їх взаємозв'язок | Розмежування цілей сприяє їх конкретизації на кожному управлінському рівні у відповідності з його компетентністю, забезпечує чітку послідовність досягнення цілей на різних рівнях |
| 3. Диференціація цілей управління за їх важливістю та термінами досягнення | Дозволяє здійснюватися цільове використання коштів на реалізацію управлінських рішень, що особливо важливо в умовах їх обмеженості |
| 4. Конкретизація окремих складових цілі (виокремлення підцілей та завдань щодо їх досягнення) | Сприяє спрощенню процесу досягнення кінцевої цілі |
| 5. Наявність систем винагород за досягнення цілей або стягнень (санкцій) в разі їх невиконання | Передбачає чіткий розподіл обов'язків між виконавцями, підвищує їх зацікавленість та відповідальність |
| 6. Наявність жорстких нормативів затрат часу та проходження управлінської інформації, ступінь їх дотримання | Забезпечує скорочення витрат часу на проходження рішенням процедури, своєчасне доведення прийнятого рішення до безпосередніх виконавців. При цьому управлінська інформація не втрачає своєї актуальності, що є запорукою досягнення поставлених цілей |
| 7. Рівень управлінського потенціалу | Соціальна (екологічна) відповідальність підприємців на підприємствах приватної і колективної форми власності. Адміністративний потенціал державних службовців у державних органах управління. |

Джерело: складено автором на основі [12] та власних розробок

Доцільність використання в аналізі вказаних у таблиці 1 критеріїв, на наш погляд, обумовлюється цільовими функціями організаційних структур різних рівнів. Крім того, їх можна ув'язати з інтегральними показниками, що характеризують зміни екологічної ситуації.

Особливе значення в методичних підходах до аналізу управлінського механізму має принцип багаторівневості. Він дозволяє диференційовано підійти до оцінки результатів управління з врахуванням особливостей завдань, що вирішуються на конкретному управлінському рівні, а також важелів та засобів, що при цьому використовуються.

Так, аналіз на макрорівні повинен передбачати вивчення управління екологічною безпекою на рівні підприємства-природокористувача. Саме на підприємстві приймаються і реалізуються конкретні рішення щодо зменшення шкідливого впливу виробництва на навколишнє природне середовище. В даному випадку слід використовувати загальні принципи, методи, алгоритми бізнес-планування, цільового програмування, екологічного менеджменту.

Використання такого інструментарію дає можливість виявити проблеми, вирішення яких не забезпечується діючим механізмом і встановити причини цього; сформулювати вичерпний перелік заходів щодо зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища; обґрунтувати технічну та економічну доцільність зміни процедури прийняття управлінських рішень; з'ясувати причини невиконання тих чи інших нормативно-правових положень.

На рівні підприємства вирішуються питання оновлення устаткування та технологій для підвищення рівня їх екологічної безпечності, а також забезпечується надійність роботи очисного обладнання.

Крім того, на підприємстві точніше можна визначити обсяги необхідних витрат на екологічні цілі, терміни їх окупності та джерела фінансування передбачуваних витрат.

До цього слід додати, що інформаційною базою для такого аналізу може служити наявна на підприємстві звітна та планова документація.

Аналіз управлінського механізму на мезорівні передбачає дослідження системи взаємодії господарюючих суб'єктів-природокористувачів, регіональних природоохоронних органів та відповідних підрозділів місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Крім того, має бути врахована також діяльність тих органів управління, які в міру своєї компетентності мають певне відношення до охорони навколишнього природного середовища, зокрема, галузеві міністерства і відомства.

Взаємовідносини всіх перелічених учасників управлінського процесу базуються на відповідних положеннях нормативно-правових документів, перш за все, Конституції України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування».

У даному випадку аналіз механізму управління, на нашу думку, необхідно здійснювати в двох аспектах. По-перше, постійно потрібно відслідковувати ступінь дотримання всіма суб'єктами норм діючого законодавства, оскільки практика свідчить про слабкість системи правозастосування. По-друге, у процесі аналізу слід опрацювати шляхи удосконалення окремих нормативно-правових положень, які не забезпечують ефективне функціонування управлінського механізму в цілому.

Так, зокрема, на сьогодні має місце широкий спектр суміжної компетенції ряду управлінських органів, в зв'язку з чим практично дуже складно забезпечити чітке регламентування компетенції кожного з них та розробку ефективних механізмів їхньої взаємодії.

На макрорівні аналіз механізму управління природокористуванням, на наш погляд, повинен вміщувати декілька аспектів.

По-перше, слід розглядати забезпечення нормативно-правовою базою на законодавчому рівні регулювання охорони навколишнього природного середовища, формування відповідної інституціональної системи та інформаційного супроводу змін екологічної ситуації.

По-друге, управління природокористуванням передбачає визначення збитків, заподіяних господарюючими суб'єктами навколишньому природному середовищу, стягнення з них платежів, пов'язаних з природокористуванням, акумуляцію коштів від цих платежів та їх використання. Крім того, функціонує система фінансування природоохоронних заходів як державою, так і безпосередніми природокористувачами. Тому обов'язковим є забезпечення цільового та повного використання вказаних фінансових ресурсів. Для цього необхідно порівнювати обсяги накопичених коштів від платежів та передбачених у державному бюджеті показників їх фактичного використання.

Контроль за цільовим використанням коштів на природоохоронні цілі при цьому здійснюватиметься головними розпорядниками коштів Державного бюджету згідно з діючим законодавством.

По-третє, необхідно оцінювати екологічний стан окремих компонентів навколишнього природного середовища та його економічні й соціальні наслідки. Такі оцінки розглядаються як результат функціонування управлінського механізму.

По-четверте, суттєвим елементом аналізу є систематичне вивчення ефективності структури управління на макрорівні. Мається на увазі: визначення оптимальності вертикальних і горизонтальних зв'язків, що забезпечує оперативність проходження інформації; доцільність розподілу повноважень і відповідальності профільних та галузевих органів; адаптованість структур управління до ринкових трансформацій в економіці та врахування змін у зовнішньому середовищі.

Висновки. Проведене дослідження показує, що підвищення результативності механізму управління природокористуванням, а, значить, і екологічною безпекою вимагає удосконалення методичних підходів до його аналізу. Важливим напрямом вирішення цього завдання, на нашу думку, є поглиблення аналізу та підвищення його комплексності.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне:

- поряд із аналізом дієвості економічних важелів у регулюванні впливу господарюючих суб'єктів на довкілля посилити увагу до організаційних механізмів. Їх недосконалість знижує ефективність економічних інструментів. Про суттєве зростання вагомості організаційних інновацій свідчить досвід розвинених країн [2];

- аналіз управлінського механізму в досліджуваній сфері необхідно здійснювати диференційовано на кожному ієрархічному рівні – мікро-, мезо- та макро-. Такий підхід забезпечує максимальне врахування особливостей завдань, умов та інструментів їх вирішення на різних рівнях.

Викладені методичні положення повною мірою враховують вітчизняний і зарубіжний досвід управління природоохоронною діяльністю. Просте практичне застосування їх у повному обсязі вимагає створення необхідних правових та інституціональних умов формування інформаційного забезпечення, а також встановлення порядку та процедур проведення аналізу.

До проблем, що потребують подальшої наукової розробки, в першу чергу, слід віднести опрацювання системи показників, що розкривають критерії оцінки організаційних елементів

управлінського механізму, а також шляхів оптимізації фіксованих витрат, пов'язаних із здійсненням аналітичних робіт.

Список використаної літератури:

1. Балацкій О.Ф. Актуальные проблемы экономики природопользования в переходный период. / О.Ф. Балацкій // Вісник Сумського державного університету. – 1995. – № 4. – С. 3–10.
2. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О.О. Веклич. – К. : Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – 88 с.
3. Гарбузенко Л.М. Науково-методичні засади реформування механізму управління екологічною безпекою / Л.М. Гарбузенко // Регіональна економіка. – 1998. – № 2. – С. 124–133.
4. Драган І.О. Напрями вдосконалення системи управління природоохоронною діяльністю / І.О. Драган // Природно-ресурсний потенціал збалансованого (сталого) розвитку України : матер. Міжнор. наук.-практ. конф. (19–20 квіт. 2011). – Том I. – К., 2011. – С. 259–262.
5. Журавський А.Ю. Основы формирования экономического механизма природопользования в новых условиях хозяйствования / А.Ю. Журавский // Вісник Сумського державного університету. – 1995. – № 4. – С. 17–20.
6. Измалков А.В. Управление безопасностью социально-экономических систем и оценка его эффективности / А.В. Измалков. – М. : Компания спутник. – 2003. – 425 с.
7. Луцько В.С. Шляхи вдосконалення системи державного управління в сфері економічної безпеки України / В.С. Луцько. – К., 1990. – 35 с.
8. Маркіна І.А. Методологічні питання ефективного управління / І.А. Маркіна // Фінанси України. – 2000. – № 6. – С. 24–32.
9. Міщенко В.С. Девальвація економічних інструментів природокористування та природоохоронної діяльності / В.С. Міщенко, М.М. Паламарчук, І.М. Підкамінний // Екологія і ресурси. – 2002. – № 3. – С. 161–166.
10. Міщенко В.С. Фінансування природоохоронної сфери (чи є критерій достатності?) / В.С. Міщенко // Економіка України. – 2008. – № 8. – С. 46–55.
11. Снякевич І.М. Концепція формування системи інструментів національної екологічної політики / І.М. Снякевич // Економіка України. – 2002. – № 7. – С. 70–77.
12. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях / А.О. Чемерис, І.І. Артим, Р.М. Рудніцька та ін. – Львів, 2005. – 293 с.

БЛЯК Тетяна Олександрівна – старший викладач кафедри економіки підприємств Житомирського державного технологічного університету.

Наукові інтереси:

— економіка підприємства;

— економіка природокористування.

Тел.: (моб.) (097)473–29–43.

E-mail: tati93@ukr.net

Стаття надійшла до редакції 25.09.2013

Біляк Т.О. Методичні підходи до аналізу механізму управління екологічною безпекою

Билик Т.А. Методические подходы к анализу механизма управления экологической безопасностью

Biliak T.O. Methodological approaches to the analysis of the mechanism of ecological safety management

УДК 502.35:504.03

Методические подходы к анализу механизма управления экологической безопасностью / Т.А. Билик

Раскрыты основные методические положения анализа механизма управления экологической безопасностью. Сделаны выводы и обоснованы предложения по повышению комплексности анализа как предпосылки дальнейшего совершенствования управленческого механизма в сфере природопользования.

УДК 502.35:504.03

Methodological approaches to the analysis of the mechanism of ecological safety management / T.O. Biliak

The basic methodological position analysis of the mechanism of the environmental security. The conclusions and suggestions for improving the complexity analysis as a prerequisite for further improvement of the administrative mechanism in the sphere of nature.