

УДК 332.146.2:502.131.1

**ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ**

Добровольская О.П.

*Таврический национальный университет имени В.И. Вернадского, Симферополь, Украина
E-mail: opgrets@mail.ru*

В работе обоснована необходимость применения интегрального подхода к совершенствованию региональной системы управления природопользованием.

Ключевые слова: региональная система управления, природопользование, факторы, принципы управления природопользованием

Постановка проблемы.

Проблемы обеспечения экологической безопасности в Украине уже несколько лет находятся на повестке дня научных изысканий в связи с формированием национальной модели устойчивого развития. Переход к устойчивому развитию тесно связан с определенным методологическим ориентиром в сфере экологической безопасности – с формированием экологической парадигмы перспективного развития Украины и ее регионов. Причем особенности формирования политики природопользования и экологической безопасности связаны со специфическим переходным состоянием (трансформацией) экономики Украины, которая в отличие от государств Центральной и Восточной Европы, длится довольно долго.

В Украине претворение в жизнь концепции устойчивого развития, реализация государственной экологической политики осложняется общим финансово-экономическим кризисом, институциональной неэффективностью, которая является дополнительной причиной экологической дестабилизации. Неопределенность прав собственности на природные ресурсы, нечеткое их распределение между центром и регионами приводят к нерациональному использованию ресурсов, их чрезмерной эксплуатации. Различия интересов хозяйственных субъектов в использовании природной среды требуют вмешательства государства – силы, объективно представляющей интересы общества, роль которой актуализируется особенно в кризисный период развития национальной экономики. Конечно, деятельность государства противоречива, а вмешательство в экономику пристрастно, но выполняемая им функция координатора вряд ли может быть оспорена.

Важнейшая роль в достижении ориентиров устойчивого развития возложена, главным образом, на регионы, которые непосредственно страдают от нарушения состояния окружающей природной среды, а также обладают необходимой информацией для отслеживания обстановки и принятия адекватных управленческих решений. Одной из причин срыва природоохранных мероприятий является невыполнение требований в определенный срок и в неполном объеме в

ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

результате которых происходит накопление невыполненных мероприятий природоохранного характера и ухудшение экологической обстановки региона в целом.

С повышением степени самостоятельности хозяйственной деятельности регионов становятся очевидными – недостаточная эффективность существующих экономических и управленческих механизмов, призванных реально заинтересовать управленцев различных уровней в решении экологических проблем региона и, соответственно, необходимость совершенствования управления региональным природопользованием с учетом критериев устойчивого развития. Исходя из этого, совершенно очевидно, что современная концепция природопользования в регионе должна реализовываться через призму эффективного управления региональной эколого-социально-экономической системой, ориентированного на учет интересов экономического, социального и экологического характера различных природопользователей.

В настоящее время в сфере природопользования происходит изменение приоритетов в процессе постановки задач научно-методических разработок, актуальных с учетом требований реального управления природопользованием. Конечная цель стратегических документов социально-экономического развития регионов и государств – постепенный переход состояния природной среды от «потребления» к «накоплению» на основе использования различных инструментов управления. Очевидно, что особенно опасно отставание научно-методического обеспечения реформирования региональных систем управления природопользованием и охраны природной среды от темпов проводимых реформ, что чревато усилением нерационального использования природных ресурсов и возникновением в отдельных регионах экологических и социальных кризисов.

Решение задач рационального природопользования возможно на основе интеграции экологических, экономических, социальных и организационных механизмов управления состоянием окружающей среды. Такой подход позволит сопоставить факторы природопользования и состояние окружающей среды с механизмами воздействия для достижения управленческих задач, систематизации факторов и распределения их по уровням в соответствии с заинтересованностью и компетентностью в решении вопросов природопользования в пределах города, региона, государства.

Реализация мероприятий, направленных на достижение, поддержание и контроль выполнения требований экологической безопасности невозможна без согласованного участия различных министерств, ведомств, организаций и учреждений и, как следствие – внедрения эффективного организационно-экономического механизма управления. Только в этих условиях возможен переход от биосферы к ноосфере – сфере разума, о необходимости которой писал В.И. Вернадский.

Указанные требования актуализируют междисциплинарные исследования по проблемам организации регионального управления природопользованием в условиях реформирования национальной экономики.

Анализ существующих подходов к анализируемой проблеме, с одной стороны, свидетельствует о высокой степени заинтересованности исследователей в данной области, а с другой – о недостаточном уровне развития методологических исследований в области решения организационно-экономических проблем рационализации природопользования в целом и его институциональных аспектов, в частности [1-17].

Вопросы взаимоотношений человека и природы всегда находились в поле зрения представителей научной мысли различного профиля. Причем в конце XIX-начале XX века в научном мире больше внимание уделяли вопросам состояния природы, обусловленного антропогенной деятельностью, что отражало господство антропоцентрического подхода в исследованиях проблем природопользования. Рассмотрение природопользования как системы становится характерной чертой научных трудов, среди которых исследования Пояркова Б. В. [13], рассматривающего систему природопользования в виде сочетания на конкретной территории нескольких типов природопользования, с выделением лидирующего и сопутствующего ему типов.

Объективно существующее взаимодействие природы и общества потребовало появления новых научных направлений (подходов) в исследовании этого сложного процесса [4]. Так, в начале XXI века одним из общепризнанных подходов этой области стал геоэкологический, основное содержание которого заключается в изучении процессов взаимодействия природы, населения и хозяйства на определенной территории [5]. Опираясь на различные концепции, раскрывающие закономерности пространственно-временной дифференциации природной среды, геоэкологический подход тесно связан с историческим, системным, ландшафтным и другими подходами, применяемыми для исследования проблем взаимодействия природы и общества в целом. Именно в этот период актуализируются аспекты институционального обеспечения системы взаимодействия природы, населения и хозяйства, реализованные в виде формирования региональных систем управления природопользованием.

В современной трактовке, тип природопользования представляет собой технологически однородную и территориально конкретную форму использования природно-ресурсного потенциала территории с присущим только ей парагенезом прямых и обратных связей хозяйственной деятельности населения с природной средой. Согласно мнения приверженцев данного подхода [6] факторами развития систем управления природопользованием, выступают: природные условия, сочетание ресурсов, географическое положение и история освоения территории.

Immler Н. рассматривает региональную систему управления природопользованием как, возникшее в результате длительного приспособления к существующим природным и социально-экономическим условиям, взаимообусловленное сочетание хозяйственных отраслей и процессов управления, обеспечивающих оптимальное использование природно-ресурсного потенциала конкретной местности [16].

Согласно трактовке Блехцина И. А. [5] система управления природопользованием в регионе представляет собой ту или иную модель

управления освоением территории, непосредственно связанную с культурным ландшафтом, что позволяет ей коррелировать со степенью антропогенного воздействия на окружающую природную среду, функциями, которые человек закрепляет за конкретными территориями и направлениями антропогенного преобразования последних в процессе природопользования. Очевидно, что изменение хозяйственных функций территорий может служить одним из индикаторов модификаций, происходящих в присущей региону системе управления природопользованием.

Более обоснованным, на наш взгляд, можно считать позицию Wicke L. [17], согласно которой, система управления природопользованием в регионе представляет собой управленческую систему определенного класса и иерархического уровня, ориентированную на прогнозирование результатов преобразовательных действий социума в окружающей природной среде.

Следует отметить, что отечественной науке концептуальные и прикладные аспекты управления природопользованием на различных иерархических уровнях, представлены в работах: Балацкого О. Ф., Буркинського Б. В., Галушкиной Т. П., Долишнего М. И., Дорогунцова С. И., Кашенко О.Л. Лукинова И. И, Мельника Л. Г., Руденка В. П., Стадницкого Ю. И., Харичкова С. К., Хачатурова Т. С., Хвесика М. А., Хлобистова Е. В., Шостак Л. Б. и др. Вместе с тем, недостаточно исследованы проблемы методологического обоснования направлений реформирования системы управления природопользованием на региональном уровне, что связано с современными тенденциями децентрализации, регионализации управления социально-экономическими и экологическими процессами в Украине.

Целью исследования выступает обоснование необходимости применения интегрального подхода к совершенствованию региональной системы управления природопользованием в условиях реформирования национальной экономики.

Основные результаты исследования.

Региональные эколого-социально-экономические системы (РЭСЭС) формируются на основе сочетания природных и природно-антропогенных комплексов. Свойственные региону ландшафты (как природные, так и антропогенно модифицированные), их ресурсный потенциал влияют на формирование отраслевой структуры хозяйственной деятельности населения, а также на формы и способы осуществления последней. Это обстоятельство дает основание рассматривать систему природопользования как результат преимущественно целенаправленной хозяйственной деятельности на конкретной территории в условиях характерных для нее ландшафтов.

Таким образом, в качестве внутренних (системообразующих) условий формирования системы природопользования могут быть названы совокупность особенной трансформации ландшафтов и развития населения территории, в пределах которой развивается природопользование.

Идеальным при разработке концепции управления природопользованием является достижение равновесия между загрязнением окружающей среды, отчуждением территории и ее очищением на вновь вводимых производственных

мощностях, восстановлением и возвратом территорий в хозяйственный оборот, оптимального соотношения между «накоплением» и «потреблением» природной среды, которые формируют задачу природопользования как сферу общественной деятельности. Не удивительно, что одной из причин срыва природоохранных мероприятий является невыполнение требований в определенный срок и в недостаточном объеме, в результате чего происходит накопление невыполненных мероприятий природоохранного характера и ухудшение экологической обстановки в целом.

Современная концепция управления рациональным природопользованием призвана реализовываться через систему эффективного государственного регулирования экономической системы на основе сочетания интересов природопользователей экономического, социального и экологического характера. В свою очередь, управление экономикой региона должно базироваться на сбалансированном регулируемом рыночном механизме и разработанной методической базе управления эколого-экономической деятельностью. Особая роль в этом процессе принадлежит региональным органам управления экологической компетенции, на которые возлагается ответственность за комплексное и экономически безопасное развитие подведомственной территории, ее эколого-экономической базы.

В процессе разработки стратегических планов регионального развития необходимо исходить из того, что хозяйственный комплекс формируется и функционирует на основе уже существующей природной структуры, у которой есть свои цели, принципы функционирования, вышедшие на общую коэволюционную траекторию развития в ходе длительной коадаптации. Процесс этот можно назвать интегрированием социума в общую схему функционирования регионального пространства, а управленческий подход, основанный на учете принципов и закономерностей коэволюционного развития региональных эколого-социально-экономических систем – интегральным подходом, соответственно.

Достижение экологической безопасности регионального развития предполагает формирование таких долгосрочных взаимоотношений его субъектов с природной средой, которые способны обеспечить его прогрессивное устойчивое развитие. Экологически устойчивое развитие предусматривает формирование стратегии управления экономикой региона, базирующейся на оценке предельной нагрузки на окружающую природную среду, определении необходимых и допустимых темпов экономического роста и способности среды восстанавливать свои качества. Условия компромисса между требованиями к качеству окружающей природной среды и экономическими возможностями определяют общественно желаемое качество окружающей среды, оптимальную величину общественных затрат и потерь на его достижение. Достижение такого компромисса вызывает необходимость формирования механизма эффективного управления региональным природопользованием, направленного на существенную коррекцию отмеченных негативных аспектов рынка, на перестройку отношений в системе «природа-население-хозяйство» с целью

ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

создания необходимых условий обеспечения экологической безопасности в регионе и рационализации природопользования.

Согласно постулатам системного подхода, региональная система управления природопользованием имеет управляемую и управляющую составляющие. Одна из них представляет собой совокупность контролирующих органов на уровне региона (области), а вторая – объект управления (предприятия и организации, деятельность которых оказывает влияние на состояние окружающей среды и эффективность использования природных ресурсов региона). Система включает: планирование природопользования и охраны окружающей среды как составляющую планирования социально-экономического развития региона, регулирование процесса, а также необходимую для их осуществления информационную технологию управления, направленные на достижение экологических, организационных, экономических и производственных целей и задач и может быть представлена в виде логико-графической модели, отраженной на рисунке 1. Важнейшими из функций данной системы, следует считать: управление комплексным использованием сырьевых ресурсов; экологизацию производства; рационализацию процесса утилизации твердых бытовых отходов; улучшение экологической обстановки; достижение эколого-социально-экономической эффективности регионального развития.

Региональная система управления природопользованием выступает структурным подразделением системы управления региональным развитием, функциональные ориентиры которой базируются на принципах комплексности использования природных ресурсов и обеспечения жизнеспособности окружающей среды, предполагают классификацию природных ресурсов, а также типологию механизмов управления в регионе. Эта система методологически увязывается с аналогичными на вышестоящих уровнях управления, а также целостной системой управления региональным развитием.

Формирование региональной системы управления природопользованием, которая обеспечивала бы эффективное применение новых рыночных инструментов экологической политики, возможно при неукоснительном соблюдении ряда принципов, основными среди которых, следует считать:

- ориентацию на приоритетные цели экологической политики государства. Региональные системы управления природопользованием и охраной окружающей природной среды должны разрабатываться для каждой конкретной территории в соответствии с присущими ей целевыми приоритетами в сфере рационального природопользования, утвержденными законодательными органами и соответствующими органами местного самоуправления. Только в этом случае новые структуры управления смогут эффективно реализовать модели экологически безопасного и устойчивого развития регионов. Такой подход позволяет выбрать наиболее рациональный вариант структуры управления, при котором возможно достижение максимально возможного улучшения окружающей среды в условиях ограниченности ресурсов;

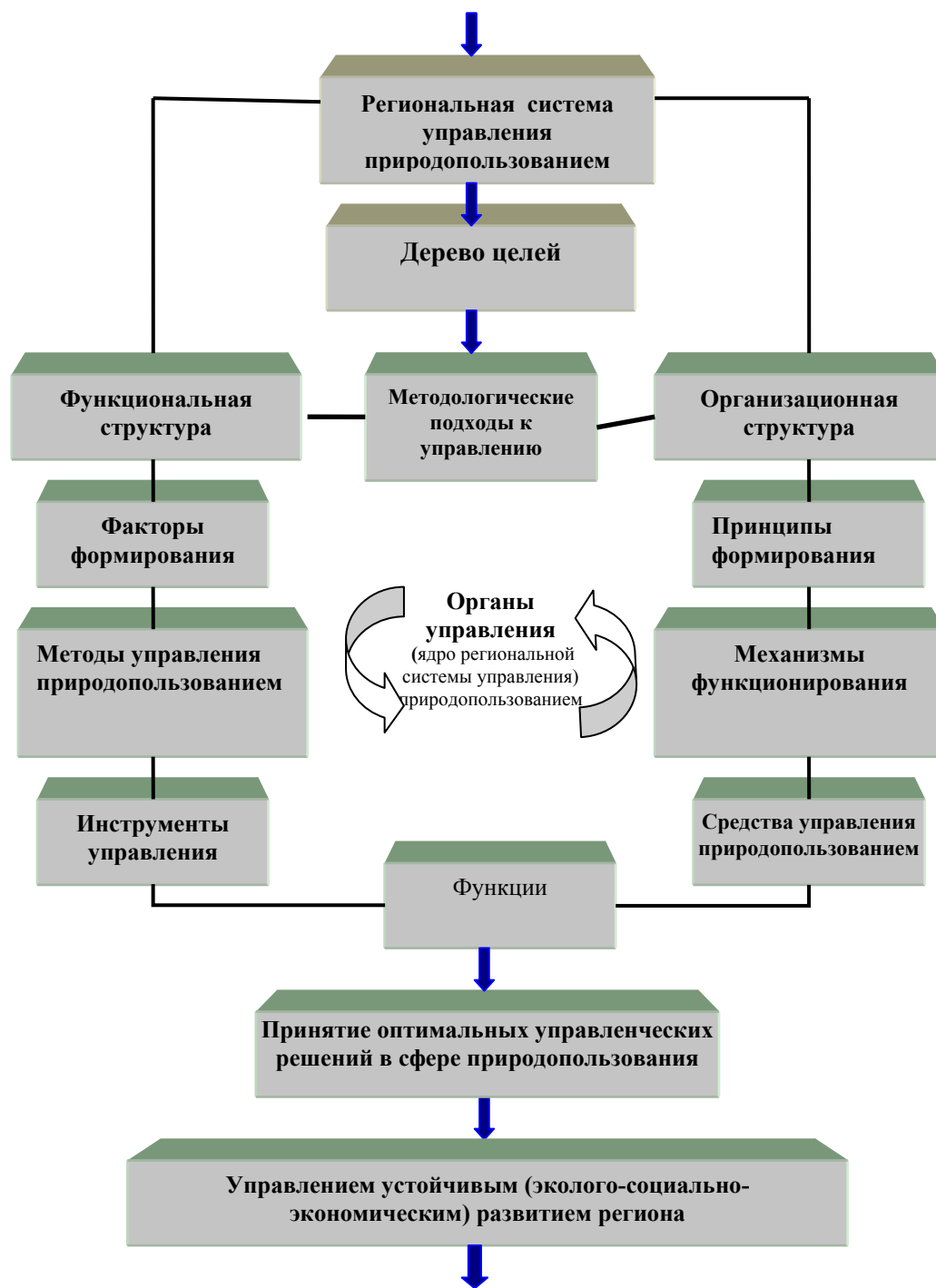


Рис. 1. Логико-графическая модель региональной системы управления природопользованием

ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

- соблюдение целостности (органичности) системы. Региональная система управления природопользованием должна представлять целостную органичную систему. Набор и характер ее элементов, определенных в соответствии с приоритетами в сфере охраны окружающей среды и природопользования для конкретной территории, а также связи между ними, в значительной степени, определяются особенностями географической среды региона. Связи между элементами региональной системы управления природопользованием должны быть органичны и соответствовать поставленным задачам. Нарушение пропорций неизбежно ведет к изменению отдельных элементов или даже всей системы в целом. Например, вычленение из сложившейся региональной системы управления природопользованием одного из отраслевых управлений или определение численности и кадрового состава структуры без учета приоритетов в сфере природопользования, приведет к нарушению функционирования всей системы, поскольку функции вычлененных (или ослабленных) элементов должны перераспределиться между оставшимися, а это изменит их специализацию, состав, размеры и ряд других параметров;

- обеспечение применения инструментов реализации экологической политики государства. Система управления природопользованием и охраны природы должны организационно обеспечивать эффективное применение выбранных в ходе разработки региональных экологических программ сочетаний инструментов экологической политики (сборов, налогов, исков и штрафов, разрешений, лицензий, товарных знаков). Практика показывает, что, как правило, недостаточно организации специализированных отделов, групп или назначения ответственных специалистов, ответственных за применение отдельных инструментов. Требуется системный подход к проектированию всей структуры управления природопользованием и охраной природы в регионах;

- обязательное формирование ядра системы. Элементы региональной системы управления природопользованием неравноценны. Одни из них, в большей степени, отражают цель системы, другие только дополняют ее, а третьи создают условия для нормального функционирования первых двух элементов. Поэтому ядро системы образуют те из ее элементов, от которых непосредственно зависит выполнение целевых приоритетов в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Практика показывает, что ядро региональной системы, независимо от сценария развития, функционально должно состоять из подразделений контрольной, экспертной и правовой направленности;

- соблюдение иерархичности при проектировании системы. Региональная система управления природопользованием постоянно испытывает дестабилизирующее действие различных факторов, направленных на ее дезорганизацию или разрушение. Поддержание системы в динамическом равновесии должно обеспечиваться либо за счет преобразования всей системы или отдельных ее элементов, либо с помощью регулирования условий функционирования системы. В условиях переходного периода поддержание динамического равновесия представляет собой крайне важную задачу, решение

которой возможно при гибкой структуре системы, периферия которой динамична, а ядро достаточно устойчиво;

- соблюдение совместимости элементов системы. Каждый из элементов региональной системы управления природопользованием должен быть составной частью целого. Элементы должны дополнять друг друга, взаимодействовать между собой, обеспечивая, тем самым, благоприятные условия функционирования каждого. В систему могут быть объединены только те элементы, которые способны решать задачи, общие для всей системы.

Соблюдение указанных основных принципов на региональном и особенно на локальном уровне позволит ускорить создание эффективных региональных систем управления природопользованием и избежать на этом пути многих ошибок. В это же время в каждом регионе необходимо учитывать и другие факторы, обусловленные, прежде всего, особенностями развития региона.

Объективной основой построения той или иной региональной системы управления природопользованием и разработки соответствующей организационной структуры выступают реально существующие географические условия жизни и производственной деятельности населения, которые определяют выбор типа ядра структуры, пути и способы развития ее периферии, а также режим их работы.

В реальной жизни влияние различных условий далеко неоднозначно из-за совокупного воздействия нескольких факторов, нередко разнонаправленных, что, в значительной степени, осложняет определение оптимальной организации управления природопользованием регионов (см. табл.1).

Следует отметить, что указанные факторы интегрируют все разнообразие природных, социальных, экономических особенностей территории и знания о них, что позволяет разобраться в сложном переплетении указанных факторов на конкретной территории. Соответственно, анализ факторов развития территории обязательно должен предшествовать проектированию организационных структур управления природопользованием в каждом конкретном регионе.

Основной целью функционирования данной системы является разрешение противоречия между комплексным использованием природно-ресурсного потенциала региона и, как следствие – столь же интенсивным отрицательным воздействием на окружающую среду. В этой связи совершенно необходимым выступает обоснование новых интегральных организационных структур управления природопользованием, а также системы методов воздействия на эти процессы на региональном уровне.

Целевыми ориентирами второго порядка выступают:

- сокращение роста антропогенных воздействий;
- снижение содержания вредных веществ до уровня ПДК в окружающей среде;
- повышение комплексности и эффективности использования природных ресурсов;
- сокращение общей площади отчуждаемых земель, потребления воды для производственных целей;

**ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ**

- рост объемов комплексной переработки сырья;
- увеличение лесных массивов;
- восстановление флоры и фауны.

Важнейшими из функций данной системы следует считать управление комплексным использованием сырьевых ресурсов, экологизацию производства, рационализацию процесса утилизации твердых бытовых отходов, улучшение экологической обстановки и достижение эколого-социально-экономической эффективности регионального развития в целом.

Таблица 1

Сущность и проявление факторов формирования региональной системы
управления природопользованием

| № | Название фактора | Сущность влияния фактора |
|----|---|--|
| 1. | Характер природно-хозяйственных условий | Определяет общий строй хозяйственной деятельности и зависит от сочетаний природных ресурсов, факторов природной среды, влияющих на характер хозяйственной деятельности, от транспортно-географического положения. Характер природно-хозяйственных условий влияет на организационные структуры управления природопользованием и на режим работы этих структур. |
| 2. | Тип природопользования | Предполагает технологически однотипную и территориально-конкретизированную форму использования природно-ресурсного потенциала территории с прямыми и обратными связями хозяйственной деятельности со средой. Тип природопользования в регионе оказывает прямое воздействие на функциональные структуры в системе управления и влияет на уровень развития и роль в структуре управления, численность и профессиональный состав соответствующих функциональных подразделений. |
| 3. | Традиции природопользования | Влияние данного фактора связано с этническими особенностями народов, населяющих регионы, от которых зависит характер мотивации эколого-правовой деятельности, связанной с соблюдением территориальных экологических регламентаций и ограничений, а также диапазон принимаемых решений. Изменение характера природопользования неизбежно отражается на этногенезе населяющих народов. Строительство плотин, вырубка лесов, экологические катастрофы неизбежно отражаются на этногенезе народов, проживающих на территориях, подверженных антропогенным изменениям. Такие процессы особенно опасны для народов с компактным проживанием, чья жизнь и развитие тесно связаны с исторически сложившимся характером природопользования. |

Продолжение таблицы 1

| | | |
|----|---|---|
| 4. | Уровень развития экологической инфраструктуры | Предприятия и организации, формирующие экологическую инфраструктуру на региональном уровне, включают: элементы инфраструктуры по изучению состояния природно-ресурсного потенциала и окружающей среды; элементы, оказывающие экологические услуги субъектам хозяйственной деятельности; элементы, осуществляющие воспроизводство природной среды; элементы, обеспечивающие функционирование самой экологической инфраструктуры. Региональные органы управления природопользованием, находясь на бюджетном финансировании, непосредственно не в состоянии решить весь круг вопросов, связанных с реализацией задач по переходу развития территорий на модель экологически безопасного и устойчивого развития. Эффективность их деятельности зависит от использования интеллектуального потенциала регионов и от приоритетного развития экологической инфраструктуры. |
| 5. | Степень напряженности эколого-социально-экономической обстановки. | Эколого-социально-экономическая обстановка (ЭСЭО) в регионах – неповторимое сочетание природных условий, местных традиций природопользования, уровня экономического развития, оказывающее влияние на уровень устойчивости региональной системы. Региональная дифференциация ЭСЭО проявляется в прогнозируемой и непрогнозируемой, управляемой или неуправляемой, положительной и негативной, устойчивой и неустойчивой (в пространстве и во времени) форме. Многочисленность ситуаций и их разнообразие являются отражением регионального своеобразия, специфики, касающейся не только природных условий, но и характера природопользования, уровня освоенности сырьевых ресурсов и уровня общей и экологической культуры населения. |

Функциональная структура системы управления природопользованием синтезируется как результат комплексности использования природных ресурсов и обеспечения устойчивого состояния окружающей среды, классификации природных ресурсов региона, типологии механизмов управления в регионе. Эта система методологически увязывается с аналогичными на вышестоящих уровнях, а также целостной системой управления региональным развитием.

Структурными компонентами региональной системы управления природопользованием, являются:

ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

- цели функционирования в конкретные периоды времени, ориентированные на оценивание ПРПП региона, расчет реального уровня загрязнения окружающей среды, оценку комплексного использования ресурсов и решение глобальных задач в перспективе;

- разработка целевых комплексных программ устойчивого развития региона;

- разработка планов экономического и социального развития, основанных на оценке действия механизмов регионального управления с учетом экологических последствий;

- информационные технологии управления, обеспечивающие возможность диалоговой выработки управленческих решений, совершенствование программ развития с учетом изменения экономических показателей или мероприятий, контроль выполнения программ регионального развития.

Эффективное функционирование региональной системы управления природопользованием возможно на основе интегрирования механизмов управления социально-экономического, организационного и экологического характера, закладываемых в процессе регионального планирования, программирования и прогнозирования – как составляющих системы управления социально-экономическим развитием региона.

Среди механизмов управления природопользованием, распространенных в мировой регуляторной практике, выделяют:

- «мягкий» механизм, который ставит в общие ограничительные экологические рамки процесс экономического развития и, направлен на ликвидацию негативных экологических последствий без учета причин возникновения экологических деформаций;

- механизм, стимулирующий развитие природоохранных производств, увеличение производства на основе новых технологий и оптимизации природопользования;

- «жесткий» механизм, направленный на использование административных и рыночных инструментов [4].

В действительности, вышеуказанные типы механизмов природопользования не существуют в чистом виде. Неизбежно их сочетание, возникающее вследствие использования конкретных технологий, производств и видов деятельности.

Систему методов достижения приоритетных целей управления региональным природопользованием должны составить интегрированные и, закладываемые в программах социально-экономического развития региона, механизмы управления. На практике факторы и средства управления, а также мероприятия, осуществляемые в регионах, соответствуют определенному уровню компетенции управленческих структур соответствующего уровня, что также оказывает влияние на критерий рационализации природопользования. Поэтому процесс принятия управленческих решений должен сопровождаться балансировкой применяемых механизмов, необходимых для достижения целей регионального развития. Таким образом, система управления природопользованием должна обладать гибкостью, обеспечивать замену и введение в матрицы новых механизмов вплоть до переадресации функций

управленческих структур. Все принимаемые управленческие решения должны обладать высокой степенью экологической надежности и безопасности.

В основе взаимодействия системы управления природопользованием с другими структурными компонентами системы управления регионом – учет ее показателей при разработке балансов исходного сырья и конечных продуктов, вовлекаемых в хозяйственных оборот. При этом открывается возможность учета интересов общественного развития и повышения эффективности функционирования региональных органов управления природопользованием. Исходя из вышеизложенного, региональная система управления природопользованием, в обязательном порядке, должна быть адекватна системе управления региональным развитием.

Практика реформирования системы управления природопользованием на региональном уровне в развитых государствах мира показывает, что региональное управление должно ориентироваться на экологизированный конечный результат, а не на источник загрязнения (что было характерно для планово-командной экономики). Именно ориентация на целевые приоритеты сферы природопользования в регионах и на уровне территориальных громад, скоординированные в рамках программ устойчивого развития (ПУР), на подходы и действия различных групп населения, а также нацеленность на использование в ходе разработки и дальнейшей реализации ПУР наиболее приемлемых (по эколого-социально-экономическим критериям) пакетов инструментов реализации экологической политики, должны стать основой реформирования региональных систем управления в сфере природопользования. На информационно-правовое обеспечение успешной деятельности систем управления природопользованием должны ориентироваться, создаваемые в регионах геоинформационные системы и комплексные территориальные кадастры природных ресурсов.

Следует отметить, что совершенствование системы управления природопользованием на региональном уровне преследует, управленческие цели, направленные на решение проблем обеспечения экологической безопасности регионов, среди которых:

- разработка соответствующей региональной экологической политики, а также государственной программы поддержки экологически проблемных регионов;
- осуществление технического переоснащения производственного потенциала на основе внедрения новейших научных достижений, безотходных технологий и эколого-безопасных технологических процессов;
- осуществление эффективного контроля объектов проектирования, строительства и функционирования предприятий промышленности, энергетики, транспорта, сельского хозяйства с целью управления техногенной нагрузкой, рациональным использованием природных ресурсов;
- внедрение новых форм хозяйствования в регионе с учетом экологических норм;
- внесение изменений в систему налогообложения с целью рационализации природопользования;

ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

- совершенствование межрегиональных связей с целью концентрации общих усилий для сохранения окружающей среды, предотвращения трансграничного загрязнения, ликвидации техногенных аварий;

- рационализация региональных мероприятий по обеспечению улучшения качества питьевой воды. Снижения загрязненности экосистем бассейнов Черного и Азовского морей и прибрежных территорий.

Достижение вышеуказанных ориентиров в процессе совершенствования позволит повысить уровень экологического развития регионов Украины, а также решить острые экологические и социально-экономические проблемы.

Выводы. Структурные компоненты региональной системы управления природопользованием выступают составляющими концептуальной модели оптимизации природопользования, которая позволяет не только интегрировать механизмы управления, но и обеспечить необходимый конечный результат на основе соблюдения соотношения интересов общества, достижения региональных целей по рационализации природопользования и реализации природоохранных мероприятий в регионе. Эта модель, безусловно, актуальна и логична при разработке регионального хозяйственного механизма рационального природопользования в связи с расширением их самостоятельности и компетенции, позволяет сократить рост антропогенных воздействий, повысить комплексность использования природных ресурсов, сократить общую площадь отчуждаемых земель, увеличить объемы комплексной переработки сырья, повысить эффективность функционирования органов управления природопользованием в регионе и базируется на основных постулатах интегрального подхода.

Достижение экологической безопасности как стратегически определяющего критерия устойчивого развития регионов, требует, на наш взгляд, проведения системы мероприятий, направленных на поддержание динамического равновесия и стабильности взаимодействия природной и общественной составляющих в пределах региональных эколого-социально-экономических систем, удовлетворение потребностей каждого индивида и общества в целом в качественных параметрах окружающей природной среды, среди которых: организация, управление и контроль выполнения требований экологической безопасности; планирование и координация комплексных программ охраны окружающей среды и рационального природопользования; контроль выполнения единой государственной политики, направленной на обеспечение экологической безопасности общественного развития; предупреждение и ликвидация экологических последствий промышленных аварий, природных катастроф и стихийных бедствий; оценка состояния экологической безопасности по всей территории Украины и отдельных ее административно-территориальных единиц.

Процесс реформирования региональных систем управления природопользованием представляет необходимое условие реализации стратегии экологически безопасного и устойчивого развития и должен учитывать не только общие закономерности развития рыночных реформ, но и географические особенности территорий, отражая дифференцированный, в пространственно-

временном отношении, интегральный подход. Кроме того, следует учесть, что реформирование региональных систем управления природопользованием не может быть эффективным без учета такого аспекта как активизация деятельности неправительственных организаций на основе предоставления международной технической помощи, без эффективной деятельности которых, реализация политики устойчивого развития будет крайне затруднена и, скорее всего, невозможна. Поэтому в условиях экономического кризиса таким организациям требуется особенно внимательное отношение и поддержка со стороны государства. Это особенно важно в условиях украинских реалий, где недостаточны демократические традиции и велика опасность чиновничьего произвола в условиях сохранившегося со времен планово-командной системы «индивидуального подхода» к применению разрешительных и запретных функций в деятельности природопользователей. Нельзя забывать, что без контроля общества любая система государственного управления в монопольных условиях может начать работать сама на себя, последовательно вырождаться и деградировать.

В процессе реализации концепции устойчивого развития региональные органы управления природопользованием соответствующей компетенции должны быть наделены дополнительными полномочиями по ограничению деятельности различных ведомств и частных фирм в сфере природопользования. Особенно важно комплексно рассматривать возможность выдачи лицензий на изъятие ресурсов, в том числе и стратегических. Любые предполагаемые изменения характера природопользования следует подвергать тщательной территориальной экологической экспертизе.

Список литературы

1. Актуальные проблемы изменения природной среды за рубежом; под ред. Рябчикова А.М. – М.: МГУ, 1976. – 236 с.
2. Анучин В.А. Основы природопользования. Теоретические аспекты / В.А. Анучин. – М.: Мысль, 1998. – С. 224.
3. Багриновский К.А., Лемешев М.Я. О планировании экономического развития с учетом требований экологии / К.А. Багриновский // Экономика и математические методы. – 1996. – Т. XII, В. 4. – С. 681-691.
4. Багров Н.В. Политическая экология – новое направление в географии / Н.В. Багров // Проблемы экологии и рекреации Азово-Черноморского региона. – Симферополь: Таврида, 1995. – С. 5-9.
5. Блехцин И.Я. Эколого-экономические аспекты предплановых исследований / И.Я. Блехцин. – Л.: Наука, 1984. – С. 18.
6. Бронштейн А.М. Экологизация экономики: методы регионального управления / А.М. Бронштейн, В.А. Литвин, И.И. Русин. – М.: Наука, 2010. – С. 34-39.
7. Гирусов Э.И. Экология и экономика природопользования / Э.И. Гирусов. – М.: Закон и право: ЮНИТИ, 2008. – 345 с.
8. Кадычагова С.Д. Задачи оценки воздействия на окружающую среду в свете обобщения отечественного и зарубежного опыта / С.Д. Кадычагова, М.М. Пуговкин, Н.А. Чье // Проблемы экологии Томской области. – Томск: Из-во Томского ун-та. – 1992. – С. 23-25.
9. Кашенко О.Л. Фінанси природокористування / О.Л. Кашенко. – Суми: видавництво «Університетська книга», 2009. – 421 с.
10. Киреев Н. Г. , Киреева Н. В. Экономика и природная среда / Н. Г. Киреев. – М.: Агар, 1999. – 176 с.

ИНТЕГРАЛЬНЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

11. Котляков В.М. Экологическая безопасность и возможные стратегии развития / В.М. Котляков, К.С. Лосев, В.Ф. Гракович // Изв. АН СССР. – 1991. – № 6. – С. 5-13.
12. Кочуров Б.И. Геоэкология: экодиагностика и эколого-хозяйственный баланс территории / Б.И. Кочуров. – Смоленск: Изд-во Смолен. ун-та, 1999. – 342 с.
13. Поярков Б. В. Теоретические основы программно-целевого подхода к проблеме регионального природопользования / Б.В. Поярков // География и природные ресурсы. – 1992. – № 2. – С. 25-30.
14. Степин В.С. Философия и образы будущего / В.С. Степин // Вопросы философии. – 2004. – № 6. – С. 10-21.
15. Хесле В. Философия и экология / В. Хесле; [перевод А.К. Судакова]. – М.: Наука, 1993. – 205 с.
16. Immler H. Vom Wert der Natur. Zur oekologische Reform von Wirtschaft und Gesellschaft Natur in der oekonomische Theorie Teil 3. 2. Aufgabe. / H. Immler. – Westdeutsche Verlag, 1990. – 348 s.
17. Wicke L. Umweltoekonomie und Umweltpolitik/Redaktionelle / Verantwortung Wicke L.. – Muenchen: Verlag C. H. Beck, 1991. – 277 s.

Поступила в редакцию 01.12.2011 г.

Добровольська О.П. Інтегральний підхід щодо вдосконалення регіональної системи управління природокористуванням / О.П. Добровольська // Учені записки ТНУ. Серія: Економіка та управління. – 2011. – Т. 24 (63), № 4. – С. 120-135.

У роботі обґрунтовано необхідність використання інтегрального підходу щодо вдосконалення регіональної системи управління природокористуванням.

Ключові слова: регіональна система управління природокористуванням, природокористування, чинники, засади, управління природокористуванням.

Dobrovolskaya O.P. The integrated approach to perfection of a regional control system by wildlife management / O.P. Dobrovolskaya. // Uchenye zapiski TNU. Series: Economy and management. – 2011. – Vol. 24 (63), № 4. – P. 120-135.

In work necessity of application of the integrated approach to perfection of a regional control system by wildlife management is proved.

Keywords: a regional control system, wildlife management, factors, principles of management of wildlife management.