

УДК 502.7:577.4

А.О. БОЯР**ТЕРИТОРІАЛЬНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ І КОНТРОЛЮ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРИКОРДОННОМУ МЕЗОРЕГІОНІ****А.А. Бояр**

ТЕРИТОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРИГРАНИЧНОМ МЕЗОРЕГИОНЕ

Волинский государственный университет им. Леси Украинки, Луцк

Оптимизация территориальной структуры системы управления и контроля природоохранной деятельности является одной из важнейших задач экологического характера при переходе к устойчивому развитию общества на всех уровнях. Рассмотрены основные особенности функционирования и недостатки существующей системы управления и контроля природоохранной деятельности в приграничном мезорегионе Украины. Предложены некоторые методы ее анализа и пути усовершенствования.

Питання оптимізації територіальної структури системи управління і контролю природоохоронної діяльності (ПОД), поряд з іншими важливими проблемами екологічного характеру, повинні стати одними із перших на порядку денному в сучасних умовах переходу до сталого розвитку суспільства.

У прикордонних мезорегіонах вони мають свої особливості. Під прикордонним мезорегіоном ми розуміємо регіон, що знаходиться в зоні контактної взаємодії територій кількох держав і за просторовим охопленням включає суміжні ключові з точки зору управління і планування соціально-економічних процесів адміністративно-територіальні одиниці (для України такою господарсько-територіальною ланкою є адміністративна область).

Особливості управлінсько-регулятивної природоохоронної діяльності у прикордонному регіоні зумовлені тим, що поряд із системою взаємозв'язків і співвідношень різних за ієрархічним рівнем і відомчою приналежністю структур прямого державного підпорядкування у прикордонні виникають більш сприятливі (порівняно з регіонами центрального чи ексцентричного положення) умови для розбудови мережі міжнародного контролю і координування ПОД, поєднання її з внутрішньодержавними структурами. Це аргументується зацікавленістю сусідніх держав у вирішенні та врегулюванні екологічних проблем транскордонного характеру, об'єднанні зусиль та ресурсів для здійснення ефективної ПОД, спрямованої на забезпечення екологічної стабільності

A.O. Boyar

TERRITORIAL STRUCTURE OF THE ENVIRONMENT PROTECTING ACTIVITY AUTHORIZING AND CONTROL SYSTEM IN THE BORDER MESOREGION

Volyn State Lessya Ukrainka University, Lutsk

The optimization of the territorial structure of the environment protecting activity authorizing and control system is one of the most important tasks in the terms of a transition to the sustainable development of the society at all levels. The main peculiarities of functioning and the defects of the existing environment protecting activity authorizing and control system in the frontier mesoregion of Ukraine are considered. Some analyzing methods and the ways of its improvement in such kind of regions are proposed.

власне прикордоння та територій значно ширшого охоплення.

Системи управління і контролю ПОД прикордонних територій різних державних формувань мають ряд функціонально-структурних відмінностей, що зумовлено різними підходами та принципами при формуванні адміністративно-територіального устрою, рівнем прояву екологічних та економічних пріоритетів та низкою інших причин соціально-політичного і економічного характеру. Однак це не повинно чинити суттєвих перешкод для міжнародної природоохоронної співпраці. Взаємний обмін досвідом, дотримання спільних принципів, створення спільної стратегії ПОД, об'єднання певних функцій контролю і координування діяльності у транскордонному регіоні мають стати досить вагомими кроками до зближення інтересів сусідніх держав. Саме це є для нашої держави надзвичайно важливим з огляду на розширення європейських інтеграційних процесів та участі у них України.

Аналітичною основою нашого дослідження є система управління і контролю ПОД України, а на мезорівні – регіону, що охоплює територію однієї чи кількох адміністративних областей. У розгорнутому вигляді її можна описати як співвідношення п'яти функціонально взаємопов'язаних компонентів (рисунком 1).

Головну координаційну роль у цій системі відіграє підсистема державно-адміністративного контролю ПОД, елементами якої є конкретні державні органи і установи з відповідними компетенціями та територіальними особливостями

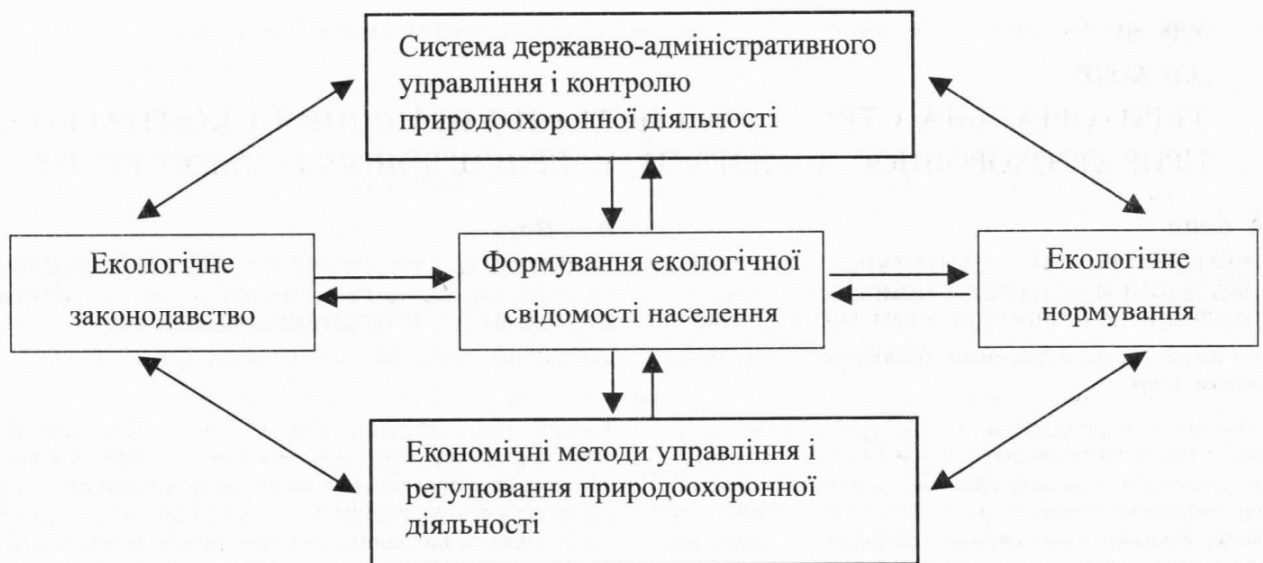


Рисунок 1. Компонентна структура системи управління і контролю ПОД

функціонування. В Україні на рівні мезорегіону основні функції управління і контролю ПОД здійснюють державні управління екології та природних ресурсів у адміністративних областях, що підпорядковуються Міністерству екології та природних ресурсів і співпрацюють з комісією з питань екології і раціонального природокористування Верховної Ради України, відповідними комітетами чи спеціалістами обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів [2, 3]. Важливі функції виконують й інші державні організації і служби, які диференціюються переважно за природнокомпонентним принципом та напрямками природокористування. Ці органи і відомства забезпечують узгодженість і послідовність таких видів природоохоронної діяльності, як екологічний моніторинг, еколого-географічна експертиза, охорона навколишнього середовища від негативного впливу господарсько-виробничих процесів, заповідання природно-територіальних утворень, діяльність науково-дослідних, освітньо-виховних закладів, громадських природоохоронних організацій та ін. (перелік органів у легенді *рисунка 2*). Вони координують прийняття і стежать за дотриманням нормативно-правових актів екологічного законодавства.

Для нинішньої системи управління і контролю ПОД властиві певні недоліки: структурна ускладненість, відомча розділеність, децентралізація, низький рівень взаємозв'язків, функціонально-територіальна незгодженість її елементів. Оскільки основним принципом ПОД має бути геоекосистемний (територіально-комплексний) підхід до вирішення екологічних проблем

регіону, то наведені недоліки системи управління і контролю ПОД можна вважати однією з найбільших перешкод до ефективної реалізації його природоохоронної стратегії. Труднощі оптимальної з екологічної точки зору територіальної організації системи управління і контролю ПОД виникають внаслідок переважання територіально-галузевих принципів формування системи управління природно-господарськими комплексами усіх рівнів. З цим тісно пов'язаний такий недолік як відомча розділеність елементів ПОД, а також незгодженість відомчих і природно-господарських меж з адміністративною мережею. Як наслідок, у питаннях організації контролю і управління ПОД спостерігається дублювання функцій, відсутні чи недостатньо розвинені інформаційні зв'язки між елементами різних підсистем і на наступному рівні – між підсистемами [1].

Низові і районні мережі територіальних структур управління – основні постачальники вихідної інформації, на основі якої вибудовується уся піраміда контролю і управління ПОД. Недоліки в організації мереж районного і низового рівнів зумовлюють погіршення якості інформаційного масиву і ускладнюють управління.

Здійснюючи аналіз територіальної структури системи управління і контролю ПОД у прикордонному мезорегіоні з метою її оптимізації, доцільно виділяти центри управління і контролю різних ієрархічних рівнів (міжнародного, регіонального, міжрайонного і районного) та пункти управління і контролю місцевого (локального) значення. Важливо відстежити положення центрів відносно ареалів інформаційного обслу-

говування, один відносно одного, розміри підконтрольного ареалу, зафіксованого у конкретних межах, рівень забезпеченості мережею органів управління і контролю ПОД, а також реальний спектр управлінських і контрольних функцій. Найбільш придатним для цього є картографічний метод (рисунок 2).

Очевидно, що населені пункти, які виконують роль адміністративних центрів, мають широкий спектр управлінських та контрольних природоохоронних функцій районного (адміністративні центри районів) та обласного (адміністративний центр області) значення. Такі центри відразу помітні на рисунку.

У деяких випадках певні екологічні функції районного та міжрайонного значення зосереджені не в адміністративних центрах, а в інших населених пунктах, до яких такі функції переходять внаслідок важливої соціально-господарської ролі цих поселень (значна чисельність населення, рівень розвитку виробництва і т.п.) або внаслідок відсутності у межах поширення відомчих компетенцій інших населених пунктів, які відповідають певним вимогам (наприклад, у межах державного лісгосподарського підприємства). Слід відмітити, що великі міста з відповідним економіко-географічним положенням (близькість важливих транспортних магістралей, соціально-економічних центрів різного значення, державних кордонів), можуть відтягувати на себе певні функції не лише районного, а й обласного та міжнародного значення від, наприклад, адміністративного центру області, що займає центральне положення у межах мезорегіону. Рівень забезпеченості території мережею органів управління і контролю ПОД прямо залежить від рівня її соціально-економічного розвитку, що, звичайно, не відповідає екологічним інтересам території.

Відсутність певних ланок управління в пунктах чи центрах не може розцінюватись як недолік системи управління і контролю ПОД, хоча деякою мірою при плановому аналізі та співставленні ряду еколого-економічних параметрів це може слугувати прецедентом для створення відповідного органу управління і контролю у певному пункті чи центрі.

Так, доцільно ставити питання про необхідність створення в адміністративних центрах хоча б найбільш економічно розвинутих та цінних з екологічної точки зору адміністративних районів відділів екології (раціонального природокористування) при районних Радах народних депутатів, оскільки такі відділи існують у деяких районних законодавчих органах.

Картографічний метод дає можливість здійснити співставлення територій за інтенсивністю прояву на них процесів економічного регулювання ПОД, зокрема у виявленні частки коштів адміністративного району, спрямованих на стимулювання і проведення природоохоронних заходів у загальному обсязі аналогічних коштів області чи регіону. Хоча існуючий вузький спектр економічних важелів регулювання ПОД і врахування лише коштів екоплатіжного обігу ставить цей показник також у пряму залежність від рівня соціально-економічного розвитку території, а не від потреби у її екологічній реанімації.

Проведений аналіз територіальної структури системи управління і контролю ПОД у прикордонному мезорегіоні дає підстави для висновку про доцільність її удосконалення і оптимізації. Можна виділити такі основні напрямки вирішення проблеми удосконалення територіальної структури системи управління і контролю ПОД у прикордонному мезорегіоні:

1. Подолання відомчої роз'єднаності елементів системи шляхом об'єднання і централізації управлінсько-контрольних природоохоронних функцій у спеціалізованих природоохоронних органах комплексного спрямування в межах адміністративно-територіальних одиниць мезорегіону [1].

2. Оптимізація адміністративно-територіальної мережі, виходячи з інтересів створення більш екологічно ефективною просторовою організації системи управління і контролю природокористування. Така оптимізація можлива шляхом приведення меж адміністративно-територіальних одиниць у відповідність з межами природних комплексів (природних зон, вододілів, великих лісових масивів, природно-заповідних територій і т.і.), районів спеціалізованого природокористування (у тому числі і сільськогосподарського), лісгосподарських підприємств [1, с. 139] та ін.

3. Удосконалення системи відомчого підпорядкування і міжвідомчого співробітництва, а також структури мереж територіального управління і контролю ПОД [4].

4. Удосконалення систем збору, обробки, представлення та обміну інформацією, еколого-інформаційного забезпечення суб'єктів господарсько-виробничої та науково-дослідницької діяльності (створення на різних рівнях – регіональному, державному, міжнародному – геоінформаційних систем з найдокладнішою інформацією різного екологічного характеру і спрямування та забезпечення вільного доступу до них шляхом створення, наприклад, "ГІС – сайтів" у всесвітній мережі Internet).

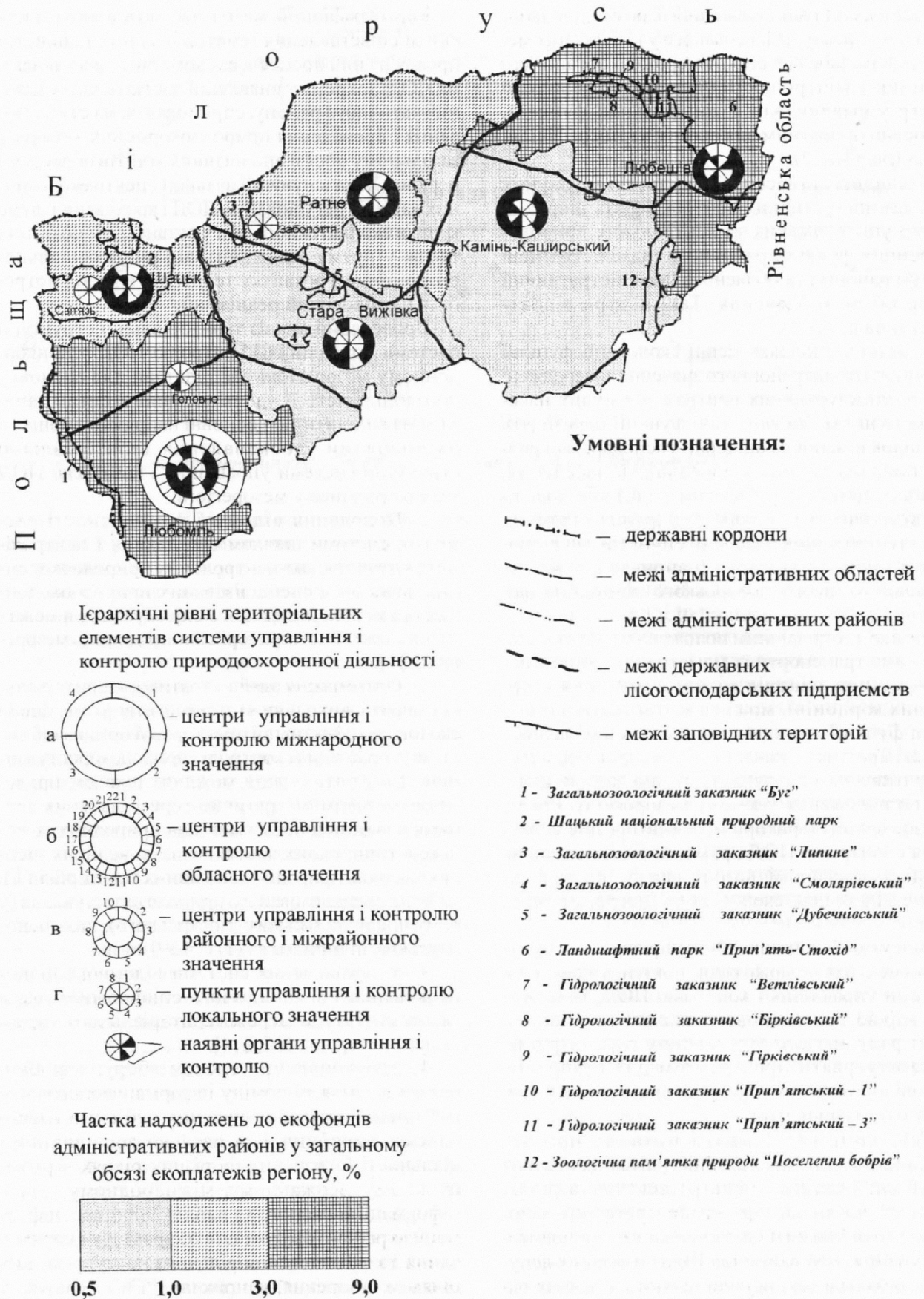


Рисунок 2. Фрагмент карти "Територіальна структура системи управління і контролю природоохоронної діяльності у прикордонному мезорегіоні (Волинська область)

Легенда до рисунка 2

Органи управління і контролю:

а) міжнародного значення:

- 1) представництва міжнародних природоохоронних організацій;
- 2) координаційні структури екологічної політики транскордонних об'єднань;
- 3) центри міжнародних програм екологічного моніторингу;
- 4) спеціалізовані структури екологічної політики спеціальних (вільних) економічних зон;

б) обласного значення:

- 1) Управління екології і природних ресурсів в області;
- 2) природоохоронний відділ обласної Ради народних депутатів;
- 3) Обласний центр гідрометеорології;
- 4) Відділ екологічної експертизи проектів (при держуправлінні);
- 5) Відділ екологічного моніторингу і контролю (при держуправлінні);
- 6) Обласний фонд охорони навколишнього природного середовища;
- 7) Обласна санітарно-епідеміологічна станція;
- 8) Державне лісогосподарське об'єднання;
- 9) Територіальний геологічний відділ "Геоінформ" департаменту геології та використання надр в області;
- 10) Обласне управління земельних ресурсів і земельної реформи;
- 11) Державна інспекція по охороні і відновленню рибних запасів і регулюванню риболовлі;
- 12) Обласне виробниче управління водних ресурсів і водного господарства;
- 13) Обласне управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення;
- 14) Обласний центр охорони родючості ґрунтів і якості продукції;
- 15) Обласна державна станція захисту рослин;
- 16) Інспекція державного технічного нагляду;
- 17) Обласна інспекція технічного нагляду;
- 18) Науково-гігієнічний центр;
- 19) Інститут землеустрою Української академії аграрних наук;
- 20) Обласне управління містобудування і архітектури;
- 21) Державна інспекція архітектурно-будівельного контролю;
- 22) Обласна проектно-розвідувальна станція хімізації сільського господарства;

в) районного і міжрайонного значення:

- 1) Екологічний відділ охорони навколишнього середовища районної Ради народних депутатів;
- 2) Державне лісогосподарське підприємство;
- 3) Головний спеціаліст у районі – державний інспектор;
- 4) Районна санітарно-епідеміологічна станція;
- 5) Державна інспекція по охороні і відновленню рибних запасів і регулюванню риболовлі;
- 6) Відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення (при райдержадміністрації);
- 7) Районний фонд охорони навколишнього природного середовища;
- 8) Відділ земельних ресурсів (подвійного підпорядкування);
- 9) Управління осушувальних систем;
- 10) Державна інспекція архітектурно-будівельного контролю;

г) місцевого значення:

- 1) Відділ природокористування та охорони навколишнього середовища міської Ради народних депутатів;
- 2) метеорологічна станція;
- 3) Міська санітарно-епідеміологічна станція;
- 4) Місцевий фонд охорони навколишнього природного середовища;
- 5) Відділ (Спеціаліст) з питань використання земельних ресурсів (місцевої Ради народних депутатів);
- 6) Державна інспекція архітектурно-будівельного контролю;
- 7) Управління архітектури та містобудування міської Ради народних депутатів;
- 8) Координаційна рада природно-заповідного формування.

5. Розширення у регіоні мережі координаційних та контролюючих органів міжнародного характеру діяльності, розвиток міжнародного і транскордонного співробітництва управлінських структур ПОД.

6. Надання регіонам більшої самостійності та повноважень у проведенні природоохоронної політики [5] – розробка нових механізмів стимулювання ПОД, методів активізації і підвищення ефективності ПОД, розвиток міжнародного (в тому числі прикордонного) співробітництва.

Можна припустити доцільність створення державних органів, які б здійснювали функції захисника (адвоката) екологічних інтересів окремих природних комплексів (екосистем), найбільш екологічно цінних з точки зору середовищеформуючого значення та їх здатності транс-

формувати антропогенні впливи (болотно-лісові масиви, витoki і долини річок, озernі екосистеми, природно-заповідні території тощо). Діяльність цих органів має здійснюватися власними зусиллями і шляхом апелювання до інших відповідних органів і установ. Звичайно, компетенції, статус, відповідальність таких структур мають бути обґрунтовані і затверджені на законодавчому рівні.

Отже, від розв'язання проблеми оптимізації територіальної структури системи управління і контролю ПОД великою мірою залежатиме, наскільки швидко і ефективно реалізовуватиметься новітня концепція сталого розвитку, поєднання її у єдиній системі координат з економічними, соціальними, політичними інтересами розвитку суспільства окремих регіонів, держав і світу в цілому.

1. Мосунов В.П., Никульников И.С., Сысоев А.А. Территориальные структуры районов нового освоения / Отв. ред. К.П.Космачев: АН СССР. СО. Ин-т геогр. – Новосибирск: Наука. СО, 1990. – 153 с.
2. Охорона навколишнього природного середовища в Україні 1994-1995. – К.: В-во Раєвського, 1997. – 95 с.
3. Стан навколишнього природного середовища у Волинській області. – Луцьк, 1999. – 94 с.
4. Gorka K., Poskrobko B., Radecki W. Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. – Warszawa, 1998. – 326 s.
5. Szala Dariusz. Rozwój samorządności lokalnej a problemy ochrony środowiska // Pr. nauk. AE Wrocławiu. – 1992. – № 639. – S. 119-127.

Волинський державний університет ім. Лесі Українки, Луцьк

Одержано 22.10.2001

УДК 502.7:577.4

І.М. ЯКОВЕНКО

КАРТОГРАФІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

И.М. Яковенко

КАРТОГРАФИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РЕКРЕАЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского, Симферополь

Рассмотрена функциональная модель управленческого цикла в рекреационном природопользовании (РП), сформулированы принципы картографического моделирования с целью обоснования устойчивого развития рекреации в регионе. Предложена серия карт, используемых на разных стадиях управленческого цикла, намечена ее структура и содержание.

Парадигмою останніх років у галузі географічних досліджень є концепція сталого розвитку, мета якої - досягнення економічного та соціального ефекту природокористування за певними

I.M. Yakovenko

CARTOGRAPHIC PROVISION OF THE REGIONAL RECREATIONAL LAND USE CONCEPTION

Tavriya National V.I. Vernadsky University, Simferopol

Functional model of management cycle in recreational land use is considered, cartographic modelling principles are formulated for the purpose of substantiation of the recreation stable development in the region. Maps series used on the different stages of the management cycle is preposed, its structure and contents are outlined

екологічними обмеженнями. Завдяки неоднорідності процесів розвитку окремих територій може бути більш виявлена одна із функцій природокористування – економічна, соціальна чи екологіч-