

Хлобистов Євген Володимирович,

*д.е.н., професор, завідувач відділу сталого розвитку та екологічної безпеки
Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України;*

Жарова Любов Валеріївна,

к.е.н., с.н.с., докторант Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України

ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

У статті розглянуті особливості формування та управління системою організації природоохоронної діяльності, проаналізовано її інституціональне середовище, обґрунтовані теоретико-методологічні засади системи раціонального природокористування.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, інституціональне середовище, нормативно-правове забезпечення.

Вступ. Проблеми стану довкілля, його погіршення, необхідності активізації діяльності щодо зниження антропогенного навантаження на природне середовища (та взагалі діяльності) сьогодні є актуальними та обговорюваними на різних рівнях. Власне, важливість питань природокористування залишається незмінною протягом останніх десятиліть ще з часів, коли В.І. Вернадський, Е. Леруа, І.Р. Пригожин, Н.Ф. Реймерс, С.Г. Струмилін, П.Т. де Шарден та інші довели, що існує незалежний від волі людини та нерозривний зв'язок між людством і навколишнім середовищем. Утім, слід усвідомлювати, що із часом еволюціонує не тільки людство, але й практика природокористування, підходи до наукового обґрунтування господарської діяльності, економічної доцільності проведення досліджень щодо екологічної складової діяльності, традиції організації та ведення господарської діяльності, менталітет тощо.

Метою нашого дослідження є теоретичні та методологічні підходи до побудови системи регулювання природоохоронної діяльності.

У широкому розумінні виділяють раціональне та нераціональне природокористування, хоча, як правило, говорять просто про природокористування як раціональний процес та виокремлюють його нераціональну складову. Раціональне природокористування спрямоване на забезпечення необхідних умов існування людства й одержання матеріальних благ, максимальне використання кожного природного територіального комплексу, запобігання або зниження можливих шкідливих наслідків процесів виробництва або інших видів людської діяльності, на підтримку й підвищення продуктивності й привабливості природи, ощадливе витрачання її ресурсів.

Еволюція сутнісного наповнення раціональності та нераціональності природокористування відбувається разом з поступом людства, а баланс між двома частинами природокористування – раціональною та нераціональною – досягається за допомогою природоохоронної діяльності.

Можна стверджувати, що природоохоронна діяльність нині є невід'ємною частиною природокористування, а система її регулювання поєднує в собі нормативні, управлінські, технологічні, економічні та інші компоненти. Водночас система

природоохоронної діяльності є продуктом діяльності людини (штучною), яка є динамічною та, як правило, постійною системою, хоча її окремі елементи чи підсистеми можуть мати тимчасовий характер.

Основна частина. Система організації природоохоронної діяльності (СОПД) повинна будуватися на послідовному розвитку наукових засад охорони навколишнього середовища і раціонального використання його ресурсів на основі таких *принципів*: планованості, пропорційності, оптимальності.

Планованість передбачає як розроблення і виконання планової системи взаємозв'язаних показників, так і контроль за їх реалізацією. Перспективне і поточне планування раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища в кінцевому підсумку виходить з накреслених темпів зростання сукупного суспільного продукту, національного доходу і підйому життєвого рівня працюючих.

Пропорційність – погодженість у використанні природних ресурсів як за територією, так і за галузями народного господарства, виключення порушень природних взаємозв'язків у навколишньому природному середовищі.

Оптимальність – досягнення найкращого варіанта взаємовідносин суспільства з навколишнім середовищем.

СОПД здійснюється на трьох рівнях управління: *національному, регіональному, місцевому*. Це, у свою чергу, визначає відповідний територіальний розподіл суспільних інтересів у галузі охорони навколишнього середовища за *територіальним* або *відомчим* принципом. Територіальний принцип передбачає поширення загальнодержавного управління на всіх природокористувачів і всі об'єкти природи. Відомче управління поширюється на користування певним природним ресурсом незалежно від того, на якій адміністративній території він знаходиться.

Основні складові СОПД [на основі 1-4] з позицій забезпечення екологічної безпеки подані на рисунку 1.

Причини сучасного стану СОПД:

- прискорений перехід до конкурентного середовища шляхом схематичної зміни централізованого планування через введення інституції приватної власності, простого вивільнення цін;
- поглиблення кризових явищ в економіці країни як на мікро-, так і на макрорівнях;
- втрата суб'єктами влади контролю за докорінними перетвореннями в економічній та соціальній сферах;
- відсутність системного управління та довгострокового планування на територіальному та суб'єктному рівнях.

Основні проблеми у забезпеченні ефективного функціонування СОПД:

- невідповідність сучасним вимогам до нормативно-правового забезпечення об'єкта управління, яким є процес раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;
- неефективна рентна політика у природокористуванні, тобто відсутність механізмів реалізації конституційного права власності українського народу на природні ресурси, що передбачає вилучення надприбутків за їх використання на користь держави (суспільства), жорстке регулювання надання права на користування природними ресурсами тощо;

- низька пріоритетність екологічних проблем та ПОД, особливо у питаннях фінансування, відносно інших складових загальнонаціональної політики держави;
- ізолюваність від інших, зокрема секторальних, політик, що призводить до відсутності екологічної складової при їх реалізації або виникнення конфліктів під час реалізації конкретних програм.

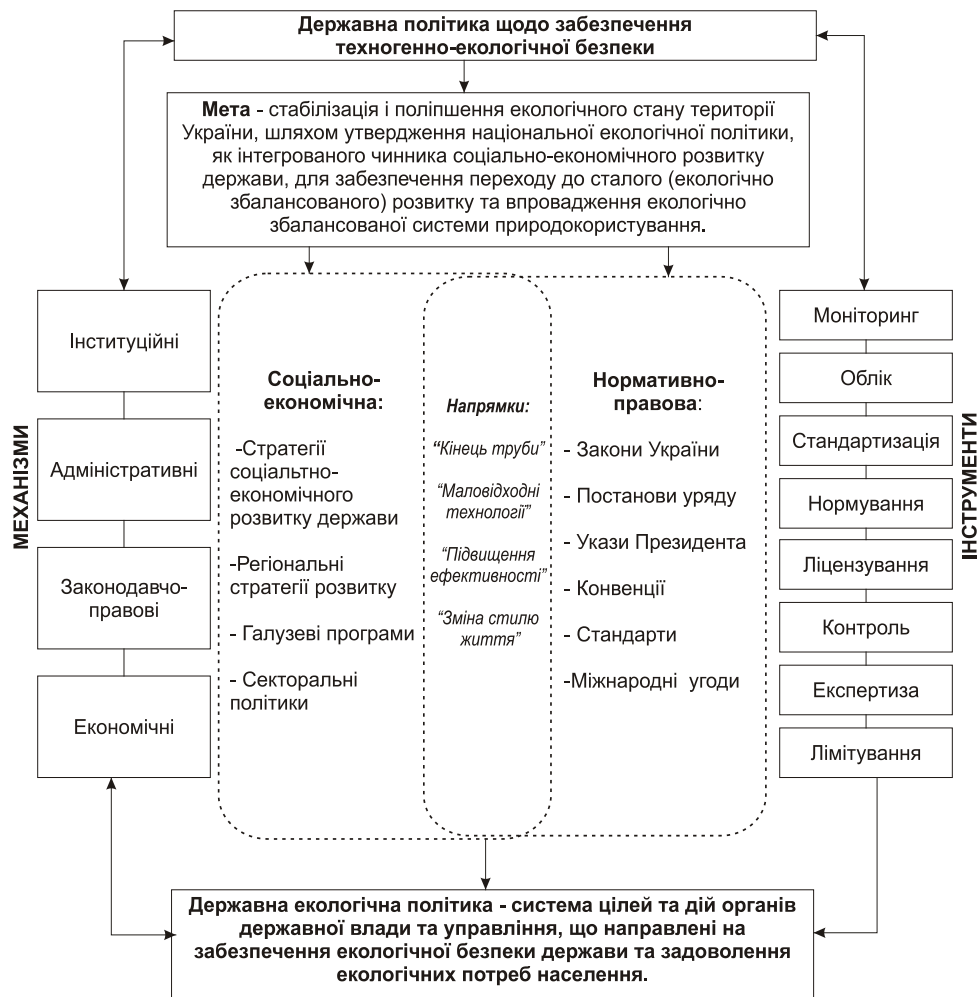


Рисунок 1 – СОПД у контексті забезпечення екологічної безпеки

Напрями вдосконалення СОПД:

- створення новітніх нормативних актів для узгодження вимог екологічної безпеки з можливостями розвитку економіки; впровадження процедур оцінки навколишнього середовища, техногенного впливу та цивільного захисту населення, що відповідають і вимогам європейського законодавства, і потребам практики; поширення механізмів

Розділ 5 Екологічний маркетинг та менеджмент

екологічного аудиту, страхування та ліцензування господарської діяльності; урахування актуальності проблем, на розв'язання яких спрямовані ці акти;

- поглиблення наукового забезпечення процедур формування і реалізації екологічної політики регіонального і місцевого рівнів, розширення прав місцевого самоврядування та громадського контролю у сфері екологічно небезпечної господарської діяльності;

- стимулювання обізнаності широких кіл громадськості з новітніми нормативно-правовими й методичними актами щодо екологічної безпеки та ПОД;

- посилення персональної та відомчої відповідальності за дотримання вимог природоохоронного законодавства;

- урахування міжнародних, регіональних, політичних особливостей розвитку законодавства та соціально-економічних процесів, що впливатимуть на СПОД.

Інституціональне середовище ПОД – впорядкований набір інститутів, що створюють матриці економічного поведіння, які визначають обмеження для суб'єктів господарювання, що формується в рамках тієї або іншої системи координації ПОД.

Основні складові середовища ПОД, їх функції та рівень підпорядкування подані в таблиці 1.

Таблиця 1 – Основні складові інституціонального середовища природоохоронної діяльності [5]

<i>1. Територіальний принцип</i>	
Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України	<p>Функції національного рівня управління:</p> <ul style="list-style-type: none"> • розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення, політики регулювання ядерної безпеки; • проведення державної екологічної експертизи; формування економічного механізму природокористування; • ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності; • державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій; • встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів, реалізація міжнародних угод, екологічна освіта й екологічне виховання та інше
Верховна Рада і Уряд Автономної Республіки Крим	<p>Функції регіонального рівня управління:</p> <ul style="list-style-type: none"> • регулювання використання природних ресурсів місцевого значення, визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів); • впровадження економічного механізму природокористування; • проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; • розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; • інформування населення та зацікавлених підприємств, установ і організацій з екологічних питань
Місцеві ради народних депутатів та їхні виконавчі органи	<p>Функції місцевого рівня:</p> <ul style="list-style-type: none"> • проведення локального та об'єктного моніторингу; • здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; • організація розроблення місцевих екологічних програм та проектів

2. Відомчий принцип	
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України	Призначене здійснювати комплексне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення природних ресурсів, забезпечувати належне функціонування державної гідрометеорологічної служби, а також координувати діяльність центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у цій галузі (Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України затверджено Указом Президента України від 10 лютого 2004 р.)
Міністерство охорони здоров'я України	Відповідає за забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення в країні. <i>Державна санітарно-епідеміологічна служба</i> , яка діє у складі МОЗ і йому підпорядковується
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	Це міністерство є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, рятувальної справи, пожежної безпеки, з питань захисту населення і територій від наслідків Чорнобильської катастрофи, у тому числі з питань соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему, реабілітації забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій.
Державні комітети	Державний комітет України із земельних ресурсів, Державний комітет України з водного господарства, Державний комітет лісового господарства України
Урядові органи державного управління зі спеціальними повноваженнями	Державна екологічна інспекція, Державна інспекція з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, Державна служба заповідної справи, Державна гідрометеорологічна служба, Державний департамент рибного господарства

Розподіл функцій інституцій ПОД за ієрархічними рівнями:

- національний рівень – розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення, політики регулювання ядерної безпеки; проведення державної екологічної експертизи; формування економічного механізму природокористування; ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності; державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій; встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів; реалізація міжнародних угод; екологічна освіта та екологічне виховання та інше;

- регіональний рівень – регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів); впровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення та заінтересованих підприємств, установ і організацій з екологічних питань;

- місцевий рівень – проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; організація розроблення місцевих екологічних програм та проектів.

Узагальнено особливості інституціонального забезпечення системи раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища показані на рис. 2.

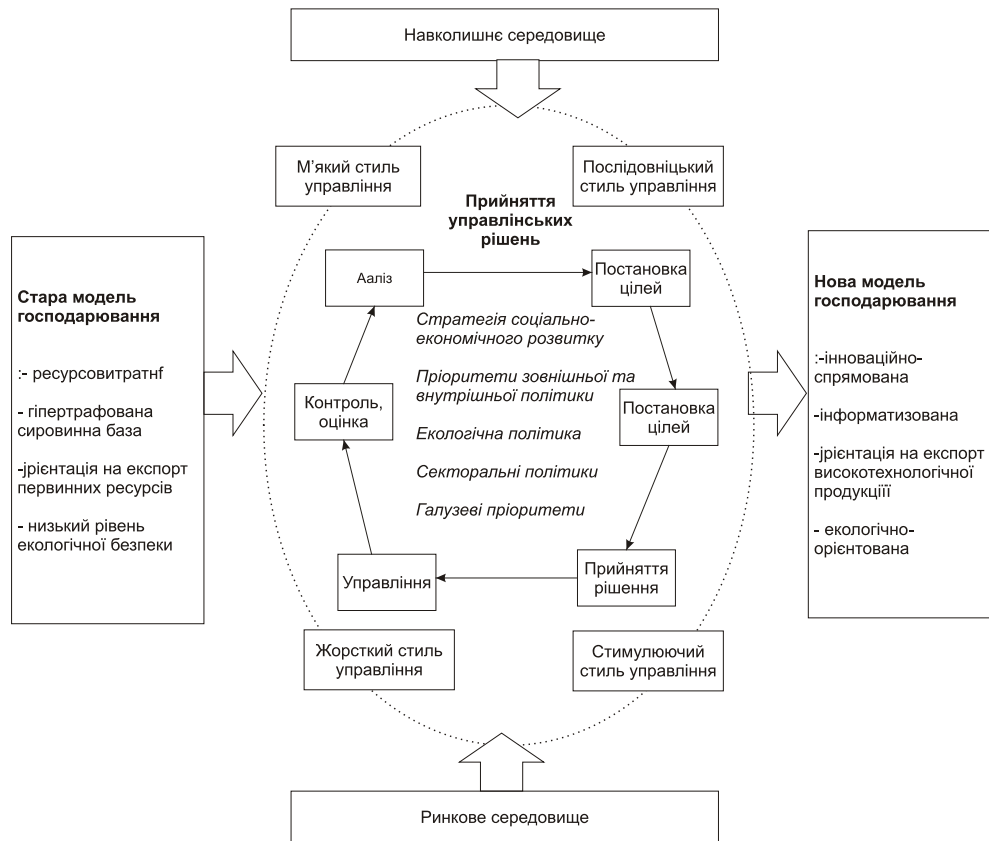


Рисунок 2 – Концептуальна схема розроблення та реалізації управлінських рішень щодо забезпечення ПОД [на основі 6-8]

Шляхи вдосконалення інституціонального забезпечення ПОД:

- забезпечення чіткого розподілу обов'язків, відповідальності та джерел фінансування між інституціями;
- вдосконалення нормативно-правового забезпечення ПОД не тільки у галузях права, що безпосередньо стосуються питань ПОД, але й у суміжних, які згідно з практикою останніх років є причетними до організації такої діяльності;
- запровадження системи інтегрованого управління на вертикальному та горизонтальному рівнях, що, зокрема, передбачає узгодження інтересів та ризиків усіх зацікавлених сторін;
- стимулювання розвитку нових форм організації діяльності, що дозволяє

поєднувати підприємницькі інтереси з ПОД, наприклад кластерні об'єднання.

В Україні здійснюється *економічне стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища* шляхом:

- надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян у разі реалізації ними заходів з раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища; при переході на маловідходні, малоресурсні та енергозберігаючі технології; організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин; виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища;

- надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища;

- встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів;

- звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища;

- передачі частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднюючих речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв;

- надання можливості отримання природних ресурсів під заставу.

Економічний механізм стимулювання раціонального природокористування повинен відповідати таким основним вимогам:

- включати значний обсяг державних замовлень;

- використовувати важелі цінової політики, пільгового кредитування та оподаткування;

- формувати цільові джерела підтримки екологічного підприємництва;

- активно використовувати можливості механізмів зовнішнього фінансування.

Висновки. На сьогодні основними напрямками побудови системи раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища

На загальнодержавному рівні є:

- структурна перебудова економіки держави та врахування вимог екологічної безпеки;

- реформування цінової політики, встановлення обмежувальних цін на енергоносії, перехід до загальної обов'язкової системи платного природокористування;

- інституціональні перетворення з метою формування нового правового й економічного механізму регулювання взаємодії державних органів різних рівнів і природокористувачів;

- включення екологічних вимог до процедури оцінки соціально-економічної ефективності управлінських рішень;

- реструктуризація екологічного законодавства у зв'язку зі зміною умов життєдіяльності населення і структури виробництва;

Розділ 5 Екологічний маркетинг та менеджмент

- формування ефективної системи екологічної освіти і виховання;
- забезпечення найбільш економічно ефективного вирішення природоохоронних проблем за рахунок використання ініціативи та зацікавленості суб'єктів господарювання.

На регіональному рівні є:

- повна і всеохоплююча інвентаризація джерел забруднення, оцінка екологічної надійності господарських об'єктів і виробничих систем;
- поетапне розгортання робіт щодо створення системи екологічного моніторингу з максимальним використання існуючих структур і матеріальної бази;
- створення банків екологічної інформації, автоматизація процесів її збору, обробки і аналізу;
- реалізація програм наукових досліджень актуальних екологічних проблем, прогнозування явищ і процесів, впровадження отриманих результатів у практику;
- екологізація конверсії оборонних галузей промисловості: перепрофілізація підприємств на випуск природоохоронного устаткування, використання вивільненої військової техніки для екологічних цілей;
- розширення мережі природоохоронних територій різного рангу, реалізація спільних із сусідніми державами проектів;
- формування розвиненого ринку екологічних послуг: створення аудиторських фірм, екологічних банків, лабораторій, введення екологічного страхування тощо;
- внесення до процедури підготовки й ухвалення управлінських рішень обов'язкової норми проведення їхньої екологічної експертизи;
- законодавчо-нормативне стимулювання залучення бізнесу і підприємництва до вирішення екологічних проблем;
- розширення і поглиблення конструктивного співробітництва з міжнародними екологічними організаціями, європейськими країнами;
- законодавчо-нормативне забезпечення економіко-правових відносин сторін при вирішенні конфліктних ситуацій між населенням і органами влади, суб'єктами господарювання щодо екологічної безпеки ухвалення рішень і практичних дій;
- здійснення заходів щодо формування екологічної культури населення, активізація екологічної освіти і виховання, створення цивілізованих процедур інформування населення про стан природного середовища і рівень його безпеки.

На об'єктному рівні є:

- допомога в підготовці реалістичного проекту інвестицій;
- сприяння в оформленні заявки на одержання кредиту в комерційних банках;
- надання додаткових гарантій, необхідних для одержання кредитів малими підприємствами, що не мають достатнього кредитного забезпечення;
- здійснення контролю за витрачанням кредитних коштів разом з банком, що надає кредит;
- консультації з питань організації, адміністрування, фінансів, управління витратами і штатом виробництва, маркетингу, охорони природи;
- інші спеціалізовані послуги, наприклад бухгалтерське забезпечення, факторинг тощо.

Є.В. Хлобистов, Л.В. Жарова. Проблеми інституціоналізації системи раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища

1. Данилишин Б.М. Наукові нариси з економіки природокористування / Б.М. Данилишин – К. : РВПС України НАН України, 2008. – 280 с.
2. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави (національна доповідь) / [Хвесик М.А., Бандур С.І., Корецький М.Х. та ін.]; за заг. ред. В.М. Гейця та ін. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с. /РВПС України НАН України/.
3. Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України: монографія / М.А. Хвесик. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 508с. (НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України).
4. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека стратегічного потенціалу динаміки розвитку продуктивних сил регіонів України / Хлобистов Є.В., Жарова Л.В., Кобзар О.М. // Механізм регулювання економіки. – 2008. – №3. – Т.1. – С.11-19.
5. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / Ю.С. Шемшученко. – К. : Знання, 1989. – 540 с.
6. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій: Методологія дослідження та забезпечення / О.П. Дзьобань. – Х. : Константа, 2006. – 438с.
7. Кияк Т.Р. Україна та європейські фактори безпеки / Т.Р. Кияк, В.П. Молостовцева, О.В. Мазанова // Стратегії розвитку України: теорія і практика / [за ред. О.С.Власюка.]. – К. : НІСД, 2002. – С. 324-336.
8. Данилишин Б.М. Екологічна складова політики сталого розвитку: монографія / Б.М. Данилишин. – Донецьк: Юго-Восток, 2008. – 256 с. (НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України).

Отримано 13.07.2010 р.