

**НА ШЛЯХУ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МЕТОДІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ**

Н.М. Костюченко, І.С. Мареха
Сумський державний університет

У статті висвітлюються сучасні актуальні питання теорії і практики державного управління природоохоронною діяльністю. Значна увага приділяється аналізу державних інструментів екологічного управління, зокрема розглянуто адміністративні, економічні та організаційні методи. Окремо наголошується на необхідності вдосконалення існуючої системи управління природоохоронною діяльністю

ВСТУП

Необхідність управління екологічними процесами визначається не лише різким погіршенням екологічної ситуації, кризою навколишнього середовища, але й закономірними тенденціями зниження темпів розвитку сучасного суспільства. Споживацький і технократичний підхід до використання ресурсів призвів до інтенсивного зростання масштабів забруднення повітря та водного басейну, різкого й помітного ослаблення озонового екрана планети, посилення парникового ефекту. Внаслідок великомасштабної деградації біосфери у надзвичайно короткий строк, з огляду на історичний процес, глобальні можливості самовідновлення природи та її ресурсів виявилися на межі повного вичерпання. Нині навколишнє середовище як найважливіший природний фактор виробництва і нормального життя людини потребує з боку держави всебічного захисту та охорони від загрозової деградації та тотального забруднення.

У вітчизняній та зарубіжній літературі достатньо уваги приділяється дослідженню еколого-економічних проблем, зокрема у роботах О.Ф. Балацького, І.К. Бистрякова, О.А. Веклич, Л.Г. Мельника, Є.В. Мішеніна, Я.Б. Олійника, П.В. Тархова та інших учених. Водночас деякі проблеми природокористування, зокрема питання управління у цій сфері, потребують детального дослідження.

Питання екологічного управління не є принципово новими для будь-якої держави. Вони постають як результат споживацької дії людини по відносно навколишнього природного середовища. Так, К. Ситник зокрема, зазначав, що “біди сучасної екології – не що інше, як наслідок помилок, негараздів усього суспільства, наслідок тисяч прорахунків у політичній, економічній, соціальній, науковій і багатьох інших сферах його діяльності” [2].

Однією з найголовніших причин зростання масштабів екодеструктивного впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище в Україні є недосконалість дій державних органів влади з управління природоохоронною діяльністю. Поліпшення екологічної ситуації неможливе без проведення комплексної системи організаційно-економічних перетворень на державному рівні управління природокористуванням.

Сьогодні є актуальним і об’єктивно необхідним подальше вдосконалення існуючих в Україні методів управління природоохоронною діяльністю внаслідок невирішеності цілої низки еколого-економічних проблем, що виникають на різних ієрархічних рівнях управління.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основним об'єктом дослідження у даній статті є система методів державного управління природоохоронною діяльністю, а головною метою – пошук напрямів вдосконалення даної системи та можливостей їх практичної реалізації.

Відповідно до зазначеної мети в роботі поставлені та вирішуються такі завдання:

- проаналізувати дієвість системи методів державного управління природоохоронною діяльністю та обґрунтувати необхідність її вдосконалення;
- визначити основні принципи і напрями вдосконалення досліджуваних методів.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Управління природоохоронною діяльністю в Україні здійснюється великою кількістю державних органів управління у сфері природокористування та охорони довкілля, а саме [7]: Міністерством охорони навколишнього природного середовища; Департаментом охорони, використання та відтворення природних ресурсів; Управлінням безпеки хімічних речовин; Управлінням комплексного регулювання охорони, використання та відтворення природних ресурсів; науковими центрами Мінекоресурсів тощо.

Державний механізм охорони навколишнього природного середовища містить цілий ряд інструментів впливу на учасників господарських відносин. Система методів державного управління якістю довкілля, як показує міжнародний досвід, є найдієвішою з огляду на можливості впливу на екологічну ситуацію країни.

До державних інструментів екологічного управління відносять [10]:

- адміністративні;
- економічні;
- організаційні

До прямих методів управління відносять адміністративні методи, до непрямих – економічні та організаційні.

У період трансформації економіки охорона навколишнього середовища здійснюється в основному за рахунок економічних методів, оскільки вони є саморегульованими.

В Україні економічний механізм екологічного регулювання перебуває на стадії становлення. Причому окремі його підсистеми та елементи розвинуті та реалізовані неоднаковою мірою. Базовими елементами нинішнього економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності є збори за використання природних ресурсів і забруднення довкілля, податкові пільги, система фінансування природоохоронних заходів, механізм відшкодування збитків, завданих унаслідок порушення відповідного законодавства [3].

Зазначений механізм не спонукає до впровадження екологічно безпечних способів ведення господарства, сковує природозберігаючу діяльність, застосування інноваційних еколого-орієнтованих технологій, що призводить до погіршення якості довкілля. Особливість формування даного механізму полягає в тому, що воно здійснюється досить фрагментарно. Це зумовлено рядом чинників, у тому числі політичними та господарськими прорахунками протягом трансформаційного періоду, застарілими засадами його створення відповідно до вимог колишньої адміністративно-командної системи. Причому розгортається процес формування економічного механізму екологічного регулювання одночасно із становленням специфічних ринкових відносин. Крім того, чимало еколого-економічних інструментів природокористування та

природоохоронної діяльності існують лише на рівні законодавчих положень, залишаючись досі не реалізованими, і тому їх можна з повним правом назвати “віртуальними”. В існуючій системі економічного механізму екологічного регулювання фактично не існують механізми кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цінового заохочення еколого-конструктивної діяльності. Не набули необхідного розвитку механізми надання субсидій на формування екологічної інфраструктури, “зеленої індустрії”, національного ринку екологічних послуг тощо.

Фактична плата за забруднення не покриває завданої шкоди, тобто екологічна ефективність цього інструмента є низькою. Наприклад, суми платежів за забруднення води становлять 0,01 % від фактичних збитків [10]. Дана ситуація свідчить про відсутність результативної управлінської системи забезпечення якості довкілля та раціонального природокористування. Задля аналізу загальної тенденції надходжень до державного бюджету за рахунок екологічних зборів в табл. 1 наведено обсяги екологічних зборів, пред’явлених підприємствам, організаціям, установам України за забруднення довкілля.

Таблиця 1 – Обсяги екологічних зборів, пред’явлених підприємствам, організаціям, установам України за забруднення довкілля [5]

| Види екологічних зборів | 1996 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2001 у % до | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|-------|
| | | | | | | 1996 | 2000 |
| Усього зборів | 353,2 | 245,6 | 249,7 | 234,4 | 239,1 | 66,4 | 102,0 |
| У т.ч. за: викиди, скиди, розміщення відходів у межах установлених лімітів | 318,7 | 201,1 | 190,1 | 178,4 | 191,5 | 60,0 | 107,3 |
| викиди, скиди, розміщення відходів понад установлені ліміти | 19,5 | 29,6 | 39,8 | 38,0 | 22,3 | 114,4 | 77,1 |
| викиди в атмосферне повітря від пересувних джерел | 2,3 | 1,1 | 11,4 | 12,4 | 14,2 | 617,0 | 114,5 |
| завдані природі збитки і нараховані штрафи | 12,7 | 13,8 | 8,4 | 5,6 | 4,1 | 32,3 | 73,2 |
| Частка фактично сплачених екологічних зборів, % | 18,2 | 22,7 | 20,7 | 35,9 | 63,7 | x | x |

Згідно з табл. 1 в Україні спостерігається тенденція до зниження обсягів екологічних зборів. Так, загальна їх сума у звітному періоді зменшилась порівняно з 1996 роком на третину. Певною мірою такий стан можна було б пояснити тим, що в країні частина підприємств унаслідок скорочення обсягів виробництва знизила рівень забруднення довкілля.

З іншого боку, напрошується думка про недостатній контроль з боку держави за виконанням заходів з охорони навколишнього середовища, адже в Україні надзвичайно складна екологічна ситуація. Останній

показник таблиці свідчить про те, що сплата податків не контролюється і вони з року в рік не сплачуються. Цей факт підтверджує нагальність проблеми неефективності системи примусового стягнення платежів за забруднення довкілля.

Досі зовсім не оцінюються збитки від таких специфічних видів забруднення, як шумове та електромагнітне, забруднення підземних вод, радіаційне та ряд інших. Серйозною проблемою сьогодення є практика фінансування екологічних програм і природоохоронних заходів. Останніми роками у системі природоохоронного регулювання спостерігається тенденція до девальвації цінних параметрів природних ресурсів, тобто погіршується ситуація з урахуванням реальної вартості природних благ [8].

Отже, сучасний стан економічного механізму екологічного регулювання в Україні є чинником нагромадження існуючих і появи та розгортання нових еколого-економічних суперечностей, провокуючи їх антагонізм. Тому закономірними є негативні результати “екологічного рейтингу”, проведеного напередодні Всесвітнього економічного форуму (м. Давос, Швейцарія) у 2001 році. Згідно з рейтингом 122 держави за Індексом Екологічної Усталеності (ESI), що агрегує 22 комплексні індикатори за 67 параметрами, які дають можливість оцінити поступ країн на шляху до еколого-безпечного розвитку, Україна зайняла 110-те місце і опинилася між Ліваном і Нігерією [4].

Справа вдосконалення управлінської системи забезпечення екологічної безпеки зумовлює необхідність розбудови механізму раціоналізації природокористування. Економічний механізм екологічного регулювання можна вдосконалювати лише шляхом змінювання конкретних форм виробничих відносин (прибутку, ціни, кредиту, фондів, податків тощо), тобто поліпшуючи притаманний йому інструментарій – методи стимулювання раціонального природокористування, системи оподаткування, системи санкцій тощо.

Що стосується організаційних методів екологічного управління, то вони полегшують виробництво екологічних товарів шляхом створення умов, необхідних для нормального функціонування виробництва. До них відносять [10]: надання юридичних, ділових послуг, допомогу в пошуку партнерів, укладання угод під державні гарантії; інформаційну інфраструктуру; ініціювання державою демонстраційних проектів; екологічний аудит; створення спеціалізованих державних дослідницьких інститутів, лабораторій, центрів, агентств з оцінки варіантів розвитку виробництва; відкриття факультетів у вузах, створення курсів для підготовки кадрів з теорії НТП; екологічне виховання, освіту тощо.

Переважаюча частина цієї групи методів належить до категорії перспективних методів, що вже довели свою ефективність за кордоном (екологічний аудит, екологічне виховання, освіта, реклама тощо). В Україні, на жаль, вони ще не є першочерговими. Однак реалізація ідей сталого розвитку залежить передусім від успіхів у сфері поширення екологічних знань серед населення і підняття значущості екологічного управління серед вищого управлінського персоналу державних і приватних підприємств. Важливе значення має випереджальне зростання кількості соціально активних груп, які раніше за інших освоюють форми поведінки, що ґрунтуються на етиці, повазі до життя, розумному обмеженні споживання. Кожна людина, будучи кінцевим об'єктом екологічного управління, повинна здійснювати свій власний вплив як особистість, яку хвилює якість навколишнього середовища, особисте здоров'я та доля прийдешніх поколінь. Успішний розвиток організаційних методів в Україні можливий за умови взаємного співробітництва і обміну досвідом зарубіжних країн у процесі вироблення

програм екологічного виховання та освіти, при підготовці і здійсненні проектів передачі знань і технологій.

Незважаючи на те що з боку держави з року в рік зростає інтерес до економічних та організаційних методів боротьби із забрудненням навколишнього середовища, сьогодні через традиції та інерцію адміністративно-командної системи адміністративний механізм екологічного управління має домінуючу роль. Адміністративний механізм визначається Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” і передбачає [1]: екологічну експертизу, екологічну стандартизацію та нормування, ліцензування природокористування та природоохоронної діяльності, екологічний контроль та нагляд, адміністративну відповідальність. Одним із головних завдань адміністративних методів управління є залучення всіх суб’єктів до використання широкого кола засобів екологізації, виявлення балансу між короткостроковими прибутками індивідуальних членів суспільства, компаній і довгостроковим еколого-економічним інтересом суспільства в цілому [6]. На сьогодні в Україні адміністративні важелі сформувалися в певну узгоджену систему, проте ці методи не позбавлені недоліків.

Так, здійснювана в Україні екологічна експертиза являє собою відносно вузьке спеціалізоване дослідження з погляду впливу проекту діяльності на компонент довкілля. На даний момент екологічна експертиза є переважно процедурою формальною, тому що чинне законодавство не забезпечує створення необхідних економічних стимулів для розвитку та впровадження екологічної експертизи на добровільній основі [10].

Дієвим елементом механізму охорони навколишнього середовища є такий адміністративний захід, як нормування. Однак, лише незначна частина норм може вважатися екологічними, оскільки встановлені вони без урахування законів існування екосистеми та біотичного механізму регулювання якості навколишнього середовища. Чимало норм природокористування слід відобразити в законодавчих актах. Так, потребують затвердження на урядовому рівні норми, що регламентують викиди тепличних газів: вуглекислого газу, оксиду азоту, метану, а також фреону.

Аналіз сучасного стану у сфері охорони навколишнього середовища в Україні переконливо демонструє неможливість протистояння екологічній кризі за умови існуючої нормативно-правової бази і механізмів її реалізації. Чинне екологічне законодавство охоплює значний правовий масив. Воно представлене Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991), кодексами і поресурсними законами, указами Президента й постановами Кабінету Міністрів України, відомчим нормативним матеріалом. Одним із основних недоліків природоохоронного законодавства є той факт, що формувалося воно за поресурсними ознаками, причому окремому правовому регулюванню піддавалися земельні, водні, гірничі, атмосферні та інші відносини [9]. Такий підхід не забезпечує комплексності в регламентації відносин, що стосуються природного середовища як єдиного організму. Сучасне законодавство стримує процес упровадження інновацій, акцентуючи увагу не на запобіганні забрудненню, а на усуненні його наслідків, хоча добре відомо, що значно вигідніше попередити забруднення, ніж потім рятуватися від нього. За оцінками дослідників, витрати на ліквідацію екологічних наслідків можуть перевищувати в 30-35 разів ті витрати, що були б необхідні для розроблення екологічно чистих технологій [11]. Тож вдосконалення природоохоронного законодавства є об’єктивно необхідним процесом, передумовами якого є погіршення відносин соціального, економічного та екологічного характеру.

Основними напрямками удосконалення правового регулювання екологічних відносин мають стати:

- систематизація та деталізація екологічного законодавства;
- вдосконалення правових основ управління і контролю у сфері використання природних ресурсів, охорони довкілля, поліпшення еколого-правової освіти.

Серед головних пріоритетів розвитку природоохоронного законодавства варто усунути прогалини і суперечності у системі нормативних приписів, зблизити національне екологічне законодавство з міжнародним законодавством у відповідній галузі, кодифікувати відповідні еколого-правові норми.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Сьогодні екологічна ситуація в країні диктує нові орієнтири і напрями розвитку суспільства, стає імпульсом нових технологічних рішень і нових тенденцій у взаємодії виробництва та природи. Проте це можливо лише у тому випадку, якщо будуть створені ефективні механізми управління екологічними процесами, а управління буде орієнтоване не на виробництво як таке, а на виробництво екологічне. Вдосконалення державних методів управління природоохоронною діяльністю у даному випадку заслуговує на особливу увагу. Формування принципів вдосконалення повинно охоплювати повний комплекс проблем, пов'язаних з екологічними процесами як об'єктами управління. З метою призупинення наступу та усунення факторів прояву екологічної кризи в Україні необхідно встановити об'єктивний, але всеохоплюючий контроль за доведенням усіх екологічних платежів та зборів за забруднення довкілля і використання природних ресурсів до бюджету. Слід посилити контроль державних органів за дотриманням природоохоронного законодавства, доведенням екологічних зборів і платежів за забруднення. Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що вдосконалення систем державних методів управління природоохоронною діяльністю в сучасних умовах України потребує комплексного підходу. З огляду на це перспективним напрямом подальших досліджень цієї проблеми має стати виокремлення найбільш вагомих чинників і дієвих механізмів органічного поєднання методів державного управління якістю природного середовища як передумови забезпечення збереження довкілля та збалансованого розвитку.

SUMMARY

The current urgent issues of the theory and practice of the state management in the sphere of environmental protection are reviewed in the article. Much attention is paid to the analysis of state instruments for environmental management. In particular there are considered administrative, economic, and organizing methods. The necessity to improve the current system of management in the sphere of environmental protection is especially underlined.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" №1264-ХІІ від 25 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - ст.546.
2. Білявський Г.О. Основи загальної екології: Підр./ Г.О.Білявський, М.М.Пазун, Р.С.Фурдуй.-2-ге вид., зі змінами. - К.: Либідь, 1995.-С.6.
3. Веклич О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання // Економіка України. - 2003. - №10.- С.63-68.
4. Вовк В.І. Україна в контексті сучасних світових тенденцій і сценаріїв світового розвитку: Економічні реформи в Україні в контексті переходу до сталого розвитку // Матеріали двох конференцій та рекомендації до проекту Національної стратегії сталого розвитку. - К.: Інститут сталого розвитку. - 2001. - С.55

5. Данилко В.К. Екологічні збори та поточні витрати на охорону природи: статистичний аналіз // Статистика України. – 2003. - № 1. – С.54.
6. Екологічне управління: Підручник/ В.Я.Шевчук, Ю.М.Саталкін, Г.О.Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – С.42-47, 173.
7. Лук'янихін В.О. Екологічний менеджмент в системі управління збалансованим розвитком: Монографія. - Суми: ВТД «Університетська книга», 2002. – 314с.
8. Міщенко В. Дієвість економічних підоймів екологічної політики (чи “забруднювач платить?”) // Економіка України. – 2002. - №7. –С.62.
9. Основи екології та екологічного права: Навч. пос./ Ю.Д. Бойчук, М.В. Шульга, В.І. Дерем'янко / За заг. ред. Ю.Д.Бойчука і М.В.Шульги. – 2-ге вид., випр. і доп. – Суми: ВТД “Університетська книга”; К.: Видавничий дім “Княгиня Ольга”, 2005. – С. 289-291.
10. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням: Підручник/ За заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К. Шапочки. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. – С.419-425, 652-653.
11. Паламарчук В.О., Коренюк П.І. Економіка природокористування: Навч. пос. – Запоріжжя: Дике Поле, 2003. – С.69.

Костюченко Н.М., аспірант, СумДУ, м. Суми;
Мареха І.С., студентка, СумДУ, м. Суми

Надійшла до редакції 30 травня 2007 р.