

**УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО
ЕКОЛОГООРІЄНТОВАНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Т.В. Опара, аспірант

Сумський державний університет, м. Суми

У статті висвітлюються сучасні актуальні проблеми використання земельних ресурсів в Україні. Значна увага приділяється охороні і раціональному використанню ґрунтів, аналізу інструментів державного екологічного управління, зокрема, розглянуто адміністративні, економічні та ринкові методи. Окремо розглянуто шляхи оптимізації ефективного використання земельних ресурсів на прикладі Сумської області.

Ключові слова: *раціональне землекористування, природні ресурси, екологічна експертиза, агроекологічний моніторинг, екологічна продукція, система методів управління, екологічна свідомість.*

В статье освещены современные актуальные проблемы использования земельных ресурсов в Украине. Особое внимание уделяется охране и рациональному использованию земель, анализу инструментов государственного экологического управления, в частности, рассмотрены административные, экономические и рыночные методы. Отдельно рассмотрены пути оптимизации эффективного использования земельных ресурсов на примере Сумской области.

Ключевые слова: *рациональное землепользование, природные ресурсы, экологическая экспертиза, агроэкологический мониторинг, экологическая продукция, система методов управления, экологическое сознание.*

ВСТУП

У зв'язку з прийняттям Україною концепції сталого розвитку основним екологічним завданням є вивчення механізмів саморегулювання в природних системах та оцінка межі господарської місткості біосфери, перевищення якої може бути руйнівним для системи або суттєво змінити її властивості, і регулювання з боку держави.

Необхідність управління екологічними процесами визначається і різким погіршенням екологічного стану, кризою довкілля і закономірними тенденціями щодо зниження темпів розвитку сучасного суспільства. Забруднення і як наслідок деградація ґрунтів в Україні досягло критичного рівня стосовно можливості подальшого збереження рівноваги в регіонах як цілісних соціально-економічних систем. Але якщо потреби населення в регіоні зростають швидкими темпами, то це приводить до збільшення обсягів використання земельних ресурсів, що впливає на розвиток сільськогосподарського виробництва і збільшення відходів, які забруднюють довкілля. Тому виникає необхідність у проведенні природоохоронних заходів, що пов'язані з певними затратами і можуть впливати на деякі економічні показники, а це призводить до зменшення прибутку підприємств.

Земельні ресурси як найважливіший природний фактор сільськогосподарського виробництва і нормального життя людини потребує від держави всебічного захисту та охорони від забруднення, нераціонального використання та деградації.

У вітчизняній та зарубіжній літературі значна увага приділяється дослідженню еколого-економічних проблем раціонального використання земельних ресурсів, зокрема, у працях А.С. Антонець, О.Ф. Балацького, І.К. Бистрякова, О.А. Веклич, П.І. Коренюка, А.С. Лук'яненко, Л.Г. Мельника, Є.В. Мішеніна, О.В. Назаренка, В.В. Ситинського, А.Я. Сохнич, А.М. Третяка, М.К. Шикули та ін. Водночас

деякі проблеми природокористування, зокрема ефективного землекористування, потребують більш детального дослідження.

Питання екологічного управління виникають як результат споживацького і технократичного підходу до використання земельних ресурсів. Однією з найголовніших причин зростання масштабів екодеструктивного впливу господарської діяльності на земельні ресурси в Україні є недосконалість дій державних органів влади з управління природоохоронною діяльністю. Для поліпшення екологічної ситуації необхідне проведення комплексної системи організаційно-економічних перетворень на державному рівні управління землекористуванням.

Одним із пріоритетних напрямків розвитку регіонів є раціональне використання земельних ресурсів, охорона довкілля, безпека життєдіяльності людини в поєднанні з економічним зростанням. Система методів державного управління якістю довкілля є найдієвішою щодо можливостей впливу на екологічну ситуацію країни. Саме тому нині є актуальним і об'єктивно необхідним подальше вдосконалення існуючих в Україні методів управління природоохоронною діяльністю землекористування в зв'язку з тим, що не вирішена значна кількість еколого-економічних проблем, які виникають на різних ієрархічних рівнях управління.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основним об'єктом дослідження у даній статті є державні інструменти екологоорієнтованого управління землекористуванням на регіональному рівні, а головною метою – пошук напрямків удосконалення цього інструментарію, можливість їх практичної реалізації.

Відповідно до зазначеної мети розглянуто такі завдання:

- проаналізувати дієвість державних інструментів екологоорієнтованого управління землекористуванням на рівні регіону;
- обґрунтувати доцільність удосконалення державних інструментів екологоорієнтованого управління землекористуванням;
- визначити основні принципи і шляхи вдосконалення досліджуваного інструментарію.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Екологічний стан природного середовища Сумщини і ґрунтів зокрема, формуються переважно підприємствами хімічної, енергетичної та обробної промисловості, частка яких у загальному обсязі викидів шкідливих речовин становить відповідно 29%, 29,6 і 30,8% [2].

Підвищення ефективності аграрного виробництва можливе лише за умов інтенсивного використання високородючих ґрунтів і за рахунок зниження вкладень у малопродуктивні землі. Як показують проведені дослідження, земельні угіддя в Сумській області підлягають вилученню з обробітку й переведенню в інші категорії угідь, тому що їх використання економічно не обґрунтоване. Агропромислові фірми Сумської області використовують 25,6% земель, які не придатні для виробництва екопродукції. Це призводить до часткової втрати врожайності на інших землях, зменшення окупності культур, втрати прибутковості підприємств [3].

Порівняно висока розораність території Сумської області – 52,7% від загальної площі та 72,5% від площі сільгоспугідь - наслідок екстенсивного способу ведення сільського господарства, і навіть в умовах наявності значних площ, виведених з обробітку, продовжують прогресувати ерозійні процеси. Дані використання ріллі в Сумській області наведено в табл. 1. Аналіз використання земель свідчить про те, що найбільше еродованих сільськогосподарських угідь у Тростянецькому

(10,63 тис. га), Краснопілському (14,85 тис. га) та Роменському (11,21 тис. га) районах [3].

Таблиця 1- Переведення ріллі у природні кормові угіддя та заліснення в Сумській області (станом на 01.01.06), тис. га [3]

Район	Еродовані землі	Малопродуктивні землі	Водоохоронна зона	Засолені	Інші	Усього
Білопільський	3,35	6,72	4,80	-	6,58	21,45
Буринський	1,89	5,18	4,35	-	4,46	15,88
Великописарівський	1,46	3,68	2,29	0,1	3,39	10,92
Глухівський	3,2	6,37	3,89	0,1	5,73	19,29
Конотопський	1,89	7,05	7,09	-	6,36	22,39
Краснопілський	14,85	4,90	4,12	-	3,82	27,69
Кролевецький	5,39	4,28	3,20	0,3	3,82	16,99
Лебединський	7,57	5,95	3,89	-	7,21	24,62
Л. Долинський	6,41	4,10	1,83	-	4,03	16,37
Недригайлівський	6,7	4,52	2,29	-	3,82	17,33
Охтирський	7,28	4,76	2,97	-	5,09	20,10
Путівльський	3,35	4,30	4,12	0,1	3,61	15,48
Роменський	11,21	7,98	4,58	-	7,64	31,41
Середино-Будський	-	3,78	2,97	0,4	3,18	10,33
Сумський	7,28	7,38	5,72	-	7,00	27,38
Тростянецький	10,63	3,47	2,06	-	3,18	19,34
Шостинський	0,15	4,11	3,20	0,4	4,24	12,10
Ямпільський	-	3,00	1,83	1,0	2,33	8,16
Сумська область	92,61	91,5	65,2	2,4	85,49	337,23

У результаті забруднення земельних ресурсів регіону виникла необхідність у проведенні природоохоронних заходів, що пов'язані з певними затратами і можуть впливати на деякі економічні показники. Але впровадження цих заходів призводить до зменшення прибутку підприємств. Підприємства як первинна ланка господарства регіону мало зацікавлені у своїй природоохоронній діяльності, тому й не поспішають реалізовувати на практиці заходи, спрямовані на охорону та раціональне використання ґрунтів.

Метою регіонального управління є створення таких умов діяльності підприємств та організацій, щоб вони були змушені раціонально використовувати земельні ресурси, займатися охороною довкілля або зацікавлені матеріально у реалізації природоохоронних заходів. Саме тому для сприяння соціально-економічному розвитку в регіоні необхідно створити досконалий ефективний механізм збереження збалансованості темпів економічного зростання та мінімізації негативної дії в землекористуванні. При цьому необхідно не допускати перевищення рівня забруднення земельних ресурсів регіону.

Управління природоохоронною діяльністю в Україні здійснюється державними органами управління у сфері природокористування та охорони довкілля. До яких відносять: Міністерство охорони навколишнього природного середовища; Департамент охорони, використання та відтворення природних ресурсів; Управління комплексного регулювання охорони, використання та відтворення природних ресурсів; Управління безпеки хімічних речовин; науковими центрами Мінекоресурсів та ін. [5].

Система методів державного управління якістю землекористування є найдієвішою щодо можливостей впливу на екологічну ситуацію країни. Аналіз світового досвіду управління природоохоронною діяльністю

дозволяє виділити три основні групи методів: адміністративні, економічні та ринкові [6].

Проте цим методам властива обмежена ефективність використання. При виборі методу необхідно врахувати його вплив на певні параметри (собівартість, прибуток, якість, зниження рівня забруднення). Ці методи використовуються для підвищення ефективності природоохоронних заходів: регулювання, стимулювання, контроль, актуалізація та перерозподіл.

Тривалий час в Україні застосовувалися командно-адміністративні методи управління народним господарством, що орієнтували підприємства на експлуатаційне зростання промислового виробництва, видобуток корисних копалин, нераціональне використання сільськогосподарських площ і т.п. Економічні важелі оптимізації природокористування були малоефективними, система санкцій за забруднення навколишнього середовища не стимулювала охорону природи. Тобто у сферу природокористування належною мірою не були включені економічні важелі й відповідальність трудових колективів та окремих працівників за результат своєї праці.

Переведення підприємств на роботу в умовах оподаткування прибутку змінює зміст економічного механізму раціонального природокористування. Прибуток підприємства прямо залежить від рівня використання резервів збільшення випуску додаткової продукції, у тому числі і за рахунок комплексного використання земельних ресурсів, зниження втрат при їх обробці та використанні.

Аналіз практики застосування діючого економічного механізму управління землекористуванням показує, що необхідне його удосконалення на основі розроблення економічних і організаційних мір, які дозволять досягти реальних результатів у вирішенні проблеми раціонального землекористування.

Екологічна політика, що проводилася раніше, не була спрямована на формування в людині особливого типу мислення - екологічного, не сприяла розвитку екологічної етики індивіда. Основними критеріями суспільного прогресу були продуктивність праці, рентабельність та інші часткові показники економічної ефективності. Соціальні та екологічні фактори вважалися другорядними, незважаючи на те, що задачі екологізації і соціальної орієнтації виробництва постійно декларувалися в програмних урядових документах.

Господарська і природоохоронна діяльність підприємств були розділені. Екологічні і соціальні програми були приречені на залишковий принцип інвестування. Саме тому антропогенний вплив на навколишнє середовище значно зріс. Актуальною є проблема ресурсозбереження. Необхідність здійснення екологічної програми повинна бути усвідомлена і прийнята всіма, від кого залежить її виконання. Досягненню цієї мети сприяли б, зокрема, розвиток і забезпечення не лише всеохоплюючої, але й доступної екологічної інформації. Важливе значення у процесі формування екологічної моральності має екологічна освіта. Для того щоб правильно застосовувати закони природи, потрібно їх знати.

Пропонуються такі можливі шляхи вирішення проблеми:

1. Підвищення ролі підприємницької діяльності для поліпшення екологічної ситуації. Найважливіший напрямок роботи органів екологічної служби - сприяння створенню і стимулюванню діяльності підприємств, що забезпечують оздоровлення навколишнього середовища, і земельних ресурсів зокрема. Доцільно проведення стимулюючих заходів і заохочувальних конкурсів для підвищення рівня екологізації підприємств, випуску екологічної продукції.

Негативний вплив на навколишнє середовище можна цілком або значною мірою нейтралізувати шляхом: перероблення відходів у товарну

продукцію з застосуванням екологічно чистих технологій або підвищення ступеня використання природних ресурсів. Невеликі обсяги відходів і недовикористаних сировинних ресурсів можуть бути успішно освоєні малими і середніми підприємствами. Для успішного сприяння розвитку екологічно орієнтованого підприємництва необхідно надати пільгове оподатковування, можливо, до повного звільнення від муніципальних податків.

2. Страхування в області екології - це перспективна сфера діяльності. Страхування є одним з невеликої кількості способів, що дозволяють вийти з фінансової кризи, у якому знаходиться українська екологія.

Джерелами фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища є бюджетне фінансування та позабюджетні цільові фонди (обласні і місцеві екологічні фонди), які формуються за рахунок коштів підприємств-природокористувачів (платежі за забруднення, відшкодування і штрафи за збиток унаслідок порушення природоохоронного законодавства).

У період економічної нестабільності, скорочення централізованих інвестицій з бюджету екологічні фонди перетворюються у важливе джерело фінансування природоохоронної діяльності.

Отже, збалансований розвиток регіону як цілісної соціальної еколого-економічної системи забезпечується впровадженням економічних заходів, посиленням ролі держави для підвищення ефективності управління природоохоронною діяльністю, тобто необхідно використати системний підхід.

Стосовно екологічної освіти населення доцільно впровадити економічні та адміністративні методи управління не лише на суб'єктів господарювання, а й на «пересічних громадян». Так, штрафи, санкції і попередження стануть дієвим стимулом формування екологічної свідомості та додатковим джерелом фінансування природоохоронної діяльності. Для реалізації цих заходів необхідно залучити всіх співробітників правоохоронних органів і відповідних організацій.

Особливість нинішнього екологічного стану природного середовища на Сумщині в тому, що складна екологічна ситуація збіглася з економічною кризою, яка зменшила антропогенний вплив на довкілля. Тобто при нарощенні потужностей виробництва в регіоні зростає рівень забруднень. Отже, необхідне екологічне оновлення устаткування, інфраструктури виробництва, залучення внутрішніх інвестиційних ресурсів і створення сприятливих умов для спрямування іноземних інвестицій у природоохоронну діяльність.

Аналіз сучасного стану в сфері охорони навколишнього середовища в Україні свідчить про неможливість протистояння екологічній кризі за умови існуючої нормативно-правової бази та механізмів її реалізації. Екологічне законодавство України представлене Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991), кодексами і ресурсними законами, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України, а також відомчим нормативним матеріалом. Одним із суттєвих недоліків чинного законодавства є його поресурсне формування, тобто окремому правовому регулюванню піддавалися земельні, водні та інші ресурси, а це не забезпечує комплексності підходу [8]. Також сучасним законодавством стримується широке впровадження інновацій, основна увага приділяється не запобіганню забрудненню, а усуненню його наслідків.

З переходом підприємств на ринкові відносини в Сумському регіоні з'являються умови для застосування екологічного управління як організаційного природоохоронного механізму. Так, у США та країнах ЄС впроваджено екологічне управління на базі «бавл-принципу», тобто для групи підприємств-забруднювачів законодавчо встановлюється загальний

ліміт викидів. Якщо одні підприємства знайшли ефективні способи знешкодження відходів і їхні викиди стали нижче регіонального нормативу, то інші можуть платно придбати в них право на викид понад середній рівень, але в межах регіонального нормативу. Територіальною основою при угрупованні підприємств за «бابل-принципом» можуть бути промислові вузли регіону, де постійно реєструються забруднення природного середовища, що перевищують ГДК.

Застосування ринкових механізмів охорони навколишнього середовища може відбуватися одночасно зі створенням екологічно чистої продукції, яка б мала підвищений попит у населення. Така продукція, що випускається переважно на базі маловідходних виробництв, не вимагає включення у її вартість витрат на перероблення відходів і будівництво очисних споруд. Важливу роль відіграє конкурентоспроможність як проектів відповідних підприємств, так і продукції, що випускається ними. Розвиток самостійності регіонів у вирішенні природоохоронних проблем повинен узгоджуватися як із загальноприйнятими інтересами, так і з економічними вигодами окремих підприємств.

Для підвищення якості земельних ресурсів необхідно впровадити такі механізми управління землекористування: удосконалення сільськогосподарських технологій, збереження та відтворення природної родючості ґрунтів, удосконалення системи освіти та моніторингу довкілля, створення умов для вільного доступу до екологічної інформації, формування екологічної культури в усіх верствах населення та ін. Отже, підвищення ефективності землекористування при виробництві екопродукції необхідно розглядати в сукупності з природними, економічними, ринковими та соціальними факторами.

Удосконалення економічних і правових важелів захисту природного середовища та попередження його забруднення дозволяє поліпшити економіко-правові відносини в управлінні природоохоронною діяльністю на регіональному рівні.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Екологічна ситуація в Україні виокремлює нові напрямки розвитку суспільства, продукує розвиток нових технологічних рішень і тенденцій у взаємодії виробництва та природи. Для цього необхідно створити ефективні механізми управління екологічними процесами, а саме управління буде спрямовано на виробництво з урахуванням екологічних чинників. Формування принципів удосконалення повинно охопити повний комплекс проблем, які пов'язані з екологічними процесами як об'єктами управління. Для того щоб усунути фактори прояву екологічної кризи, необхідне впровадження системного підходу, який гармонійно поєднує у собі вагу важелів захисту природного середовища.

Аналіз переваг та недоліків існуючих напрямів землекористування дозволив зробити висновок про необхідність впровадження системного підходу. Отже, підвищення ефективності систем землеробства необхідно розглядати в сукупності з природними факторами: земельно-ресурсної бази регіону, ландшафтних та кліматичних особливостей земельних ресурсів; а також економічними та ринковими факторами: уточнення існуючих систем економічних важелів, фінансування природоохоронних заходів, проведення екологічної експертизи ґрунтів та агроекологічного моніторингу. А масове впровадження у господарствах ґрунтозахисної біологічної технології забезпечить високу врожайність сільськогосподарських культур при низькій собівартості виробництва, одержання екологічно чистої продукції при безперервному процесі природного відтворення родючості землі та покращання якості

навколишнього природного середовища. З огляду на це перспективним напрямом подальших досліджень має стати економічний механізм екологізації землекористування.

SUMMARY

IMPROVEMENT OF MANAGEMENT METHODS BY RATIONAL USE AND PROTECTION OF LAND RESOURCES AT REGIONAL LEVEL

T.V. Opara

Sumy State University, Sumy

The current importance of the use of soil resources in Ukraine are reviewed in the article. Much attention is paid to the protection and rational use of fertile soils. Ways of rational and effective use of soil resources on the example of Sumy region are revield severally.

Key words: *rational use of lands, natural resources, fertility soils, anthropogenic fact, ecological examination, agro-ecological monitoring, ecological production.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-ХІІ від 25 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 41. – С. 546.
2. Доповідь про стан навколишнього природного середовища в Сумській області у 2004 році: Офіц. видання. – Суми: РВК «Медіа Інформ», 2005. - 74 с.
3. Доповідь про стан навколишнього природного середовища в Сумській області за 2006 рік. – Суми, 2007. - 67 с.
4. Земельний кодекс України: правова основа управління земельними ресурсами. - Львів: НВФ "Українські технології", 2000. - 88 с.
5. Лук'янихін В.О. Екологічний менеджмент в системі управління збалансованим розвитком: монографія. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2002. – 314 с.
6. 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.418-425, 652-654.
7. Мельник Л.Г.,Скоков С. О. Ресурсобереження як напрям природокористування. – Суми: Вид-во СумДУ, 2001. – Вип. 1-2. – С. 70 – 73.
8. Основи екології та екологічного права: Навч. пос. / Ю.Д. Бойчук, М.В. Шульга, В.І. Дерев'янка / 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. 288 -291.
9. Скоков С.А. Эколого-экономическое регулирование процессов ресурсобережения. – Сумы: СумГУ, 2002. – 217 с.
10. Сохнич А.Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки. - Львів: "Українські технології", 2002. - 252 с.

Надійшла до редакції 2 грудня 2009 г.