

УДК 330.88:330.14/.15:332.142.6

ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО ДОВКІЛЛЯ

О. Кривень

*Львівський національний університет імені Івана Франка
79018, м.Львів, пр. Свободи, 18
E-mail: Oleks_Kryven@ukr.net*

У статті розкрито недоліки вітчизняного організаційно-управлінського механізму природокористування та охорони природного довкілля, визначено причини його низької ефективності у вирішенні екологічних проблем. Здійснено порівняння вітчизняного та європейського механізмів у даній сфері. Запропоновано напрями вдосконалення екологічного організаційно-управлінського механізму України, його інституційної та функціональної модернізації із врахуванням принципів сталого розвитку.

Ключові слова: вітчизняний організаційно-управлінський механізм природокористування та охорони природного довкілля, принципи сталого розвитку, європейська система екологічного управління.

Екологічна ситуація в Україні неухильно погіршується. Підтвердженням цьому є подальша деградація природного довкілля, виснаження та ліквідація компонентів національного природного капіталу. Сьогодні лише 6% території України визначена як екологічно сприятлива для проживання людей. Значно більшою є територія, яка охоплює регіони з кризовою екологічною ситуацією, і на якій проживає понад 25% всього населення України [1]. Наслідком посилення антропогенного впливу на природне середовище є, зокрема, виникнення надзвичайних ситуацій природного характеру, в яких гинуть люди та які завдають значних матеріальних втрат вітчизняній економіці. Так, впродовж 2000 – I півріччя 2009 рр. в Україні виникло 1196 таких надзвичайних ситуацій, в яких загинуло 714 осіб, постраждало 11 984 осіб, а матеріальні збитки від яких становлять 10 346 млн. грн. [2, с.109]. Безумовно, що при подальшому надмірному тиску на природне довкілля спостерігатиметься тенденція до зростання кількості надзвичайних ситуацій природного характеру.

Зменшення викидів і скидів забруднюючих речовин в природне довкілля вітчизняними підприємствами в 2008-2009 рр. є наслідком скорочення обсягів їхнього виробництва в умовах сучасної фінансово-економічної кризи. Однак вона негативно позначилася і на прибутковості підприємств. Беручи до уваги той факт, що основним джерелом фінансування природоохоронних заходів та інвестицій в основний капітал, зокрема природоохоронного призначення, є власні кошти підприємств, зниження їхньої прибутковості негативно позначиться на обсягах

витрат на зазначені цілі. Крім того, її наслідком також буде зменшення участі держави у фінансуванні природоохоронних заходів. Так, спостерігатиметься зменшення надходжень до бюджету зборів за забруднення довкілля, основними платниками яких були підприємства, що належать до галузей, які зазнали найбільших втрат у 2008-2009 рр. Очікується також зростання заборгованості з платежів та зборів за забруднення довкілля, позовів про відшкодування збитків і втрат, унаслідок порушення природоохоронного законодавства. Їх частка у 2008 р. становила 15% і 53% відповідно [2, с.116]. Зазначимо, що зазначена тенденція до скорочення фінансування природоохоронних заходів, а також поточних та капітальних витрат становить загрозу національній екологічній безпеці України, сприятиме подальшому зростанню антропогенного навантаження на природне довкілля при економічному зростанні після виходу національної економіки з кризового стану, збільшенню соціальних та економічних втрат.

У зв'язку з цим, свою ефективність та дієвість має проявити вітчизняний організаційно-управлінський механізм природокористування та охорони довкілля, оскільки він спрямований на:

- формування і впровадження державної політики в галузі охорони довкілля і раціонального використання природного капіталу;
- створення науково-технічного потенціалу в природоохоронній діяльності;
- створення умов для ефективної дії правового забезпечення політики екологічної та ядерної безпеки;
- вирішення питань підготовки кадрів для забезпечення природоохоронної діяльності та здійснення політики екологічної та ядерної безпеки [3].

Зазначимо, що ефективність реалізації управління в галузі охорони природного довкілля, використання природного капіталу та забезпечення екологічної безпеки безпосередньо залежить від якості його правового забезпечення. Стабільність екологічного законодавства, відсутність у ньому прогалин та комплексність охоплення предмету правового регулювання, наявність чіткої екологічної політики на всіх рівнях управління (національному, регіональному, місцевому) та усталеної структури державних органів, що здійснюють екологічне управління загалом або його окремі аспекти, – ці та інші чинники впливають на можливість держави вирішувати існуючі екологічні проблеми та запобігати виникненню нових. На жаль, так не можна охарактеризувати вітчизняне екологічне законодавство, ці ознаки йому непритаманні. Доводиться констатувати слабе практичне застосування цих законів, що є наслідком недосконалості нормативно-адміністративних механізмів та регулятивних функцій органів влади. Підтвердженням цього є, зокрема, призупинення реалізації національних та загальнодержавних програм (наприклад, Національної програми екологічного оздоровлення басейну р.Дніпро та поліпшення якості питної води, Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 рр., Загальнодержавної програми охорони і відтворення довкілля Азовського та Чорного морів та ін.), затверджених на законодавчому рівні. Незважаючи на те, що механізми реалізації окремих з них відпрацьовані за міжнародною допомогою, однак вони фактично призупинені через політичні чинники. Виконання інших екологічних програм є обмежено мінімальним.

Крім того, доводиться говорити і про неадаптованість вітчизняного законодавства у сфері використання природного капіталу та охорони природного

довкілля до відповідного європейського законодавства і його невідповідність принципам сталого розвитку. Так, згідно з чинним законодавством України, державне управління зорієнтоване на охорону, в той час як в більшості країн ЄС – це прерогатива місцевих органів влади. Прерогативою ж центральних органів екологічного управління є запобіжна, природовідтворювальна функція – “запобігання забрудненню екосистем, гармонізація взаємодії суспільства і природи, відтворення екологічної рівноваги, екологічне оздоровлення та екологічна безпека” [1, с.11].

Отже, зважаючи на низьку якість екологічного законодавства, на ті деструктивні еколого-економічні процеси, які продовжують простежуватися в Україні і набирають нових масштабів, констатуємо низьку ефективність вітчизняного організаційно-управлінського механізму природокористування та охорони природного довкілля. Його недоліками, на нашу думку, є:

- часті реорганізації центрального органу влади у сфері природокористування та охорони довкілля;
- здійснення оптимізації міжвідомчих зв'язків Міністерства охорони навколишнього природного середовища України далі (Мінприроди) переважно методом „спроб і помилок”;
- незадовільна контрольна діяльність центрального органу екологічного управління над дотриманням природоохоронного законодавства і посиленням відповідальності (у тім числі, і кримінальної) за правопорушення, вчинені у сфері використання природного капіталу та охорони природного довкілля;
- нечіткий розподіл функцій між державними органами екологічного управління на національному рівні (здійснення загального управління компонентами природного капіталу, у тому числі і їхньої охорони);
- відсутність реальних важелів стимулювання екологічно безпечної діяльності суб'єктів господарювання, підвищення екологічної безпеки їхнього виробництва, застосування ними ресурсозберігаючих технологій;
- низька активність бізнесу та громадськості у забезпеченні раціонального використання природного капіталу та охорони природного довкілля;
- недосконалість існуючих організаційно-правових форм господарювання та ін.

Зазначені недоліки організаційно-управлінського механізму природокористування і охорони довкілля дають підстави визнати його однією з найбільших перешкод на шляху подолання екологічної кризи в Україні. Крім того, він не сприяє системному впровадженню в нашій країні принципів сталого розвитку, її інтеграції до єдиного європейського простору. Так, державна політика євроінтеграції України передбачає розробку і реалізацію національної екологічної політики, у якій будуть враховані рішення Всесвітнього самміту зі сталого розвитку в м. Йоганнесбург та Пан-Європейської конференції “Довкілля для Європи” у м. Києві. Однак ухвалені стратегічні державні документи, які спрямовані на формування умов і засад екологічно збалансованого розвитку вітчизняної економіки, є декларативними і не виконуються. У свою чергу, Концепція сталого розвитку України, яка б забезпечувала збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, збереження належної якості природного довкілля і компонентів природного капіталу для задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь, досі не затверджена. Отже, ставлення до розробки стратегії екологічно

збалансованого розвитку на рівні ухвалення політичних рішень і їх впровадження на практиці в Україні залишається формальним.

Що ж стосується реалізації одного із стратегічних завдань України – її інтеграції до єдиного економічного, а відтак і екологічного простору, то проаналізуємо відповідність діючого вітчизняного організаційно-управлінського механізму природокористування і охорони природного довкілля європейській екологічній системі управління за такими напрямками:

- суб'єктами управління даної системи;
- їх цільової і функціональної відповідності;
- наявності басейнового управління.

Так, суб'єктами європейської екологічної системи управління є держава, суспільство і бізнес. В Україні ж екологічну відповідальність фактично монополізувала держава, що призводить до конфліктів і безвідповідальності природокористувачів та є суперечливим в умовах зростання масштабів корпоративного сектору. Це стримує процес формування національної системи екологічного управління на європейських засадах в нашій країні.

Що ж стосується участі громадськості та бізнесу у забезпеченні раціонального використання природного капіталу, його відтворення та збереження, а також охорони природного довкілля, то вона є досить помірною. Зазначимо, що існування громадського управління у сфері використання природного капіталу та охорони природного довкілля зумовлено, насамперед, необхідністю реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами, яке проголошено ст. 38 Конституції України, та забезпечення захисту від свавілля органів влади, нехтування і зневажання з їхнього боку екологічними та суміжними з ними правами населення [4]. У Законі України „Про охорону навколишнього природного середовища” також закріплені екологічні права громадян України [5]. Відповідне право громадян передбачено багатьма міжнародно-правовими актами, зокрема Оргузькою конвенцією, яка не тільки містить норми, які його закріплюють, але й встановлює процесуальний порядок реалізації цих прав [6]. Крім того, участь громадськості у даному процесі визначена також положеннями Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про порядок надання екологічної інформації” [7] та “Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” [8].

Можливості громадян та їхніх об'єднань (громадських організацій) щодо участі в еколого-управлінських процесах можна виділити у такі групи:

- вплив на формування екологічної політики (прямий або опосередкований) на різних рівнях і участь у прийнятті екологічно значущих рішень;
- громадський екологічний моніторинг. Так, значну частину екологічно значущої інформації громадяни та громадські організації отримують шляхом спостережень. Їх особливістю є те, що в процесі визначення стану компонентів природного капіталу вони необмежені процесуальними чи територіальними рамками, а також часом. Громадський екологічний моніторинг може відбуватись одноразово чи періодично. При цьому вагомою є внутрішня мотивація громадян (висока активність особи, турбота про чистоту прибудинкової території, парку тощо);
- ініціація і проведення екологічної експертизи;
- здійснення громадського екологічного контролю.

В Україні вплив громади на реалізацію екологічної політики, здебільшого, виявляється через діяльність громадських екологічних організацій. Однак робота цих організацій є не системною і недостатньо скоординованою як з громадськістю, так і з представниками органів місцевого самоврядування. Тому зростання їхньої вагомості в еколого-управлінських процесах можливе, зокрема, завдяки :

- підвищенню рівня екологічної освіти, екологічного виховання, загальної та екологічної культури;
- формуванню громадянського суспільства;
- забезпеченню дієвості правових норм, які регулюють їхню участь у виконанні державних замовлень;
- пошуку та залученню фінансових ресурсів альтернативних державним (екологічне страхування, міжнародні програми та проекти, фонди).

На нашу думку, місцеві громади мають найбільшу зацікавленість у збереженні природного капіталу та чистоті природного довкілля у регіоні, де вони проживають. Тому домінуючу концепцію громадського управління необхідно спрямувати на гармонізацію взаємовідносин “суспільство-природа” з визначенням спільної відповідальності держави і суспільства. Охорона природного довкілля має бути пріоритетом місцевих громад. Для підвищення ефективності екологічного громадського управління потрібно, зокрема, матеріально стимулювати осіб, діяльність яких сприяла припиненню порушення екологічного законодавства, притягненню винних до відповідальності тощо.

Бізнесове (корпоративне) екологічне управління в Україні законодавчо не визначене. Попри те, що в нашій країні діють державні стандарти серії ДСТУ ISO 14 000 “Настанови з управління навколишнім середовищем”, їхнє дотримання не є обов’язковим і законодавчо не визначене [1, с.11]. Однак вітчизняним законодавством передбачена зобов’язаність підприємств не шкодити природному довкіллю, а також можливість настання відповідальності за його порушення. Це повинно спонукати суб’єктів господарювання стежити за дотриманням законодавства. Втім, рівень корпоративного управління у сфері використання природного капіталу та охорони природного довкілля є дуже низький. Крім того, вітчизняний економічний механізм природокористування та охорони природного довкілля, на жаль, не стимулює виробників до раціонального використання, відтворення і збереження природного капіталу та забезпечення належної якості природного довкілля. Тому екологічні показники повинні стати невід’ємною складовою оцінки підприємства, його інвестиційної привабливості. В умовах, коли національна економіка ґрунтується на різних формах власності, збільшується частка приватизованих підприємств, роль корпоративного екологічного управління повинна зростати.

Цільове спрямування Міністерства навколишнього природного середовища України, як випливає із викладеного вище, не відповідає цільовому спрямуванню відповідного центрального органу європейської системи екологічного управління. Порівнюючи функціональне призначення двох систем екологічного управління, насамперед зазначимо, що європейська система функціонально зорієнтована на максимальне делегування повноважень на регіональний і місцевий рівень управління. Головною функцією центральних органів екологічного управління є планування і контроль за реалізацією національних екологічних політик та їх корегування. Для виконання, покладених на них функцій, на центральному рівні підготовки й прийняття рішень функціонують:

- системи стратегічних екологічних оцінок;
- системи законодавчого і нормативного забезпечення механізмів реалізації національної екологічної політики;
- системи комплексного екологічного та економічного обліку;
- системи сприяння інтеграції цілей екологічної політики в соціальну та економічну політику;
- координація взаємодії систем державного, громадського і бізнесового управління;
- міжнародна співпраця [1, с.12].

У свою чергу, адміністративно-інституційна інфраструктура державного екологічного управління України є переважно централізованою, її функції дублюються на регіональному та місцевому рівнях. Отже, доводиться констатувати і функціональну невідповідність вітчизняного організаційно-управлінського механізму природокористування та охорони природного довкілля європейському механізму у цій сфері. Його модернізація із врахуванням принципів сталого розвитку, зокрема, передбачає створення інноваційної системи професійної перепідготовки й оцінки компетенції державних службовців.

Останнім напрямом порівняння вітчизняного і європейського еколого-управлінських механізмів є застосування ними басейнового принципу управління. Як було зазначено, даний принцип управління є одним із базових принципів, на яких ґрунтується європейська система екологічного управління. Що ж стосується його застосування в Україні, то басейновий принцип управління як сфера реалізації екосистемного підходу має свою законодавчу базу і реалізований щодо басейну р. Дніпро, хоча й з певним обмеженням. Дане обмеження зумовлене недосконалим економічним механізмом, зорієнтованим переважно на використання бюджетних коштів.

Отже, вітчизняний організаційно-управлінський механізм природокористування та охорони природного довкілля певною мірою відповідає європейському механізму у цій сфері за застосуванням басейнового принципу управління. Забезпечення його відповідності європейській системі екологічного управління в цілому можливе завдяки вдосконаленню та модернізації із врахуванням принципів сталого розвитку. В даному контексті, пропонуємо створити кілька нових підрозділів в організаційній структурі вітчизняного управлінського механізму природокористування та охорони природного довкілля (рис. 1).

Одним із запропонованих підрозділів на національному рівні екологічного управління має стати Координаційно-інформаційний центр з питань екологічно збалансованого розвитку при Кабінеті Міністрів України. Його завданнями будуть:

- реєстрація, оперативний аналіз та оцінка економічної доцільності експлуатації компонентів природного капіталу локальних територій за кількісними та якісними показниками;
- створення інформаційних баз даних про природні об'єкти, що потребують особливого нагляду за обсягом їх господарського використання;
- підготовка оптимальних варіантів рішень для уникнення екологічного ризику;
- забезпечення інформаційного та управлінського взаємозв'язку усіх гілок влади держави;

здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень та створення на основі цього відповідного нормативно-законодавчого середовища.

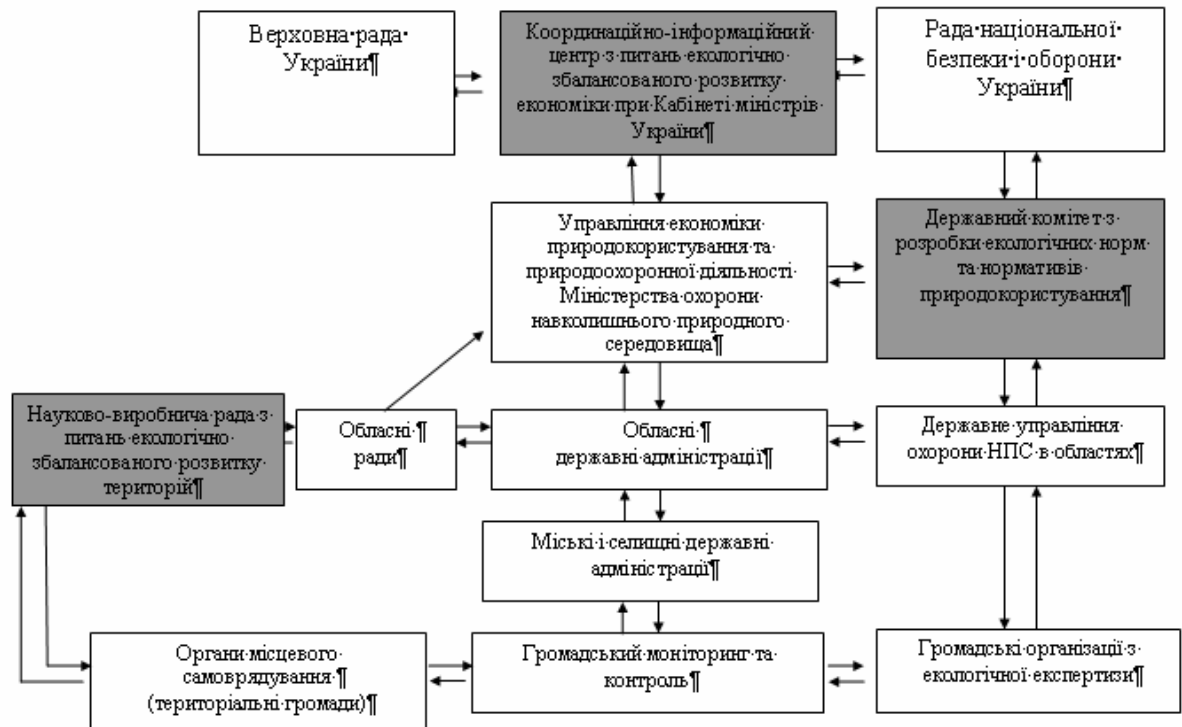


Рис. 1. Організаційна структура управління екологічно збалансованим використанням природного капіталу та охорони природного довкілля у вітчизняній економіці

Дорадчим органом управління економіки природокористування та природоохоронної діяльності при Мінприроди пропонуємо створити Державний комітет з розробки екологічних норм та нормативів природокористування. Цей комітет буде визначати норми та нормативи використання компонентів природного капіталу, забруднення природного довкілля із врахуванням екологічних інтересів. Отже, в основу визначення норм і нормативів раціонального природокористування буде закладено рівень екологічно допустимого господарського навантаження на компоненти природного капіталу. Завдяки діяльності цього комітету забезпечуватиметься вчасний перегляд відповідних норм та нормативів із адекватним відображенням вартості компонентів природного капіталу, що сприятиме їхньому відтворенню та збереженню.

На регіональному рівні пропонуємо створити науково-виробничі ради з питань екологічно збалансованого розвитку територій при обласних радах. До складу новостворених рад мають увійти науковці, представники бізнесу, незалежні експерти. Представники науково-виробничих рад повинні запрошуватися на сесії обласної ради у випадку ухвалення рішень у сфері екологічної політики.

Підвищення ефективності організаційно-управлінського механізму природокористування та охорони природного довкілля на місцевому рівні можливе завдяки зростанню активності громадськості у вирішенні екологічних проблем. Громадяни та їх організації із своїми пропозиціями, результатами моніторингу, контролю та експертизи можуть звертатися до органів місцевого самоврядування, науково-виробничих рад з питань екологічно збалансованого розвитку території. В разі ігнорування їхніх інтересів на місцевому чи регіональному рівнях вони можуть звертатися до Державного комітету з розробки екологічних норм та нормативів природокористування. На наш погляд, запропоновані пропозиції сприятимуть підвищенню ефективності організаційного механізму у сфері раціонального використання й збереження компонентів природного капіталу, врахуванню принципів сталого розвитку, забезпеченню більшої відповідності європейській системі екологічного управління.

Попри актуальність та виправданість створення таких підрозділів у структурі вітчизняного організаційно-управлінського механізму природокористування і охорони природного довкілля, це вимагає залучення значних коштів, що в умовах фінансово-економічної кризи є малоімовірним. Тому принаймні тимчасовим вирішенням цієї проблеми є наділення додатковими повноваженнями існуючих структур даного механізму. Це також сприятиме підвищенню його ефективності у проведеної національної екологічної політики. В подальшому, безумовно, потрібно продовжити інституційну та функціональну модернізацію організаційно-управлінського механізму природокористування і охорони природного довкілля, що сприятиме екологізації національної економіки та реалізації в Україні моделі екологічно збалансованого розвитку.

1. Звіт ПРООН “Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку”. – К., 2007. – 186с.
2. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь/ За заг. ред. В.М.Гейця. – К., НВЦ НБУВ, 2009. – 687с.
3. Постанова Верховної ради України “Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”// Відомості Верховної Ради України від 13.10.1998 р. – 1998. - №38. – Ст.248.
4. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80с.
5. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991р.// Відомості Верховної Ради. -1991. - № 41. - Ст.546.
6. Зуєв В. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення// http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts_zuev_u.htm.
7. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації” від 18.12.2003р. №169// Офіційний вісник України. – 2004. - № 6. - С.228. – Ст.358.
8. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” від 18.12.2003 р. №168// Офіційний вісник України. – 2004. - № 6. - С.223. – Ст.357.

**NATIONAL IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL MECHANISM OF
NATURE RESOURCES USE AND NATURAL ENVIRONMENT
PRESERVATION**

O.Kryven

Ivan Franko National University of Lviv

In the article organizational mechanism of nature resources use and nature preservation is revealed. Comparable analysis of national and european mechanisms in the sphere is held. Practical way of ecological organizational mechanism improvement, its institutional and functional modernization together with the principles of sustainable development recommended.

Key words: national organizational mechanism of the nature resources use and nature preservation, sustainable development principles, european system of ecological management.

**УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОРГАНИЗАЦИОННО-
УПРАВЛЕНЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И
ОХРАНЫ ЕСТЕСТВЕННОЙ СРЕДЫ**

О.Кривень

Львовский национальный университет имени Ивана Франка

В статье розкрыты недостатки отечественного организационно-управленческого механизма природопользования и охраны естественной среды. Осуществлено сравнение отечественного и европейского механизмов в данной среде. Сделаны предложения по улучшению экологического организационно-управленческого механизма Украины, его институциональной и функциональной модернизации с учетом принципов устойчивого развития.

Ключевые слова: отечественный организационно-управленческий механизм природопользования и охраны естественной среды, принципы устойчивого развития европейская система экологического управления.