

УДК 332.1426:330.322 (477)

ІНВЕСТИЦІЙНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Д. Кубай

*Львівський національний університет імені Івана Франка
79008, Львів, пр. Свободи, 18*

Проаналізовано інвестиційні функції сучасної системи природоохоронних органів в Україні. Зроблено висновок про недостатню їх системність і взаємоузгодженість. На основі вивчення іноземного досвіду, насамперед США, обґрунтовано доцільність створення єдиного державного інвестиційного органу – природоохоронного Фонду.

Ключові слова: органи природоохоронної діяльності, екологічна політика, екологічні інвестиції, природоохоронний Фонд, Агентство охорони навколишнього природного середовища.

Постановка проблеми. Нераціональне використання природних ресурсів без урахування екологічних вимог упродовж багатьох років, а також низький рівень екологічної свідомості суспільства привели до значного погіршення стану довкілля в країні. Для подолання усіх цих негативних тенденцій необхідне формування ефективної екологічної політики, найважливішим інструментом реалізації якої є екологічні інвестиції. Сьогодні проблема фінансування екологічних програм та природоохоронних заходів стала найбільш актуальною. Вона має два взаємозв'язаних аспекти. Перший – це стан та обсяги фінансування заходів у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. Другий – механізм управління фінансування природоохоронних заходів. Побудова ефективної системи управління екологічним інвестуванням дозволить швидше та дієвіше подолати кризовий екологічний стан країни.

Аналіз останніх публікацій. У вітчизняній та зарубіжній літературі достатньо уваги приділяється дослідженню функціонування природоохоронних органів, зокрема і у сфері екологічного інвестування. Це насамперед роботи О. Балацького, О. Веклич, Л. Мельника, В. Кравціва, Н. Андрєєва, М. Хвесика, Ю. Кулаковського та інших учених. Водночас проблеми діяльності органів охорони довкілля у сфері фінансування природоохоронних заходів потребують детального дослідження.

Метою даної роботи є дослідження інвестиційних аспектів функціонування сучасної системи управління природоохоронною діяльністю.

Для досягнення даної мети необхідне виконання таких завдань:

вивчення функцій природоохоронних органів у сфері екологічного інвестування;

виявлення основних недоліків їх діяльності та можливостей застосування світового досвіду для усунення цих недоліків.

Виклад основного матеріалу. Система державного регулювання діяльності у галузі охорони довкілля згідно ЗУ „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. включає в себе законодавчі органи (ВРУ, органи місцевої влади), виконавчі органи (КМУ, виконавчі та розпорядчі органи місцевої влади, спеціальні уповноважені державні органи) [1].

Громадське управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими об'єднаннями та організаціями, якщо така діяльність передбачена їхніми статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Організаційну структуру системи управління природоохоронною діяльністю складають (рис. 1):

- на загальнодержавному рівні – ВРУ, Президент України, КМУ, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- на регіональному рівні – органи представницької та виконавчої влади АР Крим та областей, територіальні підрозділи спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади в галузі охорони довкілля;
- на місцевому рівні – органи місцевого самоврядування та їх виконавчі структури [3, 231].

У структурі органів охорони природи виділяють природоохоронні органи загальної та спеціальної компетенції.

До державних органів загальної компетенції належать ВРУ, Президент України, КМУ, ВР і Рада міністрів АР Крим, державні адміністрації регіонів, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. До головних їх функцій у галузі екологічного інвестування можна віднести визначення основних напрямків державної екологічної політики та затвердження державних і місцевих програм охорони довкілля.



Рис.1. Схема територіального управління охороною довкілля[3, 232]

Органами державного управління в галузі охорони довкілля спеціальної компетенції виступають центральні органи виконавчої влади та урядові органи державного управління із підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики на загальнодержавному та місцевому рівнях є головним призначенням.

Проаналізувавши усі їх функції, можна побудувати схему, на якій зображено природоохоронні органи спеціальної компетенції, в обов'язки яких входить екологічне фінансування.

Як видно з рис.2 здійснення інвестицій в охорону природи відбувається поресурсно. На окремий компонент навколишнього природного середовища припадає декілька природоохоронних органів.



Рис.2. Розподіл повноважень між природоохоронними органами спеціальної компетенції

Відсутня чітка взаємодія і підпорядкованість між компонентами. Це свідчить про те, що в екологічному управлінні не враховано комплексність і системність природної екосистеми.

Позитивним є те, що виділено центральний орган виконавчої влади спеціальної компетенції, що здійснює державне управління, регулювання, визначає пріоритетні напрями регіональної екологічної політики - Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди).

Згідно відповідного положення, затвердженого постановою КМУ від 2.11.2006 р. №1524, до функцій Мінприроди у сфері фінансування охорони довкілля належить:

- формування економічного механізму природокористування;
- формування та використання державних фондів охорони довкілля;
- розробка проектів державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України, Програми діяльності КМУ.

Як відомо Мінприроди має визначальну роль у справі охорони довкілля України, тобто його рішення є обов'язковими для всіх українських природокористувачів. Такі ж (надвідомчі) функції мають і інші природоохоронні органи. В числі їх є і функції пов'язані з інвестуванням охорони природи. Наприклад, *Державний комітет України по земельних ресурсах* має такі функції:

- розробка державних програми з питань розвитку земельних відносин, приватизації земель, раціонального використання, охорони та здійснення моніторингу земель;
- участь у розробленні проектів Державного бюджету України, Державної програми економічного і соціального розвитку України, Програми діяльності КМУ;
- співучасть у формуванні інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки;

Державний комітет України по водному господарству:

- приймає участь у розробленні економічних цільових програм розвитку галузей національної економіки з урахуванням забезпечення раціонального використання водних ресурсів;
- організовує виконання робіт, пов'язаних з мінімізацією наслідків шкідливої дії вод, у тому числі захистом від підтоплення, протипаводковим і протиповеневим захистом земель;
- здійснює заходи щодо поліпшення експлуатації водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем;

Державний комітет лісового господарства:

- розробляє і організовує виконання загальнодержавних, міждержавних і регіональних програм у сфері захисту, підвищення продуктивності, раціонального використання і відтворення лісів, а також приймає участь у розробленні та виконанні таких програм з питань використання і відтворення мисливських тварин, розвитку мисливського господарств

Державний комітет України по геології і використанню надр: формує державні програми геологорозвідувальних робіт, та відповідні геологічні завдання і замовлення.

Проте, як видно з рис. 2 відбувається значне дублювання функцій у сфері фінансування охорони природи. Ще одним суттєвим недоліком функціонування

Мінприроди є відсутність чіткого розмежування між ним та іншими природоохоронними органами спеціальної компетенції як на загальносистемному рівні, так і на обласних і районних рівнях державного управління.

Проаналізувавши найважливіші функції і завдання усіх органів, які займаються збереженням та охороною природних ресурсів можна відзначити суттєві недоліки в їх функціонуванні.

Загалом, як показує аналіз, система організаційного та адміністративно правового забезпечення регіональної екологічної політики в Україні ще не відповідає усталеним європейським нормам і перебуває на стадії свого становлення. Причину такого становища ми вбачаємо в недосконалому законодавчому забезпеченні розподілу функцій і повноважень між різними гілками влади, зокрема у сфері фінансування охорони довкілля.

Отже, сучасна система управління охороною природи характеризується відсутністю збалансованого та системного підходу: збереження кожного компонентів довкілля регулюється окремо, відсутній належний взаємозв'язок. Це призводить до поглиблення екологічної кризи. Подолання цих негативних явищ можливе на основі створення сучасної системи природоохоронного управління, зокрема у сфері екологічного інвестування.

Першим кроком у цьому напрямку може стати створення єдиного інвестиційного органу – природоохоронного Фонду. Головними його функціями мають бути природоохоронний контроль і фінансування охорони довкілля.

До кадрового складу єдиного екологоорієнтованого інвестиційного фонду слід залучити фахівців з Мінприроди, комітетів по земельних, водних, лісових ресурсах, рибоохоронних та геологічних служб, представників Міністерства охорони здоров'я.

Створення цього Фонду дозволить зменшити чисельність інспекторського складу та суму бюджетних асигнувань на їх утримання, оскільки у його складі будуть працювати фахівці з інспекцій Мінприроди, комітетів по земельних, водних, лісових ресурсах, рибоохоронних та геологічних служб, представників Міністерства охорони здоров'я, які внаслідок створення нової структури будуть ліквідовані. Новий природоохоронний орган дозволить збільшити надходження коштів до бюджету від накладених на винних осіб штрафних санкцій і пред'явлених претензій про відшкодування заподіяних державі збитків у кілька разів. Слід зазначити, що зменшиться також кількість самих перевірок суб'єктів підприємницької діяльності, яка буде мати підтримку у промисловців та підприємців і сприятиме інвестиційному клімату в умовах фінансової кризи та міжнародному іміджу України.

Належне виконання функцій контролю та моніторингу за станом довкілля дозволить вчасно виявляти та запобігати негативним екологічним явищам.

Основними завданнями єдиного інвестиційного фонду мають бути:

- створення єдиного казначейського рахунку для забезпечення процесу фінансування природоохоронних заходів;
- здійснення контролю над розпорядниками і одержувачами інвестиційних коштів;
- складення звітності про виконання природоохоронних заходів;
- накладення штрафів за нецільове використання екологічних коштів;
- здійснення розподілу між інвестиційними органами нижчих рівнів;
- ведення бази даних про стан навколишнього природного середовища.

Єдиний інвестиційний фонд в галузі охорони довкілля має бути позабюджетним державним виконавчим органом, підпорядкованим КМУ і мати відповідні територіальні представництва в областях.

Джерелами інвестиційних коштів єдиного інвестиційного фонду мають бути: платежі за використання природних ресурсів, збори за забруднення довкілля та штрафи за невиконання природоохоронного законодавства.

Прикладом того, як один центральний державний орган успішно виконує функції екологічного контролю та фінансування охорони природи, можна спостерігати в США. Тут функціонує Агентство з охорони навколишнього середовища США (U.S. Environment Protection Agency), федеральний орган виконавчої влади, який здійснює весь спектр контрольних і інвестиційних функцій з дотримання вимог федерального екологічного законодавства в різних сферах використання природних ресурсів (вода, земля, повітря, і т.д.) [2].

Агентство встановлює національні стандарти для різних програм з метою захисту довкілля. Якщо стандарти не дотримуються, Агентство може застосувати санкції (припинення діяльності порушника, штрафи, судовий позов тощо.) Агентство делегує штатам повноваження з видачі різних дозволів, а також з контролю за дотриманням і виконанням вимог законодавства про охорону довкілля. Структура Агентства зображена на рис. 3.

До складу Агентства входить Адміністрація з виконання і дотримання законодавства, що безпосередньо здійснює контроль за дотриманням федерального екологічного законодавства державними органами, органами управління штатів, корпораціями і приватними особами. На місцях функції контролю здійснюють 10 підрозділів Агентства, кожен з яких охоплює кілька штатів. Органи з охорони довкілля у штатах здійснюють контроль за дотриманням у них природоохоронного законодавства.



Рис. 3 Організаційна структура Агентства з охорони довкілля в США[2]

У країнах Європи також використовують практику єдиного контролюючого органу у сфері охорони навколишнього природного середовища, наприклад, у Російській Федерації з 20.05.2004 р. діє Федеральна служба екологічного, технологічного та ядерного нагляду). Такі ж органи функціонують і у Республіці Польщі та Естонській Республіці [2].

На рівні Німецької Федерації функціонує Федеральне міністерство охорони навколишнього середовища. Йому підлягає Федеральне відомство охорони довкілля у Берліні. Федеральні землі мають також міністерства охорони навколишнього середовища. Головним завданням центрального міністерства (і це важливо для України) є інвестиції в природоохоронну галузь для зменшення забруднення довкілля; знешкодження відходів і розширення та побудови нових очищувальних установок.

Вважається, що швейцарська система управління охороною природи є найдосконалішою. Про це свідчить рейтинг країн за індексом якості довкілля (Environmental Performance Index, EPI) (табл. 1). Даний індекс дозволяє об'єктивно оцінити зусилля країн, спрямовані на охорону природи, і виявити ті держави, які недостатньо дбають про захист довкілля.

За допомогою індексу якості довкілля серед 140 держав світу були обрані найчистіші. Кожну країну оцінювали за 25 критеріями, до яких входить забруднення повітря та прибережних вод, використання пестицидів у сільському господарстві, середня тривалість життя мешканців, здоров'я населення і т. д.

Таблиця 1

Рейтинг 10 екологічно найчистіших країн світу (за версією Forbes) [5]

Місце у рейтингу	Назва країни	Кількість набраних балів зі 100 можливих
1	Швейцарія	95,5
2	Швеція	93,1
3	Норвегія	93,1
4	Коста-Ріка	90,5
5	Колумбія	88,9
6	Нова Зеландія	88,3
7	Японія	84,5
8	Хорватія	84,6
9	Албанія	84
10	Ізраїль	79,6

Національна природоохоронна політика Швейцарії є невід'ємним компонентом державних та приватних планів розвитку, і її виконання забезпечується як державними структурами (депутатами, міністерством, поліцією), так і приватними – Лігою охорони природи, Об'єднанням з охорони природи, а також численними екологічними бюро, постійними змішаними комісіями з представників державних урядовців та членів приватних організацій.

Висновки. Отже, узагальнюючи проведений аналіз можна зробити висновок, що удосконалення організації функціонування природоохоронних органів сфері фінансування охорони природи сприятиме покращенню стану довкілля в країні, забезпечить посилення контролюючої функції, поліпшить комплексність та системність екологічного управління.

1. Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 26.06.1991, N 1268-ХІІ (1268-12).
2. Вибірковий огляд світового досвіду в організації контролю за використанням та охороною земельних та одних ресурсів // http://www.mnr.gov.ru/old_site/part/?act=more&id=583&pid=140.
3. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації). – НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2007. – С. 231 – 245.
4. Хвесик М.А., Горбач Л.М., Кулаковський Ю.П. Економіко-правове регулювання природокористування: Монографія. – К.: Кондор, 2009. – С. 109 – 124.
5. Топ-10 екологічно найчистіших країн // <http://www.rate1.com.ua/ua/dovkillja/ekologija/1200/>.
6. Офіційний сайт Міністерства охорони навколишнього природного середовища // www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?page=10&type=left.

INVESTMENT ASPECTS OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Diana Kubay

*Ivan Franko National University of L'viv
79008, L'viv, sqr. Svoboda, 18*

Function of modern investment analysis of environmental authorities in Ukraine. We conclude that the lack of systematic and connected. On the basis of foreign experience, especially the U.S., proved the feasibility of establishing a single state investment body - the Environmental Fund.

Keywords: environmental protection agencies, environmental policy, environmental investment, environmental protection fund, the Agency for Environmental Protection.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Диана Кубай

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
79008, Львов, пр. Свободы, 18*

Проанализированы инвестиционные функции современной системы природоохранных органов в Украине. Сделан вывод о недостаточной их системности и взаимосогласованности. На основе изучения зарубежного опыта, прежде всего США, обоснована целесообразность создания единого государственного инвестиционного органа - природоохранного Фонда.

Ключевые слова: органы природоохранной деятельности, экологическая политика, экологические инвестиции, природоохранный Фонд, Агентство охраны окружающей среды.