

УДК 502.7:658

Войтович С.А., аспірант (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Розглянуто механізми управління природоохоронною діяльністю.

Рассмотрены механизмы управления природоохранной деятельностью.

The mechanisms of environmental management are considered.

У зв'язку з прийняттям Україною концепції сталого розвитку країни та з початком розробки відповідних стратегій і планів дій актуалізуються питання управління та фінансування природоохоронної діяльності. У преамбулі до Концепції визначено, що стратегічна стабільність в Україні великою мірою визначається поступальністю у вирішенні екологічних проблем.

Дослідженням механізмів управління природоохоронною діяльністю займалися такі вчені, як: О. Веклич, В. Глухов, Л. Качаровська, Л. Мельник, М. Пилипчук, Є. Хлобистов та ін.

Постановка питання про ефективність сучасних механізмів управління природоохоронною діяльністю невіддільна від пошуку шляхів поліпшення якості навколишнього середовища в Україні.

Під природоохоронною діяльністю розуміємо цілеспрямовану діяльність суспільства, його управлінських структур, що здійснюється з використанням системи методів, інструментів та важелів впливу і спрямована на збереження та покращення якості навколишнього природного середовища та забезпечення сталого еколого-економічного розвитку [1].

В Україні управління природоохоронною діяльністю здійснюється великою кількістю державних органів управління у сфері природокористування та охорони довкілля, а саме: 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 Мінекресурсів та ін. Вони ж у свою чергу спираються на ряд нормативно-правових актів та законів: Закон України «Про охорону навколишнього середовища» (1991), Земельний кодекс України (1992), Закони України «Про природно-заповідний фонд» (1992), «Про охорону атмосферного повітря» (1992), «Про тваринний світ» (1993), Лісовий кодекс України (1994), Кодекс України про надра (1994), Закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995), «Про еко-

логічну експертизу» (1995), «Про виключну (морську) економічну зону України» (1995), Водний кодекс України (1995), Закони України «Про утилізацію радіоактивних відходів» (1995), «Про відходи» (1998) тощо [2].

Аналіз світового досвіду управління природоохоронною діяльністю дозволяє виділити такі основні групи методів, як: адміністративні, організаційні, економічні, ринкові.

Розпочинаючи аналіз використання цих інструментів, слід зауважити, що вони не однаково ефективні під час використання. Під час обґрунтування доцільності вибору того чи іншого інструменту необхідно враховувати вплив його на деякі параметри (прибуток, собівартість, якість, зниження забруднення). За їх допомогою здійснюються різні функції, направлені на підвищення ефективності природоохоронних заходів: стимулювання, перерозподіл, регулювання, контроль, актуалізація [2].

Адміністративне вирішення означає введення відповідних нормативних стандартів і обмежень, а також прямий контроль і ліцензування процесів природокористування, які вказують виробнику певні межі, яких він повинен дотримуватися. До них належать: стандарти якості навколишнього середовища; стандарти впливу на навколишнє природне середовище певного промислового процесу; психологічні стандарти, екологічна експертиза, ліцензування природокористування та природоохоронної діяльності, екологічний контроль та нагляд тощо [2, 3].

Адміністративні методи покликані обмежити діяльність виробників, що змушує їх відмовлятися від виробництва екологічно небезпечних товарів та здійснення екодеструктивної діяльності з великим тиском на навколишнє середовище на користь екологічно спрямованих чи екологічно прийнятних.

Адміністративні методи характеризуються низькою ефективністю під час здійснення природоохоронних заходів, але, на жаль, їм поки що належить домінуюча роль в Україні. Крім того, і це відрізняє їх від інших методів, не наділені стимулюючою функцією під час прийняття управлінських рішень для досягнення цілей [2, 3].

Організаційні методи полегшують виробництво екологічних товарів шляхом створення умов, необхідних для нормального функціонування виробництва. До них належать: надання юридичних, ділових послуг, допомога в пошуку партнерів, укладання угод під державні гарантії; інформаційна інфраструктура; 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, інновації, екології; екологічне виховання, освіта тощо [2].

Економічний механізм регулювання природокористування ґрунтується на принципах «платить той, хто забруднює» і «платить той, хто користується», згідно з якими витрати, пов'язані із заходами щодо компенсації або пом'якшення наслідків збіднення ресурсного потенціалу відшкодовує той,

хто забруднює і хто використовує природні ресурси [4].

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» одним із принципів охорони довкілля визнано безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів, а також принцип стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів, компенсації шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [4, 5].

За рахунок надходження коштів від справляння зборів за природокористування здійснюється фінансування природоохоронних заходів, передбачених Конституцією України та іншими законодавчими актами. Ці платежі мають подвійне навантаження: по-перше, кошти від їх справляння повинні спрямовуватися на фінансування комплексу заходів щодо збереження і відтворення довкілля; по-друге, внаслідок їх обчислення здійснюється контроль за обсягами використання природних ресурсів, дотриманням встановлених лімітів на використання природних ресурсів, викидів та скидів забруднюючих речовин тощо.

Тобто економічні інструменти включають у себе: механізм збору за спеціальне використання природних ресурсів; механізм збору за забруднення навколишнього природного середовища; механізм відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення природоохоронного законодавства; система фінансування природоохоронних заходів [6].

Важливою складовою економічного механізму став збір за спеціальне використання природних ресурсів.

Законодавством України громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України.

У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності.

Одним з найбільш важливих економічних інструментів природоохоронної діяльності є збір за забруднення навколишнього природного середовища (далі – збір).

Цей збір справляється за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти та за розміщення відходів. Його величина залежить від кількості, шкідливості забруднюючих речовин, що надходить у навколишнє природне середовище, та окремих коригувальних коефіцієнтів.

Сплата збору не звільняє юридичних та фізичних осіб від необхідності ві-

дшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства. Слід мати на увазі, що збір за забруднення навколишнього природного середовища не передбачає в юридичному розумінні компенсації від заподіяної шкоди.

Залежно від впливу на довкілля встановлено два види нормативної плати: за гранично допустимі викиди в межах встановлених норм; за перевищення гранично допустимих нормативів (у цьому випадку платежі зростають в декілька разів) [7].

Платежі в межах нормативів забруднення відносять до собівартості і переносять їх сплату на споживача. Сума за понаднормативний вплив на довкілля сплачується з прибутку підприємства. Це знижує його рентабельність.

Така система стимулює виробника до мінімізації забруднень. Інший момент – можливість зменшення платежів за рахунок витрат на природоохоронні роботи (будова очисних споруд, фільтрів, землеохоронні заходи).

Найбільш ефективним економічним інструментом природоохоронної діяльності є плата за потенційно екологічно-шкідливу продукцію [6].

Цим податком обкладається продукція, котра в один з періодів свого життєвого циклу забруднює навколишнє середовище.

Кошти, які можна зібрати за рахунок екологічних податків, за експертними оцінками, в десятки раз перевищує розмір коштів, що отримуються від зборів за забруднення.

Чинним законодавством передбачено, що стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища не звільняє підприємства від відшкодування збитків, заподіяних порушенням природоохоронного законодавства.

Важливим інструментом регулювання природоохоронної діяльності виступає фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища. Воно здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, бюджету АР Крим, місцевих бюджетів, позабюджетних фондів охорони довкілля, добровільних внесків. Фінансування заходів природоохоронного характеру здійснюють підприємства, організації та установи з прибутку, отримуючи певні пільги в його оподаткуванні [8].

Проблемою для України є те, що багато еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності та природокористування існують тільки на рівні законодавчих положень, але фактично є „віртуальними”, оскільки дуже повільно впроваджуються в життя, а інколи є навіть нереалізованими.

При ринковому регулюванні в екологічній сфері формуються ринки для суб'єктів господарювання, які дають можливість фірмам купувати, продавати, торгувати або перерозподіляти права на забруднення (виконання принципу „ковпака”). Слід звернути увагу на те, що перед Україною відкрились цікаві перспективи щодо застосування цього методу після підписання Кіотського протоколу, проте наша держава не надто активно застосовує цю можливість [1, 2].

Впровадження механізму регулювання природоохоронної діяльності повинне здійснюватися шляхом не адміністративного тиску, а економічного диктату, тобто створенням таких умов для виробничої діяльності, за яких господарюючим суб'єктам було б вигідним досягнення екологічних цілей. При цьому утвердження економічних підходів до управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища зовсім не означає відмову від адміністративно-правових методів управління, а активно поєднується з ними.

Позитивні результати економічного механізму екологічного управління полягають у тому, що, по-перше, завдяки його економічним інструментам були опрацьовані основи платного природокористування, і, по-друге, нині економічний інструментарій є єдиним засобом, який дозволяє забезпечити надходження фінансових ресурсів в обсягах, необхідних для ліквідації наслідків забруднення навколишнього природного середовища.

Недоліки вітчизняного економічного механізму екологічного управління полягають у тому, що він, по-перше, не спроможний зацікавити товаровиробників у проведенні природоохоронних заходів за рахунок власних коштів; по-друге, не кореспондує з іншими економічними показниками та підйомами господарської діяльності; по-третє, недостатньо оперативно й ефективно реагує на динаміку економічних і екологічних процесів у державі.

В існуючій системі економічного механізму не функціонують механізми кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цінового заохочення.

Представлений економічний механізм характеризується негнучкістю свого інструментарію, неконструктивністю щодо подолання суперечностей взаємодії суспільства з навколишнім середовищем. Цей механізм можна вдосконалювати шляхом зміни конкретних форм відносин (прибутку, ціни, кредиту, податків тощо), поліпшення інструментарію – методи стимулювання раціонального використання природних ресурсів, системи оподаткування, фінансування і кредитування природоохоронних заходів тощо.

Отже, оцінюючи економічний механізм природокористування, що існує на даний час, за критерієм екологічної доцільності й поліпшення якості довкілля, то можна констатувати його неефективність щодо розв'язання проблеми збереження навколишнього природного середовища та неспроможність забезпечити екологічно сприятливі умови господарювання чи бути засобом переходу до сталого екологорівноваженого розвитку економіки країни.

Підводячи підсумок, треба сказати, що майже усі країни світу перейшли від адміністративних до переважно економічних методів управління природоохоронною діяльністю. Досвід країн-членів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку та Євросоюзу базується на збалансованому поєднанні примусово-обмежувальних регуляторів із стимулюючо-компенсаційними. Таким способом можна забезпечити сприятливіші умови

для природо- та ресурсозбереження, а також для застосування екологічно безпечних технологій і методів господарювання. Мається на увазі необхідність формування та реалізації такого економічного механізму екологічного регулювання в Україні, який би гнучко й ефективно вводив екологічну складову частину до ринкової моделі розвитку національного господарства.

Для цього необхідно: 1) переглянути нормативи й методичну базу економічного механізму екологічного регулювання; 2) запровадити механізм щорічної індексації нормативних показників відповідно до змін рівня інфляції, цін товаровиробників; 3) реформувати систему платежів за розміщення відходів, запровадивши прогресивний характер платежів і поширивши їх на накопичені обсяги; 4) найближчим часом запровадити систему економічних регуляторів природокористування, яка базується на комбінації інструментів, що насамперед економічно зацікавлюють і заохочують та й примушують господарюючих суб'єктів реалізовувати природоохоронні й ресурсозберігаючі заходи; 5) удосконалити в методологічній базі наявні економічні інструменти (збори/платежі за забруднення, екологічний податок, екологічні фонди, штрафні санкції), а також запровадити нові регулятори природокористування, такі як різні види податкових пільг, пільгових позик, пільгового кредиту, гнучкі екологічні податки на продукт, матеріальне заохочення екологізації виробничої діяльності, диференціацію ціноутворення згідно з екологічним критерієм.

1. Кривокульська Н. М. Організація управління і регулювання природоохоронної діяльності автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ек. наук: спец. 08.02.03 «Організація управління, планування та регулювання економікою»/ Н. М. Кривокульська. – Львів, 2006. – 23 с. **2.** Стрільчук Д. Р. Механізми управління природоохоронною діяльністю в Україні [Електронний ресурс] / Д. Р. Стрільчук. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Natural/nvnu/geograf/2009_10/R4/Strilchuk.pdf **3.** Качаровська Л. М. Підвищення ефективності управління природоохоронною діяльністю в регіоні [Електронний ресурс] / Л. М. Качаровська. – Режим доступу: <http://www.univ.km.ua/visnyk/440.pdf> **4.** Кравченко Н. В. Моніторинг та інженерні методи охорони довкілля. Інтерактивний комплекс навчально-методичного забезпечення дисципліни. – Рівне: НУВГП, 2008. – 154 с. **5.** Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. **6.** Саксонова О. М. Удосконалення економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. ек. наук: спец. 08.08.01 «Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища» / О. М. Саксонова. – Київ, 2003. – 19 с. **7.** Макарова Н. С., Гармідер Л. Д., Михальчук Л. В. Економіка природокористування: навч. посібник. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 322 с. **8.** Механізми регулювання природоохоронної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-6028.html>

Рецензент: к.е.н., професор Кушнір Н.Б. (НУВГП)