

*Ю.В. Боковикова,*  
к.держ.упр., доцент кафедри  
державного будівництва ХарРІ НАДУ

## **МЕТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ**

*Запропоновано позиції щодо уточнення мети державного управління природокористуванням з урахуванням сучасних реалій.*

**Ключові слова:** природокористування, екологічні проблеми, відтворення ресурсів, навколишнє природне середовище.

Прагнення України інтегруватись в європейське і світове співтовариство передбачає розв'язання екологічних проблем, що має бути підтверджено певними діями. Як свідчить накопичений людством досвід, підходи до подолання таких проблем ґрунтуються на спроможності та готовності державних органів вирішувати такі завдання.

Сучасні процеси ринкової трансформації суспільних відносин не забезпечують поєднання високо інтенсивного та ефективного використання природних ресурсів з екологічно зрівноваженим природокористуванням, характеризуються надзвичайним виснаженням цих ресурсів. Статистичні дані, матеріали періодики та наукових джерел, звернення громадян у вигляді скарг з приводу виявлених порушень природоохоронного законодавства свідчать про розбалансування інтересів економіки та екології.

Органи державної влади (спеціально уповноважені та загальної компетенції) та органи місцевого самоврядування за законодавством України управляють процесами природокористування на всіх рівнях від державного до місцевого. З огляду на зазначені проблеми та існуючий у країні механізм державного управління природокористуванням уточнення мети в цьому сенсі є досить актуальним.

Актуальність теми пов'язана з необхідністю створення передумов для сталого розвитку з урахуванням раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорони довкілля.

У науковій літературі неодноразово опрацьовувались питання реформування відносин власності на природні ресурси (Б. Данилишин,

В. Міщенко) [4], сталого розвитку, управління техногенною екологічною безпекою (С. Дорогунцов, О. Ральчук) [5], екологічно збалансованої економіки (Л. Гринів) [3], економіко-правового регулювання природокористування (М. Хвесик, Л. Горбач, Ю. Кулаковський), але окремих досліджень щодо мети державного управління природокористуванням не проводилось. Практичне значення такого дослідження пов'язане з тим, що органи влади найчастіше працюють у режимі пожежної команди, намагаючись розв'язувати короточасні тактичні завдання, що здебільшого не вирішує проблем, пов'язаних з природокористуванням, у цілому.

Зважаючи на актуальність та існуючий ступінь наукової розробки теми, метою даної роботи є уточнення мети державного управління природокористуванням з урахуванням сучасних реалій.

Наука державне управління чітко визначає, що для вирішення соціальної проблеми необхідно, перш за все, визначити мету, для досягнення якої будуть виконуватись усі наступні дії (визначатись напрями роботи, розроблятись заходи, акумулюватись кошти тощо). Мета – це визначення того, у чому полягає державний інтерес на тривалу перспективу. Можна додати, що в демократичних країнах державний інтерес повинен співпадати і з національним, особливо в питаннях природокористування та природоохорони.

У Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” зазначено: “Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна складова сталого економічного та соціального розвитку України” [1].

На наш погляд, означена таким чином мета не визначає повною мірою сучасних цілей державного управління, цілісної перспективи розвитку в означеній сфері, не сприяє утвердженню екологічних пріоритетів у суспільстві.

По-перше, сучасний рівень споживання природних ресурсів переконливо свідчить про недостатність лише раціонального використання природних ресурсів. З огляду на те, що економічно розвинені країни (США) намагаються використовувати природні ресурси інших країн, а свої запаси, зокрема корисних копалин, консервують та розглядають як стратегічні, слід приділити увагу цим питанням і в Україні. Особливо стосовно невідновлювальних (паливно-енергетичних) ресурсів та питної води. Підтвердженням цьому є енциклопедичні та статистичні дані, відповідно до яких станом на 2000 р. Україна імпортувала продукції добувної промисловості на 473,5 млн дол., а експортувала відповідно на 1311 млн дол. США [7].

Зрозуміло, що продаж мінеральних ресурсів – це значні надходження до Державного бюджету. Разом з цим не слід забувати, що це тимчасова економічна вигода, яка може призвести до відкладеної в часі ресурсової кризи несумісної з економічним зростанням.

Окрім прибутків не слід забувати про головні національні та державні пріоритети, до яких поряд з економічним зростанням, належать створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища, забезпечення економіки власною сировиною [2].

Використовуючи вартість природних ресурсів усередині країни, загальна маса національного багатства зостається незмінною. Коли ресурси реалізуються в інтересах зарубіжного капіталу, національне багатство скорочується. Реально країна стає біднішою, хоча держава отримує за ці багатства прибуток, що є тимчасовим. За висновком С. Губанова, це так зване “зростання без розвитку” [3]. Тобто йдеться про необхідність збереження власних ресурсів, зменшення їх продажу за кордон, підтримання технологій щодо розробки і використання штучних замінювачів і окреслення цих підходів у визначенні мети державного управління природокористуванням.

Природні ресурси та навколишнє природне середовище є об'єктом національної безпеки (ст. 4 Закону України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV), користування якими потребує забезпечення раціонального та невиснажливого використання, дотримання вимог природоохоронного законодавства, збереження і відтворення природних комплексів.

У сучасних умовах слід як аксіому сприймати ту обставину, що ресурс безповоротного споживання фактично вичерпано, а виробничий і науково-технічний потенціал суспільства за допомогою відповідних економічних та законодавчих інструментів має спрямовуватися на мінімізацію споживання первинних природних ресурсів, на забезпечення їхньої оборотності (рециклювання). Інтенсивне використання природних ресурсів відкриває можливості для науково-технічного прогресу, є найшвидшим і найнадійнішим засобом забезпечення економічного зростання.

По-друге, охорона навколишнього природного середовища, безумовно, є важливою, але на сучасному етапі поглинання природи виробництвом недостатньою метою. Тут існує декілька проблем:

1. Державні службовці, до посадових обов'язків яких належать певні зобов'язання щодо охорони природи, здебільшого мають вкрай низький дохід, що відповідно не спонукає до ретельного виконання своїх обов'язків. Ситуація погіршується ще й тим, що у 2007 р. внаслідок чергової реорганізації регіональних управлінь з охорони навколишнього природного середовища скорочено посади інспекторів з цих питань у районах області.

2. Найбільшу шкоду природі завдають великі виробництва, завдяки відрахуванням котрих формуються бюджети всіх рівнів. Тому, незважаючи на порушення природоохоронного законодавства, контролюючі органи не застосовують такий метод, як припинення їх роботи, достатньо великі збитки.

3. Штрафи за забруднення навколишнього природного середовища не можна порівняти з витратами на усунення цих забруднень. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 р. № 303 визначено порядок встановлення нормативного збору за забруднення навколишнього природного середовища та стягнення цього збору. Реально підприємства за тонну твердих джерел забруднення навколишнього середовища сплачують 2 грн штрафу, за викид тонни метану – 3 грн, за тонну окису вуглецю – 2 грн. Ст. 50 та 66 Конституції України законодавчо закріплено відшкодування завданих збитків, але фактично таке відшкодування мізерне, тобто не забезпечується право кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

4. Оцінювання роботи природоохоронних органів регіонального рівня залежить від кількості накладених штрафів на підприємства, організації та установи. У таких випадках контроль дещо підмінюється грошовими сумами стягнень за забруднення навколишнього природного середовища, не припиняючи їх. Напевно кількість перевірок уже треба порівнювати з кількістю встановлених очисних споруд і таким чином підходити до вирішення завдання охорони природного середовища.

Дієвим інструментом державного регулювання природокористування є екологічна експертиза. Вважаємо, що сьогодні вона застосовується в локальному вимірі, оскільки оцінюється діяльність окремого підприємства, об'єкта. Тобто не враховуються загальні екологічні умови, що склалися до початку роботи об'єкта на території, яка підлягає експертизі (існуюче забруднення). При введенні в дію промислових об'єктів – забруднювачів вплив на навколишнє природне середовище накладається на існуюче забруднення, а загальний вплив на територію не підлягає оцінці екологічної експертизи. Такий стан справ може, з одного боку, погіршувати екологічне становище, з іншого – екологічна експертиза перестає виконувати завдання, що пов'язані із запобіганням негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Тобто здебільшого мета охорони навколишнього природного середовища не завжди досягається. Відтак, необхідно акцентувати на упередженні виникнення екологічних проблем, жорстке дотримання існуючих вимог та правил. Така постановка питання спрямована на задоволення майбутніх інтересів суспільства у сфері природокористування, підтримання енергетичної та екологічної безпеки, що сприятиме економічній та соціальній стабільності.

У сучасному світі прослідковується тенденція, коли “багаті” країни використовують території інших країн для складування екологічно небезпечних відходів, що в перспективі є певною загрозою екологічних вибухів. Відтак, довгострокові еколого-економічні суспільні відносини мають бути пов’язані з упровадженням у господарську діяльність принципу “лише екологічно безпечне є економічно вигідним”. Саме тому у визначенні мети державного управління природокористуванням недопустима фрагментарність підходу, важливе врахування як внутрішніх, так і зовнішніх факторів, погоджених інтересів громадян.

Усвідомлюючи те, що завданням державного управління є зниження вірогідності несприятливого перебігу подій, саме далекоглядні, а не сучасні цілі державного управління у сфері природокористування мають бути визначальними. Враховуючи політичну нестабільність у країні та життєву необхідність постійного розв’язання проблем охорони та використання природних ресурсів, стратегічна мета повинна мати відносну автономію щодо політичних впливів.

Оскільки державне управління здійснюється від імені та задля українського народу, не останнє місце має займати участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і / або загальнообов’язкових юридичних актів, відповідно до положень Закону України “Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”. Для цього проекти документів мають публікуватись або доводяться до відома

громадськості іншим чином. Потім громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи. Згідно з вимогами Орхуської Конвенції та відповідно до зазначеного Закону, результати участі громадськості мають максимально враховуватись.

Однією з форм участі громадськості в підготовці місцевих нормативних актів, у т.ч. пов'язаних з природокористуванням, відповідно до ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” є громадські слухання. На жаль, пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування [2], а не обов'язковому врахуванню.

Такий підхід у вирішенні питань природокористування та екологічної безпеки не сприяє забезпеченню стабілізації соціального становища в державі та злагоди в суспільстві.

Роль держави у створенні ефективного національного механізму природокористування і охорони навколишнього природного середовища достатньо велика зараз і буде зростати далі. Тому чітке визначення мети державного управління в цій сфері приведе до позитивних еколого-економічних наслідків природокористування.

Таким чином, мета державного управління природокористуванням визначається як:

1. Раціональне використання та збереження природних ресурсів для прийдешніх поколінь.
2. Упередження виникнення екологічних проблем та охорона навколишнього природного середовища.
3. Забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів, погоджених інтересів громадян (їх участі в прийнятті рішень) при незалежності екологічної стратегії від політичних впливів.

### Список використаних джерел

1. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” // Екологічне законодавство України. – Х.: ТОВ “Одіссей”, 2002. – С. 24 – 66.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. *Губанов С.* Сырьевой рост против технологического развития // Экономист. – 2004. – № 5. – С. 9 – 31.
4. *Данилишин Б., Міщенко В.* Реформування відносин власності на природні ресурси // Економіка України. 2000 – № 10. – С. 34 – 42.
5. *Дорогунцов С., Ральчук О.* Сталий розвиток: траєкторія можливостей та обмежень // Вісник НАН України. – 2000. – № 8. – С. 3 – 14.
6. *Дорогунцов С.І., Ральчук О.М.* Управління техногенною екологічною безпекою у парадигмі сталого розвитку: концепція системно-динамічного вирішення. – К.: Наук. думка, 2001. – 172 с.

#### ***Воквукова У.В.* The aim of public management of natural resources.**

Taking into consideration present-day reality the author gives a more precise definition to the aim of public management of natural resources use.

**Key words:** natural resources, ecological problems, recreations of resources, natural environment.

#### ***Боковикова Ю.В.* Цель государственного управления природопользованием.**

Предложено уточнение цели государственного управления природопользования с учетом современных реалий.

**Ключевые слова:** природопользование, экологические проблемы, возобновление ресурсов, окружающая природная среда.