

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет



0 0 0 0 0 0 0

УДК 351:504

А. О. Надежденко,

к. держ. упр, завідувач кафедри раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища,

Маріупольський державний університет, м. Маріуполь

Н. О. Чечета,

*магістр, Маріупольський державний університет, м. Маріуполь,
Таврійський державний агротехнологічний університет, м. Мелітополь*

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ (ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ТА ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ)

А. А. Nadezhdenko,

Candidate of Science in Public Administration, Chief of Department of Rational Use of Natural Resources and Environment Protection Chair,

Mariupol State University, Mariupol

N. O. Checheta,

master, Mariupol State University, Mariupol, Tavria State Agrotechnological University, Melitopol

ECOLOGICAL POLICY OF UKRAINE (ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC ASPECTS)

Стаття присвячена дослідженню організаційного та економічного механізму публічного управління в контексті реалізації екологічної політики України. Визначено складові досліджуваних механізмів. Висвітлено історичний шлях формування організаційного механізму публічного управління в екологічній сфері. Обґрунтовано необхідність удосконалення економічного механізму реалізацією екологічної політики України. Отримано низку висновків, які мають проблемний характер та становлять предмет для подальшої наукової дискусії щодо виявлення можливостей розвитку організаційного та економічного механізму публічного управління в сучасних умовах державотворення.

The article of researches the organizational and economic mechanism of public administration in the context of ecological policy of Ukraine. The composition of the studied mechanisms. Deals with the historical path of formation of organizational mechanism of public administration in the environmental field. The necessity of improving the economic mechanism of realization of ecological policy of Ukraine. A number of conclusions that are problematic and are subject to further scientific discussion to identify opportunities for the development of organizational and economic mechanism of public administration in modern conditions of state.

Ключові слова: *екологічна політика, публічне управління, механізми публічного управління, організаційний та економічний механізм реалізацією екологічної політики України.*

Keywords: *ecological policy, public administration, mechanisms of public administration, the organizational and economic mechanism of realization of ecological policy of Ukraine.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Визначений українським урядом шлях на системне реформування суспільного розвитку країни обумовив необхідність зміни ставлення політичної влади до питань екології, оскільки підняти економіку держави неможливо, ігноруючи при цьому потреби навколишнього природного середовища.

В свою чергу, суттєва зміна пріоритетів у характері відносин держави щодо екологічної складової сталого розвитку, об'єктивно вимагає побудови нових екологічно збалансованих механізмів публічного управління реалізацією екологічної політики, що, на нашу думку, представляють собою системну сукупність методів, засобів та інструментів динамічного впливу держави (у особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у межах їх компетенції, визначеної законодавством) на суспільну систему шляхом реалізації політичної, соціальної, економічної, організаційної і правової функції держави з метою охорони, невиснажливого використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективного поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення екологічно безпечного існування нинішнього та майбутніх поколінь.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спираючись на специфіку регуляторного характеру впливу держави на суспільство (прямі методи впливу – економічні регулятори публічного управління фінансовою, інвестиційною, податковою, кредитною діяльністю; правові – нормативно-правове забезпечення; організаційні – об'єкт та суб'єкт публічного управління, організаційна структура, цілі, завдання, принципи, функції; соціальні – публічне управління освітою, культурою, медициною та непрямі методи впливу – сукупність командно-адміністративних стимулів (діяльність людей стимулюється переважно засобами адміністративного примусу: державним (юридична відповідальність, заходи припинення і адміністративно-попереджувальні заходи примусового характеру) та громадським (встановлення випробувального терміну, громадський осуд, виявлення невдоволення поведінкою особи з боку громадськості, тощо) та соціально-економічним (надання податкових і кредитних пільг, часткова компенсація витрат, пільгові умови короткострокових і довгострокових позичок, передача частини коштів ФОНПС на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам та ін.)) вітчизняні науковці, зокрема: А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Р. М. Рудницька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах, О. Б. Коротич та інші, виокремлюють економічні, правові, організаційні та соціальні механізми публічного управління, причому значення кожного з механізмів публічного управління різняться в залежності від наукових поглядів та спрямованості досліджень вчених.

Раніше не вирішені частини загальної проблеми, які стосуються організаційної та економічної модернізації в сфері екологічної діяльності держави, викликані насамперед переважним зосередженням уваги вітчизняних науковців з публічного управління на реалізації механізмів публічного управління без достатнього їх якісного аналізу.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз діючих механізмів (організаційний та економічний) публічного управління реалізацією екологічної політики та розробка практичних рекомендацій їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Аналіз організаційного та економічного механізму публічного управління реалізацією екологічної політики вимагає виокремлення складових відповідних механізмів:

а) управлінська складова – системна сукупність методів (пізнавально-програмуючий та організаційно-регулюючий методи) та засобів (законодавчі акти; прогнози розвитку; цільові програми; ліміти; державні інвестиції; державні і місцеві бюджети; бюджетні дотації, субсидії, субвенції; податки і податкові пільги, державні кредити; державне страхування та інше) динамічного впливу держави;

б) суб'єктна складова – органи виконавчої влади (уряд, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади); керівники і керівний склад цих органів, що діють у межах їх компетенції, визначеної законодавством;

в) об'єктна складова – система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення (галузь, об'єднання, підприємства, організації);

г) нормативна (певні норми, стандарти) складова – реалізація комплексу обов'язкових норм, правил та вимог з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки;

д) системна складова – охорона, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення екологічно безпечного існування нинішнього та майбутніх поколінь.

Тому, досліджуючи проблему реалізації державної екологічної політики, необхідно використовується комплексний підхід щодо аналізу існуючих механізмів публічного управління.

Роки незалежності в Україні стали роками пошуку для українських урядів такого варіанту оптимізації системи органів державної влади, що був би здатний вирішити проблему підвищення ефективності публічного управління, і який дозволив би забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на екологічний розвиток держави; досягнення цілей, принципів та завдань публічного управління у сфері реалізації національної екологічної політики.

Безпосередньо процес формування організаційного механізму публічного управління в екологічній сфері можна прослідкувати через реформування центрального органу виконавчої влади – міністерства.

Нагадаємо, що у 1991 році на базі Державного комітету УРСР з охорони природи було створено Міністерство охорони навколишнього природного середовища, але вже у 1994 році його діяльність було припинено, і на його базі та Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки було створено нове міністерство – Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки.

Згодом, згідно Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки було припинено та було створено Міністерство екології та природних ресурсів України, на яке було покладено виконання обов'язків спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Але, вже у 2003 році, ґрунтуючись на Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 р. «Про невідкладні заходи щодо підвищення надкористування в Україні», Президентом України було зробленого висновок про неефективність державного управління в галузі охорони довкілля та в той же день виданий відповідний указ про введення цього рішення в дію [1]. Далі 15 вересня 2003 року Указом Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» [2] було прийнято офіційне рішення про реорганізацію Міністерства екології та природних ресурсів України в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України.

Згідно з Указом Президента України від 09 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», було реорганізовано систему центральної виконавчої влади, шляхом утворення низки нових установ та ліквідування деяких існуючих. З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президент України постановив утворити Міністерство екології та природних ресурсів України.

Окремо зазначимо, що за чверть століття існування центральний орган виконавчої влади змінював свою назву п'ять разів та очолювали його у свій час п'ятнадцять міністрів. Безперечно, ці часті зміни керівництва створювали атмосферу невпевненості у забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та практично паралізували діяльність центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України.

Так, характерною ознакою реорганізації Центрального органу виконавчої влади стає:

1. Чітка впорядкованість діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України (розробка державної екологічної політики сталого розвитку). В свою чергу, через Міністра екології та природних ресурсів України, Кабінету Міністрів України підпорядковуються Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство екологічних інвестицій України та Державне агентство України з управління зоною відчуження. Така чітка впорядкованість окреслює першу позитивну рису на шляху до побудови ефективної системи публічного управління, а саме адміністративна реформа ліквідує дублюючі функції Міністерства екології та природних ресурсів України і спеціальних органів виконавчої влади (наприклад: Управління водних екосистем та ресурсів Міністерства тепер не дублюватиме деякі функції Державного агентства водних ресурсів України), що значно спрощує процедуру підготовки та прийняття рішень.

2. Чітке визначення діяльності агентств (здійснення функції з управління державним майном), інспекції (здійснення функції з контролю і нагляду у сфері екології) та служби (надання послуг громадянам у зв'язку з надкористуванням). Але, на наш погляд, абсолютна відсутність тлумачень у нормативно-правових актах, що саме вважати службами, агентствами та інспекціями, викликає у пересічних громадян запитання щодо їх управлінсько-правових повноважень, які вони мають та реалізують. Отже найближчим часом це питання необхідно врегулювати за допомогою внесення змін до відповідного законодавства, зокрема, до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Закону України «Про державну службу», про Кабінет Міністрів України, що принципово змінить нормативне регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України.

3. Скорочення чисельності управлінського апарату Міністерства екології та природних ресурсів України на 30 відсотків. Це одночасно розглядається і як серйозна економія державних коштів, і як можливість оновити, оздоровити державний апарат, позбавивши його хронічних хвороб, які породжували корупцію, зловживання, неефективність.

Проаналізувавши перший етап адміністративної реформи, можна констатувати, що сьогодні в Україні створено сприятливі умови для побудови ефективної системи публічного управління. Але говорити наскільки вдалою буде адміністративна реформа ще зарано, оскільки подальшої оптимізації та реорганізації потребує система місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а це завдання вже другого етапу адміністративної реформи, який знаходиться у стадії реалізації.

Окремо зазначимо, що одним із головних завдань другого етапу адміністративної реформи є забезпечення відкритості, врахування громадської думки у діяльності органів виконавчої влади, зокрема і у процесі формування та реалізації державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Сьогодні економічний механізм державного управління реалізацією екологічної політики України включає наступні складові: банківську, грошово-валютну, кредитну, інвестиційну, податкову, інноваційну та страхову.

Згідно ст. 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банківська система України складається з Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені і діють на території України [3]. Враховуючи європейську практику інтегрування екологічної складової у банківську систему (створення «зелених» банків в країнах ЄС (Triodos Bank, Ecology Building Society (Велика Британія), UmweltBank, GLS Bank (Німеччина), Banka Etica (Італія), Nordic Investment Bank (міжнародний банк зі штаб-квартирою у Фінляндії) та інші) [4]) під час аналізу тексту Закону, можна констатувати, що в системі комерційних банків України створення банків екологічного спрямування не передбачено. Аналіз діяльності провідних банків України довів повну відсутність надання ними банківських послуг екологічного спрямування, які давно надаються «зеленими» банками країн ЄС, а саме: кредитна послуга «зелена іпотека», кредитна послуга «екологічне автокредитування», екологічний консалтинг, андеррайтинг муніципальних облігацій та інші. Тому, актуальним залишається питання введення відповідного екологічного банківництва спрямованого на інтегрування екологічної складової у діяльність вітчизняних банківських установ, що, в свою чергу, сприятиме реалізації ідеї сталого розвитку країни.

За останні 20 років у європейських країнах активно запроваджується інститут екологічного страхування як економіко-правовий інструмент реалізації екологічної політики. В Україні запровадження такого інституту регулюється Конституцією України, ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5], ст. 7 Закону України «Про страхування» [6]. Окремо зазначимо, що сьогодні в стані розробки знаходиться проект Закону України «Про екологічне страхування», який безпосередньо визначить єдині умови та порядок проведення екстрахування в Україні.

Досліджуючи стан екологічного страхування страховими компаніями України, виявлено, що в офіційній статистиці види страхування, які можна б було обґрунтовано віднести до екологічного не є присутніми [7]. В свою чергу, спираючись на звітні данні діяльності провідних страхових компаній (ОРАНТА, МЕГА-ПОЛІС, АСКА, Українська страхова компанія та ін.), питома вага екологічного страхування серед видів страхування залишається у межах 5-6 %, що вказує на нерозвиненість екологічного страхування на страховому ринку України. Така незначна частка страхового ринку в розрізі екологічного страхування пов'язана: по-перше, з тим, що законодавством України нормативно не закріплене екологічне страхування; по-друге, відсутністю надійних та загальноприйнятих методик оцінки ризику та розрахунку ймовірної екологічної шкоди; по-третє, низькою потужністю самого страхового ринку, що позбавляє змоги здійснювати страхування небезпечних та великих за величиною екологічних ризиків; в четверте, слабкими стимулами добровільного екологічного страхування. Тому, саме вирішення цих проблем стає основою подальшого удосконалення механізму публічного управління страховою діяльністю. Отже, екологічне страхування, є інструментом управління, що дозволяє створити економічну основу для компенсації шкоди, заподіяної людині забрудненням навколишнього середовища [8, с. 8].

Сьогодні згідно ст. 42 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» основними джерелами фінансування природоохоронних заходів в Україні є державний бюджет України, місцеві бюджети, кошти підприємств, установ, організацій, фонди охорони навколишнього природного середовища, добровільні внески та інші кошти (фонди екологічного страхування, кредити банків).

Але, на практиці спостерігається потреба в коштах на фінансування природоохоронних заходів. Вже стало нормою недостатнє фінансування з державного бюджету екологічних програм усіх рівнів, а також інших галузевих програм, певним чином пов'язаних із охороною довкілля. Частина з них не фінансується взагалі або фінансується недостатньо (на 50-80 %), що фактично не дає можливості їх реалізації у повному обсязі.

Згідно ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», передбачено встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів; екологічного податку, збору за спеціальне використання води, збору за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України [9]. Податковим кодексом України передбачено два види пільг для галузі альтернативної енергетики: пільги при імпорті та пільги при оподаткуванні податком на прибуток. Також передбачено звільнення від оподаткування ПДВ операцій із ввезення на митну територію України матеріалів, устаткування, комплектуючих, сировини з відновлюваних джерел енергії та енергозберігаючого обладнання.

Згідно ст. 240 Податкового кодексу України визначено види діяльності, що підлягають екологічному оподаткуванню, тим самим нормативно закріплюючи екологічний податок фактично тільки трьох видів (плата за забруднення навколишнього середовища, податки на відходи, податки за утворення та зберігання радіоактивних відходів), залишаючи поза нормативним врегулюванням такі види податків як: плата за продукцію, що шкодить довкіллю; податок на звалища; податок на шумове забруднення та інші. Крім цього, перспективним напрямом удосконалення системи оподаткування може стати запровадження екологічного акцизного збору на екологічно шкідливі у виробництві та споживанні товари та пільгове оподаткування підприємств, що здійснюють екологічний аудит з подальшими інвестиціями у природоохоронні заходи. Отже, вдосконалення системи оподаткування у екологічній сфері є закономірним та об'єктивним напрямом на шляху сталого розвитку України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Належне публічне управління реалізацією екологічної політики – це не тільки сума управлінських знань у екологічній сфері, але й процес їх свідомого та з вивіреного створення та продукування. Отже, проблема побудови екологічної політики сталого розвитку з дієвими механізмами публічного управління є досить актуальною, особливо це пов'язано: із стрімкими змінами у житті України (активізацією процесу реформування суспільного життя); з необхідністю об'єктивно і

реалістично визначити місце України у міжнародному співтоваристві в галузі охорони довкілля; з урахуванням змін, що відбулись як у світі, так і в самій державі. В свою чергу це обумовлює спрямованість подальших досліджень реформування екологічної політики України.

Література.

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 року «Про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності надрокористування в Україні»: Указ Президента України від 6 червня 2003 року №485/2003 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U485_03.html.
2. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів: Указ Президента України від 15 вересня 2003 року № 548/2003 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U548_03.html.
3. Про банки і банківську діяльність: Закону України від 07 грудня 2000 р. № 2121-III [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
4. Єгоричева С.Б. Екологічна складова банківських інноваційних стратегій / С.Б. Єгоричева // Економічні інновації — Вип. 41. — 2010. — С. 89-96.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — С. 546–561.
6. Про страхування: Закон України від 07 березня 1996 року № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України — 1996. — № 18. — С. 138.
7. Козьменко О. В. Страховий ринок України в контексті сталого розвитку: монографія / О. В. Козьменко. — Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. — 350 с.
8. Марова С. Ф. Механізми державного управління безпекою життєдіяльності населення техногенних регіонів: автореф. дис. д-ра наук з держ. управління: спец. 25.00.02 - механізми державного управління / С. Ф. Марова. — Донецьк, 2010. — 40 с.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

References.

1. The decision of the National Security and Defense of “On urgent measures to improve the efficiency of mineral resources in Ukraine”: approved. Ukraine President Decree number 485/2003 of 06 June (2003), available at: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U485_03.html (Accessed 06 June 2003).
2. “On measures to improve the efficiency of public administration in the field of environmental protection and natural resources“: approved. Ukraine President Decree number 548/2003 of 15 September (2003), available at: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U548_03.html (Accessed 15 September 2003).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “On banks and banking activity”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> (Accessed 07 December 2000).
4. Yehorycheva, S.B. (2010), “The environmental component of banking innovation strategies”, *Ekonomichni innovaciyi*, vol. 41, pp. 89–4965.
5. Law of Ukraine (1991), of 25 June 1991 r. Number 1264-XII “On Environmental Protection”, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 41, pp. 546–561.
6. Law of Ukraine (1996), of 07 March 1996 r. Number 85/96-VR “On Insurance”, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 18, pp. 138.
7. Kozmenko, O.V. (2008), *Straxovyy rynek Ukrayiny v konteksti stalogo rozvytku* [Insurance market of Ukraine in the context of sustainable development], DVNZ «UABS NBU», Sumy, Ukraine.
8. Marova, S.F. (2010), “State mechanisms of population life safety management in technogenic regions”, Ph.D. Thesis, Mechanism of state management, Donetsk State University of Management, Donetsk, Ukraine.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Tax Code of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Accessed 02 December 2010 № 2755-VI).

Стаття надійшла до редакції 16.06.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вгору