

- економічна захищеність населення України. Збірн. мат., підготовлених до міжнародної науково-практичної конференції – К.: 2001. – 406 с.
7. Чижова Л.С. Проблемы регулирования социально-экономических процессов формирования занятости России // Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки. Наукові доповіді міжнародної науково-практичної конференції "Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки" У двох томах. Т.ІІ – К.: Принт-Експрес, 2000. – с. 267-272.
 8. Gregory P.R., Collier J.L., Jr. Unemployment in the Soviet Union: Evidence from the Soviet Interview Project // Amer.Econ.Rev. 1988. Vol.78, #4.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.

УДК 351.82:504

Гіндес О.Г.,

к.держ.упр., докторант,
Кримський економічний інститут
КНЕУ ім. В. Гетьмана

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено розвиток системи державного моніторингу навколишнього природного середовища. Визначено основні напрями державної екологічної політики, що призведе до створення системи екологічно збалансованого управління розвитком суспільства.

Исследовано развитие системы государственного мониторинга окружающей среды. Определены основные направления государственной экологической политики, что приведет к созданию системы экологически сбалансированного управления развитием общества.

Studies the development of public environmental monitoring. The main areas of environmental policy, leading to the creation of environmentally sustainable development of society.

Постановка проблеми. Природні ресурси України характеризуються розмаїттям та чисельністю. Наявність природних ресурсів на території регіону є найголовнішою умовою розміщення продуктивних сил у регіоні.

Природні ресурси України є власністю народу України, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами країни і здійснює це право через Верховну Раду України. До природних ресурсів загальнодержавного значення належать: а) територіальні та внутрішні морські води; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; д) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; е) лісові ресурси державного значення; є) природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; ж)

дикі тварини, що перебувають у стані природної волі, а також інші об'єкти тваринного світу у межах територіальних і внутрішніх морських вод, водойм, розташованих на території більш ніж однієї області, державних мисливських угідь, лісів державного значення, а також види тварин і рослин, занесені до Червоної книги України; з) корисні копалини, за винятком загальнопоширених.

Структура природних ресурсів, розміри їх запасів, якість, ступінь вивченості і напрями господарського освоєння безпосередньо впливають на економічний потенціал регіону. Разом з тим, інтенсивне використання природних ресурсів, їх виснаження і деградація вимагають організованих дій щодо їх збереження та відтворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми досягнення та підтримання стану екологічної безпеки як одного з аспектів загальної теорії та практики державного управління були предметом наукових досліджень Г. Бачинського, В. Білоуса, В. Богдановича, Ф. Канака, М. Кисельова, В. Князева, Н. Нижник, Ю. Пахомова, О. Стегнія, Г. Ситніка, Р. Скулімовського.

Постановка завдання.

–дослідити розвиток системи державного моніторингу навколишнього природного середовища;

–визначити основні напрями державної екологічної політики, що призведе до створення системи екологічно збалансованого управління розвитком суспільства.

Виклад основного матеріалу. Нинішня модель індустріально-споживацького суспільства в системі “економіка-природа” ще зорієнтована на техногенний розвиток. Така спрямованість зумовлює принципову неможливість захистити довкілля і зберегти природні ресурси від руйнівного техногенно-антропогенного тиску. Вирішення екологічних проблем ускладнене також недостовірними оцінками наслідків господарської діяльності, пов'язаної з використанням корисних властивостей природних екосистем. Тому природоохоронні заходи виявляються недостатньо ефективними, а законодавство – недієвим [5].

Верховною Радою України у зв'язку з екологічно небезпечним станом довкілля та намірами його покращення прийнято Постанову від 5 березня 1998 р. “Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”. Реалізація Основних напрямів цією постановою передбачалась в три етапи.

Перший етап (1997 – 2000 роки) – завершення і реалізація невідкладних заходів щодо обмеження шкідливого впливу на довкілля найбільш небезпечних джерел забруднення. Основними завданнями цього етапу є: вдосконалення законодавчо-правової бази з питань охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів; розроблення і впровадження економічного механізму охорони довкілля і раціонального

природокористування: створення системи досконалого, повного та адекватного контролю за екологічним станом довкілля з одночасним запровадженням елементів комплексного міжвідомчого екологічного моніторингу; здійснення першочергових заходів для стабілізації стану довкілля; розроблення і впровадження програм екологічної освіти, виховання та екоінформування населення.

Другий етап (протягом 10-15 років, починаючи з 1998 року) – розробка і початок реалізації комплексних програм, орієнтованих на досягнення балансу між рівнями шкідливого впливу на довкілля і його здатністю до відновлення. Основними завданнями цього етапу є: оптимізація структури природокористування; екологічно орієнтована структурна перебудова економіки; розроблення і впровадження в Україні системи державного моніторингу довкілля, створення системи аналізу екологічної ситуації, прогнозування, планування і здійснення запобіжних заходів щодо ймовірних чинників шкідливого впливу.

Третій етап – створення системи державного управління за використанням природних ресурсів, регулюванням техногенного впливу на довкілля як основу управління сталим розвитком суспільства. Основними завданнями цього етапу є: подальший розвиток системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, створення автоматизованої системи оцінки екологічних ситуацій, прогнозування шкідливого впливу на довкілля, планування дій у надзвичайних ситуаціях на основі оцінок і сценаріїв розвитку подій; належна координація раціонального використання природного та соціально-економічного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах сталого розвитку.

Реалізація основних напрямів державної екологічної політики призведе до створення системи екологічно збалансованого управління розвитком суспільства, яка стимулюватиме відновлення природних властивостей довкілля, та систему компетентного регулювання використання природних ресурсів і розвитку продуктивних сил країни [4].

У системі різноманітних заходів охорони навколишнього середовища особлива роль належить праву, суть якого щодо регулювання взаємодії природи і суспільства полягає у встановленні науково обґрунтованих правил поведінки людини щодо природи. Найбільш суттєві правила такої поведінки закріплюються державою в законодавстві і стають загальнообов'язковими для виконання та дотримання нормами права, які забезпечуються державним примусом у випадку їх невиконання.

На відміну від регулювання управління природокористуванням, функції якого мають періодичний характер (реалізуються в міру виникнення потреби), організаційно-правове забезпечення характеризуються неперервністю дії, яке підтримує постійне функціонування створеної системи виробничих відносин і взаємодія цієї системи з екологічними системами країни. Одночасно з цим, всі елементи

організаційно-правового забезпечення природокористування і збереження екологічної системи тісно взаємозв'язані і доповнюють одне одного, або працюють як одна система [2, с. 13].

Екологізація законодавства – це розробка й удосконалення діючого законодавства відповідно до об'єктивних потреб оптимальної взаємодії суспільства і природи з врахуванням сукупної дії об'єктивних законів їх розвитку і відображення цих законів у механізмі дії правових норм.

Екологічне законодавство ґрунтується на таких основних напрямках:

- екологічній правотворчості, яка полягає у розробці і прийнятті компетентними державними органами нормативно-правових актів екологічного спрямування;

- екологічне коректування законодавства. Важливим інструментом забезпечення еколого-економічної діяльності є нормативні акти з оподаткування, причому податки повинні нараховуватися не з величини отриманих доходів від економічної діяльності, а з величини збитку, нанесеного навколишньому середовищу;

- екологізація правозастосовувальної діяльності, яка полягає в екологізації правовідносин шляхом застосування законодавства з охорони довкілля за аналогією.

Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни має супроводжуватись підтримкою безпечного стану навколишнього природного середовища для життєдіяльності як суспільства в цілому, так і кожної окремої людини. На державному рівні приймаються нормативно-правові акти, які регулюють раціональне використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища від забруднення і спрямовані на захист життя та здоров'я населення. Так поступово складається система однорідних правових норм і інститутів, що названа екологічним правом.

Під правовою охороною навколишнього середовища в Україні розуміють сукупність установлених державою правових норм, спрямованих на виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища й оптимізації її якісного стану, раціонального використання природних ресурсів та збереження заповідних територій і об'єктів.

Виділяють такі основні елементи правової охорони навколишнього середовища: систему закріплених у законодавстві природоохоронних правил, державний контроль за їхнім дотриманням і виконанням, юридичну відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Право визначає ступінь поведінки людини відносно природи, регулює порядок використання її ресурсів, закріплює права й обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян у галузі природокористування, передбачає юридичну відповідальність за порушення відповідних природоохоронних норм і правил.

Такі підходи призводять до пошуку оптимальних шляхів реформування системи законодавства України, спрямованого на забезпечення реалізації проголошених принципів правової держави, де людина, її права та свободи є найвищою соціальною цінністю. Очевидним є той факт, що, незважаючи на безумовні досягнення, залишається багато державотворчих і правових проблем, які вимагають термінового законодавчого вирішення [3, с. 42].

В Україні склалася розгалужена система законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, складовою частиною якого є відповідне галузеве законодавство країни. Природоохоронне законодавство – це сукупність еколого-правових норм законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки, які передбачають захист екологічних прав громадян і реалізацію екологічної політики держави.

В Україні відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища регулюються Законом “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року, а також розробленим відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, охорону атмосферного повітря, охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншими спеціальними законодавчими актами. Завдання законодавства про охорону навколишнього природного середовища полягає у регулюванні відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об’єктів, пов’язаних з історико-культурною спадщиною.

Законодавство у галузі регулювання відносин щодо раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і екологічної безпеки має надати розвиткові правовідносин формальної визначеності, загальної обов’язковості. Воно сприяє всебічному врегулюванню та подоланню різних колізій, створює юридичні засади для своєчасного застосування уповноваженими органами до юридичних і фізичних осіб низки таких важелів щодо юридичної відповідальності за екологічні правопорушення: превентивних, оперативних, кореляційних, стимулюючих, регулятивних, примусових.

Первинним елементом та підставою для виникнення екологічно-правових відносин є екологічно-правові норми. Екологічне законодавство України виходить з того, що сучасний стан соціально-економічного розвитку в країні характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому, регіональному і національному рівнях. Тому значна

частина норм екологічного законодавства спрямована на попередження проявів екологічного ризику і небезпеки від стихійних явищ та негативного антропогенного впливу.

За юридичними ознаками екологічні норми поділяються на три великих групи: природоохоронні; спрямовані на підтримку екологічної безпеки; пов'язані з раціональним використанням природних ресурсів.

За юридичною силою – на законодавчі та підзаконні.

За обсягом правового регулювання – комплексні та галузеві.

За змістом юридичних приписів – на заборонні, попереджувальні, відновлювані, заохочувальні, каральні.

Крім норм права, в екологічній сфері застосовуються також норми процесуального характеру. Правові акти про охорону природи та навколишнього середовища мають спільні предмет, об'єкт, принципи, цілі та інші ознаки, які утворюють природоохоронне законодавство і поле правовідносин [6, с. 244].

Правові акти й норми, що пов'язані з раціональним використанням і відтворенням окремих природних ресурсів відрізняються від природоохоронних. Такі правові акти і норми об'єднуються в систему, яка утворює природно-ресурсне законодавство.

Екологічні норми права регулюють суспільні відносини, які мають характер екологічних правовідносин і відповідні суб'єкти та об'єкти. Предметом екологічного права як галузі юридичної науки є дослідження екологічних проблем, норм інститутів та екологічних правовідносин. Об'єктами екологічного права є навколишнє природне середовище та його елементи: земля, надра, води, ліси, атмосферне повітря, тваринний світ, природно-територіальні комплекси тощо. Суб'єктами цього права є юридичні та фізичні особи [1].

Незважаючи на те, що в Україні прийнято багато нових законодавчих актів, спрямованих на зростання ефективності охорони навколишнього природного середовища, стандарти виконують роль третього, після законів і підзаконних актів, рівня законодавства.

Така проблема вирішується розробкою конкретних і обґрунтованих (економічно і технічно) нормативів. Після цього стандарт визначить характеристики продукції і методики вимірювань, які забезпечать їх виконання. На сьогодні роль нормативів в Україні виконують гранично допустимі концентрації (ГДК) забруднюючих речовин, незважаючи на те, що вони є недостатньо ефективними в сучасних умовах. Однак, у більшості випадків ГДК не можуть бути реально досягнуті при існуючому стані технологій та наявних фінансових ресурсах підприємств, що призводить скрізь до безвідповідального порушення норм. Ситуація ускладнюється тим, що для багатьох природних об'єктів (надра, флора, фауна та ін.) ГДК взагалі не розроблені, а для інших (вода, повітря) їх існує дуже багато, але реально піддається контролю тільки 10 % від загальної кількості встановлених норм. Система ГДК не має необхідної гнучкості,

що призводить у ряді випадків до надмірної жорсткості нормативів, та в зв'язку з цим – до невиправданих витрат на їх забезпечення. Наприклад, рибогосподарські ГДК для важких металів для всіх видів поверхневих вод єдині, в той час коли в жорстких водах токсичність цих сполук суттєво нижча. Розробка нових ГДК не відповідає темпу надходження до навколишнього природного середовища нових хімічних сполук, потребує значних матеріальних та фінансових витрат (вартість розробки одного ГДК на сучасному методичному рівні за оцінкою закордонних експертів складає 500 тис. доларів та має тенденцію до зростання). Разом з тим, система цих ГДК не гарантує повою мірою екологічної безпеки. Оскільки встановлені в лабораторних умовах норми для окремих сполук не дозволяють регулювати реальне сумарне антропогенне навантаження (так званий кумулятивний або синергічний ефект) на ландшафти та їх компоненти. У закордонній практиці, крім ГДК, з метою регулювання природокористування широко використовують екологічні класифікації, технологічні обмеження, економічні нормативи та інше. Реалістичність та гнучкість системи нормування за кордоном забезпечує і значну ефективність природоохоронної діяльності. Необхідність удосконалення нормативної бази природокористування, яка існує в Україні, загально визнана. Головне питання полягає в тому, яким чином це здійснити при мінімальних наявних ресурсах.

Одним із перших еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності став механізм плати за забруднення навколишнього природного середовища, впроваджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 1992 року № 18 “Про затвердження Порядку визначення плати і справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища і Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища”. Відповідно до цієї постанови введена пряма плата за забруднення, яка залежить від кількості та “якості” забруднюючих речовин. Ця плата справлялася за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти та за розміщення відходів.

Відповідно до цієї постанови Міністерством охорони навколишнього середовища України у 1992 р. розроблена Методика визначення тимчасових нормативів плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища.

В основу методології встановлення нормативів, які визначали розміри плати за забруднення, покладено:

- величину еколого-економічного збитку;
- обсяг грошових коштів, який необхідно “отримати” з кожної тонни викидів, скидів, розміщених відходів для створення джерела фінансування екологічної діяльності, який був би незалежним від державного бюджету;
- економічний стан підприємств-забруднювачів.

Впровадження в Україні механізму плати за забруднення навколишнього природного середовища дозволило досягти позитивних результатів. Реалізовано важливий природоохоронний принцип “забруднювач та споживач платить”, затверджений Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) у 1972 р., як економічний принцип компенсації витрат, пов’язаних із боротьбою із забрудненням довкілля. Тепер забруднювачі повинні відшкодувати витрати, пов’язані з попередженням забруднення навколишнього середовища і проведенням заходів боротьби із ним.

Стимулююча функція платежів спрямована на запобігання виснаження природних ресурсів і припинення безоплатного використання навколишнього середовища як приймального забруднюючих речовин.

Економічна суть плати за забруднення полягає в тому, що:

- забруднювач і споживач продукції змушений оплачувати (компенсувати) економічні збитки від негативного екологічного впливу на здоров’я людей, об’єкти житлово-комунального господарства (житловий фонд, міський транспорт, зелені насадження тощо), сільськогосподарські угіддя, водні, лісові, рибні та рекреаційні ресурси, основні фонди промисловості та ін. При цьому слід враховувати, що наразі не йдеться про юридичну відповідальність у повному обсязі за забруднення навколишнього середовища;

- платежі за забруднення стали основою створення місцевих, республіканського АР Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища, незалежного від державного та місцевих бюджетів джерела фінансування природоохоронних заходів і робіт. Причому плата за забруднення, яка здійснюється в межах гранично-допустимих викидів (ГДВ), гранично-допустимих скидів (ГДС), тимчасово-погоджених викидів (ТПВ), тимчасово-погоджених скидів (ТПС) відноситься на собівартість продукції (включається до валових витрат і оплачується споживачем, чим реалізовано принцип “споживач платить”. До понаднормативного (понад ГДВ, ГДС, ТПВ, ТПС), понадлімітного забруднення застосовуються штрафні санкції, які сплачуються за рахунок прибутку підприємства-забруднювача.

В умовах ринкових відносин, конкуренції плата стимулює виробника до зменшення рівня забруднення, з метою зменшення ціни продукції та підвищення її конкурентоспроможності.

Слід зазначити, що екологічні нормативи (ГДВ, ГДС, ТПВ, ТПС) регулярно переглядаються і стають жорсткішими та встановлюються на окремі терміни із зазначенням природоохоронних робіт, які має виконати підприємство-забруднювач.

Висновки. Ефективне функціонування механізму державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, виконання норм природоохоронного законодавства забезпечується застосуванням до правопорушників засобів примусового впливу. Чинне

законодавство передбачає адміністративну, кримінальну, цивільну і дисциплінарну відповідальність за порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища.

В еколого-правовому законодавстві передбачено види відповідальності за порушення відповідних приписів. Зокрема, у ст. 68 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначений перелік екологічних правопорушень. Так, відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища несуть особи, винні у:

- порушенні прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище;
- порушенні норм екологічної безпеки;
- порушенні вимог законодавства України при проведенні екологічної експертизи, в тому числі поданні завідомо неправдивого експертного висновку;
- невиконанні вимог державної екологічної експертизи;
- фінансуванні, будівництві і впровадженні у виробництво нових технологій і устаткування без позитивного висновку державної екологічної експертизи;
- порушенні екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об’єктів;
- допущенні наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище;
- перевищенні лімітів та порушенні інших вимог використання природних ресурсів;
- самовільному спеціальному використанні природних ресурсів;
- порушенні строків внесення зборів за використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища;
- невжитті заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище;
- невиконанні розпоряджень органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, та вчиненні опору їх представникам;
- порушенні природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин та відходів;
- невиконанні вимог охорони територій та об’єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України;

- відмові від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення;

- пониженні честі і гідності працівників, які здійснюють контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища, посяганні на їх життя і здоров'я.

Використані джерела інформації:

1. Андруевич Н. Огляд екологічного права Європейського Союзу // Вісник екологічної адвокатури. – 2009. – № 21. – С. 18-22.
2. Збагерська Н.В. Удосконалення методологічних та методичних основ економічної оцінки природних ресурсів // Автореф. дис.... кандидата екон. наук. – Рівне, 2003. – С.13.
3. Подковенко Т. Система законодавства України: стан та шляхи вдосконалення // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 40-44.
4. Хвесик М.А., Горбач Л.М., Кулаковський Ю.П. Економіко-правове регулювання природокористування. – К.: Кондор, 2004. – 524 с.
5. Хвесик М.А., Кирпач І.М. Водні ресурси у промисловому комплексі України. – К.: РВПС України НАН України, 2004. – С. 5.
6. Царенко О. М., Несветов О. О., Кадацький М. О. Основи екології та економіка природокористування. Курс лекцій. Практикум: Навчальний посібник. – 2-ге вид., стер. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2004. – 400с.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.

УДК 351.82:35.07

Жарая С.Б.,

к. держ.упр., доцент,
докторант НАДУ при Президентіві України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДОКТРИНИ “НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ” У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ПИТАНЬ ВЕДЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті теоретично обґрунтовано підхід до запровадження у сфері надання адміністративних послуг положень доктрини “новий публічний менеджмент” і заходів практичного управління із сфери обслуговування населення.

В статье теоретически обоснован подход к использованию в сфере административных услуг по вопросам ведения предпринимательской деятельности положений доктрины “новый публичный менеджмент” и мероприятий практического управления из сферы обслуживания населения.

In the article theoretically grounded approach to the introduction in the provision of administrative services provisions doctrine of "new public management" and related to practical management of the service sector of the population.