

Баштова М.О.,

аспірант,

*Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. У статті розглянуто сутність організаційного механізму природокористування та його структурні елементи, проаналізовано їх сучасний стан в Україні, визначено недоліки, а також запропоновано шляхи вдосконалення кожного елемента та організаційного механізму природокористування у цілому.

Ключові слова: організаційний механізм природокористування, моніторинг довкілля, екологічна експертиза, екологічний аудит.

Постановка проблеми. Організаційний механізм природокористування – складова частина господарського механізму природокористування та природоохоронної діяльності. Його функції полягають у регулюванні, контролі, стимулюванні та розподілі. Проте в Україні він здійснюється неефективно, що призводить до погіршення екологічної ситуації. Слід зазначити також, що в Україні організаційно-економічний механізм зводиться до економічного механізму, що призводить до недостатнього врахування організаційних та інституційних чинників, які здійснюють чи не найвагоміший вплив на раціоналізацію природокористування [6], тому слід звернути особливу увагу на вдосконалення цього елемента господарського механізму природокористування.

У нашій країні є потужна маса національних рушійних сил, здатних (за умови створення єдиної державної політики національного партнерства) значно прискорити процес гармонізації життєдіяльності суспільства, процес переходу до сталого розвитку. Є багато прикладів ефективної діяльності громадських і неурядових організацій, підприємницьких екологічних кіл, місцевих ініціатив. У сучасний період в Україні необхідне створення по-справжньому дієвого місцевого самоврядування через подальше вдосконалення законодавчої бази, чітке розмежування функцій та компетенції кожного з органів місцевого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження організаційного механізму природокористування та його структурних елементів, таких як екологічний моніторинг, екологічна експертиза, екологічний аудит, здійснили такі вчені, як Балджи М.Д., Бондар О.І., Веклич О.О., Вольська О.М., Калініченко Т.Б., Кобзар О.М., Колмакова В.М., Прищепов О.Ф. та ін.

Мета статті полягає в аналізі сучасного стану організаційного механізму природокористування в Україні, виявленні недоліків його функціонування та наданні рекомендацій щодо вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Невід’ємною системою загальнонаціонального механізму господарювання є господарський механізм природокористування та природоохоронної діяльності (механізм екологічного регулювання), який реалізується через специфічні форми, методи й способи

функціонування суспільних відносин щодо привласнення, використання, відтворення природних благ. Складність та різнобічність зазначених відносин зумовлюють багатомірність структури господарського механізму природокористування, яка, своєю чергою, поділяється на блоки організаційного та економічного механізмів екологічного регулювання [4].

Під організаційним механізмом розуміється система зв’язків організаційного характеру, які виникають у динаміці господарсько-фінансової діяльності між елементами відповідної структури. Вважається, що ефективність розробленої структури значною мірою залежить від того, наскільки раціонально будуть пов’язані ланки та рівні апарату управління в процесі досягнення його цілей. Критеріями ефективності є показники, які характеризують організаційний механізм щодо:

- економічності процесу взаємодії елементів системи управління;
- повноти інформації, що використовується в процесі прийняття рішень;
- збереження та раціональної адресності інформації, яка передається;
- оперативності прийняття рішень згідно з вимогами виробництва.

Організаційно-економічний механізм управління природокористуванням на загальнодержавному рівні – це єдність функцій управління та економічних, правових, адміністративних, соціальних заходів, націлених на забезпечення ефективності та безпеки використання й охорони природного середовища. Він ґрунтується на взаємозв’язку ринкового механізму та державного регулювання [10].

Організаційний підхід до раціонального природокористування, охорони та розширеного відтворення природних ресурсів складається з таких елементів: теоретичне, методологічне, методичне забезпечення вторинного використання природних ресурсів; розробка механізму економічного стимулювання раціонального природокористування; формування інформаційної бази з управління природокористуванням; адміністративні заходи з утилізації та знешкодження промислових і побутових відходів; удосконалення чинного екологічного законодавства; удосконалення організаційних підходів до утилізації та знешкодження промислових і побутових відходів; розробка концептуально нових управлінських підходів і заходів щодо утилізації та знешкодження промислових і побутових відходів.

Основною метою регулювання як складової частини загальної системи управління в екологічній сфері є встановлення правил і меж економічно раціонального та екологічно безпечного використання природних ресурсів, а також вимог до різних видів діяльності (господарської, побутової, наукової, військової, рекреаційної, суспільної та ін.), які мають зовнішні ефекти і можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища.

Функція координації природоохоронної діяльності здійснюється для забезпечення відповідності дій природокористувачів вимогам екологічної безпеки країни та її регіонів, узгодження колективних зусиль у досягненні екологічних цілей і завдань. Така координація здійснюється на базі нормативно-правових приписів щодо охорони навколишнього природного середовища, утвердження екологічної безпеки на територіальному рівні.

Координаційний бік діяльності відповідних органів полягає у визначенні екологічних рамок господарської діяльності шляхом надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затвердження для підприємств нормативів гранично допустимих викидів (скидів) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище і лімітів використання природних ресурсів. З урахуванням територіальних екологічних особливостей і стану довкілля визначаються нормативи плати за забруднення навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, здійснюється оцінка техніко-економічного обґрунтування природоохоронних заходів у проектах господарської діяльності [12, с. 302].

Одним з елементів організаційного механізму природокористування є моніторинг стану довкілля і природних ресурсів. Він здійснюється для забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень.

В Україні існує розгалужена система екологічного моніторингу стану навколишнього природного середовища. На державному, регіональному та локальному рівнях інформація про стан довкілля за певний період формується різними державними установами та підпорядкованими їм підприємствами. Актуальність і невідкладність вирішення проблем моніторингових досліджень полягають у тому, що хоча й існує низка відомчих систем спостережень за станом довкілля, але вони не зведені в єдиний комплекс і не можуть ефективно виконувати узагальнюючу функцію оцінки стану і рівня використання ресурсів, щоб ефективно прогнозувати зміни і розробляти рекомендації для прийняття управлінських рішень щодо оптимізації господарської діяльності та природокористування в окремих регіонах. Слід погодитися з думкою тих науковців, які вважають, що актуальність досліджуваної проблеми зумовлена ще й тим, що формування системи екологічного моніторингу в Україні є одним із пріоритетних заходів зі стабілізації та поліпшення якості екологічної ситуації в країні [15].

Організація системи моніторингу вимагає створення системи станцій спостереження, лабораторій аналізу проб компонентів середовища, великої кількості дорогої апаратури і приладів, засобів спостереження, спеціальних складних наукових досліджень. Окрім того, створення самої мережі станцій (вибір місця розміщення, розподіл функцій – добір видів проб, їх частота і періодичність та інші подібні питання) вимагає достатньо обґрунтованого з наукової й економічної точок зору підходу. Під час створення занадто густої мережі та виконання дуже великої кількості спостережень зростають економічні витрати. У зворотній ситуації інформація про стан навколишнього середовища буде недостовірною і недостатньою. Україна ж через відсутність достатнього фінансування не має розвинутої системи моніторингу.

Перспективами подальших пошуків мають стати розроблення та вдосконалення організаційно-правових заходів для

належного функціонування Державної системи моніторингу довкілля, що має забезпечити Україну від утрат і скласти реальні передумови сталого розвитку, забезпечивши основні компоненти її екологічного складника [9].

Доцільно переглянути саму структуру системи моніторингу навколишнього природного середовища як елемента системи забезпечення економічної безпеки держави, а також розробити стратегію модернізації виходячи із сучасних інформаційних потоків, які зумовлюються вимогами споживачів, наявних мереж спостереження та реальних обсягів фінансування [13].

Державна екологічна експертиза контролює відповідність проектів державних і галузевих програм вимогам екологічної безпеки, ресурсозбереження і природоохоронного законодавства та наслідків їх здійснення на стан довкілля і здоров'я людини і є, таким чином, засобом упередження таких аспектів господарської діяльності, які могли б спричинити невідповідну і неприйнятну шкоду довкіллю і населенню.

За результатами державної екологічної експертизи готується висновок, що містить оцінку екологічної допустимості прийняття рішень щодо реалізації діяльності, яка передбачена проектами. Позитивний висновок державної екологічної експертизи є підставою для відкриття фінансування всіх програм і проектів. Без позитивного висновку державної екологічної експертизи реалізація програм, проектів і рішень забороняється.

Згідно із Законом України «Про екологічну експертизу» [17], об'єктами державної екологічної експертизи виступають усі інвестиційні проекти, робочі проекти на будівництво нових та розширення, реконструкцію, технічне переозброєння діючих підприємств, документація щодо перепрофілювання діючих підприємств, окремих цехів, виробництв та інших промислових і господарських об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, а також документація з впровадження нової техніки, технологій, матеріалів та речовин [8, с. 151].

На сучасному етапі розвитку економіки України здійснення екологічної експертизи супроводжується деякими труднощами, насамперед організаційно-економічного характеру, що позначається на якості відповідних експертних висновків. Серед наявних недоліків організації і проведення екологічної експертизи в Україні доцільно виділити такі:

- здійснювана екологічна експертиза становить собою відносно вузьке спеціалізоване дослідження з погляду впливу проекту діяльності або певного рішення на компоненти довкілля;
- висновки екологічної експертизи зазвичай є обмеженими, з огляду на порядок її виконання, оскільки процедура проведення експертизи передбачає просте порівняння впливу певного об'єкта на довкілля з наявними нормативами та вимогами екологічної безпеки;
- не завжди виконується принцип незалежності екологічної експертизи, оскільки переважне значення для реалізації проекту мають висновки державної експертизи;
- на даний момент екологічна експертиза є переважно формальною процедурою, тому що чинне законодавство не забезпечує створення необхідних економічних стимулів для розвитку та впровадження екологічної експертизи на добровільній основі.

Таким чином, існує необхідність заміни формальної екологічної експертизи в Україні інтегрованою, багатаспектною, яка б забезпечила більш ґрунтовний і тематично широкий розгляд екологічних результатів і наслідків реалізації об'єктів

експертизи. Крім того, на державному рівні необхідно запровадити відповідні механізми економічного стимулювання здійснення екологічної експертизи. До таких заходів можна віднести збільшення розмірів штрафів за перевищення нормативів забруднення довкілля, зменшення ставок податків для підприємств, що періодично проходять екологічну експертизу, часткове відшкодування замовником вартості робіт з екологічної експертизи за рахунок коштів, що надходять від реалізації об'єкта експертизи тощо.

Актуальними напрямками підвищення ефективності експертних робіт на сучасному етапі є:

- 1) формування складників екологічної експертизи та механізмів її реалізації;
- 2) визначення критеріїв оцінки еколого-економічної ефективності проектів і бази порівняння;
- 3) розробка методик еколого-економічної оцінки проектної документації;
- 4) забезпечення експертів повною інформацією про динаміку стану екосистем і можливі зміни під час реалізації об'єкта експертизи;
- 5) оцінка можливостей використання результатів експертизи у процесі реалізації екологічного менеджменту.

Таким чином, екологічна експертиза є ефективною організаційно-правовою формою попереджального контролю і самостійним видом управлінської діяльності [1, с. 165].

Екологічний аудит здійснюється для сприяння забезпеченню дотримання суб'єктами господарювання вимог і норм природоохоронного законодавства, екологічної безпеки, раціонального використання та відтворення природних ресурсів, захисту і конкурентоспроможності об'єкта аудиту та його інвестиційної привабливості. Він дає змогу визначити джерела і фактори негативного впливу на довкілля внаслідок діяльності підприємств господарського комплексу, а також оцінити витрати на їх нейтралізацію та реабілітацію територій.

Під екологічним аудитом розуміють «документально оформлений системний незалежний процес збирання й об'єктивного оцінювання доказів для встановлення відповідності певних видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного менеджменту та інформації із цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим визначеним критеріям» [11, с. 144].

Для України поняття «екологічний аудит» є новим, тоді як у промисловорозвинених країнах світу воно стало відомим ще 20–30 років тому і нині набуло великого поширення. Основна відмінність сучасного стану розвитку українського екологічного аудиту від американського та європейського полягає в тому, що в розвинених країнах необхідність і значущість проведення екоаудиту усвідомлена. Такі перевірки затребувані, у них зацікавлені корпорації, фінансові інститути, громадські організації і сама держава. Основна причина такої популярності екологічного аудиту за кордоном – економічна ефективність.

Актуальність екологічного аудиту полягає також і в тому, що саме зараз в Україні починається усвідомлення того, що екоаудит є необхідною за міжнародними стандартами передінвестиційною стадією оцінки ризиків, обов'язковою процедурою визначення вартості підприємств, що приватизуються, маркетингових досліджень конкурентоспроможності продукції, ефективним інструментом погодження загальнодержавних і місцевих інтересів екологічної безпеки [7].

У 2004 р. набув чинності Закон України «Про екологічний аудит», який створив правові засади для впровадження еко-

логічного аудиту. На жаль, вони залишилися нерозвиненими внаслідок невиконання (у силу різних причин) прикінцевих положень Закону щодо його внутрішньої гармонізації з іншими законами України, нормативно-правовими актами. У Законі не було визначено ролі екологічного аудиту як інструменту національної, державної, галузевої, корпоративної екологічної політики і політики стійкого екологічно збалансованого розвитку; не визначено механізми забезпечення реалізації основних принципів міжнародного та європейського екологічного аудиту. Слід також зазначити, що окремі норми Закону є дещо необ'єктивними. У цілому Закон України «Про екологічний аудит» [16] потребує нової редакції, гармонізації з принципами збалансованого розвитку, доповнень, уточнень, роз'яснень, передусім щодо обов'язкового екологічного аудиту особливо еконебезпечних об'єктів [3].

В Україні недосконалість законодавчої бази стримує розвиток екологічного аудиту, брак коштів не дає змоги запроваджувати високотехнологічні лінії у виробничому процесі, що спричиняє великі перешкоди до конкурентоспроможності наших підприємств на міжнародному ринку. Тому в Україні екологічний аудит реалізується найчастіше у формі інструменту контролю над природоохоронним законодавством, який, зрештою, не приносить вигоди організації.

Нині назріла гостра необхідність в удосконаленні Закону «Про екологічний аудит», унесенні до нього низки доповнень та змін. Необхідно і доцільно забезпечити обов'язковість проведення екологічного аудиту на всіх підприємствах, які становлять екологічну небезпеку, незалежно від їх форм власності; законодавчо закріпити обов'язковість виконання рекомендацій екологічного аудиту. Необхідно також розширити сферу екологічного аудиту й на об'єкти, які вже знаходяться поза сферою виробничої діяльності, але продовжують становити загрозу для навколишнього середовища. Потрібно у найкоротші строки розробити та прийняти єдину методичну базу для проведення аудиту, єдині вимоги до аудиторів і для досліджуваного об'єкта [2].

Основними недоліками наявного організаційного механізму в екологічній сфері є неефективна організаційна структура органів державного управління в екологічній сфері як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, а також відсутність ефективної системи кадрового забезпечення в органах державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища [5, с. 33].

Отже, нині актуальним завданням є пошук шляхів удосконалення організаційного механізму державного управління охороною довкілля.

Висновки. Організаційний механізм природокористування – це система зв'язків організаційного характеру, які виникають у динаміці господарсько-фінансової діяльності між елементами відповідної структури. Його складають такі елементи: моніторинг довкілля, екологічна експертиза, екологічний аудит та координація природоохоронної діяльності відповідними органами.

Нині організаційний механізм природокористування знаходиться у стадії становлення, тому потрібно його вдосколювати, а саме: оптимізувати структуру системи моніторингу, поліпшити якість виконання екологічної експертизи, встановити обов'язковість проведення екологічного аудиту та ін. Необхідно також підвищити ефективність організаційної структури органів державного управління та вдосконалити законодавчу базу в екологічній сфері.

Література:

1. Балджи М.Д. Організаційно-економічні засади комплексного природокористування на регіональному рівні : [монографія] / М.Д. Балджи. – Одеса : Атлант, 2010. – 500 с.
2. Басанцов І.В. Екологічний аудит в Україні: актуальність, проблемні питання та напрями удосконалення / І.В. Басанцов, О.С. Пантелейчук // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 38–46.
3. Бондар О.І. Екологічний аудит: світовий досвід та вітчизняні реалії / О.І. Бондар [та ін.] // Вісник Національної академії наук України. – 2011. – № 4. – С. 42–51.
4. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О.О. Веклич. – К. : Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – С. 8–13.
5. Вольська О.М. Трансформація механізмів державного управління соціальним розвитком / О.М. Вольська // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. – 2013. – № 1(13). – С. 30–34.
6. Голян В.А. Трансформація організаційно-економічного механізму природокористування в регіоні (на прикладі Волинської області) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.08.01 / В.А. Голян. – Рівне : Б.в., 2003. – 20 с.
7. Дроздова О.Ю. Актуальні питання впровадження та розвитку екологічного аудиту в Україні / О.Ю. Дроздова // Екологічний менеджмент у загальній системі управління : Шоста щорічна Всеукраїнська наукова конференція. – Суми : СумДУ, 2006. – С. 37–38.
8. Економічні механізми національної екологічної політики в системі сталого розвитку України / О.О. Веклич, О.М. Кобзар, В.М. Колмакова [та ін.] ; за наук. ред. проф. С.О. Лизуна ; ДУ «ІЕПСР НАНУ». – Київ, 2014 – 280 с.
9. Ільїна О.В. Проблеми моніторингу в екологічному праві на сучасному етапі / О.В. Ільїна // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 4. – С. 199–206 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs_2013_4_26.
10. Калініченко Т.Б. До питання формування організаційно-економічного механізму управління природокористуванням / Т.Б. Калініченко // Коммунальное хозяйство городов. – 2009. – № 89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eprints.kname.edu.ua/14663/1/163-168_Калиниченко_ТБ.pdf/.
11. Кожушко Л.Ф., Скрипчук П.М. Екологічний менеджмент : [підручник] / Л.Ф. Кожушко, П.М. Скрипчук. – К. : Академія, 2007. – 432 с.
12. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В.В. Костицький ; 2-е вид. – К., 2001. – 390 с.
13. Потапенко В.Г., Шевчук І.В. Оптимізація системи екологічного моніторингу як стратегічного компонента економічної безпеки України / В.Г.Потапенко, І.В. Шевчук // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2013. – № 2. – С. 242–250.
14. Прищепов О.Ф., Алексеева А.О. Організація системи моніторингу довкілля на регіональному рівні / О.Ф. Прищепов, А.О. Алексеева // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Техногенна безпека». – 2010. – Т. 137. – Вип. 124. – С. 65–70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdub_2010_137_124_12.
15. Про екологічний аудит : Закон України від 15 січня 2009 р. № 882-17 – ВР // Відомості Верховної Ради. – 2009. – № 24. – С. 97.
16. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. № 46/95 – ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – С. 54.

Баштовая М.А. Организационный механизм природопользования в Украине: состояние и направления совершенствования

Аннотация. В статье рассмотрены сущность организационного механизма природопользования и его структурные элементы, проанализировано их современное состояние, определены недостатки, а также предложены пути совершенствования каждого элемента и организационного механизма природопользования в целом.

Ключевые слова: организационный механизм природопользования, мониторинг окружающей среды, экологическая экспертиза, экологический аудит.

Bashtova M.O. The organisational mechanism of natural resource management in Ukraine: condition and areas of improvement

Summary. The article is about the essence of the organizational mechanism of natural resource management and its structural elements. The current condition of the elements in Ukraine is analyzed and the disadvantages are identified. It is also pointed out the ways of improvement of each element and organizational mechanism of natural resource management as well.

Keywords: organizational mechanism of natural resource management, environmental monitoring, ecological expertise, ecological audit.