

Олександр Радченко

головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України

Валерій Довгань

головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, д.держ.упр., доцент.

**СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНОГО КАПІТАЛУ
В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

Розглянуто механізми реалізації державної екологічної політики щодо збереження природного капіталу на основі системного підходу. Досліджено поняття «системний підхід» та означено основні напрями удосконалення його застосування щодо збереження природного капіталу в Україні.

Ключові слова: системний підхід; природний капітал; регулювання; держава; державні механізми, державна екологічна політика.

Oleksandr Radchenko

Main Researcher of the Research Department, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan Khmelnytsky, Doctor of Sciences in Public Administration, full Professor, Honored Worker of Education of Ukraine

Valeriy Dovgan.

Chief Scientist of the Research Department, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan Khmelnytsky, Doctor of Sciences in Public Administration, Docent

**SYSTEMATIC APPROACH TO THE NATURAL CAPITAL PRESERVATION IN
THE PROCESS OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY IMPLEMENTATION**

The paper considers the problems rational use, preservation and enhancement of natural capital, which forms a safe for life and health of the human environment, providing the population with food, medicines, raw materials for the industry. It is natural capital supports the functioning of ecosystems, including cycle and clearing of natural water retention of soils and climate stability. The management of preservation of natural capital must be system, based on the application of clear methods of State management, innovative instruments with better foreign experience. However, by this time management system for preserving natural capital in Ukraine is not effective. In particular, revealed in the study lack of consistency in the conservation of natural capital at the State level, including today not developed clear standards environmental financing institutions from the State budget of Ukraine, which has a large differences by regions of Ukraine.

Considered in detail the system of executive authorities responsible for the preservation of natural capital at the national level. Today, the State policy in the field of the rational use and reproduction of natural resources is implementing the Ministry of nature of Ukraine. As part of the Ministry for the preservation of natural capital to meet state environmental inspection, main administration of national natural parks and nature management, environmental regulation, State environmental inspectorate the protection of the black and Azov Seas. In this area also involved the Ministry of agrarian policy of Ukraine, State committees of forestry and fisheries, the State land committees and water. The significant role played by research institutes, nature reserves and national parks.

The article reveals the mechanisms of State ecological policy on the conservation of natural capital, based on a systematic approach. Explored the concept of «systematic approach» and noted the main directions of improving its application to save natural capital in Ukraine. Determined that the creation of an effective system of management of the conservation of natural capital is possible subject to the application of best international practices in the developed countries of the world in conjunction with national features, creating a unified methodological framework the formation of normative indicators with their legislative style, involving the economic stimulating tools saving natural capital (grants, awards, environmental subsidies, environmental credits, emissions trading, tools of the «green economy»).

The results of the conducted researches allowed to come to the conclusion that the effectiveness of the conservation of natural capital is determined by the efficiency of the work of the executive authorities and local self-government, a clear distribution of functions and authority, co-ordination and system approach, clarity and consistency in the activities of all branches of power.

Key words: systemic approach; natural capital; regulation; state, state mechanisms, state environmental policy.

Постановка проблеми

В останні два десятиліття проблема необхідності збереження довкілля й природного капіталу, природних та рекреаційних ресурсів відчувається дуже гостро. На сучасному етапі українськими вченими вивчаються проблеми використання природного рекреаційного потенціалу в рамках сталого природокористування і розвитку високорентабельної, соціально орієнтованої та найбільш екологічно безпечної галузі економіки. Багато наукових робіт присвячено вивченню питань щодо потенціалу природних рекреаційних ресурсів окремих територій. Раціональне використання, збереження й примноження природного капіталу формує безпечно для життя і здоров'я людини навколишнє середовище, забезпечує населення продуктами харчування, ліками, сировиною для промисловості. Саме природний капітал підтримує функціонування екосистем, зокрема кругообіг і очищення природних вод, збереження ґрунтів і стабільність клімату. Управління збереженням природного капіталу має бути системним, ґрунтуватися на застосуванні чітких методів державного управління, інноваційних інструментах з застосуванням кращого іноземного досвіду. Тому тема, обрана для дослідження, є надзвичайно актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

На початку 20-х років ХХ століття біологом Людвігом фон Берталанфі розпочато вивчення організмів як певних систем. Узагальнивши свій погляд у книзі «Сучасна теорія розвитку» (1929), він розробив системний підхід до вивчення біологічних організмів. У книзі «Роботи, люди і свідомість» (1967) він переніс загальну теорію систем на аналіз процесів і явищ суспільного життя. З часом, із виходом у світ «Загальної теорії систем» (1969), Берталанфі перетворює свою теорію систем у загальнодисциплінарну науку. Згодом, завдяки працям таких учених, як: Н. Вінер, У. Ешбі, У.Мак-Куллох, Г. Бейтсон, Ст. Бір, Г. Хакен, Р. Акофф, Дж. Форрестер, М. Месарович, С. Никаноров, І. Пригожин, В. Турчин – виникла ціла низка суміжних з загальною теорією систем напрямків – кібернетика, синергетика, теорія самоорганізації, теорія хаосу, системотехніка і ін. Хоча проблематиці державної екологічної політики та збереженню природного капіталу присвячено цілу низку праць вітчизняних науковців, зокрема А. Александрової, О. Бадрака, О. Веклич, О. Врублевської, Л. Гринів, Ю. Грищенка, П. Гамана, О. Колєнова, Л. Мельника, О. Палієнка, А. Омарова, І. Синякевича, А. Сохничка тощо, проте питання застосування системного методу у збереженні природного капіталу залишається невивченим до цього часу. Розробкою механізмів державного управління займалися такі науковці, як В. Бакуменко, А. Кузнецов, Є. Романенко, Ю. Сурмін, І. Драган, О. Дацій, А. Якимчук та багато інших, проте дослідженню саме механізмів державного управління у сфері природного капіталу достатньої уваги не приділялося. Все це зумовило формування теми даної статті.

Мета

Мета статті – обґрунтування змісту поняття системного підходу в збереженні природного капіталу в процесі формування та реалізації державної екологічної політики на основі кращого вітчизняного та

зарубіжного досвіду. Об'єктом дослідження є ефективність збереження основних компонентів природного капіталу України. Предметом дослідження виступає процес застосування системного підходу як базового методу у збереженні природного капіталу. Принагідно постає запитання, що собою являє системний підхід, і як розуміють це поняття у класичному значенні.

Виклад основного матеріалу

Природний капітал, зазначає український дослідник О. Палієнко, – є ключовим елементом системи екологічної безпеки держави як «системи «природа-суспільство», що характеризується стійкістю і гармонійністю, захищеністю природного середовища від руйнуючого антропогенного впливу і збереження здатності до самовідновлення екосистем, захищеністю суспільства від екологічних загроз і стихійних лих і забезпечення «здорових природних умов життєдіяльності суспільства» [6, с. 149]. Відповідно, розгляд проблематики системи екологічної безпеки та збереження природного потенціалу передбачає використання методології системного підходу.

Системний підхід – це підхід до дослідження об'єкта (проблеми, явища, процесу) як до системи, в якій виділені елементи, внутрішні та зовнішні зв'язки, найбільш істотним чином впливають на досліджувані результати його функціонування, а цілі кожного з елементів, виходячи із загального призначення об'єкту. При цьому система розглядається як сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і з середовищем, які створюють певну цілісність, єдність [7, с. 238]. Можна також сказати, що системний підхід – це такий напрям методології наукового пізнання та практичної діяльності, в основі якого лежить дослідження будь-якого об'єкта як складної цілісної соціально-економічної системи. Далі розглянемо основні принципи системного підходу.

1. Цілісність, що дозволяє розглядати одночасно систему як єдине ціле і в той же час як підсистему для вищих рівнів.

2. Ієрархічність будови, тобто наявність безлічі (принаймні, двох) елементів, розташованих на основі підпорядкування елементів нижчого рівня – елементам вищого рівня. Як відомо, будь-яка організація являє собою взаємодію двох підсистем: керуючої і керованої. Одна підпорядковується іншій.

3. Структуризація, що дозволяє аналізувати елементи системи та їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури. Як правило, процес функціонування системи обумовлений не стільки властивостями її окремих елементів, скільки властивостями самої структури.

4. Множинність, що дозволяє використовувати безліч економічних та математичних моделей для опису окремих елементів і системи в цілому [7, с. 238–239].

Таким чином, на підставі викладеного вище можна охарактеризувати основні відмінності у системному й традиційному (аналітичному) підходах. Існують серйозні відмінності між тим, що називають аналітичним і системним управлінням. Одне з них базується на принципі системності: якщо кожна частину системи змусити функціонувати з максимальною ефективністю, система як ціле ще не буде в результаті цього функціонувати з максимальною ефективністю (ціле не дорівнює сумі його складових).

Традиційний підхід до управління виходить з передумови, що найкращого функціонування підприємства можна досягти простим підсумовуванням його частин у режимах найкращого їх функціонування. Принцип системності стверджує, що для складних систем ця умова не виконується. Сучасна наука державного управління пов'язує природний капітал з концепцією сталого розвитку, як системи поглядів на розвиток цивілізації, що спирається на необхідність у дотриманні балансу поміж споживчими потребами людства, з одного боку, та потреб у забезпеченні відновлюваності екосистеми задля майбутніх поколінь – з іншого [2, с. 141].

Зразком системності в управлінні збереженням природного капіталу можна вважати США. Проведення еколого-економічної політики в Сполучених Штатах Америки здійснюється в напрямках розвитку загального рекреаційного природокористування й інфраструктури. В країні забезпечується право безплатного загального рекреаційного природокористування. Плата за рекреаційні послуги встановлюється лише у випадках високої вартості їх забезпечення. Плата може встановлюватись при обмеженні для певної соціальної групи права участі в рекреаційній діяльності, формуванні рекреаційних послуг виключно для дорослого населення, використанні нерезидентами місцевих рекреаційних ресурсів, експлуатації рекреаційних об'єктів з комерційною метою. Видатки на фінансування рекреаційної сфери з місцевого та державного бюджетів здійснюються за рахунок загальних податкових надходжень, спеціальних податків, платежів користувачів рекреаційних послуг, цільових грантів, інструментів лізингу та концесії, пожертвувань та подарунків.

Федеральні та місцеві уряди країни за співпрацею з іншими спеціалізованими організаціями розробляють програми розвитку рекреаційних об'єктів і парків. У компетенцію муніципальних урядів входить забезпечення фінансування впровадження таких проектів та здійснення необхідних робіт щодо функціонування рекреаційних парків. Фінансування робіт з обслуговування рекреаційних об'єктів проводиться за рахунок бюджетних видатків, спеціальних податків, платежів за рекреаційні послуги. Кошти для розвитку рекреаційної сфери накопичуються за рахунок випуску облігацій, урядових грантів, встановлення спеціальних ставок до податків та добровільних пожертвувань. Спеціальні податки на власність формують ще одне джерело надходження коштів для фінансування соціальної рекреації. Спеціальні податки запроваджуються муніципальними урядами окремих штатів при здійсненні високоефективних проектів з модернізації та покращення облаштування рекреаційних об'єктів. Такі податки справляються з суб'єктів, що беруть участь у реалізації проектів. Спеціальні платежі встановлюються на продаж певних видів продукції: тютюнових виробів, алкогольних напоїв тощо.

Місцеві уряди мають право здійснювати випуск облігацій для покриття витрат на формування та реконструкцію парків та рекреаційних споруд. Такі інструменти впроваджуються при реалізації великомасштабних проектів [8; 9]. При провадженні федеральної екологічної політики застосовуються інструменти стимулювання охорони і збереження цінних природних рекреаційних ресурсів. Зокрема, залучаються державні гранти.

Поширеною є практика використання коштів державних грантів, для викупу приватних земель та облаштування їх для громадського відпочинку. Для залучення приватних земель у рекреаційне природокористування застосовуються інструменти фіскальної політики. За передачу в подарунок земель з цінними рекреаційними ресурсами їх власникам надаються податкові пільги. Пожертвування і подарунки фізичних осіб та організацій на збереження пам'яток історії та культури залучаються місцевими органами влади для розвитку рекреаційної бази регіону. Така форма акумулювання капіталу дозволяє створювати цікаві, а часом і унікальні колекції та стимулює розвиток рекреації та туризму. У Канаді пріоритетні напрями розвитку рекреаційної галузі визначаються з врахуванням даних соціологічних досліджень, що проводяться з метою системного виявлення уподобань різного контингенту рекреантів [8; 9].

Вартість природного капіталу України оцінена за методологією Світового банку, складала на початок 2000-х рр. біля 700 млрд. дол. США, основна частка капіталу припадала на мінерально-сировинні та енергетичні ресурси – корисні копалини (95–96%) і лише 3–4% забезпечували земельні ресурси сільськогосподарського призначення (виробництво продуктів харчування та сировини), лісові і рекреаційні ресурси практично не відігравали ролі у формуванні природного капіталу України протягом 1990-х рр. [5, с. 157].

Розглянемо детальніше систему органів державної виконавчої влади, що відповідають за збереження природного капіталу на загальнодержавному рівні. На сьогодні державну політику в галузі національного використання і відтворення природних ресурсів реалізує Мінприроди України. В складі Міністерства за збереження природного капіталу відповідають Державна екологічна інспекція, Головне управління національних природних парків і заповідної справи, Управління регулювання природокористування, Державні екологічні інспекції охорони Чорного та Азовського морів. У цій сфері задіяні також Міністерство аграрної політики України, Державні комітети лісового та рибного господарства, Державні комітети земельних ресурсів і водного господарства. Значну роль відіграють наукові інститути, заповідники та національні природні парки. Мінприроди України приділяє значну увагу питанням адаптації національного законодавства України у галузі збереження та використання тваринного світу до законодавства Європейського Союзу. Україна є стороною більше 50 міжнародних угод, спрямованих на збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

Проте до цього часу систему управління збереженням природного капіталу не можна вважати ефективною загалом, тобто позиціонованою як цілісна система. Як справедливо зазначає з цього приводу О. Бадрак, недостатнє розуміння концепції критичного природного капіталу призвело до формування в Україні ресурсомісткого техногенного типу економіки, що характеризується:

- швидким вичерпанням невідновлювальних природних ресурсів;
- підвищеною (на межі можливості до самовідтворення) експлуатацією відновлювальних ресурсів;
- негативними зовнішніми ефектами галузей народного господарства і відповідними втратами природного і людського капіталу [1, с. 48].

Врахування зазначених проблем передбачає низку першочергових заходів, зокрема, необхідно вирішити питання подвійної підпорядкованості Мінприроди та Державному агентству лісових ресурсів України окремих природних заповідників і національних природних парків, які є основними установами у збереженні природного капіталу. Держлісагенство є насамперед виробничою структурою, а міністерство – навпаки, природоохоронною. До того ж до сьогодні не розроблено чітких нормативів фінансування природоохоронних установ із державного бюджету України, що має великі розбіжності за регіонами України і коливається від 12 до 250 грн. на одиницю площі за різними категоріями природоохоронних територій. З урахуванням цього наш співвітчизник О. М. Коленов пропонує широко упроваджувати збереження природного капіталу системним інструментарієм механізмів державної системи екологічної безпеки України, до яких відносить наступні: – організація, управління та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки; – планування та координація комплексних програм охорони довкілля та раціонального природокористування; – контроль за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки; – запобігання та ліквідація екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих; – оцінка стану екологічної безпеки на всій території України і в окремих її адміністративно-територіальних утвореннях, прогнозування її динаміки [4, с. 132].

Варто зазначити, що створення ефективної системи управління збереження природного капіталу можливе за умови застосування кращого міжнародного досвіду розвинених держав світу в поєднанні із національними особливостями, створенням єдиної методологічної бази формування нормативних показників із їх законодавчим закріпленням, залученням економічних стимулятивних інструментів збереження природного капіталу (грантів, премій, екодотацій, екокредитів, торгівлі квотами на викиди, впровадження інструментів «зеленої економіки»).

Висновки

Отже, державна екологічна політика є невід'ємною складовою стратегії державного управління та незаперечною умовою існування суспільства. Для України у сучасних умовах надзвичайно корисний досвід розвинених країн світу щодо проведення та удосконалення екологічної політики. Виявлено у процесі дослідження деяку безсистемність у збереженні природного капіталу на державному рівні. Зокрема, державну політику в галузі раціонального використання і відтворення природних ресурсів реалізує Мінприроди України. Необхідно вирішити питання подвійної підпорядкованості Мінприроди та Державному агентству лісових ресурсів України окремих природних заповідників і національних природних парків. Держлісагенство є насамперед виробничою структурою, а міністерство – навпаки, природоохоронною. Це суперечить усім догмам системності державного управління. До того ж до сьогодні не розроблено чітких нормативів фінансування природоохоронних установ із державного бюджету України, що має великі розбіжності за регіонами України. Отримані результати проведеного дослідження дозволили прийти до висновку, що:

1) ефективність збереження природного капіталу визначається ефективністю роботи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, чітким розподілом функцій і повноважень, координованістю і системністю, чіткістю та узгодженістю у діяльності усіх гілок влади;

2) системний підхід найкраще методологічно забезпечує ефективність збереження природного капіталу України, оскільки ґрунтується на цілісності пізнання наукової дійсності. Збереження природного капіталу є беззаперечною умовою життєзабезпечення і функціонування суспільства;

3) початковий недолік підходів різних шкіл до управління полягає в тому, що вони зосереджують увагу тільки на якомусь одному важливому елементі, а не розглядають ефективність управління як результуючу, що залежить від багатьох різних факторів. Застосування теорії систем до управління збереженням природного капіталу полегшило б для керівників завдання організаційної єдності складових частин, які нерозривно переплітаються із зовнішнім світом. Ця теорія також допомогла інтегрувати вклади всіх шкіл, які в різний час домінували в теорії та практиці управління;

4) системний підхід до організації управління потребує переходу від розрізнених, приватних моделей економіки, ізольованого розгляду економічних категорій та окремих приватних питань до загальної концепції, що дозволяє бачити всю систему зв'язків і відносин в економіці, весь комплекс параметрів, що визначають найкращі шляхи її розвитку і сприяють виконанню намічених планів. Системний підхід прямо протилежний практиці локального, тимчасового вирішення проблем без урахування наслідків цих рішень у майбутньому;

5) до застосування системного підходу при прийнятті рішень в управлінні збереженням природного капіталу виявляється все більший інтерес з боку фахівців з управління і господарських керівників. Його все частіше називають новим типом управлінського мислення.

Отже, розширення застосування системного підходу при прийнятті управлінських рішень у галузі збереження природного капіталу сприятиме підвищенню ефективності функціонування еколого-економічної системи країни в цілому та її окремих об'єктів.

Література.

1. Бадрак О. С. Природний капітал: провали ринкового механізму в соціально-оптимальному розподілі ресурсів. *Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України*. 2016. Вип. 2. С. 46–60.
2. Безуглий О. В. Концепція сталого розвитку. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 5 : Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 141–142.
3. Гаман П.І. Інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування. URL: <http://firearticles.com/ekologichna-politika/19-instrumenti-ekologichnoyi-politiki-ta-yix-vpliv-na-rekreacijne-prirodokoristuvannya-p-i-gaman.html>.
4. Коленов О. М. Пріоритети реалізації й оцінювання державної політики у сфері екологічної безпеки. *Віс-*

ник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2. С. 127–133.

5. Омаров А. Е. Сучасний стан екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління.* 2017. Вип. 2. С. 156–164.

6. Палієнко О. А. Аналіз і шляхи вирішення проблем екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ».* 2017. № 19. С. 147–151.

7. Сурмін Ю. П. Категорійний апарат системного підходу. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін.* 2011. С. 238–241.

8. Філіна С.В. Порівняльна характеристика основних підходів до управління. URL: <http://www.viem.edu.ua/konf2/art.php?id=1105>.

9. Pearce, D.W. *Economic Values and the Natural World.* Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, (1993).