

О. Г. Гіндес,  
к. держ. упр., Кримський економічний інститут КНЕУ ім. В. Гетьмана

## СИСТЕМА ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ НАВКОЛИШНІМ СЕРЕДОВИЩЕМ

**Обґрунтовано адміністративно-контрольні та економічні інструменти управління природокористуванням. Визначено напрями удосконалення механізму контролю природоохоронної діяльності. Обґрунтовано організаційно-економічний механізм управління навколишнім середовищем.**

**The administratively-control and economic instruments of management by nature by the use are grounded. Directions of improvement mechanism of control of nature protection activity are certain. The organizationally-economic mechanism of management by an environment is grounded.**

*Ключові слова: економічні інструменти, механізм управління, природні ресурси, природоохоронна діяльність.*

### ВСТУП

У світі значна увага приділяється охороні природних ресурсів як фактора затрат, аналізується їхній склад та напрями на підприємстві. Крім прямих, важливі й непрямі затрати. До них належать витрати на зміну екологічного іміджу підприємця (наприклад, рекламні компанії), компенсація шкоди, завданої здоров'ю населення в результаті негативного впливу на навколишнє середовище, а також витрат робітників (втраченої вигоди) внаслідок неповного завантаження обладнання, зниження обсягів виробництва, пов'язаних із нераціональним використанням та забрудненням екосистем, на проведення аналізу екологічного ризику під час природокористування, управління ним тощо.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемні моменти поширення процесів екологізації в національній економіці розглядаються в працях В. Борисової, Г. Зайкова, О. Кашенко, О. Балацького,

О. Теліженка, М. Хилька, Г. Шалабіна та багатьох інших. У працях Т. Хачатурова, А. Гусєва, Л. Зусмана, І. Сотник, Д. Тармаєва, С. Шевцова та інших піднімаються окремі аспекти активізації процесів ресурсозбереження у сфері матеріального та нематеріального виробництва.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- обґрунтувати адміністративно-контрольні та економічні інструменти управління природокористуванням;
- визначити напрями удосконалення механізму контролю природоохоронної діяльності;
- обґрунтувати організаційно-економічний механізм управління навколишнім середовищем.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Основними напрямками вдосконалення економічного механізму екологічного управління є модернізація існуючих регуляторів, здійснювана одночасно з розробкою і впровадженням у практику нових ринкових інструментів. Світовий досвід показує, що система екологічного менеджменту залежить від ефективності економі-

чного механізму природокористування, який базується на збалансованому поєднанні регуляторів примусово-обмежувального характеру з регуляторами стимулюючо-компенсаційного характеру, які, в свою чергу, забезпечують сприятливі умови для природозбереження, а також для забезпечення екологічно безпечних технологій і методів господарювання [1, с. 62].

У багатьох країнах світу щодо вирішення еколого-економічних проблем природокористування нагромаджений значний досвід: створені ефективні організаційні структури та дієвий механізм правового регулювання охорони та раціонального використання природних ресурсів.

Розвиток економіки, за якого практично виключається ризик виникнення великомасштабних катастрофічних явищ на національному та інтернаціональному рівнях, а витрати ресурсів є найменшими, найповніше відповідає ефективній системі стратегії управління безпеки. В такому випадку в основу безпечного варіанта економічного зростання може бути покладена така структура економіки країни, яка передбачає зміни на користь галузей, що задовольняють потреби людини, при значному зниженні частки ВПК, скорочення виробництва, озброєння, енергоспоживання та енерговиробництва, виробничих інвестицій [6, с. 75].

На жаль, в Україні система економічного механізму екологічного регулювання практично виключає функціонування механізмів кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цінового заохочення екологічно-конструктивної діяльності. Крім того, потребують удосконалення та подальшого розвитку механізми надання субсидій на формування екологічної інфраструктури, національного ринку екологічних послуг [2, с. 78; 3, с. 99].

Під екологічним управлінням прийнято розуміти поетапний процес розробки й реалізації стратегічних і тактичних рішень, спрямованих на раціональне використання та охорону навколишнього природного середовища на організаційних, економічних і правових засадах.

Механізм екологічного управління передбачає комплексне поєднання і використання адміністративно-правових, економічних, фінансово-кредитних, соціально-політичних, морально-психологічних та інших інструментів і стимулів.

Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою — це цілісна сукупність методів та інструментів управління, за допомогою яких організуються, регулюються і координуються процеси природокористування в сукупності з виробничими і соціально-економічними процесами, забезпечується належний рівень екологічної безпеки виробництва і споживання, відтворюється якість природного середовища як специфічного суспільного блага [4, с. 34; 5, с. 167].

У відповідності з загальними принципами управління основними складовими його структури є три елементи: об'єкт управління, засоби управління, мета управління.

До об'єктів управління належать взаємозв'язки окремих технологічних процесів щодо навколишнього середовища, а також сумарна дія виробництв, галузей і всього господарства в цілому.

Водночас разом з інтеграцією виникає необхідність виокремлення як об'єкта управління деяких територій, які виходять за рамки окремих адміністративних чи економічних районів, які називаються екологічними регіонами (наприклад, басейн р. Дніпро, озеро Світязь, Чорне море тощо).

Особливості сфери природокористування та охорони навколишнього природного середовища як об'єкта управління визначають методи здійснення основних функцій управління, вибір організаційних структур і механізмів.

До управління всім комплексом заходів щодо охорони довкілля відноситься збір інформації, визначення і прийняття управлінських рішень, регулювання і контроль їх виконання.

У рамках існуючої організаційної структури разом із плануванням конкретних заходів здійснюється прогнозування розвитку взаємодії з навколишнім середовищем, оптимізація рішень, обґрунтування підходу до визначення економічних показників, паспортизація, стандартизація, контроль і правові основи природокористування.

До основних ланок механізму управління природокористуванням й екологічною безпекою відносять сукупність адміністративно-контрольних та економічних інструментів.

В Україні потрібно застосувати з урахуванням світового досвіду прямі й непрямі методи еколого-економічного регулювання, зокрема:

- встановлення економічних обмежень на господарську діяльність;
- створення систем екологічної сертифікації, послуг та інших об'єктів;
- впровадження в практику процедури заявки про вплив на навколишнє середовище;
- ліцензування господарської та іншої діяльності;
- комплексна еколого-економічна експертиза;
- створення екологічно справедливого ринку, де не отримує переваг у конкурентній боротьбі продукція з найгіршими екологічними характеристиками або яка виробляється за технологіями з відносно нешкідливим впливом на навколишнє середовище, а також знімається з обігу на ринку продукція, небезпечна для здоров'я і навколишнього середовища;
- зміна податкової політики в галузі охорони та раціонального використання довкілля;
- запровадження системи екологічного страхування (з прийняттям Закону "Про екологічне страхування");
- запровадження системи екологічного аудиту;
- врахування природного фактора при економічній оцінці господарських рішень.

До управління природокористуванням відносяться органи місцевого самоврядування. Надання місцевим радам владних повноважень як головному ланцюгу самоуправління, що відповідає за комплексний економічний і соціально-екологічний розвиток на своїх

територіях, визначає функції місцевого рівня в системі регіонального управління навколишнім середовищем. До його компетенції повинна входити конкретизація і реалізація на місцях загальнодержавної стратегії охорони навколишнього середовища: встановлення гранично допустимих норм забруднення та викидів, застосування економічних регуляторів природокористування (місцевих податків і податкових пільг, дотацій, премій, компенсаційних і штрафних платежів за завданий збиток); уведення обмежень на виробничу діяльність, пов'язану з охороною навколишнього середовища; визначення порядку екологічного страхування підприємств.

Розміщення нових підприємств, які негативно впливають на навколишнє середовище локальних місцевостей, повинно здійснюватись лише за погодження з відповідними органами самоуправління з гарантією умов, які диктуються турботою про екологічну безпеку. Одним із прийнятних для цього механізмів є спеціальна угода між місцевими органами управління, урядами країни та господарськими суб'єктами про розміщення екологічнобезпечних потужностей і пов'язаних з ним компенсацій.

В умовах ринкових методів господарювання економічна відповідальність підприємств і організацій за результати виробничої діяльності повинна бути віднесена і до її економічних наслідків.

Досвід розвинутих країн з ринковою економікою показує, що системи регулювання якістю навколишнього середовища можуть бути жорсткими, конфронтаційного типу чи, навпаки, м'якими, спрямованими на відповідне співробітництво влади з виробниками щодо проблем, які розглядаються. У першому випадку економічний механізм передбачає штрафи і податкові заходи "залякування" виробників, які забруднюють навколишнє середовище, у другому — каральні санкції присутні, але наголос робиться на всілякого роду пільги, заохочення затрат виробників на запобігання забруднень. Більшість країн, почавши з "конфронтації", переходять до "підтримки", але є і зворотні приклади (ФРН, де зараз активно обговорюється проблема "екологічного" податку). В результаті сьогодні найпоширенішими є "змішані" системи, що стимулюють ресурси збереження і захист навколишнього середовища. Зрозуміло, що економічні важелі в них підкріплюються реальними організаційними заходами.

Отже, організаційно-економічний механізм управління навколишнім середовищем включає, таким чином, такі системи:

- територіальне прогнозування і програмування стану навколишнього середовища,
- економічне стимулювання ресурсощадної і середовищно-захисної діяльності підприємства;
- організаційні заходи, які забезпечують виконання природоохоронних робіт.

Кінцевою метою такого механізму є "екологізація" прийняття господарських рішень на рівні підприємств і організацій, які передбачали б охорону навколишнього середовища як невід'ємну частину внутрішнього

підприємницького планування: підприємства, які діють у відповідності з внутрішніми критеріями економічної ефективності (в рамках прийнятого природоохоронного законодавства), у підсумку забезпечують прийнятні для суспільства, визначені в територіальних програмах рівні якості навколишнього середовища й екологічної безпеки.

Система обґрунтування розвитку територій і передпроектних розробок щодо вибору певних господарських рішень, яка склалася при переході до ринкової економіки, вимагає корінних змін щодо врахування екологічних вимог. Вона сформувалася як інструмент централізованого адміністративного управління народним господарством і директивного планування. Всі охоплюючі її розробки за напрямками і змістом можуть бути об'єднані в дві групи.

Перша включає галузеві (республіканські) схеми розвитку і розміщення галузей народного господарства і промисловості, проекти земле- і лісопорядкування, обласні, районні, міські схеми інженерних мереж енерго- і водопостачання, водовідведення, транспорту, меліоративного і гідротехнічного будівництва тощо (техніко-економічні обґрунтування — ТЕО), будівництва великих і складних підприємств та споруд, схеми розвитку ТПК, галузевих територіальних програм. У цих проектуваннях наголос робиться на виробничо-економічні питання. Соціально-екологічні екскурси мають службовий, підлеглий характер: питання, пов'язані з охороною навколишнього середовища, нерідко розглядаються як такі, що "нав'язані" додатково і не впливають на вибір рішень, а природоохоронні заходи, які пропонуються, як правило, неповні, розрізнені, ігнорують багато питань, не враховують витрат.

Соціально-екологічним проблемам присвячені проектування другої групи: містобудівельні документи (регіональні схеми розселення, схеми й проекти районного планування, містобудівельні програми, ТЕО і генеральні плани розвитку міст, схеми та проекти національних парків, курортних районів тощо), природоохоронні документи (комплексні схеми охорони природи країни і великих регіонів, територіальні комплексні схеми охорони природи областей, окремих міст і районів, регіональні програми охорони навколишнього середовища).

Особливість більшості природоохоронних проектувань полягає в тому, що в них, на відміну від територіально-містобудівельних проектів, увага приділяється не функціонально-планувальним, а виробничо-технологічним питанням, пов'язаним з технікою захисту навколишнього середовища, заходам щодо економії її природних ресурсів, утилізації відходів, впровадженню маловідходних технологій. Водночас і в тих, і в інших соціально-економічних розробках не передбачені альтернативні заходи, не продумані питання ефективності, фінансового забезпечення та інші, які відносяться до реалізації проектних заходів, недостатній зв'язок із завданнями економічного розвитку територій.

Майже на всіх державних підприємствах розроб-

лено схеми структурних взаємозв'язків служби охорони природи з підрозділами виробництва, які охоплюють питання контролю з охорони навколишнього середовища. Практика свідчить, що все те, що було виявлене в результаті контролю, і приховувалося, і не виконувалося. Однак треба зазначити, що організаційна природоохоронна робота на різних виробництвах організована по-різному. Розробкою заходів і планових показників щодо охорони навколишнього природного середовища займаються різні підрозділи виробництва, а тому немає єдиного підходу до організації природоохоронного планування і розподілу функцій між окремими групами і виконавцями. Тому для поліпшення роботи з охорони навколишнього середовища на виробництвах потрібний новий, ефективніший підхід. Ця робота має бути типовою для всіх підприємств і проводитися за допомогою менеджменту і маркетингу.

Управління охороною навколишнього середовища на виробництві має здійснюватися головним інженером з використанням комунікаційної мережі, яка забезпечує обмін інформацією з питань охорони навколишнього природного середовища та економіки природокористування. Якість обміну інформацією впливає на швидкість реалізації програм підвищення ефективності в цій галузі. Керівники виробництва, що забезпечують якісне збереження навколишнього природного середовища, — це ті керівники, які широко користуються можливостями комунікаційної мережі та послугами фахівців-екологів.

Робота всіх служб на виробництвах має бути побудована з урахуванням раціонального використання природних ресурсів і охорони природного середовища від різних видів забруднень.

В організації природоохоронної роботи в усіх службах підприємства центральною спрямовуючою ланкою має бути служба маркетингу і менеджменту. Вона зобов'язана здійснювати політику реалізації відходів виробництва і зменшення витрат на право на викиди. Зазначимо, що продаж права на викиди повинен проводитися за таким принципом, щоб сума викидів шкідливих речовин на території не перевищувала асиміляційної здатності природних процесів до самоочищення. Згідно з цим будівництво цеху або реконструкція старого джерела забруднення дозволяється за умови, що додаткові викиди від них компенсуються скороченням викидів від інших джерел. Цехи, які змогли скоротити їхні обсяги до рівня, нижчого від установленого, отримують право на розміщення дозволених залишків викидів у "банках" і на використання їх для свого подальшого розширення або для продажу зацікавленим господарствам за межами заводу.

Справедливо вважається, що питаннями охорони навколишнього природного середовища та раціонального його використання має займатися насамперед держава. Тому ми пропонуємо ввести до системи управління охороною навколишнього природного середовища на підприємствах державного інспектора з цієї справи або державну природоохоронну лабо-

раторію, які мають застосовувати свої примусові методи роботи на підприємствах і поступово вдосконалювати ринково-економічні важелі впливу на персонал підприємства. Тут треба зазначити, що, безумовно, жодне підприємство добровільно не надасть можливості державній природоохоронній службі розташуватися на своїй території і включитися в управління охороною природи без відповідної постанови Верховної Ради України або постанови Кабінету Міністрів.

Механізм контролю природоохоронної діяльності на підприємстві з боку державної природоохоронної служби має визначити Мінекобезпеки України. Контроль за охороною навколишнього природного середовища у приватних фірмах має здійснюватися тільки державними природоохоронними службами шляхом застосування адміністративних та ринково-економічних заходів впливу.

### ВИСНОВКИ

Отже, серед глобальних проблем, зумовлених сучасною науково-технічною революцією, однією з найбільш гострих, складних і багатоаспектних є проблема раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів від забруднення, деградації і виснаження. Насамперед, це стосується земель — найважливішої складової частини біосфери. Високий рівень концентрації важкої промисловості, необґрунтовані масштаби сільськогосподарського освоєння територій, технократичний детермінізм та екологічний волюнтаризм при розвитку і розміщенні продуктивних сил, фінансування та здійснення природоохоронних заходів за залишковим принципом, тобто все те, що мало місце ще кілька десятиріч тому в розвинутих країнах Заходу, зумовило там гостру екологічну кризу.

#### Література:

1. Веклич О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання // Економіка України. — 2008. — № 10. — С. 62.
  2. Веклич О., Яхеєва Т. Урахування природного капіталу як базового компонента економічного розвитку країни // Економіка України. — 2005. — № 12. — С. 73—80.
  3. Кирсанова Т.А., Кирсанова Е.В., Лукьянихин В.А. Экологический контроллинг — инструмент экоманеджмента / Под ред. Лукьянихина В.А. — Сумы: Козацький вал, 2004. — 222 с.
  4. Пахомова Н., Рихтер К. Экономический анализ экологического права // Вопросы экономики. — 2003. — № 10. — С. 34.
  5. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / За загальною редакцією чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. — К.: ЗАТ "Нічлава", 2006. — 704 с.
  6. Федорищева А., Бутрим О. Техногенно-екологічна ситуація в Україні та управління рівнем її безпеки // Економіка України. — 1998. — № 5.
- Стаття надійшла до редакції 18.03.2011 р.*