

І. О. Драган, доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник
ДУ "Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку НАН України"

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено напрями реалізації державної політики природокористування на основі комплексної системи управління. Досліджено шляхи оптимізації співвідношення стану природного середовища та темпів розвитку суспільства.

Ключові слова. Державне регулювання, забруднення довкілля, нормативне регулювання, природокористування, проблема екологізації, ринковий механізм.

It's formed principles of state policy of nature based on an integrated management system. The ways of optimizing the environment and pace of development.

Kew words. State regulation, environment pollution, normative regulation, management of nature, problems of ecologization, market mechanism.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). В умовах глобального розвитку економіки України необхідним є врахування екологічного обмежувального чинника розвитку соціально-економічних систем. Більшість уявлень про природокористування досить обмежено, звужено, оскільки традиційно розглядаються проблеми використання природних ресурсів, до того ж на перших етапах їх освоєння та використання, а також проблеми охорони природи та боротьби із забрудненням довкілля як результатом економічного розвитку. Такий підхід до розуміння природокористування не забезпечує комплексного розв'язання проблем, що виникли в цій сфері. Потрібні принципово нові підходи.

© **І. О. Драган, 2011**

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Дослідженню екологічних проблем природокористування присвячено праці А. М. Бронштейна, Б. В. Буркинського, С. А. Генсірука, М. І. Долішнього, В. С. Кравціва, М. С. Нижник, С. М. Стойка, А. І. Тарасова, К. К. Ткаченка, S. J. Callan, W. S. Gates. Соціально-економічні аспекти природокористування висвітлювались у працях М. М. Амірханова, А. Е. Бабинця, О. Ф. Балацького, О. В. Врублевської, Т. П. Галушкіної, В. Н. Герасимовича, А. В. Гідбута, Е. В. Гірусова, А. А. Голуба, К. Г. Гофмана, Л. С. Гринів, О. В. Живицького, В. М. Кислого, Ю. Ю. Туниці та ін. Проте значна частина досліджень з удосконалення економічного механізму регулювання використання та охорони природних ресурсів не враховує специфіки рекреаційного природокористування.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання). Покращання ситуації, що склалась, потребує особливої уваги до ґрунтовних наукових розробок щодо засад державної політики природокористування на основі комплексної системи управління і висвітлення шляхів оптимізації співвідношення стану природного середовища та темпів розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Сучасна екологічна ситуація, незворотність взаємовпливів у системі "суспільство – природа" потребують суттєвих трансформацій існуючих економічних відносин і корегування ринкових механізмів. Держава і представники громадянського суспільства (неурядової організації, органи місцевого самоврядування) покликані встановити систему законів, прав і відповідальності, розробити комплекс механізмів, імplementованих у ринкові й чітко контролювати виконання затверджених вимог. Такий тип політики існує у США і країнах Західної Європи. Зокрема, американська модель екологічної політики – це тісна інституціоналізована взаємодія держави і представників громадянського суспільства. Держава підтримує ринкові "правила гри", при цьому не стаючи на бік ні екологічних організацій, ні промислового сектора. Одночасно воно санкціонує створення інститутів, у межах яких пропонує представникам громадянського суспільства самим розв'язувати суперечності, що виникають між ними [1, 286]. У Європі менше поширений формально-інституціональний характер екологічної політики. Тут політики обмежуються мінімумом екологічних законодавчих актів і представницьких інститутів, але активніше працюють з бізнесменами й екологічною громадськістю за відкритої підтримки державою останніх. Важлива колективна участь в ухваленні рішень. На нашу думку, найбільш демократичним методом політики є делегування державою повноважень у прийнятті певних рішень громадам, яких це рішення торкнеться в першу чергу.

За останні роки більша частина світу зробила три важливих вибори:

- 1) бажаною формою політичного ладу визнана демократія;
- 2) домінуючою формою економічного устрою є модифікований вільний ринок;
- 3) більшість людей усвідомлює себе органічною частиною глобальної цивілізації, що допомагає

краще збагнути наш моральний обов'язок перед майбутнім. Навіть країни, які офіційно все ще перебувають в опозиції до демократії та ринкових відносин, потроху просуваються в цьому напрямі [2, 70–71].

Крім того, світове співтовариство визнало необхідним перехід на засади сталого розвитку. У доповіді Міжнародної комісії з навколишнього середовища “Наше спільне у майбутнє” зазначено, що досягнення сталого розвитку потребує таких передумов:

- політична система, яка здатна забезпечити участь широкої громадськості у прийнятті рішень;
- економічна система, яка могла б забезпечити розширене виробництво та технічний прогрес на власній міцній базі;
- соціальна система, котра здатна забезпечити зняття напружень, що виникають за умов негармонійного економічного розвитку;
- система ефективного виробництва, зорієнтованого на збереження еколого-ресурсної бази;
- технологічна система, яка могла б стимулювати постійний пошук нових рішень;
- міжнародна система, що сприяла б усталеності торговельних та фінансових зв'язків;
- досить гнучка, здатна до самокорегування адміністративна система [3, 69].

Наслідком реалізації цих передумов має бути переорієнтація сучасного екологічно небезпечного природокористування, функціонування виробничих систем, переосмислення засад та стратегій подальшого існування соціуму. Отже, потрібен глобальний план розвитку, який поєднував би розмах і довготривалість, комплексність та всебічність, досягнення консенсусу в ідеологічних поглядах на майбутнє, формуванні екологоорієнтованого світогляду, цінностей, основоположних політичних, економічних та етичних принципів, створення моделі життєздатного суспільства з розв'язанням проблем наукового, економічного, технологічного, політико-правового та світоглядного рівнів.

Для України ці процеси складніші, оскільки слід розв'язувати проблему екологізації розвитку економіки в умовах становлення ринкових відносин, не маючи ні досвіду ринкового господарювання, ні досконалої нормативно-правової бази регулювання сфери природокористування з позицій сталості.

Як зазначає О. Веклич, “об'єктивний аналіз екологічної ситуації, що склалася в Україні, свідчить про стійке загострення взаємовідносин суспільства і природного середовища. Парадоксально, але зубожіння народу, погіршення соціальних та екологічних умов проживання відбувається за наявності значного природно-ресурсного потенціалу країни” [4, 95]. Брак комплексності та вираженості в реалізації ринкових реформ призвів до того, що в Україні не відбулося глибокої трансформації економічної системи. Відсутність чітких екологічних імперативів у державному регулюванні унеможливило стабілізацію соціально-екологічних процесів, не кажучи про економічне піднесення. Постає необхідність розв'язання проблеми створення ефективної системи управління природокористуванням, що означає не просто коригування нинішньої економічної політики, а перехід до принципово іншої – еколого-економічної моделі ринкових реформ [4, 96].

На основі вивчення процесів, які відбуваються у сфері рекреаційного природокористування, можна зробити висновок, що перехід до переважно ринкових відносин має супроводжуватися дійовими заходами екологічного та соціального спрямування для забезпечення оптимальності розвитку й уникнення неузгодженості інтересів, які виникають найчастіше поза ринком, де немає ринкового механізму або він обмежений, як у сфері рекреаційного природокористування.

Отже, існуючі економіко-правові механізми за умови їх незмінності, без упровадження надійних природоохоронних регуляторів під час формування ринкових відносин призведуть до негативних наслідків. Маємо на увазі, що в умовах конкуренції, намагання отримати якомога більші прибутки в найближчий період, підприємці використовуватимуть екстенсивні форми рекреаційного природокористування, приховуватимуть шкідливі викиди, результати надмірної експлуатації, щоб запобігти штрафам тощо. Тобто всі нововведення повинні бути екологічно орієнтованими, базуватись на виборі найкращих альтернатив використання природних ресурсів, ресурсоощадних технологій тощо.

З вироблених науковцями підходів щодо розв'язання екологічних та економічних суперечностей найбільш прийнятне для України забезпечення соціально-економічного зростання в умовах одночасного подолання екологічної кризи на основі взаємозалежної, взаємопов'язаної дії ринкових механізмів і обов'язкового державного регулювання природокористування. Ринкові трансформації слід розглядати як “рушійну силу, причину процесу створення і забезпечення здатності економіки до функціонування в умовах переходу до ринкових відносин” [5, 20]. Погоджуючись із цим, хочеться наголосити на необхідності розвитку і врахуванні впливу громадських та наукових інституцій.

Таким чином, перебіг ринкових зрушень у сфері рекреаційного природокористування не може бути швидким та спонтанним. Потрібно зважено підійти до формування державної політики природокористування на основі комплексної системи управління з використанням економічних, адміністративних, законодавчо-правових інструментів, які забезпечили б доступність, збереження, поліпшення, ефективне використання та відновлення природних рекреаційних ресурсів.

Тому є необхідність продовжувати пошуки шляхів оптимізації співвідношення стану природного середовища та темпів розвитку суспільства. Це можна досягти шляхом екологоорієнтованої структурної перебудови економіки, що передбачає інвестування екологічно безпечних технологій, фінансування превентивних заходів з охорони довкілля для недопущення його подальшої деградації, структурних змін у системі природокористування, прогнозування антропогенних навантажень у межах самовідтворення природних систем. Це передбачає зміну існуючої економічної парадигми на нову, що забезпечуватиме збалансований розвиток.

Практично йдеться про необхідність розробки системи переходу сфери природокористування країни загалом і рекреаційного зокрема на засади екологоорієнтованого розвитку з широким використанням ринкових механізмів та ситуативного державного регулювання. Це повинна бути достатньо гнучка, але стабільна система побудови взаємовідносин між суб'єктами господарювання, державою, відповідними контрольними структурами. В цьому контексті важливим для розвитку рекреаційного природокористування є подальша приватизація, роздержавлення для усунення монопольного становища держави, розмежування об'єктів загальнонаціонального, регіонального, місцевого рівнів власності. Це важливо з позицій чіткого визначення, по-перше, відповідальності за недосконале природокористування; по-друге, отримувача вигод від використання, збереження природних рекреаційних ресурсів (ПРР) та чистоти довкілля; по-третє, цінності певного ПРР та встановлення на нього відповідної ринкової ціни, оскільки реальні ціни ПРР є ефективним важелем у ринковому механізмі. Крім цього, необхідно врахувати високу соціальну цінність ПРР та соціальну спрямованість рекреаційного природокористування.

Особливо важлива роль держави тепер, коли на ринку рекреаційних послуг немає зацікавленості задовольняти потреби малозабезпечених верств населення, що робить недоступними для них цінні рекреаційні ресурси. Механізм регулювання, опираючись на аналіз та прогноз характеристик ринку, повинен слугувати засобом перетворень соціально-економічних умов життя суспільства і забезпечити вирівнювання негативних дій ринку у соціальній сфері. Ступінь впливу держави на ринковий простір, його форми мають визначатися характером проблем національної економіки, яка має будуватися на соціальних та екологічних пріоритетах.

Для України найбільш актуальне, на нашу думку, формування домінуючої державної позиції у таких сферах:

- нормативно-законодавчого забезпечення, охорони довкілля;
- розвитку відносин власності;
- засад формування ринку нерухомості загалом і землі зокрема;
- прийняття і реалізації ефективної концепції платного природокористування;
- формування системи фінансів природокористування;
- запровадження системи відповідальності за завдані збитки рекреаційним територіям та ресурсам через екологічні правопорушення;
- формування і ведення системи кадастрів рекреаційних ресурсів або/і виокремлення рекреаційного фонду, що забезпечить відособлення тієї частини території України, яка завдяки специфічним корисним властивостям повинна мати цільовий характер використання;
- розробки та запровадження системи економічних стимулів за раціональне використання ПРР, їх відтворення, підвищення атракцій рекреаційних територій.

Отже, перехід до ринкових відносин має супроводжуватися дійовими корегуючими заходами, про що неодноразово говорили науковці [6, 390; 7, 79; 2, 105; 8, 93]. Тому розглядається необхідність розробки концептуальних засад соціоекологоорієнтованого ринку рекреаційних ресурсів (СЕОРРР). Екологічний імператив домінує у цій концепції, оскільки нинішні реалії господарювання демонструють обмеженість природних ресурсів і асиміляційного потенціалу природи, що обумовлює необхідність визначення меж, у яких біосфера ще здатна витримувати антропогенні навантаження. При цьому у світогляді людей має домінувати уявлення про самоцінність природи, її унікальність, на чому й повинні базуватися нові стратегії природокористування. Необхідність формування нової, екологічно орієнтованої моралі, етики, світогляду надзвичайно важливе завдання, проте це тривалий і складний шлях, який мусить супроводжуватися негайними дійовими заходами, здатними формувати нові принципи, форми, навички господарювання для унеможливлення вичерпання, деградації природних ресурсів, поглиблення екологічної кризи. Стосовно рекреаційного природокористування – втрати рекреаційної привабливості, атракцій рекреаційних ландшафтів, їх різноманіття і стійкості, використання рекреаційних ресурсів в інших сферах діяльності. Практику господарювання важливо будувати на основі стійких мотиваційних механізмів позитивного і негативного спрямування, важелі та інструменти яких примушуватимуть природокористувачів ефективно використовувати ПРР, берегти чистоту довкілля, у разі деструктивного природокористування – відповідати за завдані збитки, у разі поліпшення якості ресурсів – отримувати додаткові вигоди. Тому оптимальним шляхом розвитку відносин у сфері рекреаційного природокористування є їх подальша трансформація в соціоеколого-орієнтований ринок рекреаційних ресурсів.

Вважаємо, що для переходу на таку модель в Україні є певні передумови, які враховуватимуться в обґрунтуванні теоретико-методологічних підстав цієї моделі. Основні з них такі:

- 1) створення цілісної законодавчої системи екологічного права, що охоплює питання вивчення, експлуатації, економічного використання й охорони природних ресурсів, а також порядку застосування цих законів і правових норм;
- 2) ведення Земельного кадастру України;
- 3) створення поресурсних кодексів (земельного, водного, надр, лісового);
- 4) вивчення й облік запасів природних ресурсів; оцінка природно-ресурсного потенціалу;
- 5) аналіз і прогнозування ресурсної бази економіки і підтримки якості навколишнього середовища;
- 6) розробка державних програм комплексного освоєння і невиснажливої експлуатації природних ресурсів;
- 7) упровадження плати за використання природних ресурсів;
- 8) розробка системи санкцій за порушення раціонального природокористування;
- 9) здійснення екологічної експертизи об'єктів і процесів з метою обґрунтованого висновку про їх відповідність екологічним вимогам.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Усі екологічні проблеми важливі та взаємопов'язані. Однак невирішеними лишаються питання забезпечення контролю за дотриманням законів, стандартів, норм і лімітів, що стосуються експлуатації й охорони природних ресурсів; нормативне регулювання; контроль відомчих оцінок запасів і потреб у ресурсах; перевірка основних економічних показників використання природних ресурсів; контроль за ліцензуванням; дотримання суспільних інтересів під час використання природних ресурсів; проведення екологічної атестації та паспортизації підприємств і територіально-виробничих комплексів; формування оптимальної організаційної структури державного управління екорозвитком; розмежування прав і обов'язків щодо управління природними ресурсами між різними відомствами у забезпеченні тісної міжгалузевої координації регулювання й контролю за умовами використання ресурсів; розмежування прав власності та повноважень щодо управління природними ресурсами між органами державної і місцевої влади; формування єдиної інформаційної системи природно-ресурсного моніторингу; організація наукових досліджень і технічних пошуків у всіх сферах природокористування.

Список використаних джерел

1. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
2. Толстоухов А. В. Екобезпечний розвиток: пошуки стратегем : [монографія] / А. В. Толстоухов, М. І. Хилько ; Інститут філософії ім. Сковороди Г. С. НАН України ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К. : Знання України, 2001. – 333 с.
3. Міщенко В. С. Дієвість економічних підойм екологічної політики чи “Забруднювач платить” / В. С. Міщенко // Економіка України. – 2002. – № 7. – С. 62–69.
4. Веклич О. Теоретичні засади еколого-економічної моделі ринкової реформи в Україні / О. Веклич // Экономические инновации. – 2005. – Вып. 7. – С. 95–99.
5. Буркинський Б. В. Природопользование: основы экономико-экологической теории / Буркинський Б. В., Степанов В. Н., Харичков С. К. ; НАН Украины; Институт проблем рынка и эколого-экономических исследований. – Одесса, 1999. – 350 с.
6. Біла С. Структурна політика в системі державного регулювання трансформаційної економіки / Біла С. ; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Бібліогр. : С. 386–402.
7. Гулич О. І. Чинники регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О. І. Гулич // Економіка України. – 2005. – № 5. – С. 78–82.
8. Хвесик М. А. Економіко-правове регулювання природо-користування / Хвесик М. А., Горбач Л. М., Кулаковський Ю. П. – К. : Кондор, 2004. – 523 с.