

Є. Г. Карташов,

д. н. з держ. упр., завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін,  
Інститут менеджменту та психології НАПН України, м. Київ

## ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

E. Kartashov,

Doctor of Public Administration, head of project management disciplines  
and zahalnofahovyyh Institute of Management and Psychology NAPS Ukraine, Kyiv

### NATURE EFFICIENCY TOOLS

*Встановлено, що інструментарій підвищення ефективності природокористування, як і будь-яка інша система, базується на певних принципах, основними з яких є такі: систематичності спостережень за станом навколишнього природного середовища та техногенними об'єктами, що впливають на нього; своєчасності отримання й обробки даних спостережень; комплексності використання екоінформації; об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозової екоінформації та узгодженості нормативного, організаційного й методичного забезпечення екологічного моніторингу; сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення її складових; оперативності доведення екоінформації до підприємств, організацій та установ; доступності екологічної інформації населенню України та світовій спільноті. Уточнено зміст управління у сфері природокористування та охорони довкілля. Проведено аналіз формування господарського механізму екорозвитку, що передбачає його регіоналізацію. Визначено мету комплексного природокористування як створення організаційно-правових передумов для практичної реалізації права громадян на сприятливе навколишнє середовище і переходу до стійкого екологічно безпечного розвитку.*

*Established that the tools increase the efficiency of nature, like any other system is based on certain principles, the main ones are: systematic observations of the natural environment and man-made objects that affect it; timely receipt and processing of observation data; ekoinformatsiyi complexity of use; primary objective, analytical and predictive ekoinformatsiyi and consistency of regulatory, organizational and methodological support environmental monitoring; technical interoperability, information and software of its components; ekoinformatsiyi bring efficiency to businesses, organizations and institutions; availability of environmental information to the public in Ukraine and the world community. Meaning specified in environmental management and environmental protection. The analysis of the economic mechanism of formation Ecodevelopment that provides its regionalization. Stated purpose complex nature as creating organizational and legal preconditions for the practical implementation of the rights of citizens to a healthy environment and transition to environmentally sound sustainable development.*

*Ключові слова: інструментарій, ефективність природокористування, моніторинг, державне управління.  
Key words: tools, efficiency environmental management, monitoring and governance.*

### ВСТУП

Система будь-якої галузі може бути пізнана і використана в практиці нормотворчої діяльності держави і систематизації законодавства лише при визначенні кола суспільних відносин, регульованих нормами цієї галузі права, і тих конкретних правових інститутів, які регулюють типові конкретні суспільні відносини.

Таким чином, на сьогодні інструментарій підвищення ефективності природокористування формується як новий правовий інститут, який має своє соціальне значення, особливості, функціональну роль та місце серед іншої екологічної права як галузі права. Також до цього інституту входять норми, які встановлюють коло суб'єктів правовідносин. Процесуальні норми необхідні для функціонування інструментарія підвищення ефективності природокористування.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Інструментарій підвищення ефективності природокористування сформований з таких субінструментів: аналіз ефективності використання земель, аналіз ефек-

тивності використання вод, аналіз ефективності використання лісів, тваринного світу, аналіз ефективності використання у галузі атмосферного повітря, аналіз ефективності використання рослинного світу.

Метою управління у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища є реалізація екологічного законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Зміст управління у сфері природокористування та охорони довкілля складається з відповідних функцій. Під останніми розуміють визначені екологічним законодавством види діяльності органів управління й інших суб'єктів права, спрямовані на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів та охорону навколишнього природного середовища [1—3].

Екологічна безпека є складовою системи національної безпеки разом з військовою, політичною, економічною, епідеміологічною й іншими видами безпеки. Забезпечення національної безпеки України в екологічній сфері стає актуальним напрямом діяльності органів державної влади. До пріоритетних напрямів у галузі екологічної безпеки належать:

- боротьба із забрудненням природного середовища за рахунок підвищення рівня безпеки технологій, пов'язаних з похованням і утилізацією токсичних промислових і побутових відходів;
- боротьба з радіоактивним забрудненням;
- створення екологічно безпечних технологій;
- раціональне, збалансоване, синергетичне використання природних ресурсів.

При цьому під екологічною безпекою регіону розуміється відсутність загрози для навколишнього середовища, де дотримується захищеність життєво важливих інтересів громадян, суспільства, відтворення ресурсів, а також захищеність від внутрішніх і зовнішніх впливів, негативних процесів і тенденцій розвитку, що створюють загрозу здоров'ю людей, біологічній різноманітності і стійкому функціонуванню екологічних систем.

Загроза виснаження природних ресурсів і погіршення екологічної ситуації в країні перебуває в прямій залежності від рівня розвитку економіки і готовності суспільства усвідомити важливість цих проблем.

Заставою забезпечення екологічно безпечного економічного розвитку для регіону є гнучка політика, що виключає шаблони в екологічному нормуванні. В умовах розвитку ринкових відносин основними напрямками в цій сфері є такі:

- екологічно обгрунтоване розміщення продуктивних сил;
- екологічно безпечний розвиток промисловості, сільського господарства, енергетики, транспорту і комунального господарства в рамках тиску на навколишнє середовище;
- раціональне, збалансоване, синергетичне використання природних ресурсів;
- запобігання виникненню суперечностей між розвитком продуктивних сил і збереженням екологічної рівноваги;
- забезпечення природного розвитку екосистем у територіях, що особливо охороняються, збереження та відновлення природних комплексів при вирішенні територіальних проблем;
- удосконалення економічного механізму управління у галузі охорони навколишнього середовища і природокористування.

На сьогодні екологічне районування (за коефіцієнтом екологічної ситуації) стало передумовою вдосконалення територіального розвитку економіки і має важливе значення для організації раціонального управління нею. Слід зазначити, що регіональний характер природокористування зумовлений таким:

- ресурси екосистеми кожного регіону відносно відокремлені в часово-просторовому плані від інших регіонів;
- ефект і збиток, викликані господарською діяльністю, виявляються, перш за все, на конкретній території;
- кількісна і якісна характеристика сільськогосподарського та промислового виробництва й використання природних ресурсів, розміщення продуктивних сил і демографічні процеси мають також регіональний характер.

Тому формування господарського механізму економічного розвитку передбачає його регіоналізацію, що означає перехід до такої моделі соціально-економічного розвитку, яка зважає на економічну й екологічну специфіку регіону, забезпечує баланс між темпами зростання і темпами відновлення якості середовища. Кожен регіон має свій ресурсний потенціал, рівень залучення його в господарську діяльність і стан навколишнього природного середовища, асиміляційний потенціал. У зв'язку з цим екологічний зміст стійкого розвитку регіонів полягає в:

- запобіганні надмірних навантажень на природне середовище, що призводять до руйнування його асиміляційних функцій;
- раціональному та збалансованому використанні природних ресурсів;
- підтримці таких пропорцій у природокористуванні, при яких гарантується ресурсне забезпечення поколінь, що живуть, і майбутніх;
- узгодженості з господарською ємністю екосистеми розвитком промислового виробництва;
- розвитку збалансованої системи сільського господарства на основі родючості ґрунтів, убезпеченні їх від ерозії та забруднення; використанні екологічно чистих технологій;
- оздоровленні санітарно-епідеміологічної обстановки;
- виконанні природоохоронних заходів, що фінансуються з різних джерел.

Метою комплексного природокористування має стати створення організаційно-правових передумов для практичної реалізації права громадян на сприятливе навколишнє середовище і переходу до стійкого екологічно безпечного розвитку.

До завдань, що забезпечують виконання названих цілей, слід віднести: закріплення пріоритету збереження екосистем у природокористуванні в соціально-економічних програмах розвитку всіх рівнів, що приймаються; встановлення порядку прийняття рішень з комплексного управління природокористуванням, який має входити до структури управління екологізацією виробництва й управління всіх рівнів; впровадження в практику ліцензій і договорів на комплексне і збалансоване природокористування: організацію і забезпечення функціонування єдиної територіальної інформаційної системи, що дає змогу об'єктивно проводити комплексне інтегральне оцінювання стану навколишнього середовища, природо-ресурсного потенціалу регіону (екологічний моніторинг) у рамках програм інформатизації; прогнозування динаміки екологічного стану природних територій і визначення екологічних пріоритетів; максимально можливе зниження шкоди від використання одного або декількох природних ресурсів в збиток іншим; екологізацію економіки, що визначає отримання економічного ефекту з урахуванням цілей стійкого розвитку; організація плати за природні ресурси за рахунок повного обліку основних оцінних чинників з урахуванням навантаження, що склалося, на екосистеми; розширення джерел фінансування природоохоронних заходів за рахунок механізму щільності природокористування і системи безперервності екологічного контролю через екосудей та інші форми; підвищення контролю за витрачанням коштів на охорону і відновлення навколишнього природного середовища [4].

Основні принципи раціонального та збалансованого природокористування в регіоні полягають в необхідності:

- поступального економічного розвитку регіону, співвідношенні з темпами відновлення якості навколишнього середовища;
- збереження біологічної різноманітності, що склалася в регіоні, у рамках не тільки усередині, але і поза ними;
- дотримання екосистемних підходів при формуванні державної політики і системи екологічних вимог та обмежень;
- забезпечення пріоритетності екологічно безпечних, маловідхідних й безвідходних виробництв і технологій за рахунок поступової ліквідації застарілого морально та фізично зношеного устаткування;
- обмеження розміщення видів діяльності з несприятливою дією на навколишнє середовище в регіонах з низькою або негативною екологічною ємністю, а також вве-

дення в цих регіонах жорсткіших, порівняно з державними, екологічних обмежень;

— комплексного використання природних ресурсів, що мають багатоціловий характер застосування;

— заборони екологічно небезпечних для здоров'я людини видів діяльності.

Таким чином, полягання екологічної безпеки в Україні в нових суспільно-економічних умовах примушує владу, у тому числі й на регіональному рівні, шукати нетривіальні підходи до системи управління екологічною безпекою.

Екологічний моніторинг як один з інструментів підвищення ефективності природокористування розглядається в комплексному узгодженні з відстежуванням стану використання природо-ресурсного потенціалу і навколишнього середовища не дискретно за видами середовищ, об'єктів користування, а на екосистемній основі. Особливість моніторингу включає необхідність узгодження відстежуваних параметрів середовища з необхідністю прогнозу стану навколишнього середовища. Суть екологічного моніторингу в рамках цієї проблеми має бути спрямована не тільки на відстежування природоохоронних складових природокористування, але й на необхідність узгодження екомоніторингу з моніторингом економічних наслідків управління об'єктами природокористування, узгодження стратегії розробки соціально-економічних програм розвитку країни.

Моніторинг за станом природних об'єктів і об'єктів користування як система контролю ще не задовольняє сучасним вимогам. Немає єдиного координаційного органу моніторингу стану навколишнього середовища. Не розроблені механізми і критерії оцінювання стану спостережуваних об'єктів, особливо в умовах рекреаційної діяльності. Це ставить під загрозу рівень захисту територій і об'єктів, що особливо охороняються. Для досягнення цілей моніторингу необхідна єдина координація його діяльності на рівні незалежних експертів з підключенням наукових організацій. Назріла необхідність екологічного оцінювання господарської діяльності з урахуванням економічної цінності, використовуючи механізм економічного моніторингу.

Перед Україною, як перед усім світом, виникли серйозні екологічні проблеми. Ще в середині минулого століття здавалося, що природні ресурси країни невичерпні. Споживаючи її ресурси, люди мало замислювалися над тим, що економіка й екологія приходять у всю більшу суперечність. Як критерії науково-технічного прогресу приймалися суто технічні й економічні показники. А питання відтворення природних ресурсів, збереження біологічної різноманітності, підтримка екологічної рівноваги ігнорувалася. Не обійшла ця проблема і Україну. Перспективи розвитку ресурсної політики багато в чому залежать від природоохоронної діяльності в країні. Промислове освоєння родовищ йде повільно. Геологорозвідувальні роботи з відтворення мінерально-сировинної бази через відсутність коштів на різних рівнях бюджету практично не ведуться. Водночас наголошується на споживчому дефіциті цілого ряду корисних копалин. Це вуглеводнева сировина, природні меліоранти, підземні води. Частиною державної податкової політики є поповнення бюджету зборами за право користування надрами. Природні території, що особливо охороняються, — це території, у межах яких забезпечується їх охорона від традиційного господарського використання і підтримка їх природного стану для збереження екологічної рівноваги, а також у наукових, навчально-освітніх, культурно-естетичних і рекреаційних цілях.

З метою захисту природних територій, що особливо охороняються, від несприятливого впливу на прилеглі до них ділянках землі і водного простору можуть створюватися охоронні зони з регульованим режимом господарської діяльності. Резервні території — особливо цінні території, що створюють основний при-

родно-ресурсний потенціал і є фондом спадщини майбутніх поколінь, забезпеченим гарантіями його збереження.

Резервними територіями історико-культурного призначення і традиційного природокористування є культурні й охоронні зони навколо них, інші ділянки, що зберігають елементи духовної та матеріальної культури місцевого або національного значення, території, перспективні з археологічного погляду, а також використовувані для традиційних природоохоронних видів господарської діяльності. Резервні території природоохоронного призначення, що володіють набором ознак і якостей, які дають змогу віднести їх у майбутньому до тієї чи іншої категорії природних територій, що особливо охороняються. На них вирішується регульована господарська діяльність, яка не допускає необоротних змін природного середовища. Резервні території ресурсного призначення — це території, природні ресурси яких (поновлювані і непоновлювані, зокрема родовища, не залучені до природокористування) зберігаються для створення екологічно безпечних і економічно ефективних технологій їх видобутку і переробки.

Досвід цивілізованих країн світу доводить, що система освіти — кращий виконавець підготовки молоді до вирішення глобальних завдань. Завданням освітніх установ є формування знань про раціональне використання природних ресурсів, відповідального ставлення до навколишнього середовища.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, основні перспективи еколого-ресурсної політики пов'язані з розширенням сировинної бази для промислового розвитку при неодмінному досягненні цілей з рекреаційної діяльності та захисту територій і об'єктів, що особливо охороняються. Перспективи розвитку вимагають економічного обґрунтування доцільності подальшого нарощування мінерально-сировинної бази, а також економічного обґрунтування змісту величезного фонду територій, що особливо охороняються, і об'єктів. На цій основі необхідне складання довгострокової соціально-економічної програми розвитку України, майбутнє якої все-таки полягає в рекреаційному господарюванні шляхом введення системи збалансованого природокористування, що приведе до адаптивного характеру природокористування.

## Література:

1. Canter L.W. Environmental Impact Assessment. — USA, New York: Mc Graw-Hill, 1996. — 312 p.
2. Clayton T., Radcliffe N. Sustainability: A Systems Approach. — USA, Published in association with WWF, 1996. — 256 p.
3. Economy of Ukraine / N.A. Latynin, A.S. Chernjatin // Public Administration in Central and Eastern Europe. — 2007. — № 2. — P. 78—81.
4. Даций О.І. Зростання якості життя як критерій дій української влади в умовах розвитку інформаційного суспільства // Публічне урядування. — 2016. — № 4 (5). — С. 93—100.

## References:

1. Canter, L.W. (1996), Environmental Impact Assessment [Environmental Impact Assessment], Mc Graw-Hill, New York, USA.
2. Clayton, T. Radcliffe, N. (1996), Sustainability: A Systems Approach [Sustainability: A Systems Approach], Published in association with WWF, New York, USA.
3. Latynin, N. A. Chernjatin, A. S. (2007), "Economy of Ukraine", Public Administration in Central and Eastern Europe, vol. 2, pp. 78—81.
4. Datsij, O.I. (2016), "Increase the quality of life as a criterion actions of Ukrainian authorities in the development of the information society", Publichne uriaduvannia, vol. 4 (5), pp. 93—100.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2017 р.