

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ

Тема 8. Теоретичні основи управління природокористуванням

1. Поняття про управління природокористуванням. Екологічна політика.
2. Екологічний менеджмент.

8.1. Поняття про управління природокористуванням. Екологічна політика.

Сфера використання природних ресурсів: земельних, водних, лісових, надр землі, атмосферного повітря — потребує особливо ретельної організації, оскільки від цього залежить стан економіки держави, здоров'я і добробут народу. Саме тому управління природокористуванням відіграє провідну роль в еколого-економічних відносинах.

Державне управління природокористуванням — це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону НПС, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах.

Згідно з чинним екологічним законодавством **управління в галузі екології** — це урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, що спрямовані на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян (рис. 8.1).

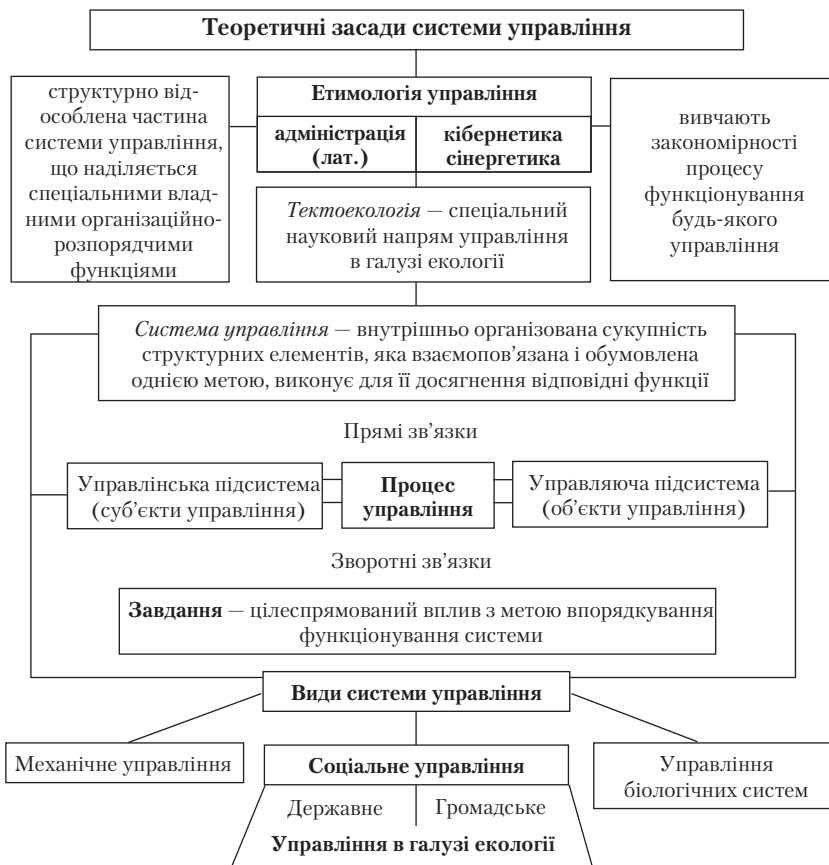


Рис. 8.1. Структурна схема формування системи управління в галузі екології

Основними ознаками системи управління в галузі екології є:

- 1) різновид соціального управління, що регламентується правовими нормами;
- 2) система правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо управління в галузі екології, визначає його мету і завдання, функції в цій сфері, повноваження і функції суб'єктів управління, права і обов'язки фізичних і юридичних осіб та порядок їх взаємовідносин;

- 3) в основу управління в галузі екології покладено цілеспрямовану діяльність органів держави, місцевого самоврядування та громадських об'єднань (суб'єктів управління);
- 4) діяльність суб'єктів управління спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки;
- 5) функції суб'єктів управління передбачають організацію, погодження, координацію і контроль за діяльністю інших суб'єктів управлінських правовідносин;
- 6) державно-правове забезпечення дотримання вимог екологічного законодавства, попередження і упередження екологічних правопорушень та заходів щодо захисту екологічних прав громадян.

Слід зауважити, що організація системи управління природокористуванням передбачає:

- формування екополітики;
- конкретизацію цілей та завдань екополітики, встановлення пріоритетів;
- відпрацювання стратегії природокористування;
- вибір методів управління;
- створення інформаційного та нормативно-правового забезпечення управління;
- створення інституціональної інфраструктури для забезпечення управління у сфері природокористування.

Основні функції управління в галузі екології та природокористування наведені на рис. 8.2.

Державне управління природокористуванням визначається державною екологічною політикою.

Державна екологічна політика — це система цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави й задоволення екологічних потреб населення.

Організація управління здійснюється за допомогою територіального та відомчого принципу.

Територіальний принцип означає, що загальнодержавне управління має територіальний характер: поширюється на всіх природокористувачів і всі об'єкти природи в межах держави в цілому або певної адміністративно-територіальної одиниці.



Рис. 8.2. Функції управління в галузі екології

Відомче управління розповсюджує свої дії лише на певний об'єкт природи. Воно не пов'язано з адміністративно-територіальним розподілом, а поширюється на природокористування певним природним ресурсом, незалежно від того, на території якої області він знаходиться. На рис. 8.3 наведено перелік суб'єктів державного управління природокористуванням в Україні за територіальним і відомчим принципами.



Рис. 8.3. Суб'єкти державного управління природокористуванням в Україні

Повернімося до державної екологічної політики. В основу її формування покладений принцип, відповідно до якого екологічна безпека є важливим елементом і складовою національної безпеки держави. Особливістю екополітики є вміння вибирати найбільш ефективні методи реалізації практичних заходів у різних сферах громадського життя для досягнення поставлених цілей. Це узгоджується з наве-

деним у міжнародному стандарті ISO 14001-97 визначенням екологічної політики як політики, що створює основу для діяльності та досягнення екологічних цілей і завдань. Звідси випливає висновок, про існування двох основних моделей екологічної політики, що базуються на різних принципах її функціонування.

Перший принцип — “реагуй і виправляй”, другий — “прогнозує і попереджай”.

В Україні модель екологічної політики на жаль формується за першим принципом, хоча друга модель є більш ефективнішою і прогресивною для всього людства.

Реалізація державної екологічної політики здійснюється за трьома рівнями управління — національним, регіональним і місцевим. Управління в галузі природокористування здійснюється згідно з Постановою Верховної Ради України “Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки” від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР ст. 33.

На рис. 8.4 наведено основні функції управління в галузі природокористування на різних рівнях здійснення екополітики в Україні.

Існує близько 150 інструментів реалізації екологічної політики, які поділяються на фіскальні, безпосередньо пов’язані з фінансуванням, та нефіскальні. На рис. 8.5 наведена схема фіскальних та нефіскальних інструментів реалізації екологічної політики в Україні.

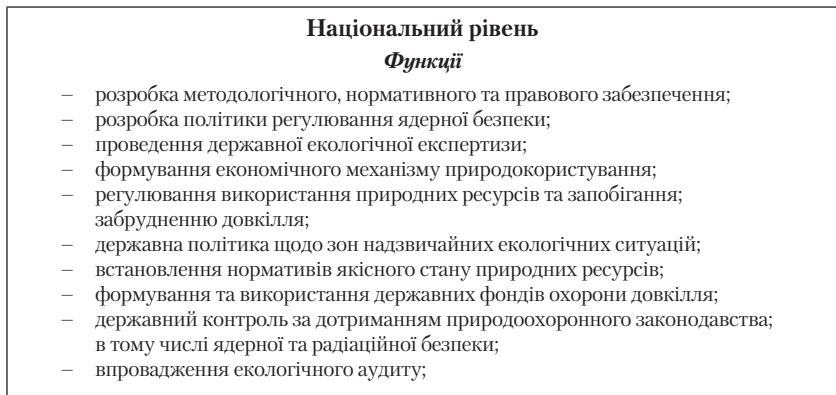


Рис. 8.4. Функції реалізації екологічної політики на національному, регіональному і місцевому рівнях

<ul style="list-style-type: none"> – проведення єдиної науково-технічної політики охорони, раціонального; використання та відновлення природних ресурсів; – проведення державної політики збереження біорізноманіття; – забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки; – реалізація міжнародних угод і виконання Україною зобов'язань та підтримання міждержавних відносин у природоохоронній сфері; – забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, введення обліку забруднень, прогнозування); – екологічна освіта та екологічне виховання
<p>Регіональний рівень Функції</p> <ul style="list-style-type: none"> – регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; – визначення нормативів забруднення природного середовища; – впровадження економічного механізму природокористування; – проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; – проведення державної екологічної експертизи; – здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; – розробка програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; – інформування населення та зацікавлених підприємств, установ і організацій; з екологічних питань
<p>Місцевий рівень Функції</p> <ul style="list-style-type: none"> – проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; – організація розробки місцевих екологічних програм і проектів

Закінчення рис. 8.4.

Під **природокористуванням** розуміють сукупність усіх форм експлуатації природно-ресурсного потенціалу і заходів щодо його збереження, вирізняючи в цьому процесі три аспекти:

- а) видобуток і переробку природних ресурсів, їх відновлення чи відтворення;
- б) використання та охорону природних умов середовища проживання;
- в) збереження, відтворення (відновлення) екологічної рівноваги природних систем, що є основою збереження природно-ресурсного потенціалу розвитку суспільства.



Рис. 8.5. Інструменти екополітики

Під **природними ресурсами** розуміють тіла й сили природи, які створилися у природному середовищі в результаті його еволюції без участі людей; це засоби для існування людського суспільства та для задоволення його потреб у формі безпосередньої участі в матеріальній сфері життєдіяльності.

Природні ресурси складаються з природних умов, до яких належать: сонячне випромінювання, тепло Землі, рельєф місцевості, клімат тощо; та власно природні ресурси — елементи літосфери, гідросфери та атмосфери, які використовуються у виробничій діяльності.

За економічною сутністю природні ресурси — споживані вартості, чий корисність, техніко-економічні властивості, різноманітність, масштаби та способи використання визначаються суспільними закономірностями.

Розроблено кілька класифікацій природних ресурсів з урахуванням їх природного походження, а також економічного значення:

1. **Природна (генетична) класифікація** — класифікація природних ресурсів за природними групами: мінеральні (корисні копалини); водні, земельні (в тому числі ґрунти), рослинні (в тому числі лісові); тваринного світу; кліматичні, ресурси енергії природних процесів (сонячне випромінювання, внутрішнє тепло Землі, енергія вітру

та ін.). Ресурси рослинного і тваринного світу часто поєднують у поняття “біологічні ресурси”.

2. Екологічна класифікація:

- невичерпні — ресурси, використання яких людиною не спричиняє видиме вичерпання їх запасів нині або в найблищому майбутньому (енергія води, повітря, сонця, внутрішнє тепло Землі);
- вичерпні невідновлювальні — це такі ресурси, що зовсім не відновлюються або відновлюються значно повільніше, ніж відбувається їх використання людиною (мінеральні, паливні та мінерально-сировинні ресурси).

3. Класифікація за критеріями власності:

- власні (які орендуються);
- державні (які орендуються);
- суспільні.

4. Економічна класифікація. Природні ресурси класифікують за різними групами з точки зору можливості господарського використання:

- за технічними можливостями експлуатації виокремлюють природні ресурси реальні та потенціальні;
- за економічною доцільністю заміни розрізняють ресурси, які можна замінити (види сировини, палива) та які не можна замінити (повітря, вода).

5. Серед класифікацій природних ресурсів, що відбивають їх економічну значущість і господарську роль, особливо часто застосовують *класифікацію за напрямками та видами господарського використання*. Основний критерій поділу ресурсів за цією класифікацією — їх належність до різних секторів матеріального виробництва або невиробничої сфери. За цією ознакою природні ресурси поділяють на ресурси *промислового* та *сільськогосподарського* виробництва.

Рациональне природокористування — це система діяльності, яка призначена забезпечити економну експлуатацію природних ресурсів і умов та найбільш ефективний режим їх відтворення з урахуванням перспективних інтересів господарства, що розвивається, і збереження здоров'я людей.

Основні принципи національного природокористування наведені на рис. 8.6.



Рис. 8.6. Принципи раціонального природокористування

8.2. Екологічний менеджмент

Ідеї екологічного менеджменту зародилися в далекому минулому. Ще в 1871 р. американський еколог, учений Б. Коммонера спробував сформулювати закони екології, в яких чітко простежується необхідність управління в галузі збереження довкілля.

Нині з огляду на екологічні проблеми України в їх різнобічному прояві питання про необхідність урахування вимог у системі “Людина — матеріальне виробництво — навколишнє природне середовище”, особливо на стадії прийняття підприємницьких рішень, вже не підлягає дискусії.

Аналіз зарубіжної та вітчизняної літератури свідчить про відсутність консенсусу в різних авторів щодо конкретного змісту і формування такого управління підприємством, коли шкода довкіллю зведена до мінімуму.

Стосовно термінології вітчизняної екологічної науки, поняття “екологічний менеджмент” трактується по-різному, тому з’явилися певні непорозуміння щодо розмежування цього терміна з традиційним поняттям “екологічне управління”. У зв’язку з цим необхідно дати чіткіше визначення екологічного менеджменту, підсиливши в ньому концептуальну основу управління.

З 1995 р. підприємства одержали можливість бути сертифікованими відповідно до EMAS (Eco-management and audit scheme or EMAS). Згідно із стандартами серії ISO 14000 основним їх предметом є система екологічного менеджменту, що слугує прикладом для організацій дій, завдяки яким будуть досягнуті цілі екологічної діяльності, вирішені конкретні завдання в галузі охорони довкілля.

До серії ISO 14000 входять три групи документів: 1) принципи створення і використання систем екологічного менеджменту; 2) інструменти екологічного контролю і оцінки; 3) стандарти, орієнтовані на продукцію. Центральним є стандарт ISO 14001, згідно з яким проводиться формальна сертифікація підприємства, а інші розглядаються як допоміжні.

У документах серії ISO 14000, введених в Україні на добровільній основі, термін “екологічний менеджмент” замінено терміном “управління якістю навколишнього середовища”, а в деяких випадках — терміном “екологічне управління”. Для цих понять, згідно з аналізом чинних нормативних документів, можна визначити істотні розходження. Екологічне управління пов’язано з постановкою завдань, включаючи обмеження і рамкові умови їх реалізації. Багато авторів-економістів й екологів вважають, що “екологічне управління” — це планування, управління, контроль за всією діяльністю, яка спрямована на виконання відповідних державних вимог в екологічній сфері.

Певна складність трактування поняття “екологічний менеджмент” пов’язана з тим, що англомовні терміни “environmental management” і “ecological management” більшістю авторів перекладається однаково, хоча існує велика відмінність в їх істотному перекладі:

- “environmental management” перекладається як менеджмент природокористування, для якого характерним є традиційний “захисний підхід”, що не вимагає зміни існуючої техніко-економічної парадигми;
- “ecological management” перекладається як екологічний менеджмент і вимагає переоцінки деяких сучасних соціально-економічних основ і місця в них підприємства, а також відходу від антропоцентристської концепції на користь збереження довкілля для майбутніх поколінь в цілому.

Екологічний менеджмент здійснюється тільки суб’єктами економіки. Ця діяльність є внутрішньо мотивованою, у своїй основі має ініціативу щодо зниження негативного впливу свого підприємства на навколишнє середовище. На наш погляд, **екологічний менеджмент** — це сукупність принципів (еколого-економічних, соціально-

психологічних, біосферних), форм, методів, прийомів та засобів управління виробництвом і виробничим персоналом підприємства (підвищення почуття відповідальності працівників за стан природоохоронної діяльності та заохочення щодо здійснення природоохоронних заходів) з метою досягнення високої еколого-економічної ефективності виробництва.

Не зважаючи на всі недоліки в методологічній базі, з розвитком практичного опрацювання впровадження екологічного менеджменту в Україні можна буде створити загальну теорію екологічного менеджменту як одну з основних теорій впровадження екологічних вимог, їх виконання для вирішення соціально-економічної кризи за умови крайньої обмеженості наявних фінансових і матеріальних ресурсів, а також для можливості збереження довкілля для майбутніх поколінь.

Система управління охороною навколишнього середовища, що діє у розвинених країнах представлена на рис. 8.7.

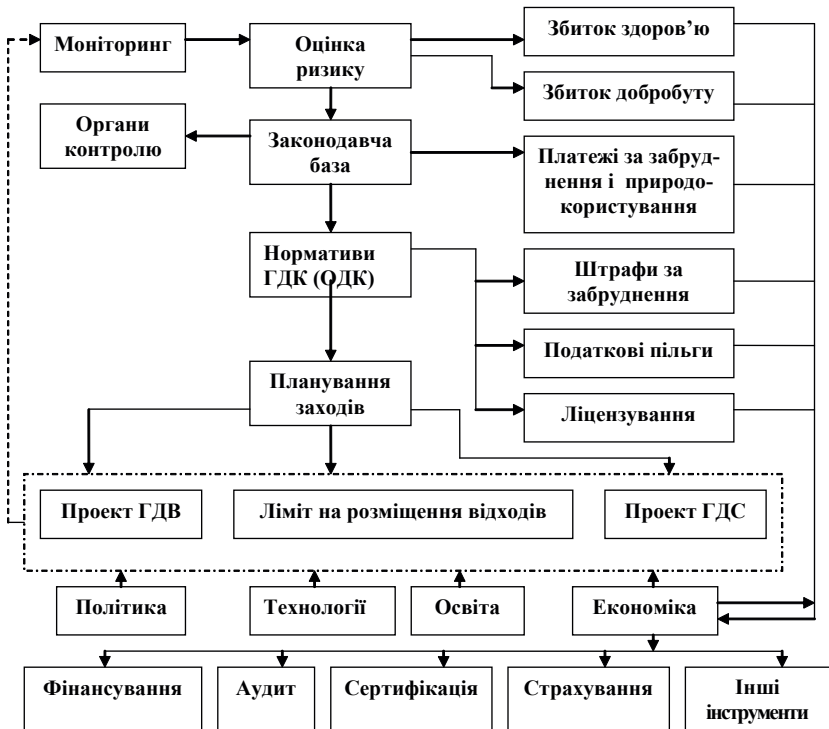


Рис. 8.7. Схеми системи управління природокористуванням

Основними функціями екологічного менеджменту є: планування, організація, мотивація та контроль, а також основні його складові, які обов'язково треба враховувати при складанні бізнес-планів підприємств. У структурі бізнес-плану підприємства необхідно в окремій частині, яка буде присвячена природоохоронній та ресурсозберігачій діяльності, передбачити такі розділи:

1. Можливості еколого-економічних систем.
2. Види ресурсів (первинних і вторинних), екологічний потенціал, наявність базових екологічних обмежень.
3. Ринок збуту продукції, яка отримана з відходів виробництва та послуг.
4. Конкуренція на ринку збуту продукції та послуг щодо здійснення природоохоронної та ресурсозберігаючої діяльності.
5. План маркетингу.
6. План природоохоронної та ресурсозберігаючої діяльності.
7. Організаційний план щодо кооперації виробництв та об'єктів інфраструктури для збільшення еколого-економічного ефекту природоохорони та ресурсозбереження.
8. Правове забезпечення природоохоронної та ресурсозберігаючої діяльності.
9. Соціально-економічна оцінка ризику для страхування суб'єктів і об'єктів від можливих екологічних катастроф.
10. Фінансовий план.
11. План капітального будівництва природоохоронних об'єктів, їх реконструкція і стратегія фінансування.

Для виконання пунктів бізнес-плану підприємство повинно обґрунтувати необхідні інвестиції та спеціальні маркетингові стратегії, а також забезпечити себе інформаційним каналом (мати завжди свіжі дані моніторингу навколишнього середовища, нормативи, відомості про технології, маркетингову інформацію тощо).

Перехід України до ринкової економіки істотно змінює вимоги до діяльності вітчизняних підприємств як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках. На рівень традиційних показників конкурентоспроможності (якість, ціна, безпечність продукту) виходять такі показники, як вплив виробництва підприємства на НС, а також вплив виробів або продуктів підприємства на НС на всіх етапах його життєвого циклу упритул до утилізації самого продукту або виробу.

Необхідно зазначити, що одним з основних елементів екоменеджменту є екологічний маркетинг. У центрі екологічного маркетингу знаходиться споживач, до потреб якого необхідно пристосовуватися, а ядром екологічного маркетингу є екологічність продукту виробництва на всіх його етапах, і цей критерій стає найбільш значущим при продажу продукту. Отже, важливим завданням підприємства є здобуття свіжої вірогідної інформації про ринок збуту, і за її наявності підприємство відпрацьовує свою маркетингову стратегію, причому для підприємницького успіху необхідно використовувати набір маркетингових інструментів, модифікованих і доповнених з урахуванням специфічних умов регіону, де знаходиться ринок збуту, та екологічних цілей.

На підприємстві екологічний менеджмент необхідно будувати з позицій інтегрованої структури. Ця структура припускає залучення до процесу охорони навколишнього середовища середнього та оперативного менеджменту, тобто створення власних підрозділів, які відповідають за екологічні питання і мають певні повноваження та ресурси. Завданням середнього менеджменту є розподіл екологічних цілей за окремими операційними програмами. Саме тут можливе виникнення нових ідей щодо оновлення, доповнення та модифікації системи екологічного менеджменту. Інтегрована система менеджменту охоплює весь операційний менеджмент, усі системи функціонування підприємства з чітким розмежуванням відповідальності на всіх рівнях.

На рис. 8.8 наведена узагальнена схема системи екологічного менеджменту, а основні принципи екологічного менеджменту наведені на рис. 8.9.

Реальність впровадження екологічного менеджменту залежить і від економічного інструментарію, який допомагає забезпечити реалізацію екологічних програм.

Особливої уваги потребує екологічне планування. Законодавством встановлені вимоги щодо планування заходів зменшення негативного впливу на НС, що визначені в механізмах розробки нормативів граничнодопустимих викидів і скидів та дозволів на спеціальне водокористування, але таке планування у більшості випадків має безсистемний (епізодичний) характер, тому в цьому напрямі підприємствам теж треба багато працювати. Правильно заплановані дії щодо збереження навколишнього середовища та запровадження їх у життя дадуть можливість підприємствам створи-

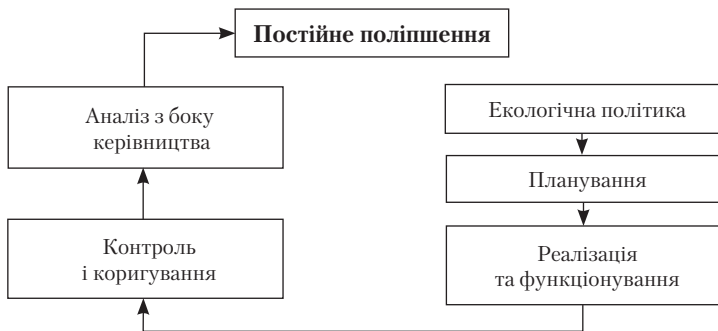


Рис. 8.8. Узагальнена схема системи екологічного менеджменту



Рис. 8.9. Принципи екологічного менеджменту

ти свій зелений імідж, що також є одним із важливих факторів розвитку екологічного менеджменту на підприємстві.

Модель системи екологічного менеджменту наведена на рис 8.10.

Екоменеджмент на підставі створення екологічного іміджу забезпечує не тільки конкурентні переваги, а й позитивно впливає на мікроклімат підприємства: підвищується мотивація робітників до праці, вони отримують задоволення від роботи. На підставі екологічного іміджу підприємство отримує невловимий капітал ("гудвіл"), що полегшує встановлення важливих ділових контактів з адміністраціями державної влади, науковими колами, а також дає можливість завойовувати довіру з боку екоорганізацій і клієнтів. Таке підприємство є також привабливим роботодавцем.

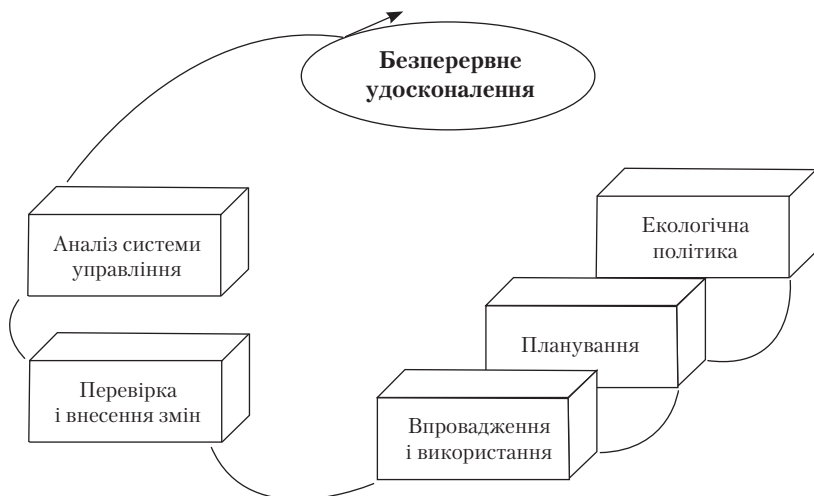


Рис. 8.10. Модель системи екологічного менеджменту

Висновки

1. Державне управління природокористуванням — це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону НПС, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах.

2. Державне управління природокористуванням визначається державною екологічною політикою, що є системою цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави й задоволення екологічних потреб населення.

3. Функції управління в галузі екології — основні напрями діяльності державних, самоврядних та громадських об'єднань у сфері ефективного використання природних ресурсів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

4. Враховуючи природне походження ресурсів, а також їх економічне значення, розроблено кілька класифікацій природних ресурсів: природна (генетична); екологічна за критеріями власності; економічна; за напрямками і видами господарського використання.

5. Раціональне природокористування — це система діяльності, яка призначена забезпечити економічну експлуатацію природних ресурсів

і умов та найбільш ефективний режим їх відтворення з урахуванням перспективних інтересів господарства, що розвивається, і збереження здоров'я людей.

6. В Україні з 1997 р. розпочалися процеси екологізації економіки, екологізації господарської діяльності промислових виробництв, основним орієнтиром яких є міжнародні стандарти серії ISO 14000. До цієї серії входять три групи документів: 1) принципи створення і використання систем екологічного менеджменту; 2) інструменти екологічного контролю і оцінки; 3) стандарти, орієнтовані на продукцію. Основним є стандарт ISO 14001, згідно з яким проводиться формальна екологічна сертифікація підприємства, а інші розглядаються як допоміжні.

7. Екологічний менеджмент — це сукупність принципів (еколого-економічних, соціально-психологічних, біосферних), форм, методів, прийомів і засобів управління виробництвом та виробничим персоналом підприємства (підвищення почуття відповідальності працівників за стан природоохоронної діяльності та заохочення щодо здійснення природоохоронних заходів) з метою досягнення високої еколого-економічної ефективності виробництва.

8. На сучасному підприємстві екологічний менеджмент необхідно будувати з позицій інтегрованої структури, що припускає залучення до процесу охорони навколишнього середовища середнього та оперативного менеджменту, тобто створення власних підрозділів, які відповідають за екологічні питання та мають певні повноваження і ресурси.

9. Узагальнена схема системи екологічного менеджменту відбувається через реалізацію екологічної політики, функції планування, реалізацію завдань та функціонування інтегрованої екоструктури, функції контролю і коригування, аналізу з боку керівництва та прагнення й здійснення кроків щодо постійного поліпшення екологічної діяльності на виробництві.

Термінологія

Екологічне управління; державне управління природокористуванням; екологічна політика держави; екологічна політика організації (підприємства); природокористування; природні ресурси; природні фактори; екологічний менеджмент; принципи екоменеджменту, модель екоменеджменту.

Запитання і завдання для самоконтролю

1. Які основні завдання екологічної політики України на сучасному етапі розвитку взаємовідносин у системі “природа–людина”?
2. Надайте характеристику принципам базування і формування екополітики України.
3. Що являє собою державне управління природокористуванням?
4. Назвіть основні ознаки управління в галузі екології.
5. У чому полягає організація системи управління охороною природи та природокористуванням?
6. Охарактеризуйте функції управління в галузі екології.
7. Які основні принципи закладені в системі державного управління природокористуванням?
8. Хто є суб'єктами державного управління природокористуванням в Україні?
9. Охарактеризуйте основні важелі управління процесом раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища в Україні.
10. Наведіть приклади функцій реалізації екополітики на національному, регіональному і місцевому рівнях.
11. Охарактеризуйте інструменти екополітики.
12. Що є природними ресурсами? Як розуміють поняття “природні ресурси” з позицій їх економічної сутності?
13. Охарактеризуйте класифікації природних ресурсів. Наведіть приклади і дайте пояснення.
14. Які принципи раціонального природокористування Вам відомі?
15. Дайте визначення поняття “екологічний менеджмент”. Як, де і коли зародився екологічний менеджмент? У чому його роль і сутність?
16. Які основні вимоги екологічного менеджменту закладені у міжнародних стандартах серії ISO 14000.
17. Охарактеризуйте принципи екологічного менеджменту.
18. Як виглядає модель системи екологічного менеджменту?
19. Дайте визначення поняття “екологізація економіки”.

Література [10; 24; 26; 32–34; 94; 97]