

Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

Інститут економіки та менеджменту

Кафедра економіки природокористування та економічної теорії

**Наталія Матвійчук**

**ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЕКОНОМІКИ  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

**КУРС ЛЕКЦІЙ**

Луцьк 2015

УДК 338.4:502(075.8)

ББК 65.28я73-2

М 34

Рекомендовано до друку науково-методичною радою Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (протокол № 1 від 22 вересня 2015 р.).

**Рецензенти:** *Карлін М. І.* – д.е.н., проф., завідувач кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки;

*Жмурко Н. В.* – к.е.н., доцент кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка

**Матвійчук Н. М.**

**М-34** **Інституційний механізм економіки природокористування:** курс лекцій / Наталія Миколаївна Матвійчук. – Луцьк : Вид-во «Вежа», 2015. – 132с.

В навчальному курсі викладено основні теоретичні підходи і концепції інституціоналізації природно–ресурсних відносин через формування або вдосконалення ринкових та неринкових інститутів в сфері природокористування з метою забезпечення раціонального використання природних ресурсів, відтворення, покращення якості довкілля та його збереження для майбутніх поколінь.

Рекомендовано студентам 5 курсу спеціальності 8.18010017 «Економіка довкілля і природних ресурсів»

**УДК 338.4:502(075.8)**

**ББК 65.28я73-2**

© Матвійчук Н. М., 2015

© Східноєвропейський національний університету імені Лесі Українки, 2015

## ЗМІСТ

|   |     |
|---|-----|
| ПЕРЕДМОВА.....  | 4   |
| Тема 1. «Інституційний механізм природокористування як основа сталого розвитку».....                              | 5   |
| Тема 2. «Загальна характеристика основних видів природних ресурсів. Оцінка природних ресурсів».....               | 20  |
| Тема 3. «Право природокористування. Типи і види природокористування».....   | 32  |
| Тема 4. «Право власності на природні ресурси».....  | 38  |
| Тема 5. Економіко–екологічна складова сталого розвитку .....  | 51  |
| Тема 6. «Державне управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища в Україні»..... | 63  |
| Тема 7. «Система органів управління природокористуванням».....  | 76  |
| Тема 8. «Екологічна політика держави».....  | 87  |
| Тема 9. «Нормативно–правова база забезпечення раціонального природокористування».....                             | 100 |
| Тема 10. «Фінансування природоохоронної діяльності в Україні».....  | 112 |
| Тема 11. «Екологічний менеджмент».....  | 120 |
| Список використаної літератури.....   | 130 |

## ПЕРЕДМОВА

У складний період формування ринкових відносин, соціальних, економічних та політичних потрясінь дуже важливо розуміти стратегічну важливість інституційного аспекту трансформації економіки. Вирішення існуючих протиріч в економічній системі можливе шляхом інституціоналізації природно–ресурсних відносин через формування або вдосконалення ринкових та неринкових інститутів в сфері природокористування з метою забезпечення раціонального використання природних ресурсів, відтворення, покращення якості довкілля та його збереження для майбутніх поколінь.

Інституційний механізм природокористування регулює відносини держави із суспільством стосовно раціонального природокористування та покликаний забезпечувати узгодження соціальних, екологічних, економічних інтересів суспільства, держави та природокористувачів. Функціонування даного механізму є однією з необхідних складових сталого розвитку, що забезпечується збалансованістю усіх його підсистем (екологічної, економічної, соціальної).

Ефективно діючий інституційний механізм природокористування покликаний на практиці розв'язати завдання ефективного використання природних ресурсів з метою задоволення виробничих потреб суспільства, формування екологічно безпечного середовища, забезпечення стабільного і достатнього фінансування природоохоронних програм.

Ефективно діючий інституційний механізм природокористування повинен сприяти адаптації інститутів до мінливого зовнішнього середовища, сприяти їх розвитку, враховувати економічну та екологічну специфіку окремих територій, забезпечувати баланс між темпами економічного зростання та відновлення навколишнього середовища, тобто бути достатньо розвинутим та адекватним потребам економічного, соціального й екологічного розвитку держави.

Інституційний механізм економіки природокористування як навчальна дисципліна необхідна для забезпечення спеціальної теоретичної підготовки фахівців та керівників, як працюючих на підприємствах і в установах різних форм власності та сфер національної економіки, так і службовців державних, центральних та місцевих органів управління.

# ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

## **ТЕМА 1. ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ЯК ОСНОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

1. Теорія екологічного регулювання. Концепції екологоорієнтованого розвитку.
2. Суть, структура та значення інституційного механізму природокористування.
3. Мета, цілі, функції, принципи побудови та функціонування інституційного механізму природокористування. Об'єкти та суб'єкти механізму.
4. Економічні інструменти інституційного механізму природокористування.
5. Основні принципи функціонування механізму природокористування в Україні.
6. Проблеми та напрями формування інституційного механізму природокористування в Україні

### **1. Теорія екологічного регулювання. Концепції екологоорієнтованого розвитку**

Помітно впливають на формування еколого–економічної політики різноманітні теорії екологічного регулювання. В даний час, пройшовши через дискусії, необхідність державного регулювання природокористування не піддається сумніву з боку західних авторів. Однак предметом гострої полеміки залишаються масштаби, характер і способи екологічного регулювання. Найбільше яскраво виражена екологічна проблематика в **неокласичній** теорії. Саме в рамках цієї теорії формується сучасна державна політика, розробляються основні принципи природокористування.

Найбільш популярним являється підхід, відповідно до якого вирішення проблем, зв'язаних з виникненням зовнішніх ефектів, являє собою величезний простір, де необхідне державне втручання. Доведено, що еколого–економічні збитки не усуваються за допомогою ринкової конкуренції і прагнення до прибутку. Для цього вимагаються урядова регламентація, система дозволів і заборон, субсидій і оподаткування. Мова йде про ідею синтезу методів непрямого і прямого державного регулювання.

Головний висновок „неокласичної” теорії щодо необхідності державного управління природокористуванням полягає в тому, що забруднення навколишнього середовища – це особливого роду негативний „продукт” господарської діяльності, що наносить збиток національному добробуту. Ціль державного регулювання природокористування – змусити забруднюючі фірми змінити технологію виробництва і припинити забруднення чи компенсувати суспільству нанесений збиток.

Необхідність державної участі в рішенні екологічних проблем обумовлюється також і тим, що вони вже не можуть бути „усунені” у рамках окремої країни. Забруднення природного середовища набуває міждержавних, планетарних масштабів.

Економічна діяльність будь-яких економічних суб'єктів (у першу чергу виробників) призводить до появи зовнішніх ефектів (екстерналій). **Екстерналії** – це наслідки впливу економічної діяльності певного суб'єкта на добробут суб'єктів, які не є його постачальниками, покупцями чи конкурентами.

Екстерналії можуть бути як **негативні** (наприклад, забруднення виробником навколишньої території), так і позитивні (наприклад, підвищення суспільного добробуту завдяки виробництву соціально ефективних товарів). Переважна більшість екстерналій є негативною і веде до додаткових витрат та втрат економічних суб'єктів, на яких впливають ці екстерналії.

Для усунення вказаної несправедливості необхідне втручання держави. Вона має здійснити **інтерналізацію екстерналій** для тих економічних суб'єктів, які їх створюють, – трансформацію зовнішніх ефектів (з компенсації збитку) у внутрішні ефекти (витрати на запобігання забруднень, які включаються до собівартості). Ідея компенсації вперше була розроблена А. Пігу.

Засобами інтерналізації негативних екстерналій є коригуючі податки, платні ліцензії на забруднення та штрафи, застосування яких призводить до збільшення витрат відповідних виробників, і внаслідок цього – до зниження виробництва соціально негативних товарів.

Проблемами інтерналізації екстерналій займався відомий вчений **Р. Коуз**.

Згідно з **теоремою Коуза**, якщо права власності на екстерналії є чітко визначеними, то обсяг виробництва благ з екстерналіями може бути приведений до суспільно необхідного за допомогою особистих угод між створювачем і отримувачем зовнішніх ефектів, незалежно від того, кому належать ці права власності (але за умови, що витрати на проведення переговорів дорівнюють нулю). Ця теорема, по суті, позбавляє державу ролі у регулюванні зовнішніх ефектів, залишаючи за нею тільки функцію визначення права власності на екстерналії та встановлення їх дозволеного обсягу.

Право на фіксований обсяг забруднення у вигляді обмеженої кількості ліцензій на забруднення належить отримувачам екстерналій (наприклад – місцевим громадам). Місцеві громади можуть продавати ліцензії чи залишати їх непроданими, зменшивши обсяг забруднення.

Такий механізм дозволить місцевим громадам гнучко реагувати на обсяг забруднення відповідно до суспільних потреб. Так, під час економічного зростання, коли місцеве населення має високий рівень зайнятості, а місцеві бюджети – достатньо високі доходи, пропозиція ліцензій на забруднення буде зменшуватись. Водночас буде існувати можливість збільшити її під час економічного занепаду, що дозволить за рахунок розвитку шкідливих виробництв наповнити місцеві бюджети та збільшити рівень зайнятості.

Слід зауважити, що за будь-якої пропозиції ліцензій, купувати їх зможуть у першу чергу ті забруднювачі, економічна ефективність діяльності яких найвища, тобто на одиницю забруднення суспільство буде отримувати в цьому випадку максимально можливий приріст ВВП. Завдяки цьому, подібний механізм діє зараз у світовому масштабі. Кожна країна має встановлений для неї обсяг викидів, однак може продати його частину тим країнам, ефективність виробництва в яких вища, і які готові платити за ліцензію на забруднення високу ціну. Завдяки цьому в світовому масштабі ми отримуємо максимально можливий

приріст товарної продукції на одиницю забруднення.

До **основних концептуальних поглядів на вирішення проблем екологоорієнтованого розвитку** відносять: концепцію екотопії, антропоцентризм, екоцентризм, біоцентризм та ноосферну концепцію.

Поява концепції **екотопії** пов'язана із визначенням нездатності досягнення радикальних змін у відносинах між економікою і навколишнім середовищем. Основними напрямками екологічної політики концепції є повернення до природи, біологічне і культурне розмаїття, прості технології, відмова від НТП, який тільки руйнує навколишнє середовище і т.д. У різних видах екотопії приділялося багато уваги моральному вдосконаленню, соціальним, релігійним і духовним аспектам розвитку людини. Концепція екотопії лежить в основі програм партії зелених у багатьох країнах.

**Антропоцентризм** – це система уявлень, в яких світ людей протиставлений світу природи, де тільки людина має вищу цінність. При цьому домінує так званий прагматичний імператив – правильно й дозволено те, що корисно людині, людям. Природа розглядається як знеособлене навколишнє середовище.

**Екоцентризм**, на відміну від антропоцентризму, виходить із уявлення про об'єктивне існування єдиної системи, в якій всі живі організми планети Земля, включаючи людей з їхніми ресурсами, господарством, технікою й культурою, взаємодіють між собою і навколишнім природним середовищем.

Прогрес цивілізації обмежується екологічним імперативом – безумовною залежністю людини, людського суспільства від стану живої природи, вимогою підпорядкування її законам.

Існує ще крайній, рафінований екоцентризм, який на Заході частіше називають **біоцентризмом**, або етикою дикої природи. Він має обмежене число прихильників і носить характер ідеології заповідної справи. Біоцентризм бачить дику природу священною, яка має внутрішню цінність і володіє моральними правами й волею.

Величезний вплив людини на природу й масштабні наслідки її діяльності стали основою вчення про ноосферу. Термін **ноосфера** (від грец. noos – розум) уперше ввів у науковий обіг 1927 р. французький учений Є. Леруа. Він розглядав ноосферу як ідеальне утворення, позабіосферну оболонку думки, що оточує Землю. Розвиток цих ідей В.І.Вернадським дав сучасне визнання розуміння ноосфери як системної основи взаємодії людини й природи, у межах якої розумна людська діяльність стає визначальним фактором розвитку. Гармонічний взаємозв'язок усіх структурних складових ноосфери – людства, суспільних систем, наукових знань, техніки й технологій в єдності з біосферою є основою її стійкого існування й розвитку.

## **2. Суть, структура та значення інституційного механізму економіки природокористування**

Поняття «**інститут**» є міждисциплінарним, оскільки використовується в соціології, економіці, управлінні, праві та інших науках. Соціологи визначають інститути як стійкі форми організації та регулювання суспільних відносин (економічні, політичні, правові, моральні, культурні та інші інститути). Усталеними і визнаними в юридичній науці вважаються інститути права,

громадянства, успадкування тощо. До економічних і соціальних інститутів традиційно відносять інститути власності і контрактних відносин (включаючи трудові відносини).

Лауреат Нобелівської премії з економіки Д. Норт вважає, що “інститути – це “правила гри” у суспільстві, тобто створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між людьми”. Основу інститутів становлять формальні правила (конституції, закони, нормативно–правові акти), неформальні обмеження (традиції, звичаї, договори, угоди, добровільно взяті на себе норми поведінки) та механізми контролю або примусу, що забезпечують дотримання правил (суди, органи охорони правопорядку, інші силові структури).

Деякі представники нової інституційної економічної теорії інститут розглядають як сукупність як правил, так і цілої низки установ і організацій, що сприяють дотриманню цих правил. Саме в такому контексті розглядаються інститути на конференціях і самітах ООН зі збалансованого розвитку.

Отже, в науковій літературі поняття “**інститут**” найчастіше трактується як традиції, звичаї, норми поведінки, прийняті в суспільстві та закріплені у вигляді законів, організацій, установ.

Згідно з інституційним підходом, економічні інститути (організаційно–правові форми господарювання, форми власності, елементи інфраструктури, правила та норми) виступають базисом економічної системи, визначають основний напрям її розвитку та розвитку її окремих складових. Вони формують основи раціональної поведінки економічних суб’єктів та виконують важливу роль у суспільстві, забезпечуючи збалансованість ринку. Нерозвиненість ринкових інститутів та інститутів громадянського суспільства є чи не першоосновою соціальних колізій та структурних деформацій, що поглиблюють стагнаційні процеси у господарському комплексі і закладають деструктивні елементи соціально–економічного розвитку.

В. Химинець з точки зору стимулювання сталого розвитку, поняття «інститути» визначає як закріплення норм і звичаїв у вигляді законів, організацій, установ, що впливають на стан соціо–еколого–економічної рівноваги в умовах стимулювання сталого розвитку.

Інституційна структура та середовище, що її формує, не будуть життєздатними без використання **інституційного механізму** – процесу обміну між інститутами потоками інформації і ресурсів, що забезпечують закріплення норм і правил поведінки цих інститутів, а також реалізацію взаємовідносин із іншими інститутами зовнішнього середовища.

Під **інституційним механізмом** зазвичай розуміється сукупність взаємозв’язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного управління, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку. Д. Норт визначав інституційний механізм як особливий вид механізму, функціонування якого дає змогу забезпечувати як створення правил, так і відслідковування наслідків їх застосування.

Варто наголосити на тому, що серед науковців немає єдиних підходів до визначення сутності інституційного механізму природокористування та його



структури. Деякі з них взагалі розмежують інституціональний та інституційний підходи. Однак детальний аналіз наукових праць в цьому напрямі показує, що вчені, які аналізують різні аспекти інституціонального механізму природокористування, і науковці, що займаються інституційними аспектами цього ж механізму, досліджують, по суті, одні й ті ж питання, по-різному називаючи сам механізм (інституційний чи інституціональний). На наш погляд, це пов'язано із особливостями перекладу терміну “institutional” з англійської на російську мову, в результаті чого ми отримуємо “институциональный”, а в перекладі з російської на українську – терміни “інституційний” або “інституціональний”. Тож надалі ми вживатимемо поняття “інституційний механізм природокористування”, дотримуючись думки про ототожнення інституційного механізму із інституціональним.

На сьогодні одними з найбільш ґрунтовних досліджень інституційного механізму природокористування займаються Б. Данилишин, М. Хвесик, В. Голян, які визначають його як сукупність різноманітних форм, методів, способів, інструментів, важелів та інституціональних ланок імплементації природно-ресурсних благ у чинник розширеного відтворення.

В структурі інституційного механізму природокористування вони виділяють:

1) базисні інститути: форми власності (приватна, державна, комунальна); організаційно-правові форми господарської діяльності; система органів управління природокористуванням;

2) інститути ринку:

– ринкова інфраструктура сфери природокористування (кредитні установи, аудиторські контори, консалтингові фірми, страхові фонди, екологічні фонди);

– ринок природних ресурсів (власники, продавці та покупці природних ресурсів, посередники, біржі природних ресурсів, тендери та торги);

– ринок дозволів на викиди, скиди відходів;

– ринок екологічних товарів та послуг (екологічна сертифікація, екологічна експертиза, екологічний аудит, екологічний маркетинг, екологічне нормування);

3) інструменти фінансово-економічного регулювання:

– система податкового регулювання (податки, збори, тарифи, штрафи, пільги);

– система кредитування (процентні ставки, пільгове кредитування);

– система державного фінансування (дотування, субсидування, цільове фінансування, держзамовлення, експортне стимулювання);

– система бюджетного регулювання;

4) нормативно-правове регулювання: законодавчі акти (Конституція України, Кодекси України, Закони України); укази Президента України; нормативні акти (постанови, інструкції, розпорядження); контрактне право (міжнародні контракти, договірні відносини) (рис. 1).

## Інституційний механізм природокористування

### Базисні інститути

**Форми власності:**  
приватна, державна,  
комунальна

**Організаційно–правові  
форми господарської  
діяльності:**

- малі підприємства;
- спільні підприємства;
- державні підприємства;
- корпорації;
- асоціації;
- концерни;
- господарські товариства

**Система управління  
природокористуванням:**

- Президент;
- Верховна рада;
- Кабінет Міністрів;
- Міністерство екології та природних ресурсів;
- Державне агенство земельних ресурсів;
- Міністерство енергетики та вугільної промисловості;
- Державне агенство енергоефективності та енергозбереження;
- регіональні управління

### Інститути ринку

**Ринкова інфраструктура  
сфери  
природокористування:**

- кредитні установи;
- торгові доми;
- аудиторські контори;
- консалтингові фірми;
- страхові фонди;
- інжинірингові компанії;
- екологічні фонди

**Ринок природних  
ресурсів:**

- власники, продавці та покупці природних ресурсів,
- посередники;
- біржі природних ресурсів;
- система ціноутворення;
- тендери та торги

**Ринок дозволів на викиди,  
скиди відходів**

**Ринок екологічних  
товарів та послуг:**

- екологічна сертифікація;
- екологічна експертиза;
- екологічний аудит;
- екологічний маркетинг;
- екологічне нормування

### Інструменти фінансово– економічного регулювання

**Система податкового  
регулювання:**

- податки;
- збори;
- тарифи;
- штрафи;
- пільги

**Система  
кредитування:**

- процентні ставки;
- пільгове кредитування;
- кредитні лінії

**Система державного  
фінансування:**

- дотування;
- субсидування;
- цільове фінансування;
- держзамовлення;
- експортне стимулювання

**Система бюджетного  
регулювання:**

- міжбюджетні відносини щодо розподілу екологічних зборів та ресурсних платежів;
- бюджетне стимулювання

### Нормативно–правове регулювання

**Законодавчі акти:**

- Конституція України;
- Кодекси України;
- Закони України

**Укази Президента  
України**

**Нормативні акти:**

- постанови
- інструкції
- розпорядження

**Контрактне право:**

- міжнародні контракти;
- договірні відносини

В. Заремба пропонує наступну класифікацію інститутів природокористування: базові інститути (інститут власності на природні ресурси; інститут оренди, інститут правової відповідальності, інститути організаційних форм використання природних ресурсів); екологічні інститути (інститут екологічної стандартизації, інститут екологічної сертифікації, інститут ліцензування, інститут екологічного аудиту, інститут екологічного моніторингу); економічні інститути (інститут субсидування, інститут кредитування, інститут оподаткування, інститут іпотеки природних ресурсів, інститут штрафних санкцій, інститут страхування та компенсацій); соціальні інститути, які мають неформальний характер (інститут громадського контролю, інститут освіти і виховання, інститут екологічної культури тощо). Вважаємо, що його класифікація є більш вдалою, оскільки включає неформальні інститути.

На наш погляд, інституційний механізм природокористування варто визначити як систему інституцій, форм, методів, способів та інструментів забезпечення збалансованого природокористування для вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем з метою забезпечення сталого розвитку. Інститути механізму природокористування визначають правила поведінки природокористувачів, детермінують форми та способи природокористування й поділяються на формальні та неформальні (рис. 2).

Інституційний механізм природокористування регулює відносини держави із суспільством стосовно раціонального природокористування та покликаний забезпечувати узгодження соціальних, екологічних, економічних інтересів суспільства, держави та природокористувачів. Функціонування даного механізму є однією з необхідних складових сталого розвитку, що забезпечується збалансованістю усіх його підсистем (екологічної, економічної, соціальної).

Інституційний механізм природокористування покликаний на практиці розв'язати завдання ефективного використання природних ресурсів з метою задоволення виробничих потреб суспільства, формування екологічно безпечного середовища, забезпечення стабільного і достатнього фінансування природоохоронних програм.

### **3. Мета, цілі, функції, принципи побудови та функціонування інституційного механізму природокористування. Об'єкти та суб'єкти механізму**

Як і будь-який механізм, інституційний механізм природокористування має мету, цілі, функції, принципи побудови та функціонування, об'єкти і суб'єкти.

Ефективно діючий інституційний механізм природокористування покликаний на практиці розв'язати завдання ефективного використання природних ресурсів з метою задоволення виробничих потреб суспільства, формування екологічно безпечного середовища, забезпечення стабільного і достатнього фінансування природоохоронних програм.

**Цілі інституційного механізму** природокористування можна сформулювати так:

– створення оптимальних умов для ефективного використання, збереження та відтворення природних систем;



**Рис. 2.** Складові інституційного механізму природокористування

- рівноправність доступу до природних ресурсів нині та в майбутньому;
- стабілізація та покращення екологічної ситуації загалом, екологізація економічної діяльності у межах інституційних та структурних перетворень, адекватних ринковим відносинам;
- мінімізація шкоди довкіллю загалом та природним ресурсам, відшкодування збитків та страхування екологічних ризиків;
- впровадження ресурсозберігаючих технологій, біотехнологій, використання інтенсивних методів природокористування;
- оптимізація структури економіки країни загалом та її регіонів з урахуванням особливостей територіальних еколого–економічних систем;
- стимулювання економічної зацікавленості в раціональному та економічному використанні природних ресурсів;
- обмеження неефективної конкуренції з метою усунення з ринку неекологічних технологій, устаткування, продуктів та послуг.

Головними **функціями механізму** є:

- 1) підтримка стійкої динаміки функціонування і розвитку еколого–економічних систем;
- 2) забезпечення екологічно доцільного та суспільно справедливого розподілу природних ресурсів та упорядкування процесу їх використання;
- 3) створення екологічно орієнтованих “умов гри” в національній економіці.

Формування інституційного механізму природокористування повинно здійснюватися на основі таких **принципів**: науковості, соціальної спрямованості, пріоритетності, системності, ієрархічності, узгодженості, взаємодоповнення, збалансованості, інфраструктурної забезпеченості, альтернативності, екологічного пріоритету та застереження, екологічної та економічної безпеки ведення бізнесу та життєдіяльності, комплексності, превентивності екопорушень.

До **об'єктів** інституційного механізму Н. Костюченко відносить усі інститути, які формують механізм. **Суб'єкти** інституційного механізму можуть бути поділені на дві групи: **загального характеру** та **спеціалізовані**. До першої групи відносяться органи державної влади, місцевого самоврядування, наукові та освітні заклади, підприємства та підприємці, громадські організації. До другої – спеціалізовані установи з проведення аудиту, розробки норм та нормативів, експертизи, контролю, моніторингу, ліцензування, сертифікації.

Основою інституційного механізму природокористування є екологічні обмеження, заборони та стимули. При цьому використовуються правові, адміністративні, економічні інструменти. **Правове регулювання** полягає у прийнятті відповідних законодавчих актів, які встановлюють права і обов'язки суб'єктів природокористування, порядок і методи здійснення діяльності. **Адміністративне** – передбачає надання прав регулювання (обмеження та стимули, норми, нормативи, санкції, ліміти, квоти) певним спеціалізованим установам (система органів контролю та управління, ліцензування, сертифікації, експертизи проектів, моніторингу, аудиту, дозвільних процедур). Кожен з інструментів має екологічну орієнтацію, спрямований на збереження, відтворення, використання природних ресурсів в екологічно допустимих межах з позицій сталого розвитку.

На думку, Н. Костюченко важливу роль у функціонуванні інституційного механізму природокористування відіграють **інституційні рішення** – рішення стосовно впровадження формальних і неформальних норм, правил, компетенцій, процедур, які визначають поведінку суб'єктів господарювання у сфері природокористування. Фактично через прийняття інституційного рішення і запускається в дію інституційний механізм.

Систему формальних інститутів природокористування, які регламентовані законами, стандартами, доповнює **екологічна культура**, яку слід розглядати як неформальний інститут природокористування, що визначає потребу людини до гармонійного розвитку з довкіллям. Вона формує соціальну відповідальність природокористувачів за раціональне використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища, екологічну безпеку виробництва.

#### **4. Економічні інструменти інституційного механізму природокористування**

Сфера природокористування – це, в першу чергу, баланс між можливостями природи та потребами господарського комплексу. Потрібно підбирати важелі впливу таким чином, щоб ресурсно–екологічна безпека та соціально–економічна ефективність природокористування не були полярними цілями, а органічно доповнювали одна одну.

**Екологічне регулювання** – це система адміністративних та економічних

заходів і важелів впливу, які використовують державні органи різного рівня для примушування забруднювачів навколишнього середовища обмежити викиди шкідливих речовин у природні й техногенні середовища, а також для матеріального стимулювання сумлінних природокористувачів.

Інституційний механізм екологічного регулювання в Україні охоплює систему економічних інструментів, які спрямовані на акумулювання матеріальних ресурсів для реалізації природоохоронних програм та на мотивацію товаровиробників до підвищення екологічності застосовуваних технологій і власної продукції. Всі інструменти впливу можна поділити на інструменти вилучення доходів та інструменти збільшення доходу.

Під **економічними інструментами екологічного впливу** необхідно розуміти набір засобів впливу на фінансову діяльність об'єктів господарювання для переорієнтації їх діяльності на основі екологічно безпечного розвитку.

На ранніх стадіях екологічного регулювання, яке виходило з ідеології стримування зростання забруднення (пасивне регулювання), застосовувалися в основному адміністративно–розпорядчі інструменти, екологічні стандарти і норми, дозвільні процедури. Під час переходу до нової ідеології в політиці охорони навколишнього середовища, орієнтованої на послідовне зменшення забруднення (активне регулювання), застосовувалися деякі економічні регулятори – емісійні нормативи поетапного зниження забруднення, тимчасові дозволи на викиди і т. н.

Із сукупності інструментів екополітики необхідно вибрати пріоритетні, тобто такі, які враховують національні еколого–економічні особливості природокористування і дозволяють досягти ефективних результатів від екополітики. Проаналізуємо окремі **види еколого–економічних інструментів**.

**1. Податок** – це обов'язкове і безповоротне вилучення коштів з юридичних та фізичних осіб до державного бюджету – для забезпечення цільових функцій. Особливістю податкового еколого–економічного інструментарію є те, що кошти спрямовуються на фінансування екологічних проблем.

Податки виражаються у формі екологічних податків, які мають на меті збільшити ціну за користування природними ресурсами до рівня, що відповідає реальним витратам цих ресурсів.

Одним з можливих шляхів зниження витрат на збирання податків є застосування екологічного податку на ресурси у формі акцизів. У здійсненні екологічної політики акцизи відіграють важливу роль завдяки можливості впливати на ціни енергоносіїв та мінеральної сировини.

Екологічний податок не завжди буде ефективним вирішенням екологічних проблем. У ситуаціях, коли незначна кількість небезпечної сировини може завдавати шкоди природному довкіллю та здоров'ю людини, необхідно надати перевагу командно–регулятивним методам. Екологічні податки підходять до тих ситуацій, коли існує просте та зрозуміле співвідношення між процесом забруднення та шкідливим впливом на довкілля.

**2. Мита.** Шляхами екологізації митної політики є застосування підвищених митних тарифів для екологічно несприятливих товарів (пестицидів, відходів) та звільнення від ввізного мита продукції екологічного призначення (зокрема екологічного устаткування).

**3. Плата, платежі, збори** – це сплата економічним суб'єктом за використання ресурсів, природних благ, за можливості здійснення господарської діяльності. В еколого–економічній сфері плати і платежі є найбільш поширеною формою інструментарію завдяки можливості встановлення зв'язку економічних показників з розмірами впливу на середовище. Сюди можна віднести: плату за забруднення навколишнього середовища, плату за викиди (скиди), плату за землю; плату за мінеральні ресурси; збори за спеціальне використання природних ресурсів, платежі за вирубування лісу тощо.

Виробники, які дотримуються певних стандартів забруднення, сплачують нижчі платежі за викиди (скиди), а ті, хто не виконує стандартів, – вищі.

**4. Штрафи** – це грошове покарання у вигляді стягнення з юридичних та фізичних осіб, винних у порушенні чинних законів, договорів, правил. До екологічної сфери можна віднести такі види штрафних санкцій: міжнародні санкції за порушення умов міжнародних договорів у галузі навколишнього середовища; штрафи за недотримання екологічного законодавства у країні.

**5. Субсидія** – це цільова безповоротна допомога в грошовій чи натуральній формі, що надається за рахунок коштів державного бюджету або інших недержавних фондів економічним суб'єктам. В екологічній діяльності субсидії виділяють на здійснення природоохоронних програм, фінансування науково–дослідних робіт; фінансування міжнародних проектів екологічної спрямованості.

**6. Дотація** – це грошова допомога чи інші види допомоги за рахунок державних чи інших джерел, які надаються юридичним та фізичним особам для покриття збитків чи на заходи екологічного спрямування.

**7. Грант** – це вид економічної допомоги, що надається безповоротно державою чи іншими організаціями на конкурсній основі на виконання наукових досліджень, конструкторських розробок природоохоронного значення.

**8. Кредит** – це поворотна позика в грошовій чи натуральній формі, надана кредитором позичальнику з виплатою позичальнику відсотків за користування позичкою.

**9. Прискорена амортизація основних засобів** – це система заходів з застосуванням норм амортизації, що створює умови для збільшення розмірів амортизаційних фондів у перші роки експлуатації основних засобів природоохоронного значення.

**10. Виплати, відшкодування витрат** – це відшкодування витрат екологічного характеру. Виплати можуть проводитись прямо чи за посередництвом спеціально створених екологічних фондів. У практиці природокористування різних країн можна зустріти різноманітні форми використання виплат, у тому числі:

- виплати підприємствам чи окремим особам на компенсацію збитку від забруднення середовища (як аварійного, так і постійно діючого);

- виплати країнам, що мають негативний баланс забруднення середовища;

- виплати підприємствам чи населенню за згоду «терпіти» по сусідству екологічно несприятливий або потенційно небезпечний об'єкт;

- компенсація витрат підприємствам, що здійснюють екологічно необхідні, але економічно не прибуткові види діяльності (створення і підтримка охоронних, рекреаційних територій, переробка відходів та ін.).

**11. Цінові інструменти** – це система заходів впливу на економічні інтереси суб'єктів господарської діяльності, основним результиуючим механізмом якої є цілеспрямована зміна різних видів діяльності (товарів) за допомогою зменшення чи збільшення цін. Можна назвати два основних напрямки використання цінових інструментів у природокористуванні: пряме регулювання цін і непряме регулювання цін.

**Методи прямого регулювання цін** використовуються в тих випадках, коли існують можливості адміністративного впливу на ціни.

**Методи непрямого регулювання цін** мають у ринковій економіці значно більші можливості. Ці методи засновані на механізмах впливу на рівень цін за допомогою інших інструментів. Кінцевими стратегічними цілями методів непрямого регулювання цін можна вважати:

- підвищення рівня цін на споживання екологічно несприятливої продукції, тобто на ті види продукції, виробництво і споживання якої пов'язані з процесами порушення природного середовища;

- зниження рівня цін на споживання екологічно сприятливої продукції, тобто тих видів продукції, що сприяють зниженню екологічного тиску на різних стадіях виробництва і споживання продукції.

**12. Сприяння обмеження на ринку** – це комплекс організаційних заходів, що дозволяє надати додаткові економічні переваги екологічно орієнтованим суб'єктам, або створити економічні обмеження екологічно несприятливим суб'єктам, як правило, без прямого фінансового впливу на інтереси суб'єктів. У числі основних напрямків здійснення зазначеного виду заходів можна назвати:

- присудження нагород (звань, призів), сам факт володіння якими дає додаткові ринкові переваги екологічно повноцінним підприємствам;

- маркетингове сприяння екологічно прогресивним суб'єктам (у тому числі безкоштовна реклама);

- розширення сфер діяльності екологічно орієнтованим суб'єктам (збільшення розширеного часу роботи або додаткових сфер діяльності);

- інформаційна підтримка підприємств;

- державний протекціонізм для екологічно орієнтованих видів продукції в зовнішній торгівлі.

**13. Премія, нагорода, приз** – це грошова чи інша винагорода за успіхи у здійсненні екологічної діяльності. Найбільш поширеними є такі види нагород: премії і винагороди підприємствам, що мають успіхи в екологічній діяльності, премії і звання переможців у конкурсі на кращу екологічну територію, премії підприємцям, громадянам, домовласникам, що домоглися успіхів в економічній діяльності.

Проблема розробки та вдосконалення економічних інструментів екологічного спрямування є однією з найбільш актуальних в екополітиці сьогодення, адже за їхньою допомогою можна уникнути глобальної екологічної катастрофи та забезпечити надійну екологічну безпеку на планетарному рівні.

Одним із перших запроваджених еколого–економічних інструментів стала плата за забруднення навколишнього природного середовища.

**Економічні інструменти:**

- підтримують діяльність, спрямовану на покращення якості навколишнього



середовища;

- стимулюють зменшення відходів і викидів, переробку і раціональну утилізацію відходів;
- сприяють виробництву екологічно чистої продукції і впровадженню відповідних технологій;
- сприяють збалансованому розвитку території;
- підтримують природоохоронні території і допомагають відновлювати порушені.

## **5. Основні принципи функціонування механізму природокористування в Україні**

**Основними принципами охорони навколишнього природного середовища**, проголошеними в Законі України «Про охорону навколишнього середовища», є:

- пріоритет вимог екологічної безпеки, обов'язковість дотримання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності;
- гарантування екологічно безпечного для життя та здоров'я людей середовища;
- запобіжний характер природоохоронних заходів,
- екологізація виробництва, впровадження новітніх технологій;
- збереження біорізноманіття і цілісності природних об'єктів;
- обов'язковість екологічної експертизи;
- науково обґрунтований рівень антропогенного впливу на довкілля;
- безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів,
- стягнення плати за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості ресурсів, компенсація шкоди і еколого–економічних збитків;
- формування у населення екологічного світогляду;
- поєднання стимулювання і відповідальності щодо охорони довкілля;
- міждержавне і міжнародне співробітництво.

## **6. Проблеми та напрями формування інституційного механізму природокористування в Україні**

На сьогодні в Україні так і не вдалося сформувати ефективний інституційний механізм природокористування, який би відповідав принципам сталого розвитку. Інституційна неефективність системи природокористування проявляється у виснаженні ресурсів, деградації довкілля, зростанні захворюваності населення. При цьому спостерігається фактичне домінування економічних інтересів над усіма іншими.

Недосконалою є діяльність відповідних органів у розробці та затвердженні екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, викидів та скидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище, впровадженні сучасних методів екологічного менеджменту на підприємствах тощо. Так і не налагоджено ефективну співпрацю між органами спеціального державного управління, органами загального державного управління та органами місцевого

самоврядування. Органи громадського управління виконують суто номінальні функції і суттєвого впливу на темпи, масштаби та пропорції природокористування не справляють. Їх пропозиції по вдосконаленню охорони довкілля та використання природних ресурсів мають декларативний характер і не завжди імплементуються у пріоритети національної екологічної політики, що дає підстави говорити про нерозвиненість неформальних інститутів механізму природокористування.

Низькою є ефективність реалізації органами державного управління державних екологічних програм через нестачу фінансування. Тому, особливо актуально на сьогодні посилити бюджетонаповнюючу функцію природокористування, що дозволить зміцнити фінансову самодостатність країни та окремих регіонів.

Вирішального значення в умовах масштабної інституціональної трансформації набуває реформування відносин власності на природно–ресурсний потенціал та елементи довкілля. В першу чергу мають бути змінені принципи взаємодії основних суб'єктів природокористування щодо володіння, розпорядження та використання природних благ, а також розподілу прибутків, що створюються на основі присвоєння ренти. Тому варто інституціоналізувати нові організаційно–правові форми підприємницької діяльності (концесійний режим, кластерні утворення тощо), що дозволять інтенсифікувати залучення природних ресурсів у відтворювальний процес та комерціалізувати всі фази природокористування без загроз для національної безпеки України та еколого–економічної рівноваги, адже держава не втрачає вирішального права власності на елементи «природного капіталу». Варто розширювати та розвивати комунальний сектор у сфері природокористування, щоб максимальною мірою прив'язати результативність стягнення ресурсних платежів до стану фінансової самодостатності місцевого самоврядування (передача міжколгоспних утворень місцевого значення у комунальну власність).

Але найголовнішою проблемою є необхідність посилення бюджетонаповнюючої функції природокористування, що дозволить зміцнити фінансову самодостатність країни та окремих регіонів, прискорить імплементацію природно–ресурсного чинника соціально–економічного піднесення у відтворювальний процес.

Правове заохочення громадян та їх екологічних об'єднань до здійснення природоохоронної діяльності доцільно спрямовувати на захист екологічних прав населення, забезпечення екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів та охорони довкілля за допомогою таких правових важелів:

- врегулювання механізму використання громадської думки в процесі прийняття екологічно значущих рішень, зокрема під час проектування, планування розміщення екологічно небезпечних об'єктів, реалізації іншої діяльності, здатної негативно впливати на стан довкілля та здоров'я людей,

- сприяння діяльності екологічних об'єднань громадян у розв'язанні конкретних екологічних проблем відповідного регіону, міста, селища, села, залучення їх до здійснення відповідних екологічних програм, різних природоохоронних заходів;

- стимулювання здійснення громадськими екологічними об'єднаннями

контрольної діяльності, поширення передових форм та методів взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, спеціально уповноваженими органами державного екологічного контролю.

Популяризація еколого–правової освіти, культури і науки з метою посилення впливу екологічного чинника на економічні відносини передбачає:

1) розширення мережі спеціальних навчальних еколого–правових закладів (коледжі, інститути тощо), створення нових та реорганізація діючих наукових, зокрема еколого–експертних центрів, діяльність яких спрямована на дослідження та оцінку різноманітних проблем охорони довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

2) розроблення нових навчальних програм, удосконалення методики викладання екологічного права (основ екологічного права) та спецкурсів з еколого–правових дисциплін у сучасних умовах для підготовки фахівців у галузі права, інших гуманітарних та природничих наук і знань;

3) визначення пріоритетних наукових досліджень у галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, створення в системі Мінприроди Наукового центру екологічного права і законодавства для здійснення комплексних еколого–правових досліджень, заснування додаткових періодичних видань – друкованого органу Мінприроди та інших органів управління в галузі екології з метою поширення достовірної екологічної інформації серед населення.

#### **Питання для перевірки знань:**

1. Назвіть основні концепції екологоорієнтованого розвитку.
2. Що таке інтерналізація екстерналій і з якою метою вона здійснюється?
3. В чому полягає суть теореми Коуза?
4. Назвіть приклади найпоширеніших економічних, правових та соціальних інститутів.
5. Дайте визначення поняття «інституційний механізм природокористування».
6. Назвіть основні ланки інституційного механізму природокористування.
7. Яку роль відіграють неформальні інститути у функціонуванні інституційного механізму природокористування?
8. Яка мета та цілі функціонування інституційного механізму природокористування?
9. Які завдання вирішують еколого–економічні інструменти регулювання природокористування?
10. Визначте роль податкових інструментів інституційного механізму природокористування.
11. Визначте найпоширеніші еколого–економічні інструменти регулювання.
12. Яка основна мета застосування прискореної амортизації основних засобів?

## ТЕМА 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ВИДІВ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ. ОЦІНКА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

1. Природні ресурси як фактор соціально–економічного розвитку та складова національного багатства.
2. Мінерально–сировинні ресурси.
3. Земельні ресурси.
4. Лісові ресурси.
5. Водні ресурси.
6. Ресурси атмосферного повітря.
7. Оцінка природних ресурсів.

### 1. Природні ресурси як фактор соціально–економічного розвитку та складова національного багатства.

Природні ресурси виступають важливим фактором соціально–економічного піднесення. Забезпеченість природними ресурсами – один з найважливіших економічних показників, що характеризує економічне становище країни. Від їх запасів та якості залежить господарська самодостатність країни і її регіонів. Особливо це актуально на даному етапі розвитку національної економіки, коли поглиблення процесів глобалізації вимагає максимально можливого використання потенціалу конкурентних переваг, який має місце й у сфері природокористування. Поряд з працею і капіталом, природні ресурси є також фактором виробництва. Залучення природних ресурсів у суспільне виробництво означає перетворення їх на складову продуктивних сил суспільства.

Стан природно–ресурсного потенціалу країни, якісний рівень його використання, охорони і відновлення багато в чому визначають темпи економічного зростання, ефективність виробництва і добробут громадян.

Під **природними ресурсами** розуміють тіла і сили природи, які використовуються і можуть бути використані людьми. Вони складаються з природних умов, до яких належать сонячне випромінювання, тепло землі, рельєф місцевості, клімат і власне природні ресурси – елементи літосфери, гідросфери та атмосфери, що використовуються у виробничій діяльності чи в сфері споживання.

Значний теоретичний інтерес становить класифікація природних ресурсів. Природні ресурси поділяються на реальні та потенційні. **Реальні** – використовуються у виробництві на певному рівні розвитку продуктивних сил суспільства. **Потенційні** – ресурси, які хоча й потрібні суспільству, але не можуть бути залучені у господарський обіг із якихось причин (наприклад, через значні витрати на добування природних ресурсів).

Природні ресурси ще поділяються на вичерпні та невичерпні. **Вичерпні** у свою чергу поділяються на відновні та невідновні. **Невідновні природні ресурси** характеризуються обмеженими запасами, використовувати їх можна лише раз, оскільки поповнення їх на землі практично неможливе через відсутність умов, за яких вони виникли багато мільйонів років тому, або відбувається дуже повільно. До них належать багатства надр землі. До **відновних** належать: ґрунт, рослинний і тваринний світи, деякі мінеральні ресурси (солі). Вони можуть відтворюватись у природних процесах і підтримуватись деякою мірою у постійній кількості, що

залежить від рівня їх щорічного відтворення та споживання. Однак, іноді при безвідповідальному господарському використанні деякі ресурси (води) можуть перейти у розряд невідновних або їхнє відновлення потребуватиме багато часу.

До **невичерпних** належать: водні, космічні ресурси, атмосферне повітря. Однак, вони (вода, повітря) підвладні впливу технічного прогресу, а при сильному забрудненні можливе їх якісне виснаження.

#### Класифікація природних ресурсів

| Підходи до класифікації                 |                   | Визначення  |
|---|-------------------|---|
| За ознаками відновлюваності             | Відновні          | Ті, що здатні й нездатні до самостійного відновлення через розмноження чи інші природні цикли відновлення за терміни, які можна порівняти з термінами їх споживання (рослинність, вода в річці – відновні ресурси; мінеральні багатства – невідновні)                               |
|   | Невідновні        |   |
| За ступенем виснаження                  | Вичерпні          | Ті, що виснажуються в ході їх економічного використання (грунт, ліс, дикі тварини, кормові угіддя, копалини тощо); ресурси (чи властивості природи), зміна яких прямо не пов'язана з інтенсивністю їх використання (сонячна енергія, атмосфера, енергія припливів і відпливів тощо) |
|   | Невичерпні        |   |
| За ознаками заміненості                 | Замінні           | Ті, що можуть бути замінені (метали – пластмасами, паливно-енергетичні ресурси – альтернативними джерелами енергії) і не можуть бути замінені іншими ресурсами (атмосферний кисень для дихання, прісна вода для пиття)  |
|   | Незамінні         |   |
| За ознаками відтворювання               | Відтворювані      | Ті, що принципово можна відтворити (прискорити відтворення) за рахунок використання праці людей і ті, які для такого відтворення непридатні (біологічний вид – невідтворюваний ресурс, екосистема – обмежено відтворюваний ресурс тощо)   |
|   | Невідтворювані    |   |
| За технічними можливостями експлуатації | Реальні           | Ті, що використовуються на даному рівні розвитку продуктивних сил   |
|   | Потенційні        | Встановлені на основі теоретичних розрахунків та попередніх робіт (технічно доступні запаси та частина ресурсів, яку в даний час не можна освоїти з технічних можливостей)  |
| За запасами                             | Балансові         | Використання ресурсів економічно вигідне, тобто вони відповідають промисловим вимогам за якістю сировини й гірничотехнічними умовами експлуатації   |
|   | Позабалансові     | За наявного рівня технології експлуатувати ресурси не вигідно (ресурси з малою потужністю запасів, низьким вмістом цінного компоненту, складними умовами експлуатації)  |
| За належністю                           | Національні       | Ті, що повністю знаходяться під суверенітетом тієї чи іншої країни  |
|   | Багатонаціональні | Ресурси прикордонних рік, мігруючих тварин та птахів, внутрішніх морів та озер, на берегах яких мешкає населення різних країн   |
|   | Міжнародні        | Ті, що не належать конкретній країні, тобто спільні (ресурси світового океану, що виходять за межі територіальних вод, ресурси атмосферного повітря)  |

Зручно здійснювати поділ ресурсів за **сферами географічної оболонки**.

**Космічні ресурси** – це сонячне випромінювання й сила тяжіння Місяця, що викликає припливи і відпливи. Сонячне випромінювання як ресурс використовується поки що обмежено – як альтернативне джерело енергії. Енергія приливів та відпливів має поки що обмеженіше використання.

**Ресурсами атмосфери** є компоненти, що найчастіше використовуються в національній економіці: повітря в цілому (для технологічних цілей), кисень та азот. Зокрема, з азоту повітря за спеціальною технологією одержують азотну кислоту.

**Ресурси гідросфери** – води Світового океану, річок, озер, льодовиків, боліт, підземних джерел. За об'ємом більша частина вод припадає на Світовий океан – 96 %, підземні води складають 2 %, льодовики – також близько 2%; на поверхневі води материків (річки, озера, болота) припадає лише 0,02 %. Вода є ресурсом, якщо вона використовується в технологічних цілях (для одержання кисню й водню, виділення мінеральних солей, виробництва електроенергії).

**Ресурси літосфери** – це мінеральні ресурси, земельні ресурси.

**Складові мінерально–сировинних ресурсів:**

- Паливно–енергетичні (нафта, природний газ, вугілля, горючі сланці, торф, уранові руди);
- Руди чорних металів (залізна та марганцева, титанові руди);
- Руди кольорових металів (мідна руда, свинцево–цинкові руди);
- Руди благородних металів (золото, срібло, платина)
- Гірничо–хімічна сировина (фосфорити, апатити, кухонна та калійна солі, сірка);
- Природні будівельні матеріали (вапняк, мармур, пісок, гіпс, граніт)
- Дорогоцінне і напівдорогоцінне каміння (алмаз, гранат, смарагд);
- Гідромінеральні ресурси (мінералізовані та термальні води)

**Земельні ресурси** трактуються двояко – як вся територія земної суші, придатна до будь–якої господарської діяльності, так і сільськогосподарські угіддя. У другому випадку кажуть ще про земельно–грунтові ресурси. Весь земельний фонд (без Антарктиди) становить 13 млрд. га. Земельний фонд України становить 60 млн. га. з них у сільськогосподарському обігу перебуває 74 % земель, що означає високе господарське освоєння території.

**Ресурси біосфери** представлені природною рослинністю, дикими тваринами, рибами, молюсками та ін. Крім них, жива речовина біосфери складається також із сільськогосподарських рослин, худоби, птиці. Людина й деякі істоти, що не використовуються у господарстві (більша частина видів комах тощо), не належать до природних ресурсів.

**Рекреаційні ресурси** в широкому розумінні цього поняття включають в себе сонячне випромінювання, кліматичний режим, повітря, ландшафти. До рекреаційних ресурсів належать також мінеральні й термальні води, лікувальні грязі, води морів, річок та озер, території пляжів, курортів, туристичних баз, спортивно–мисливські угіддя.

Природні ресурси України поділяються на ресурси загальнодержавного і місцевого значення. **До ресурсів загальнодержавного значення** належать:

- територіальні та внутрішні морські води;
- природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської)

економічної зони;

- атмосферне повітря;
- підземні води;
- поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області;
- лісові ресурси державного значення;
- природні ресурси в межах територій та об'єктів природно–заповідного фонду загальнодержавного значення;
- дикі тварини, що перебувають у стані природної волі, інші об'єкти тваринного світу у межах територіальних і внутрішніх морських вод, водойм, розташованих на території більш ніж однієї області, державних мисливських угідь, лісів державного значення, а також види тварин і рослин, занесені до Червоної книги України;
- корисні копалини, за винятком загальнопоширених.

До **природних ресурсів місцевого значення** належать такі, що не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення.

## **2. Мінерально–сировинні ресурси**

Важливим фактором розвитку матеріального виробництва є надра. Мінерально–сировинна база України є достатньо вагомою у світовому вимірі. В її надрах виявлено понад 20 тис. родовищ і проявів 117 видів мінеральної сировини, з яких 8081 родовище має промислове значення і враховується Державним балансом запасів корисних копалин.

За обсягом розвіданих запасів вугілля, залізних, марганцевих і титано–цирконієвих руд, а також графіту, каоліну, калійних солей, сірки, вогнетривких глин, облицювального каменю Україна належить до провідних країн світу. Зокрема, запаси вугілля відносно світових становлять 7,1% залізних руд – 15%, марганцевих – 42,8%, сірки – 17,2%.

Недоліками вітчизняної мінерально–сировинної бази є обмеженість ресурсів нафти та природного газу відносно внутрішніх потреб, а також відсутність (за окремими винятками) кольорових і рідкісних металів. Конкурентоспроможність наявних ресурсних об'єктів є низькою або недостатньо з'ясованою. У зв'язку з цим має місце імпорт таких видів сировини і металів як глинозем, магнезит, мідь, свинець, цинк, олово, нікель, хром, молібден, вольфрам.

Останніми роками в структурі мінерально–сировинної бази сталися позитивні зрушення. Підтверджено реальні можливості щодо подальшого приросту запасів кам'яного та бурого вугілля, нафти, газу, урану. Відкрито нові родовища газу на шельфі Азовського і Чорного морів. Активізація зусиль геологічної служби в пошуках і оцінці нетрадиційних для країни корисних копалин призвели до виявлення численних рудних ділянок перспективних на мідь, свинець, цинк, золото, молібден, ванадій. Крім того, триває пошук алмазів, металів платанової групи, нікелю, фосфоритів.

Загалом, незважаючи на те, що в останнє десятиріччя в Україні виконувався значний обсяг пошуково–розвідувальних робіт, рівень вивченості виявлених перспективних об'єктів залишається недостатнім, а звідси невизначеність їх інвестиційних можливостей. До цього додається зволікання з проведенням

геологорозвідувальних робіт, прикладом чого є золоторудні об'єкти.

Ступінь залучення розвіданих запасів у розробку коливається 40 до 100%. Порівняно з 1990 роком видобуток нафти зменшився на 35%, газу – на 33%, вугілля – на 55%, залізних руд – на 35%, марганцевих руд – на 65%, цементної сировини – на 60%.

Стосовно світового видобутку частка України оцінюється приблизно в 1%. За цим показником вітчизняний мінерально–сировинний комплекс за останні 15–20 років помітно втратив свої позиції. У середині 80–х років минулого століття зазначена частка оцінювалася в 5%. В умовах спаду виробництва, росту цін на енергоносії, тарифів на транспортування тощо, попит на мінеральну сировину значно знизився, що не могло не позначитися на обсягах видобутку практично всіх видів корисних копалин.

Однак, Україна залишається значним експортером мінерально–сировинної продукції. На зовнішній ринок поставляється залізорудна сировина (у вигляді концентрату та агломерату), марганцеворудна, вогнетривка, флюсова. Значні обсяги експорту припадають також на кам'яну сіль, будівельний камінь, декоративно–облицьовувальне каміння

Більшість корисних копалин видобувається в Україні в межах кількох головних гірничопромислових регіонів – Донецького, Криворізько–Нікопольського, Прикарпатського.

Складним залишився екологічний стан довкілля, значних змін зазнавало геологічне середовище, відбувалося прогресуюче накопичення відходів. Зокрема, складні екологічні і пов'язані з ними технологічні проблеми, призвели до припинення експлуатації шахт і критичного падіння обсягів видобутку калійних солей у Прикарпатті.

Втрати корисних копалин в надрах стосовно основних їх видів, як і видобуток, характеризуються відносною стабільністю. Зокрема по вугіллю вони становлять 14–15%, по залізній руді – близько 3%, по марганцевій – близько 10%. Екстремальними значеннями виділяється кам'яна сіль, що пов'язана із застосуванням камерного способу розробки та методів підземного вилуговування. На Закарпатті, де сіль видобувається шахтним способом, витрати становлять 38,4%.

Мінерально–сировинні ресурси є стратегічно важливою складовою національного багатства України, що формують енергетичну безпеку країни та її експортний потенціал. Враховуючи те, що наша держава не має в достатній кількості паливно–енергетичних ресурсів і є залежною від зовнішніх джерел постачання, варто активніше проводити політику енергозбереження та освоювати власні запаси нафти і газу, стимулювати використання нетрадиційних видів енергії, щоб зменшити вплив глобальних енергетичних гравців на зовнішню та внутрішню політику. Потребує корекції й система видобутку залізних руд, які є сировиною для підприємств металургійного комплексу, в напрямку підвищення комплексності їх використання та впровадження перспективних форм збагачення.

### **3. Земельні ресурси**

Земельні ресурси відіграють важливу роль у розвитку продуктивних сил



будь-якої країни. Їх надлишок створює окремим державам додаткові переваги над своїми конкурентами, підвищує їх господарську самодостатність, а дефіцит змушує формувати ресурсоекономну модель землекористування, щоб забезпечити збалансований та поступальний розвиток окремих сфер діяльності.

Неорганізоване природне заліснення сільськогосподарських угідь колишніх радгоспів і колгоспів значною мірою посприяло збільшенню частки лісів та інших лісовкритих площ (вона становить 17,5 %). У структурі сільськогосподарських земель найвищу частку займають сільськогосподарські угіддя. У структурі сільськогосподарських угідь частка ріллі залишається майже незмінною – 74 %, що свідчить про високий рівень розораності.

Протягом останніх років спостерігається тенденція до зменшення площі сільськогосподарських угідь. Якщо у 2001 році вона становила 41827 тис. га. то у 2006 році зменшилась на 151,1 тис. га і склала 41675,9 тис. га. Це пов'язано з подальшим продажем колишніх сільськогосподарських угідь, які знаходяться біля крупних міських агломерацій, громадянам, що дуже часто змінюють цільове призначення цих земель. На значних територіях і надалі триває стихійне заліснення, що змушує переводити ці землі до категорії земель лісового фонду.

Значні площі ґрунтового покриву України мають високі економіко-екологічні параметри. До них можна віднести унікальні масиви чорноземів, питома вага яких у складі орних земель сягає 60 %, але вони найбільш сильно вражаються ерозією, тому і потребують пильного контролю за станом їх родючості.

Екологічний стан ґрунтів країни значною мірою погіршився через їх забруднення промисловими викидами та відходами, а також у результаті різного роду техногенних аварій.

На жаль, переважна більшість землекористувачів ледве-ледве функціонує. Необхідність вчасного погашення кредиторської заборгованості змушує продавати урожай за цінами, які не завжди покривають навіть його собівартість, і в періоди, коли кон'юнктура не є сприятливою для сільгоспвиробника. Тому й не дивно, що виснажливе за змістом та нераціональне за формою землекористування вже дає перші негативи в динаміці врожайності основних сільськогосподарських культур.

Спостерігається розширення площ технічних культур. Особливо інтенсивно зросли площі, відведені під соняшник та сою. Одним з найбільших негативів рослинницької підгалузі є значне скорочення, а в деяких регіонах і повне згортання вирощування льону-довгунця.

Крім того, має місце нецільове використання коштів, які акумулюються в регіональних та місцевих бюджетах за рахунок земельного податку та орендної плати.

Критична ситуація склалася у використанні зрошуваних земель. Найістотношою причиною такої тенденції є висока капіталомісткість утримання зрошуваних систем. Сільськогосподарські підприємства за відсутності інвестиційних ресурсів, а також достатньої технічної бази утримувати ці системи у робочому стані і використовувати їх ефективно не здатні. Тим більше, після введення інституту платності у природокористуванні підприємства мають сплачувати за використання водних ресурсів у зрошуваному землеробстві. А це

за умов обмеженості резервів вчасного поповнення обігових коштів, є одним із факторів зниження фінансової стійкості та самодостатності агроформувань.

Нові землекористувачі, не маючи відповідної наукової та агротехнічної бази, в гонитві за тимчасовими вигодами не створювали передумов заради отримання стабільних врожаїв як у близькій, так і в далекій перспективі. Відсутність спеціальних сівозмін, агролісомеліоративних, полезахисних заходів сприяла поступовому виснаженню родючого шару, зменшенню вмісту гумусу, посиленню ерозійних процесів, підвищенню кислотності, погіршенню інших якісних характеристик ґрунтів. І все це відбувалося в умовах фінансової розбалансованості агроформувань, що знайшло свій прояв і в різкому зниженні обсягів вапнування та гіпсування фунтів.

Фактори, що здійснюють негативний вплив на процеси землекористування:

1) фінансові: відсутність дієвого інструментарію реалізації на практиці положень Земельного кодексу щодо стимулювання землекористування; нецільовий характер використання коштів, що акумульовані в місцеві бюджети за рахунок внесення плати за землю; недосконалість методики грошової оцінки земель і як наслідок – заниження ставки земельного податку);

2) агротехнічні: недотримання більшістю сільськогосподарських виробників науково обґрунтованих сівозмін, низький рівень використання ґрунтозахисних систем, втрати ґрунту при вивезенні сільськогосподарських культур, несистематичне проведення рекультивації деградованих земель.

3) психологічні: бажання землекористувача взяти максимум прибутку із сільськогосподарських угідь у короткостроковій перспективі; низька культура землеробства (нехтування вимогами аграрної науки); упереджене ставлення до ґрунтозахисних технологій.

4) інституціональні: тривала відсутність сучасної системи земельного кадастру; системна розбалансованість роботи окремих організаційно–правових форм аграрного природокористування (кооперативи, колективні підприємства, господарства громадян).

5) агрохімічні: надмірне використання препаратів захисту окремих сільськогосподарських культур; незбалансоване застосування мінеральних добрив; недостатнє внесення органічних добрив.

#### **4. Лісові ресурси**

До **лісових ресурсів** відносяться деревна, технічна (живиця, дубильні речовини, пробкова кора), харчова (гриби, ягоди, горіхи, дикі тварини і птахи тощо), кормова (трави, гілковий корм), лікарська сировина (трави, квіти, кора, пагони, які мають лікувальні властивості), а також захисні (захист ґрунтів, охорона повітря і води) і соціальні (санітарно–гігієнічна, рекреаційна, курортна роль лісів, яка сприяє покращенню здоров'я населення) корисності лісу.

За даними державного обліку лісів, площа земель лісовою фонду в Україні становить 10,8 млн. га. Ліси по території України розташовані дуже нерівномірно. Вони сконцентровані переважно в Поліссі та в Українських Карпатах. Лісистість (частка вкритих лісовою рослинністю земель у загальній площі території країни) становить 15,6 % і є нижчою, ніж в багатьох країнах Європи. Хвойні насадження займають 42,2 %, твердолистяні – 43,3 %,

м'яколистяні – 13,6 %, інші деревні породи – 0,5 %, чагарники – 0,4 %. За площею лісів, лісистістю території та запасами деревини Україну цілком обгрунтовано відносять до лісодефіцитних країн.

В останні роки складною залишається проблема захисту лісових насаджень від масштабних наслідків антропогенного тиску, який спричиняє загальне погіршення екологічної ситуації в Україні, зокрема стану лісових насаджень. Основними причинами загибелі лісових насаджень є лісові пожежі.

Переважає більшість випадків пожеж (96 %) виникає з вини населення, організацій та підприємств. Це свідчить про досить низький рівень екологічної освіти та свідомості громадян. Виникає необхідність подальшого удосконалення методів виявлення лісових пожеж та боротьби з ними. Слід поліпшити систему протипожежної агітації і пропаганди, особливо в районах масового відвідування лісів відпочиваючими і туристами.

Основними економічними проблемами розвитку лісогосподарського комплексу є: зношеність деревообробного та лісозаготівельного обладнання; відсутність мотивації в лісогосподарських підприємствах до екологізації виробничої діяльності та економії лісових ресурсів; нерозвиненість національного ринку пиломатеріалів та його інфраструктури; слабка інвестиційна привабливість державних лісогосподарських підприємств; недосконала система бюджетного фінансування лісовирощування; правова неврегульованість деяких організаційно–правових форм підприємницької діяльності у лісовому комплексі; погіршення породно–вікової структури лісового фонду (збільшення питомої ваги менш цінних порід деревостанів перед більш цінними); низький рівень комплексності переробки деревної продукції; низька ефективність агролісомеліоративних заходів; повільне заліснення малопродуктивних земель; незадовільний стан природоохоронної інфраструктури, особливо у віддалених районах Полісся; несанкціонована вирубка лісів (знищення «природних дамб») у Закарпатській області.

Одним з основних шляхів раціоналізації лісокористування, оптимізації породно–вікової структури лісового фонду та комплексної переробки деревини є обгрунтування напрямків залучення у господарський обіг деревних відходів і вторинної сировини.

## **5. Водні ресурси**

У XXI століття більшість країн світу, у тому числі й Україна, увійшли із значним комплексом регіональних і національних проблем, серед яких найбільш загрозливими вважаються глобальне порушення екологічної рівноваги у навколишньому природному середовищі, виснаження і погіршення якості водних ресурсів – джерела питної води. За оцінками, які були наведені на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі, через 30 років половина населення Землі буде потерпати від нестачі води.

Згідно з Водним кодексом України, під водними ресурсами слід розуміти всі обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території. При ньому ресурси прісних (поверхневих і підземних) вод належать до основних, що визначають рівень водозабезпечення соціально–економічного розвитку країни в цілому й окремих її регіонів.

Україна володіє значним водно–ресурсним потенціалом, який тривалий час використовувався нераціонально, що було пов'язано із уявленнями про відновлюваність і невичерпність водних ресурсів. Використання цього потенціалу підкорялося інтересам прискореної індустріалізації і задоволення постійно зростаючих потреб національної економіки та населення у водних ресурсах.

За багаторічними спостереженнями, потенційні ресурси річкових вод України (разом із річкою Дунай) становлять 209,8 млн. км., із яких 25% формуються в межах України і розглядаються як власний водний фонд України, а решта надходить із зарубіжних країн – Російської Федерації, Білорусі, Румунії, Молдови, Угорщини, Польщі та інших. Географічно територіальний розподіл водних ресурсів України не відповідає розміщенню водоемних господарських комплексів. Найбільша кількість водних ресурсів (близько 60 %) зосереджена в річках басейну Дунаю на прикордонній межі України, де потреба у водних ресурсах не перевищує 5 % загальнодержавного обсягу. Найменша кількість водних ресурсів формується там, де зосереджені найбільші споживачі води – Донбас, Криворіжжя та південні області України.

Наша держава належить до малозабезпечених водою країн. У маловодні роки на одну людину в Україні припадає всього 1 тис. кв. м./рік річкового стоку, що за визначенням Європейської економічної Комісії ООН в 1,7 рази менше від потрібного рівня забезпеченості.

Близько 80% водних ресурсів України складають водні ресурси басейну річки Дніпро, які забезпечують водою майже 30 млн. людей, або 2/3 всього населення України.

У даний час в системах водного господарства України на фоні щорічного збільшення кількості споживаної води та підвищення вимог до її якості спостерігається тенденція до зниження запасів прісних вод та їх прогресуючого забруднення стічними водами. В даний час якість водних ресурсів України, які використовуються в різних галузях економіки держави, не відповідає вимогам дійсних стандартів. Причиною такого становища є те, що у басейні рік України щорічно скидаються 9,6 млрд. куб. м. стічних вод, у тому числі забруднених. Найбільші забруднювачі розташовані в Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій та Одеській областях. Разом з тим слід зазначити, що сьогодні внаслідок антропогенного навантаження близько 70% поверхневих вод і значна частка запасів підземних втратили своє значення як джерела питного водопостачання. У 260 населених пунктах країни питна вода за окремими фізико–хімічними показниками (загальний вміст солей, жорсткість, вміст заліза тощо) не відповідає вимогам стандартів.

Спад виробництва і зменшення попиту на воду певною мірою сприяли позитивним тенденціям щодо зменшення негативного впливу на водні ресурси, але цей вплив залишається невідповідним відновлюваній здатності водних об'єктів. Погіршення якісного стану водних ресурсів багато в чому зумовлене традиційними методами екстенсивного ведення водного господарства: в минулі десятиліття на більшості господарських об'єктів заходи з охорони водних ресурсів комплексно не проводились, акцент робився на впровадження очисних систем, що частково вирішувало проблеми охорони водних ресурсів.

Особливу занепокоєність викликає стан водопостачання сільського населення – з усіх сільських водопроводів 8,5 % не відповідають санітарним нормам. Централізованим водопостачанням забезпечено лише четверту частину сіл України. Решта сільського населення споживає воду з колодязів та індивідуальних свердловин, переважна більшість яких перебувають у незадовільному технічному стані. У зв'язку з відсутністю місцевих джерел близько 1200 населених пунктів в Автономній Республіці Крим і південних областях України частково чи повністю забезпечуються привізною питною водою.

На якість питної води систем централізованого водопостачання негативно впливає незадовільний технічний стан водопровідних споруд і мереж, несвоєчасне проведення капітальних та поточних планово–профілактичних ремонтів. Зношеність їх у різних регіонах становить від 30 до 70%. Подача води за графіками та її тривала відсутність у водопровідних мережах сприяє бактеріальному забрудненню питної води.

Парадоксальною виглядає ситуація, коли у вододефіцитних районах має місце такий негативний прогресуючий процес як підтоплення, який в Україні набув сталого характеру. Проблема є соціально–економічною і екологічною, тому має розглядатися в контексті забезпечення національної безпеки держави. Причин цього багато, зокрема крупномасштабне водогосподарське та меліоративне будівництво і, як наслідок, – надзвичайно висока зарегульованість стоку малих річок, що спричинило певну втрату природної дренажності території; активізація зсувних та карстових явищ; інтенсифікація процесів підтоплення з 60–70 рр. у зв'язку з будівництвом Дніпровського каскаду водосховищ і введенням в експлуатацію крупних зрошувальних систем; прорахунки при проектуванні та будівництві водогосподарсько–меліоративних комплексів і їх неналежна експлуатація; незадовільне функціонування чи повна відсутність у населених пунктах зливової мережі та інших систем водовідведення.

На сьогодні необхідним є повторне використання прісних, морських та стічних вод, що дасть можливість знижувати собівартість продукції та зводити до мінімуму викиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище. Мають місце значні резерви щодо підвищення використання в господарському обігу підземних вод.

## **6. Ресурси атмосферного повітря**

Атмосферне повітря є важливим ресурсом, що вирішальною мірою впливає на життєдіяльність людини. Незадовільний стан атмосферного повітря населених пунктів зумовлений: низькими темпами впровадження сучасних технологій очищення викидів; повільними темпами впровадження мало– та безвідходних технологічних процесів; великою кількістю морально і фізично застарілого обладнання.

Проблема забруднення атмосферного повітря викидами автотранспорту найбільш гостро проявляється у великих індустріально розвинутих містах. Однією із причин забруднення є збільшення пробігу автомобілів та кількості легкових автомобілів у приватній власності громадян.

Надходження шкідливих речовин в атмосферу від автотранспорту в ненасичених промисловими об'єктами регіонах переважає над викидами стаціонарних джерел. Посилює негативний вплив і несприятлива територіально-планувальна структура багатьох міст внаслідок сформованого у минулі роки оточення промислових підприємств житловими масивами та проходження транзитного транспорту через міста, що значно збільшує їх загазованість. Особливо це стосується Волинської та Закарпатської областей. В результаті у великих містах забруднення сягає рівнів, що перевищують національні стандарти, а населення таких міст зазнає ризику розвитку хвороб, пов'язаних із забрудненням повітря.

Найбільш високі рівні забруднення атмосферного повітря з року в рік мають місце в містах Донецько-Придніпровського регіону, де обсяг промислових викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря становить близько 80% від загального валового викиду всіх основних промислових підприємств країни. Найбільш несприятливому впливу шкідливих факторів підлягає населення, яке мешкає в межах санітарно-захисних зон промислових підприємств, що є порушенням державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів. На території України функціонує ряд промислових підприємств, від яких не витримана нормативна санітарно-захисна зона до житлової забудови (в межах санітарно-захисних зон промислових підприємств у Донецькій області проживає понад 97 тис. осіб, у Луганській – понад 50 тис. осіб тощо)

Основний внесок у забруднення атмосферного повітря роблять підприємства енергетики, вугільної, металургійної, добувної, хімічної та нафтохімічної промисловості, з виробництва цементу та будівельних матеріалів.

Строки експлуатації основного технологічного обладнання на підприємствах основних галузей промисловості, в першу чергу чорної та кольорової металургії, вугільної промисловості, виробництва будівельних матеріалів та цементу, енергетики значно перевищують встановлені нормативи, що є наслідком повільного впровадження нових безвідходних технологічних процесів.

## **7. Оцінка природних ресурсів**

### **Завдання економічної оцінки природних ресурсів:**

- визначення кількості природних ресурсів;
- оцінка якості природних ресурсів.

При економічній оцінці природних ресурсів враховуються:

- доступність ресурсу (можливість вилучення з надр, глибина залягання, прийнятний рівень витрат по витяганню);
- якість ресурсу (наявність додаткових домішок).

Для визначення економічної цінності природних ресурсів використовуються методи, засновані:

- на ринковій оцінці;
- ренті;
- витратному підході;
- альтернативній вартості;
- загальній економічній цінності (вартості).

**1. При ринковій оцінці природних ресурсів** ціна складається на співвідношенні ринкового попиту і пропозиції.

**2. Рентний підхід** заснований на концепції унікальності та обмеженості природного ресурсу. Використовується, зокрема, при оцінці земельних ресурсів. Природний ресурс можна порівняти з банківським вкладом, що приносить щорічний дохід у вигляді приросту капіталу, рівного за величиною річний ренті.

Диференціальна рента виникає від експлуатації різних за якістю природних ресурсів при інших рівних умовах. На її величину впливають місце розташування та умови транспортування до місць споживання та переробки.

**3. При витратному підході** базою для розрахунку ціни природного ресурсу є витрати, пов'язані з підготовкою, використанням та відновленням ресурсу. Витратний підхід застосовується для оцінки вартості відновлення при деградації природного ресурсу. Вартість відтворення включає потенційні витрати, необхідні для заміщення пошкодженого природного ресурсу аналогічним.

Недоліки витратного методу:

- встановлення цін без урахування кон'юнктури ринку;
- ціна кращого за якістю природного ресурсу виявляється нижчою, ніж гіршого, оскільки потрібно менше витрат для його отримання і відновлення.

**4. Концепція альтернативної вартості** дозволяє оцінити природний об'єкт, що має занижену ринкову вартість, за допомогою розрахунку упущеної вигоди, яку можна було б отримати при його використанні з іншою метою (наприклад, альтернативна вартість заповідника – не отримані прибутки від реалізації деревини, вилову тварин та ін.). Цей підхід використовується для вимірювання «вартості збереження» природного об'єкта.

**5. Загальна економічна цінність природного об'єкту** включає вартість використання, вона складається з: прямої вартості використання, непрямой вартості використання, вартості відкладеної альтернативи, вартість невикористання (вартість існування).

**Вартість використання** характеризує споживчу вартість природного об'єкту. **Пряма вартість використання** – безпосередні прибутки, одержувані при експлуатації природного об'єкта або споживання природного ресурсу (наприклад, видобуток корисних копалин, заготовка деревини).

**Непряма вартість використання** – прибутки від використання природного об'єкту, що виникають у глобальному масштабі (наприклад, формування клімату на планеті, водорегулюючі функції).

**Вартість відкладеної альтернативи** – вартість консервації природного ресурсу для майбутнього використання. Оцінюється як сума прямої і непрямой вартості використання.

**Вартість невикористання** – вартість існування природного об'єкту як такого, оцінка рекреаційної спроможності природного середовища. При оцінці вартості невикористання застосовується концепція «готовності платити» за екологічне благо, яка визначається шляхом анкетування і опитувань.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Що таке природні ресурси?
2. Що відносять до невідтворюваних природних ресурсів?

3. Що відноситься до відтворюваних природних ресурсів?
4. За яких умов відтворювані ресурси можуть перейти в розряд невідтворюваних?
5. Які ресурси відносяться до вичерпних?
6. Що відноситься до невичерпних природних ресурсів?
7. Назвіть приклад реальних та потенційних природних ресурсів?
8. В чому суть рентної та витратної оцінок природних ресурсів? Недоліки та переваги кожної з них.

### **ТЕМА 3. ПРАВО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ. ТИПИ І ВИДИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

1. Право природокористування.
2. Загальне та спеціальне природокористування.
3. Класифікація видів і типів природокористування.
4. Історичні типи природокористування.

#### **1. Право природокористування. Загальне та спеціальне природокористування**

**Природокористування** – процес взаємодії людини з довкіллям, котрий відображає освоєння, використання, відтворення природних ресурсів, а також вплив на природу в процесі господарського і інших видів діяльності людини, перетворення і охорона природи в інтересах суспільства. В усіх випадках під природокористуванням розуміють сукупність усіх форм експлуатації природно–ресурсного потенціалу і заходів з його збереження.

**Природокористування** – це використання властивостей навколишнього природного середовища для задоволення економічних, екологічних, оздоровчих, лікувальних, культурних, естетичних та інших потреб людини.

Найважливішими принципами природокористування є його цільовий характер, плановість і тривалість, ліцензування, врахування надзвичайного значення в житті суспільства тощо.

Людство активно використовує біля 55 % суші, 12 % річної води, половини щорічного приросту лісу. Кожного року у світі вилучається з надр біля 100 млрд. тонн руди і спалюється 7 млрд. тонн умовного палива. За останні 100 років в атмосферу було викинуто 360 млрд. тонн вуглекислого газу.

Якщо з такими процесами як “видобуток”, “використання”, “переробка” природних ресурсів людство знайоме давно, то з “відтворенням” воно зіткнулося зовсім недавно. Розглядаючи його через призму раціонального природокористування, бачимо, що він усе більше стає економічним процесом, що включає, по–перше, відновлення природи як джерела предметів і засобів праці (рекультивация ґрунту, лісівництво і т. д.); по–друге, відновлення природи, як просторового базису (ландшафту територій, порушеного внаслідок будівництва і т. п.); по–третє, відновлення середовища існування людини (очищення атмосфери, водойм, відновлення лісів і ін.). Відтворення ж не відтворювальних ресурсів повинно відбуватися у виді приросту розвіданих їхніх запасів, а також ощадливого використання наявних за рахунок кращого



опрацювання, заміни одних видів сировини іншими.

Суспільні відносини, що виникають у зв'язку із природокористуванням, регулюються правовими нормами, які визначають порядок споживання об'єктів природи з метою використання їх корисних властивостей. Ці норми містяться в нормативно–правових актах різного рівня (Конституції України, Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", земельному, водному, лісовому кодексах, кодексі про надра, законах про охорону атмосферного повітря, про тваринний світ, про рослинний світ, про природно–заповідний фонд, а також в Указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, актах спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади, які у своїй сукупності утворюють інститут права природокористування.

**Суб'єктами права природокористування** є: органи державної влади й органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни України, а також іноземні юридичні та фізичні особи й особи без громадянства. **Об'єктами права природокористування** є: земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території держави, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони.

## **2. Загальне та спеціальне природокористування**

Відповідно до законодавства України здійснюється загальне і спеціальне використання природних ресурсів. **Загальне використання природних ресурсів** гарантується громадянам України для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) і здійснюється безкоштовно, без закріплення ресурсів за окремими особами і без надання відповідних дозволів. Саме право загального природокористування закріплене в Конституції України: "Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону" (ст. 13).

Об'єктами права загального природокористування є екологічні ресурси природи, тобто такі, що забезпечують людині певні екологічні умови існування. Це – атмосферне повітря, питна вода, водойми загального користування, приміські зелені зони, ліси, зони рекреації, курортні місцевості тощо. Об'єктами права загального природокористування можуть бути також і деякі види економічних ресурсів – гриби, ягоди, горіхи в лісах, риба у водоймах тощо.

До сфери загального природокористування можна віднести й певні види громадських прав особи – свободу пересування (зокрема, з метою туризму, ознайомлення з пам'ятками природи, відпочинку у певних місцевостях тощо), вільний вибір місця проживання (з урахуванням стану навколишнього природного середовища, його впливу на здоров'я) тощо.

**Спеціальне використання природних ресурсів** передбачає надання громадянам, підприємствам, установам і організаціям природних ресурсів у володіння, користування або оренду на підставі спеціальних дозволів (державних актів на право постійного користування, наприклад землею, договорів оренди землі, лісорубських білетів та ордерів, ліцензій, мисливських карток тощо). Це право використання надається для здійснення виробничої та іншої діяльності на певний період за плату, а у випадках, передбачених законодавством, – на

пільгових умовах.

Цілі спеціального використання можуть бути різними, але вони завжди обумовлюються. Так, землі використовуються для потреб сільськогосподарського виробництва, розвитку рослинництва і тваринництва та їхньої інфраструктури; надра – для видобування корисних копалин; вода – для фізіологічних і побутових потреб людини, а також для виробництва.

Право спеціального природокористування встановлюється з метою раціонального використання природних ресурсів, збереження репродуктивних властивостей природи. Єдиною підставою виникнення права спеціального природокористування є дозвіл спеціально уповноваженого органу держави на використання відповідного природного ресурсу в певних цілях.

Порядок надання зазначених дозволів визначається Положенням про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459 (із наступними змінами), Правилами відпуску деревини на пні в лісах України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. № 1378, Правилами видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, затвердженими наказом Мінекобезпеки від 26.05.1999 р. № 115, Порядком погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. № 321, а також іншими нормативно-правовими актами.

**Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів** – це офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів. У дозволі зазначаються: 1) найменування органу, що його видав; 2) найменування та реквізити природокористувача – юридичної особи (прізвище, ім'я, по батькові, адреса природокористувача – фізичної особи); 3) термін, на який видано дозвіл; 4) ліміти використання природного ресурсу; 5) умови спеціального природокористування; 6) інші відомості (у разі потреби). Форма дозволів, їх реквізити визначаються у законодавстві. Наприклад, добування мисливських тварин здійснюється за ліцензією або відстрільною карткою. На користування ділянками надр слід отримати ліцензії (спеціальні дозволи). Лісорубний квиток (ордер) або лісовий квиток надає право на спеціальне використання лісових ресурсів. Право спеціального природокористування припиняється в разі: закінчення строку, на який було надано дозвіл на використання; відпадання потреби у використанні або добровільної відмови від нього; припинення діяльності підприємств, установ, організацій і громадян, які використовували природні ресурси; порушення умов спеціального використання природних ресурсів, визначених у дозволах (ліцензіях), систематичного невиконання фізичними та юридичними особами встановлених правил, норм та інших вимог щодо охорони, використання і відтворення природних ресурсів, встановлених екологічним законодавством. Припинення права спеціального природокористування здійснюється шляхом анулювання спеціального дозволу (ліцензії).

### 3. Класифікація видів і типів природокористування

Класифікація основних видів природокористування можлива з позицій галузевого, компонентного, функціонального (комплексного) підходів.

В **галузевій системі народного господарства** виділяють галузі природоспоживання (теплоенергетику, видобуток мінеральної сировини, лісоексплуатацію, металургію, вугленафтогазопереробку тощо), природокористування у вужчому розумінні (землеробство, тваринництво, гідро–, вітро–, геліоенергетику, транспорт, будівництво) і природовідтворення (рекультивацію і меліорацію земель, очищення та утилізацію відходів, регулювання стоків, перекидання вод, створення заповідників тощо).

**Функціональний підхід (комплексний)** до класифікації природокористування передбачає виділення п'яти основних блоків найважливіших напрямів природокористування: ресурсоспоживання, конструктивного перетворення, відтворення природних ресурсів, охорони природних ресурсів, управління і моніторингу.

**Компонентна класифікація видів природокористування** базується на спільному використанні деякими галузями виробництва одного компонента природного середовища (наприклад, води, повітря, ґрунту, лісу тощо), тобто на міжгалузевому споживанні природного ресурсу в рамках певної території. Основні види природокористування в цьому випадку відповідають головним структурним компонентам природного комплексу водо–, лісо– і землекористуванню, використанню атмосфери, надр, тваринного світу.

Залежно від віднесення природних ресурсів до категорії загальнодержавних чи місцевих, розрізняють **користування загальнодержавними і місцевими природними ресурсами**.

Розрізняють нераціональне та раціональне природокористування.

**Нераціональне природокористування** – це такий спосіб використання тіл і властивостей природи, який призводить до руйнування природно–ресурсного потенціалу, порушення закономірних природних процесів, забруднення природного середовища.

**Раціональне природокористування** – це така діяльність людини, метою якої є не лише задоволення своїх потреб, але й збереження природних систем в якісному стані. Це таке природокористування, яке не приводить до якісних змін природної системи та передбачає органічне, гармонійне поєднання антропогенних та природних процесів, завдяки чому досягається своєрідний компроміс "інтересів" усіх частин цих процесів. Загальною метою раціонального природокористування є задоволення зростаючих потреб людини в природних ресурсах за умов збереження компонентів природного середовища.

Залежно від сфери господарської діяльності природокористування можна поділити на **виробниче** (промислове, сільськогосподарське тощо) й **обслуговуване** (рекреаційне, житлово–комунальне тощо).

Т. Г. Руновою із співавторами вказують на дві класифікаційні категорії природокористування – інтенсивне та екстенсивне. Під **інтенсивним** розуміється така форма організації природокористування, при якому самовідтворюючі, самоочищуючі сили природи необхідно доповнювати вкладеннями сил і засобів, яке збільшує віддачу з кожної одиниці природного ресурсу, але в той же час

супроводжується глибшими і сильнішими впливами на природу і великими витратами. **Екстенсивне** – це те природокористування, яке спирається в основному на самовідновлюючі, самовідтворюючі сили природи, розвивається за рахунок розширення площі угідь і споживає природні блага без сприяння їх відтворенню.

В.І. Стурман виділяє наступні **типи географічного природокористування**:

1) **промислово–урбаністичне природокористування**, яке включає міста і промислові зони – пункти і ареали концентрації населення і виробництва, сухопутні транспортні комунікації. При цьому типі природокористування навантаження на середовище найвище, внаслідок чого відбуваються найбільш глибокі перетворення природи, що стосуються усіх її компонент;

2) **сільськогосподарське природокористування**;

3) **лісогосподарське природокористування**. На окремих ділянках трансформація ландшафтів може бути значною, аж до катастрофічної після вирубування тропічних лісів;

4) **рекреаційне природокористування**, пов'язане із використанням ресурсів середовища для відпочинку та оздоровлення людини; може так чи інакше поєднуватися з іншими типами, підтипами і різновидами природокористування. Лише окремі види рекреаційного природокористування (гірськолижний спорт, пляжний відпочинок та ін.) бувають (не завжди) пов'язані з використанням спеціально призначених земель;

5) **водогосподарське природокористування**.

С.І. Колесніков усю різноманітність діяльності людини зводить до трьох видів природокористування: 1) галузеве природокористування – використання природних ресурсів в межах окремої галузі господарства (в промисловості, сільському господарстві, будівництві, меліорації, охороні здоров'я і інші);

2) ресурсне природокористування – використання якого–небудь окремо взятого ресурсу (водокористування, землекористування, лісокористування, використання ресурсів надр і інші);

3) територіальне природокористування – використання природних ресурсів у межах певної території (планетарне, міждержавне, державне, республіканське, локальне).

#### **4. Історичні типи природокористування**

За весь час існування і еволюції людського суспільства типи, види і форми природокористування постійно змінювалися, урізноманітнювалися і ускладнювалися.

Найчастіше у літературі можна зустріти підхід до виділення історичних типів природокористування, що ґрунтується на загальноєволюційному процесі розвитку людства та форм його господарювання. Деякі з фахівців для майбутнього виділяють ще і гіпотетичний історичний тип природокористування – ноосферний.

В.М. Холіна виділяє чотири історичних типи природокористування:

1) **доаграрний ресурсоспоживаючий тип природокористування** – економічною основою цього типу були полювання на диких тварин, збиральництво, а на пізніших етапах – також і рибальство. Полювання на

великих тварин було найбільш ефективною технологією ресурсоспоживання упродовж більшої частини доаграрної епохи;

**2) аграрний тип природокористування** – почав формуватися в епоху неолітичної революції, що призвела до становлення виробничого господарства. Економічною основою цього історичного типу природокористування в різні історичні епохи виступали різноманітні форми сапного (ручного) і плугового (рілля) землеробства, кочового і осілого скотарства, а також їх поєднання. У передіндустріальну, так звану аграрно–мануфактурну, епоху важливі зрушення сталися в структурі ресурсокористування. На ранніх стадіях традиційного аграрного господарства експлуатувалися головним чином «первинні» ресурси, пов'язані безпосередньо із задоволенням базових, передусім харчових, потреб людей. З переходом до аграрно–мануфактурної стадії розвитку все більшого значення набувають «вторинні» ресурси, особливо лісові і мінеральні (корисні копалини), призначені вже не для прямого споживання людиною, але для мануфактурної промислової переробки;

**3) індустріальний тип природокористування** – отримує розвиток після промислового перевороту, що почався в останній третині XVIII ст. в Англії і пізніше охопив інші країни Західної цивілізації. Найважливіша історична тенденція індустріальної стадії – поступове збільшення ролі інтенсивного способу природокористування, заснованого на великих вкладеннях праці і капіталу на одиницю земельної площі, використанні досягнень технічного прогресу, вдосконаленні технологій ресурсокористування. Індустріальний тип природокористування базується на паливній енергетиці і механізованому виготовленні предметів виробництва і споживання.

Прийнято вважати, що капіталістичний світ пережив в Новий час три технологічні революції. Перша – революція «пару і вугілля», друга – «нафти і електрики», третя, ототожнювана зазвичай із сучасною НТР, – революція «ядерної енергетики, мікроелектроніки, біотехнології». Одним з наслідків кожної технологічної революції був новий виток інтенсифікації експлуатації природних ресурсів;

**4) постіндустріальний тип природокористування** – намітився в економічно розвинених країнах світу в останній третині XX ст. Об'єктивна основа цього процесу – принципові зрушення в структурі господарства, в якій домінуюча роль переходить до нематеріальної сфери, широкомасштабне впровадження результатів науково–технічної революції, висунення на перший план інформаційних і комунікаційних технологій, трансформація соціальної структури суспільства. Структурно–галузева і виробничо–технологічна перебудова економіки високорозвинених країн призвела в останній чверті XX ст. до істотного зниження її питомої ресурсоемності і енергоемності, тоді як упродовж індустріальної ери ці показники в основному (за винятком коротких історичних відрізків) росли. На постіндустріальній стадії передові країни світу стали на шлях ефективнішого і раціональнішого природокористування.

Постіндустріальне природокористування притаманне в основному лише технологічно передовим і економічно розвиненим, багатим країнам.

Немає серед вчених єдності і в питанні про час переходу від індустріального суспільства до постіндустріального. Одні вважають, що цей перехід ще

попереду, інші говорять про початок такого переходу, на думку третіх перетворення, якщо не усіх, то багатьох індустріальних суспільств в постіндустріальне вже сталося.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Розкрийте економічну сутність поняття «природокористування».
2. Які є види природокористування?
3. Хто належить до суб'єктів природокористування?
4. Що є об'єктом природокористування?
5. Викладіть підстави виникнення та припинення права природокористування.

## **ТЕМА 4. ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ**

1. Особливості права власності на природні ресурси.
2. Державна власність на природні ресурси.
3. Комунальна власність на природні ресурси.
4. Приватна власність на природні ресурси.
5. Охорона та гарантії права власності на природні ресурси.
6. Види прав власності на природні ресурси в зарубіжних країнах.
7. Інституалізація форм власності в Україні.

### **1. Особливості права власності на природні ресурси**

Відносини власності на природні ресурси становлять основу екологічних правовідносин і є передумовою виникнення будь-яких інших правовідносин стосовно використання природних ресурсів.

Слід розрізняти поняття «власність» та «право власності». **Власність** – це економічна категорія, що виражає відносини людей з приводу виробництва та розподілу матеріальних благ. Власність як економічна категорія властива певному засобу виробництва і є основою виробничих відносин. **Право власності** є юридичним виразом, формою закріплення економічних відносин власності і являє собою урегульовані законом суспільні відносини по володінню, користуванню та розпорядженню об'єктами власності.

Право власності не є всеосяжним, бо не всі природні ресурси за своїми властивостями можуть перебувати у власності, а лише ті з них, що є відносно стабільними та підлягають індивідуалізації. До них належать земля, надра, води, ліси, рослинний світ, тваринний світ, природно-заповідні об'єкти. Інші елементи природного середовища не здатні через об'єктивні властивості бути об'єктами власності (наприклад, вітрова та сонячна енергія, кліматичні ресурси тощо), бо не можуть бути об'єктом привласнення з боку людини та суспільства з метою перетворення їх на свою власність.

**Право власності на природні ресурси** – це право володіти, користуватися і розпоряджатися ними на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України в інтересах як окремих осіб, так і суспільства в цілому.

Правовий режим власності на природні ресурси визначається законами України (Конституція України, Цивільний кодекс України, природоресурсовими

кодексами (земельний, водний, лісовий, про надра) та поресурсними законами (про рослинний світ, про тваринний світ, про атмосферне повітря, про природно-заповідний фонд).

Зміст права власності як суб'єктивного права становлять правомочності по володінню, користуванню та розпорядженню природними ресурсами в межах, визначених законом, тобто власникові належить право володіння, користування та розпорядження своєю власністю (ст. 317 ЦК України).

**Володіння** – це право фактичного (фізичного чи господарського) панування над певним природним об'єктом. Право володіння завжди повинне мати ту чи іншу правову підставу – титул. Правовою підставою володіння власника є його право власності. Якщо особа фактично володіє окремим природним об'єктом, але без належної підстави (титулу), вона вважається незаконним власником.

**Користування** – це забезпечена законом можливість безпосередньої господарської експлуатації природних ресурсів шляхом вилучення їх корисних властивостей.

**Розпорядження** – це гарантована можливість вчиняти дії, спрямовані на зміну юридичного статусу, цільового призначення чи стану природних об'єктів, визначення їх юридичної долі (відчуження їх іншим суб'єктам у власність). Такими діями є головним чином угоди (купівлі–продажу, дарування, міни та ін.).

Природні ресурси в Україні можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Більшість природних ресурсів України перебуває в державній та комунальній власності. Чинне законодавство передбачає значно менший перелік природних ресурсів, які можуть перебувати у приватній власності фізичних та юридичних осіб, порівняно з публічною.

Право власності на природні ресурси характеризується множинністю **суб'єктів**: Український народ; держава Україна; фізичні особи; юридичні особи; територіальні громади; іноземні держави.

Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. На практиці виникають питання щодо узгодження між собою норми Конституції та норм екологічного законодавства, які визначають право приватної, комунальної та державної власності на природні ресурси, а не право власності Українського народу. Дану тезу Основного Закону потрібно розуміти не в правовому сенсі, а в політичному, не як норму, що встановлює власнісний статус природних ресурсів країни, а як норму, що проголошує всі природні ресурси надбанням (основним національним багатством) Українського народу, що перебуває під особливою охороною суспільства. Тому при врегулюванні відносин приватної, комунальної та державної власності на природні ресурси слід керуватися нормами екологічного законодавства.

## **2. Державна власність на природні ресурси**

**Право державної власності** являє собою сукупність правових норм, що закріплюють і охороняють приналежність природних ресурсів народу України в особі представницького органу державної влади, а також встановлюють порядок

придбання, використання та відчуження природних ресурсів державної власності.

Суб'єктом права державної власності на природні ресурси виступає держава в особі представницького органу державної влади. Держава своєю владою від імені народу України визначає правовий режим усіх природних ресурсів, створює органи управління цими об'єктами природи, визначає їх компетенцію.

Земельні ділянки та землі лісового фонду можуть бути в державній, комунальній та приватній власності.

В іншому порядку врегульовано питання суб'єктів права державної власності на води та надра України. Вони є виключною власністю народу України й надаються тільки в користування. Народ України здійснює право власності на води та надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради.

У власності держави можуть перебувати всі природні ресурси; частина з них є виключною власністю держави. Об'єктами права державної власності є такі об'єкти, як надра, земля, води, ліси, тваринний та рослинний світ, об'єкти природно-заповідного фонду.

У державній власності перебувають усі землі та ліси України, крім земель та лісів комунальної та приватної власності. **Виключно до земель державної власності належать:** землі атомної енергетики та космічної системи; землі оборони; землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення; землі під водними об'єктами загальнодержавного значення; земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук; земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; земельні ділянки, які закріплені за навчальними закладами державної форми власності; земельні ділянки, на яких розташовані державні підприємства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї).

Виключно в державній власності перебувають природні заповідники, заповідні зони біосферних заповідників, національні природні парки (ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд»).

Держава набуває права власності у разі:

а) відчуження земельних ділянок з відповідними природними ресурсами у власників з мотивів суспільної необхідності або для суспільних потреб;

б) придбання за договорами купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;

в) прийняття спадщини;

г) передачі у власність державі комунальної власності територіальними громадами;

г) конфіскації.

До суспільних потреб належить примусовий викуп під будинки та споруди органів державної влади та органів місцевого самоврядування, під будинки, споруди та інші виробничі об'єкти державної та комунальної власності; під



об'єкти природно–заповідного та природоохоронного призначення; оборони та національної безпеки; під будівництво та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури (доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередач, аеропортів, нафтогазових терміналів, електростанцій тощо); під розміщення дипломатичних та прирівняних до них представництв іноземних держав та міжнародних організацій; під міські парки, майданчики відпочинку та інші об'єкти загального користування, необхідні для обслуговування населення.

Супільна необхідність виникає тільки у разі введення військового або надзвичайного стану та за своєю суттю є форс–мажорною обставиною відчуження на користь держави.

Право державної власності на природні ресурси може виникнути на підставі цивільно–правової угоди щодо земельної ділянки (дарування, купівлі–продажу, обміну, спадкування). Право власності на інші природні ресурси виникає з моменту виникнення права власності на земельну ділянку після нотаріального посвідчення угоди та її державної реєстрації за місцем знаходження об'єкта власності.

Припинення права державної власності на природні ресурси можливо при передачі їх у комунальну власність або у приватну власність шляхом приватизації у випадках, передбачених законом. Продаж (відчуження) об'єктів права державної власності здійснюється на конкурентних засадах. На окремі об'єкти природи право державної власності взагалі не може бути припинено. Це стосується об'єктів, які становлять особливу природоохоронну, наукову та естетичну цінність. До них належать тварини, занесені до Червоної книги України; особливо цінні продуктивні землі; землі, зайняті природними історико–культурними об'єктами, та ін.

### **3. Комунальна власність на природні ресурси**

Самостійною та новою формою публічної власності на природні ресурси є право комунальної власності, тобто право власності територіальних громад.

**Територіальна громада** – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно– територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр. Свої повноваження територіальна громада може здійснювати як безпосередньо, наприклад, шляхом проведення місцевих референдумів, так і через органи місцевого самоврядування. Тому суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і в особі їх представницьких органів – відповідних місцевих рад.

У комунальній власності перебувають усі землі та ліси в межах населених пунктів, крім земель та лісів що перебувають у державній або приватній власності, земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності, та інші ліси, набуті або віднесені до об'єктів комунальної власності у встановленому законом порядку.

До земель комунальної власності належать землі загального користування населених пунктів (площі, вулиці, набережні, пляжі, парки, сквери,

бульвари, цвинтарі, місця знешкодження та утилізації відходів та ін.), землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного та трубопровідного транспорту, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, та ін.

Дикі тварини, а також інші об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності, є також об'єктом права комунальної власності (ст. 6. Закону України «Про тваринний світ»). У комунальній власності можуть перебувати і об'єкти природно-заповідного фонду.

Дещо умовно до об'єктів права комунальної власності можна віднести корисні копалини та водні об'єкти місцевого значення. Кодекс України «Про надра» не визнає комунальної власності на надра, але в ст. 4 говорить, що народ України здійснює право власності на надра через місцеві ради. Крім того, поділяючи корисні копалини за своїм значенням на корисні копалини загальнодержавного й місцевого значення (ст. 6), законодавець фактично легалізує право місцевих рад на встановлення юридичної долі цих копалин. Тому можна говорити про існування комунальної власності на надра в Україні, і про суб'єктів цієї власності – органи місцевого самоврядування.

Водний кодекс України теж не оперує поняттям комунальної власності на водні об'єкти, але вона фактично може виникнути стосовно земель водного фонду і відповідного водного об'єкта на них (ст. 59 Земельного кодексу України).

Територіальні громади набувають природні ресурси в комунальну власність у разі:

- а) передачі їм державної власності;
- б) примусового відчуження у приватних власників з мотивів суспільної необхідності або для суспільних потреб;
- в) прийняття спадщини;
- г) придбання за договором купівлі–продажу, дарування, міни, іншими цивільно–правовими угодами;
- д) перехід у власність безхазяйного природного об'єкта.

Основною підставою виникнення права комунальної власності територіальних громад є безоплатна передача природних ресурсів, які перебували у державній власності. Перерозподіл природних ресурсів між державою та територіальними громадами здійснюється шляхом розмежування їх на місцевості з оформленням відповідної землевпорядної та кадастрової документації та наданням державного акта про право власності.

У комунальну власність можуть переходити природні ресурси за заповітом від громадян – власників природних ресурсів, у порядку спадкування у разі відсутності спадкоємців за заповітом (законом) або за договором купівлі–продажу, дарування, міни, іншими цивільно–правовими угодами.

#### **4. Приватна власність на природні ресурси**

Суб'єктами права приватної власності на природні ресурси можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, юридичні особи, у тому числі іноземні, іноземні держави.

Об'єктом права приватної власності є земельні ділянки з установленими метою використання, розміром, межами, певним місцем розташування.

Право приватної власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси й багаторічні насадження, які на ній знаходяться, та на простір над і під поверхнею ділянки на висоту й на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Таким чином, екологічне законодавство встановлює право приватної власності не лише на земельні ділянки, але і на ліси, водні об'єкти, тваринний світ, об'єкти природно–заповідного фонду тощо.

Об'єктом права приватної власності юридичних осіб (заснованих громадянами України або юридичними особами України) є природні ресурси, які використовуються для здійснення підприємницької діяльності або для задоволення особистих та соціальних потреб.

Наприклад, це земельні ділянки, надані житлово–будівельним кооперативам або сільськогосподарським підприємствам для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Земельні ділянки як об'єкти права власності громадян України мають чітко визначені розміри та розрізняються за метою використання. Наприклад, об'єктом права власності громадян України виступають земельні ділянки для ведення фермерського господарства – у розмірі земельної частки (паю); для ведення особистого селянського господарства – не більше 2,0 га; для ведення садівництва – не більше 0,12 га; для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будинків та споруджень (присадибна ділянка) у селах – не більше 0,25 га, у селищах – не більше 0,15 га, у містах – не більше 0,10 га; для індивідуального дачного будівництва – не більше 0,10 га; для будівництва індивідуальних гаражів – не більше 0,01 га.

Об'єктом права приватної власності іноземних громадян та осіб без громадянства є земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності.

Громадянам та юридичним особам України можуть належати на праві приватної власності невеликі замкнуті земельні лісові ділянки (загальною площею до 5 га) та природні водойми (загальною площею до 3 га) у складі угідь, фермерських та інших сільськогосподарських господарств. Цей розмір може бути збільшений у разі одержання лісів та водойм у спадщину. Крім цього, громадяни та юридичні особи можуть самостійно створювати ліси на приналежних їм деградованих та малопродуктивних землях. Це положення знайшло закріплення у статтях 10, 12 Лісового кодексу України. У цьому випадку розмір лісових угідь законодавчо не унормований. Власники на своїх земельних ділянках можуть у встановленому порядку створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми.

Об'єктом права приватної власності на тваринний світ можуть бути окремі об'єкти тваринного світу. Це дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, що вилучені зі стану природної волі або природного середовища, розведені (отримані) у неволі або напіввільних умовах або отримані іншим дозволим

законодавством шляхом, наприклад, придбані у власність за межами України.

Підставами виникнення права приватної власності є:

- придбання за договором купівлі–продажу, дарування, міни, іншими цивільно–правовими угодами;
- безоплатної передачі із державної або комунальної власності;
- приватизації земельних ділянок, що були раніше надані у користування;
- прийняття спадщини;
- виділення в натурі (на місцевості) земельної частки (паю);
- штучне створення (розведення, вирощування та ін.).

Основним способом виникнення права приватної власності громадян України на природні ресурси є приватизація. Громадяни України мають право одержати безоплатно у приватну власність раніше надані їм у користування земельні ділянки із земель державної або комунальної власності, відповідно до розмірів, які встановлені в чинному Земельному кодексі.

Надання природних ресурсів у власність шляхом приватизації відбувається на підставі заяви або клопотання особи, у якому вона вказує бажаний розмір, місце розташування та мету використання. Природні об'єкти надаються у приватну власність тільки за рішенням органів, до компетенції яких віднесено право розпорядження ними. Наприклад, земельні ділянки надаються у власність на підставі рішень місцевих рад, на території яких вони розташовані. У рішенні про надання земельної ділянки визначаються мета, для якої вона надається, розміри та основні умови використання.

При приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій земельні ділянки передаються працівникам цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерам з їх числа з визначенням кожному його земельної частки (паю). Кожний працівник цього підприємства, установи та організації, а також пенсіонери з їхнього числа мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості), що після виділення в натурі (на місцевості) набуває статус земельної ділянки відповідного цільового призначення.

Право приватної власності на землю господарських товариств, наприклад сільськогосподарських акціонерних товариств, може виникати шляхом внесення до статутного фонду земельних ділянок їх засновниками.

Якщо іноземний громадянин або особа без громадянства в порядку спадкування одержить земельну ділянку сільськогосподарського призначення, то вона має протягом року відчужити її, тобто продати, обміняти або подарувати особі, що володіє належною право– та дієздатністю (наприклад, громадянину України).

Обов'язковою умовою для придбання іноземною юридичною особою права власності на земельну ділянку є реєстрація постійного представництва із правом ведення господарської діяльності на території України. Для укладання угод на придбання у власність земельних ділянок, які перебувають у державній власності, іноземними юридичними особами потрібна згода Верховної Ради України, а для придбання земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності, – Кабінету Міністрів України.

Право власності на природні ресурси може виникнути і у разі придбання

майнових прав на майно, нерозривно пов'язане із природним об'єктом. Так, відповідно до Земельного кодексу України у випадку переходу права власності на будинок та споруди до нового власника переходить і право власності на земельну ділянку, якщо інше не встановлено законом або договором відчуження.

Право власності припиняється: у разі добровільної відмови власника; відчуження (продажу) природного об'єкта; викупу для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності; встановлення законодавчими актами заборони щодо перебування у приватній власності окремих об'єктів природи.

Право приватної власності на природні ресурси може припинитися у зв'язку з конфіскацією природного об'єкта при порушенні власником відповідних умов або вчинення злочину, наприклад жорстокого поводження з дикими тваринами.

## **5. Охорона та гарантії права власності на природні ресурси**

Важливе значення для охорони права власності на природні ресурси має Конституція України. Зокрема, ст. 13 передбачає: «Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання»; ст. 14: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави»; ст. 41: «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним».

Загальні засади охорони права власності знайшли своє відображення в нормативних актах різних галузей права: ст. 321 Цивільного кодексу України: «Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні»; ст. 147 Господарського кодексу України: «Майнові права суб'єктів господарювання захищаються законом». Окремі положення щодо охорони права власності на природні ресурси закріплені в екологічному законодавстві.

До основних ознак охорони права власності на природні ресурси можна віднести:

- 1) забезпечувальну діяльність відповідних державних органів;
- 2) виявлення можливих порушень правового режиму власності, здійснення профілактики правопорушень та притягнення порушників до відповідальності;
- 3) забезпечення власнику безперешкодного права володіння, користування, розпорядження природним ресурсом, права на дохід та відчуження природного ресурсу, а також визначення законом конкретних додаткових правомочностей.

На захист права власності прямо або опосередковано спрямовані норми багатьох галузей права (цивільного, кримінального, адміністративного та ін.). При цьому вчені вказують на особливість цивільно–правових засобів захисту на відміну від інших засобів (кримінально–правових, адміністративно–правових тощо).

Серед посягань на право власності на природні ресурси необхідно розрізняти два основних види, а саме: порушення суб'єктивного права власника, тобто тих правомочностей, що належать власнику; заподіяння шкоди об'єктам природи, що перебувають у власності відповідних суб'єктів (держави, юридичних або фізичних осіб).

Порушення правомочностей власника природних ресурсів має місце в таких випадках:

- укладення угод щодо природних ресурсів особою, яка не є їх власником;
- самовільне використання природних ресурсів.

Заподіяння шкоди об'єктам природи має місце у разі погіршення якісних та кількісних характеристик вищезазначеного об'єкта.

Найпоширенішим видом відповідальності за порушення права власності на природні ресурси є адміністративна, що настає при наявності в діях винних осіб адміністративного правопорушення.

Цивільно–правова відповідальність за порушення права власності на природні ресурси настає звичайно при наявності факту заподіяння майнової шкоди. Мова іде насамперед про відшкодування збитку, заподіяного викупом або тимчасовим зайняттям природних об'єктів, а також обмеженням прав власника, погіршенням якості природного об'єкта або приведення його в непридатний для використання за цільовим призначенням стан внаслідок негативного впливу, заподіяного діяльністю інших осіб. Крім відшкодування прямого збитку власник природного об'єкта має право на компенсацію втраченої вигоди та неотриманих доходів у вигляді, наприклад, втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва або витрат з підвищення родючості ґрунтів.

Конституція України гарантує право власності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі та в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з подальшим повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Гарантії права власності громадян на природні ресурси можна розділити на дві групи: гарантії охорони права власності та гарантії захисту права власності. Гарантії охорони – це встановлення меж здійснення прав, їх конкретизація в законодавстві, встановлення заходів стимулювання для реалізації права власності, заходів профілактики та попередження правопорушень. Гарантії захисту – це контроль, встановлення відповідальності винних за порушення прав власників, встановлення заходів відновлення порушених прав власників.

## **6. Види прав власності на природні ресурси в зарубіжних країнах**

У більшості країн найбільш поширена державна власність на надра. Це закріплено в законодавстві чи випливає з того загальновизнаного факту, що тільки державний орган може надати право на геологорозвідувальні роботи і видобуток корисної копалини. В Україні надра також є власністю держави. У державах з федеративним устроєм власником надр звичайно є федеральний уряд. Виключення складають Канада й Австралія, де права на надра належать кожній провінції (штату) окремо, тобто надра поділені між суб'єктами федерації.

Державні органи вирішують, чи варто дати можливість організовувати розвідку і видобуток тільки державним підприємствам або залучити до цього приватні, у тому числі іноземні,

Стосовно цього існують два основних підходи:

1) відповідно до першого, мінеральна сировина вважаються невід'ємною частиною землі (її поверхні), і відповідно формується так звана система „прирощування власності”;

2) відповідно до другого, власність на корисні копалини може бути відділена від власності на землю; виходячи з цього проголошується державна власність на них і формується так називана система „державного володіння”.

У Великій Британії, де сформувався перший підхід, віддавна існували виключення з загального правила, що стосувались власності на золото і срібло (вони завжди знаходилися у власності королів). Крім того, у Великій Британії можна знайти окремі регіони, де правило «збільшення власності» не поширюється на інші мінеральні ресурси (наприклад, на олов'яні і залізні руди). Останнім часом це правило було скасовано для нафти і вугілля, що раніше знаходилися у власності власника земельної ділянки, розташованої над родовищем.

У Канаді, Австралії і Новій Зеландії британська система не застосовується з минулого століття. В Ірландії і ПАР вона ще частково діє, хоча законом передбачена можливість переважного права держави на реалізацію єдиної стратегії використання надр у випадку протистояння власника земельної ділянки. У США дана система реалізується, але вона не перешкоджає розвитку там видобувного сектора. Цьому сприяє велика кількість земель, що знаходяться безпосередньо у власності держави (близько 40% усіх земель, з них 32% – у федеральній власності, 8% – у власності штатів і місцевої влади), а також наявність передбаченої законом можливості відділення прав на використання надр від прав на поверхню землі.

В другому випадку права на надра відчужуються від їхнього власника і реалізуються під контролем держави. Саме ці особливості законодавства про надра привели до того, що права на розробку надр розподіляються там Управлінням земельних ресурсів, а не Міністерством видобутку корисних копалин.

Усе це стосується в першу чергу так званих стратегічних ресурсів. Для будівельних матеріалів і відходів, що мають місцеве значення, принцип „нарощування власності” цілком прийнятний як найбільш простий. Власник ділянки може цілком вільно використовувати піски, що залягають на ньому, гравій, глини, камені, відходи. Потрібен тільки нагляд за дотриманням техніки безпеки й екологічних норм.

Активність держави в будь-якій сфері гірничої справи обмежується законами про надра. Держава може або залишити за собою право на підприємницьку діяльність у даній сфері, або передати його приватному бізнесу, вибір же здійснюється при забезпеченні умов змагальності державних і приватних підприємств. Як власник держава розподіляє права на надра, здійснює збір геологічної інформації, формує правила діяльності приватних компаній і стежить за виконанням цих правил.

У Канаді кожна провінція має повну юрисдикцію над природними ресурсами, розташованими на її території, і таким чином має повне право на доход від роялті і податку на землю. Центральний уряд одержує свою частку тільки через звичайні податки на доходи видобувних компаній.

У випадку, якщо поширення одержав принцип „нарощування власності”, права на надра є частиною власності на ділянку землі й окремо не розглядаються. Однак ці права можуть відокремлюватися від власності на землю, і власник може продавати їх чи здавати в оренду. Тоді право на надра набуває риси звичайного володіння власністю. Якщо ж ми розглядаємо землі, що належать державі, то вони можуть відчужуватися як із правом на надра, так і без нього. У сучасному світі землі в основному продаються без прав на надра. При цьому передача прав на надра приймає форму оренди.

У рамках системи „державного володіння” існує багато способів передачі прав на певне родовище його чи частину. Назвемо найбільш розповсюджені з них:

- передача прав тому, хто розвідав родовище;
- передача прав тому, хто першим почав його експлуатувати, тобто першому, що заявив права на нього;
- передача прав за допомогою аукціону чи закритого тендера;
- передача прав за рішенням уряду;
- передача прав за спеціальним контрактом.

Усі ці системи мають на увазі необхідність проходження основним вимогам:

1) одержувач прав на надра одержує весь прибуток від виробничої діяльності, але і сам несе втрати у зв'язку з її ризикованістю. Так звана ліцензія з „виключним правом” на розвідку певної території має на увазі першочергове право на наступну експлуатацію виявленого родовища за умови дотримання положень законодавства про надра. Ліцензія „без виключного права” не дає можливості першочергової експлуатації родовища;

2) право на видобуток має на увазі і ряд обов'язків (наприклад, мінімальний обсяг видобутку, що передбачається проводити щорічно чи мінімальна кількість створених робочих місць);

3) у всіх випадках право на надра має тимчасовий характер. Період повинний бути досить тривалим, щоб дати можливість окупити всі капітальні вкладення, включаючи витрати на геологорозвідку.

У більшості країн існує подвійне правове відношення до землі. З одного боку, вона розглядається як товар, який можна купити і продати. З іншого боку, вона має властивості ресурсів суспільного надбання (багатства) як вода і повітря, тому звичайно існують обмеження на використання землі з метою знайти компроміс між приватними і суспільними інтересами з приводу використання конкретних ділянок землі і їхніх надр.

## **7. Інституалізація форм власності в Україні**

Створивши умови для приватизації чи хоча б для автономного (відособленого) функціонування виробничих суб'єктів у сфері природокористування, можна радикальним образом змінити мотивацію господарників. Власник, що бажає насамперед максимізувати свій прибуток у динаміці, раціональним образом організує процес експлуатації природних ресурсів. Стратегія приватизації припускає поширення принципу невідворотності економічної відповідальності за забруднення навколишнього середовища, нераціональне використання природних ресурсів. Іншими словами,



у цій ситуації відбудеться природна інтерналізація зовнішніх ефектів, створюваних виробничою діяльністю природокористувача.

Прийняття такої ідеології припускає якнайшвидшу приватизацію всіх природних ресурсів, мінімізацію урядових витрат на їхню охорону і раціональне використання, перенесення центра ваги рішення всіх екологічних проблем на місцевий рівень.

Подібний підхід при всій його зовнішній привабливості не враховує нерозвиненість ринкової інфраструктури, відсутність технічних можливостей, недостатню екологізацію свідомості в країнах пострадянського простору. Цілий комплекс зовнішніх і внутрішніх причин змушує нас у більшості випадків дотримуватись не стратегії загальної приватної власності на природні ресурси, а державної і перехідної форм власності.

Безконтрольний процес приватизації природних ресурсів може привести до енергетичної кризи і гострого дефіциту сировини на внутрішньому ринку. У той же час прагнення власника вичавити з природних ресурсів якнайбільше і якомога швидше здатне привести до катастрофічних змін навколишнього середовища в районах видобутку.

Перетворення відносин власності на природні ресурси, що назрів до дійсного часу, може по-різному вплинути на процеси їхнього використання, викликати різні екологічні наслідки. Бажано обрати таку стратегію перетворення відносин власності, що сприяла б процесу відтворення і раціонального використання ресурсів з урахуванням довгострокової перспективи. Крім того, у період перетворень необхідно згладити можливі негативні екологічні ефекти, що можуть супроводжувати процеси роздержавлення.

У цей час підприємець схильний орієнтуватися на найближчі ефекти, не думаючи про довгострокові наслідки, тим більше наслідки своєї діяльності дуже віддалені у часі, і завжди буде віддавати перевагу поточному прибутку. От чому потрібно чітко уявляти собі, яке місце в реалізації ринкових відносин займає приватна власність на природні ресурси, що є природним базисом економіки. З цим зв'язане і питання про те, як може формуватися ринок на природні ресурси.

Треба звернути увагу на те, що ринок джерел мінеральної сировини принципово відрізняється від ринку земельних ділянок. Землю спочатку можна просто (у якійсь частці) передати тим, хто на ній працює, навіть безкоштовно. Земля – це природний ресурс, що при правильному поводженні постійно відновляє свої репродуктивні властивості. Експлуатація ж родовищ, навпаки, нерозривно зв'язана з політикою їхнього вичерпання.

Подібні проблеми важливі також для лісового господарства, де роздержавлення лісового фонду може привести до його втрати – насамперед до погіршення якісного складу лісів, ослабленню їхньої екологічної значимості.

Особливо багато проблем виникає у зв'язку з енергетичними ресурсами. Від вибраної стратегії їх використання в Україні багато у чому залежить екологічний стан її території у майбутньому. Обговоривши проблеми розпорядження елементами природно-ресурсного потенціалу, можна прийти до висновку, що ще тривалий час державна власність на надра і ліси буде відігравати істотну роль.

По ходу приватизації частка державної власності буде скорочуватися, але в кінцевому рахунку у власності держави все-таки залишиться певна частка

природних ресурсів.

Однак державна власність на надра не має на увазі обов'язкового державного підприємництва в цьому секторі економіки, а залишає місце для укладання відповідних угод між державою і приватним сектором. Прерогатива вирішення питань про те, як надра повинні вивчатися чи розвідуватися, як організувати процес видобутку корисних копалин, належить державі.

На думку О.О.Голуба й О.Б.Струкової, завдання полягає не в тому, щоб покінчити з державною власністю. Необхідно, по-перше, відійти від домінуючої в даний час системи владно-господарських відносин, яка хоча і побудована під прапором суспільної власності, але реально спрямована на реалізацію інтересів галузевих міністерств і відомств, що фактично привласнили собі права на природні ресурси (мінерально-сировинні, лісові та ін.). При процесах роздержавлення і реструктуризації природно-ресурсних галузей деякі чиновники в Росії і Україні перетворились в так званих „олігархів” з великими приватними капіталами. По-друге, при збереженні державної власності основна задача власника повинна зводитися до реалізації довгострокової стратегії раціонального природокористування і забезпеченню охорони навколишнього середовища. Органи влади – власники державної власності – не повинні займатися підприємницькою діяльністю. Це підказує і багатий досвід розвинутих країн, де існує державна власність на природні ресурси.

Доцільним буде також зберегти державну власність на транспортні засоби, безпосередньо пов'язані з передачею природних ресурсів – нафтопроводи і газопроводи, які є предметами колективного користування, а також найважливішим елементом виробничої інфраструктури ринку. У протилежному випадку, монополізувавши транспортні артерії, можна диктувати умови як виробнику, так і споживачам нафти і газу, які не мають реальних альтернатив. Більшість нафтопроводів і газопроводів в Україні є транзитними для постачання нафти і газу з Росії в країни Західної Європи. Державний контроль над ними є не тільки економічним, але й політичним питанням.

У процесі приватизації особлива увага повинна звертатися на контроль за екологічними характеристиками процесу експлуатації. У даному випадку суверенітет власника над придбаним ним природним об'єктом небезмежний. Держава залишає за собою право встановлювати екологічні норми і правила експлуатації.

Актуальність розподілу функцій щодо розподілу одержуваних доходів від використання природних ресурсів між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування впливає з необхідності посилення фінансової самодостатності територіальних громад. Передача у власність органів місцевого самоврядування окремих об'єктів природно-ресурсного потенціалу розширить базу для наповнення місцевих бюджетів і тим самим стимулюватиме місцеву владу до максимального вилучення обов'язкових фіскальних платежів зі сфери обігу природного капіталу. Важливо при цьому не допустити узурпації володіння окремими видами природних благ та «приватизації» стратегічно важливих об'єктів.

Формування конкурентного середовища у сфері природокористування зумовлено необхідністю синхронізації світовою досвіду і вітчизняної практики

використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища Розробка засад антимонопольного регулювання ринків природних ресурсів викликана тим, що на сьогодні ціни на природні ресурси в Україні (особливо відновні) є нижчими від світових, це стимулює надмірне їх використання з ціллю отримання значних прибутків при мінімальних затратах.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Яка відмінність між поняттями «власність» і «право власності»?
2. Які природні ресурси не можуть перебувати у власності і чому?
3. Яка відмінність між володінням, користуванням і розпорядженням природними ресурсами?
4. Які є форми права власності на природні ресурси?
5. Чому чинне законодавство передбачає набагато менший перелік природних ресурсів, які можуть перебувати у приватній власності, ніж у державній чи комунальній?
6. Назвіть об'єкти права власності на природні ресурси.
7. Які Ви знаєте суб'єкти права власності на природні ресурси?
8. Які землі відносяться виключно до земель державної форми власності?
9. В яких випадках набувається право державної власності?
10. В яких випадках набувається право комунальної власності?
11. В яких випадках набувається право приватної власності?
12. Які обмеження діють для фізичних осіб щодо володіння земельними ділянками різного функціонального призначення?

## **ТЕМА 5. ЕКОНОМІКО–ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

1. Сталий розвиток у контексті суспільно–економічних проблем ХХІ ст.
2. Принципи концепції сталого розвитку.
3. Індекси сталого розвитку.
4. Необхідність забезпечення сталого розвитку в Україні.
5. Проекти концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020».
6. Напрями забезпечення сталого розвитку в Україні: екологічний та економічний аспекти.

### **1. Сталий розвиток у контексті суспільно–економічних проблем ХХІ ст.**

**Сталий розвиток** визначається як форма взаємодії суспільства і природи, при якій забезпечується виживання людства та збереження навколишнього середовища, задоволення потреб сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Теорія сталого розвитку є альтернативою парадигмі економічного зростання, яка ігнорує екологічну небезпеку від розвитку за екстенсивною моделлю.

Автором теорії сталого розвитку є дослідник економічних аспектів забруднення довкілля, колишній економіст Світового банку Герман Дейлі.

Спираючись на визначення Комісії ООН та науковий аналіз, Г. Дейлі логічно тлумачить термін «**сталий розвиток**» як означення гармонійного, збалансованого, безконфліктного прогресу всієї земної цивілізації, груп країн (регіонів), а також окремо взятих країн за науково обґрунтованими планами, коли в процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками.

У 1987 році в доповіді «Наше спільне майбутнє» Міжнародна комісія з навколишнього середовища і розвитку (МКНСР) визначила сталий розвиток як розвиток, який забезпечує потреби нинішнього покоління без завдання шкоди можливості майбутнього покоління задовольнити свої власні потреби. Всі наступні визначення поняття за основу брали саме це тлумачення сталого розвитку.

Ідеї сталого розвитку були офіційно проголошені на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро (Самміт Землі) у 1992 р. Ця конференція розглядала оточуюче середовище і соціально-економічний розвиток як взаємопов'язані і взаємозалежні області. У головному документі, прийнятому на цій конференції, «Порядку денному на ХХІ століття», що розглядався в якості програми всесвітнього співробітництва, сталий розвиток пов'язується з гармонічним досягненням наступних цілей:

- високої якості навколишнього середовища і здорової економіки для всіх народів світу,
- задоволенні потреб людей і збереженні сталого розвитку протягом тривалого періоду.

Парадигма сталого розвитку включає в себе вимоги до захисту довкілля, соціальної справедливості та відсутності расової й національної дискримінації. У країнах, де на державному рівні зазначені вимоги ігноруються, в поняття сталого розвитку намагаються вкласти «зручний» зміст, вихолощуючи справжній. Так в Україні термін «сталий розвиток» часто вживають для означення лише неухильного зростання економічних показників країни, її регіонів, міст, сіл та окремих галузей економіки. Інколи до цього додають здійснення безсистемних заходів щодо збереження довкілля та поліпшення санітарних умов проживання й праці людей. Про сталий розвиток можна говорити лише тоді, коли економічне зростання, матеріальне виробництво та споживання відбуваються в межах, визначених здатністю екологічних систем до відновлення.

Концепція сталого розвитку має три основні центри спрямування цілей – Природа, Суспільство і Виробництво. Відповідно вона з'явилася в результаті об'єднання трьох основних точок зору: економічної, соціальної та екологічної.

**Економічний підхід до концепції** стійкого розвитку заснований на теорії максимального потоку сукупного доходу, який може бути отриманий за умови збереження сукупного капіталу, за допомогою якого і отримується цей дохід. Ця концепція передбачає оптимальне використання обмежених ресурсів і використання природо-, енерго- і матеріало зберігаючих технологій, включаючи видобуток і переробку сировини, створення екологічно прийнятної продукції,

мінімізацію, переробку і знищення відходів.

**Соціальна складова стійкості розвитку** орієнтована на людину і спрямована на збереження стабільності соціальних і культурних систем, в тому числі, на скорочення числа руйнівних конфліктів між людьми. Важливим аспектом цього підходу є справедливий розподіл благ. Концепція сталого розвитку передбачає, що людина повинна брати участь у процесах, які формують сферу її життєдіяльності, сприяти прийняттю і реалізації рішень, контролювати їх виконання.

**З екологічної точки зору** сталий розвиток має забезпечувати цілісність біологічних і фізичних природних систем.

Всі три елементи сталого розвитку повинні розглядатися збалансовано.

Попри всі декларації досягти рівноважного стану між економічним ростом, соціальною спільнотою та навколишнім природним середовищем, цього так і не сталося. Навпаки, ситуація погіршилась і ускладнюється з кожним днем. Відбувається стрімке наростання глобальної екологічної кризи, і, таким чином, безпека життєдіяльності суспільства в цілому та національна безпека окремих країн зазнають щодалі більших загроз. За прогнозами ООН, негативні екологічні фактори можуть стати в наступному десятиріччі причиною зростання на 30–50 % світових цін.

Хоча спроби подолати кризові явища в соціальній, економічній та екологічній сферах на різних рівнях соціо–еколого–економічних систем (глобальному, національному, регіональному та локальному) робились неодноразово. Це також підтверджують міжнародні конференції, присвячені досягненню сталого розвитку, що проводились впродовж останніх двох десятиліть.

## **2. Принципи концепції сталого розвитку**

Можна сформувати модель сталого розвитку з таких основних положень:

- у центрі уваги мають бути люди та їх право на здорове й плідне життя в гармонії з природою;
- охорона довкілля та його збереження повинні стати невіддільним компонентом процесу розвитку та задоволення людських потреб;
- розвиток і збереження довкілля має поширюватися не тільки на нинішнє, а й майбутнє покоління;
- зменшення розриву між життєвим рівнем у різних країнах та подолання бідності належить до найважливіших завдань світової спільноти

Концепція сталого розвитку ґрунтується на **п'яти головних принципах**:

1. Людство дійсно може надати розвитку сталого і довготривалого характеру, для того щоб він відповідав потребам людей, що живуть зараз, не втрачаючи при цьому можливості майбутнім поколінням задовольняти свої потреби.

2. Обмеження, які існують в галузі експлуатації природних ресурсів, відносні. Вони пов'язані з сучасним рівнем техніки і соціальної організації, а також із здатністю біосфери до самовідновлення.

3. Необхідно задовольнити елементарні потреби всіх людей і всім надати можливість реалізувати свої надії на благополучніше життя. Без цього сталий і

довготривалий розвиток просто неможливий. Одна з головних причин виникнення екологічних та інших катастроф – злидні, які стали у світі звичайним явищем.

4. Необхідно привести у відповідність стан життя тих, хто користується надмірними засобами (грошовими і матеріальними), з екологічними можливостями планети, зокрема відносно використання енергії.

5. Розміри і темпи росту населення повинні бути погоджені з виробничим потенціалом глобальної екосистеми Землі, що змінюється.

#### **Приклади впровадження концепції сталого розвитку:**

1. Будівництво доріг, будівель має супроводжуватися відповідним зростанням зелених насаджень – щоб не погіршувати стан довкілля.

2. Зростання виробництва зерна не повинно супроводжуватися виснаженням чи іншим погіршенням якості ґрунту.

3. Видобування корисних копалин (наприклад металевих руд, вугілля) має супроводжуватися створенням підприємств, що не залежать від цього видобутку. Таким чином, щоб після вичерпання майбутні покоління (а часто й поточні) не мали економічних проблем.

4. Заробітна плата повинна компенсувати витрати на відновлення здоров'я, погіршене через виконувану роботу.

5. Медичні препарати та хірургічні операції повинні не лише вирішувати поточну проблему, але й не призвести до погіршення стану здоров'я пацієнта у майбутньому, часто це включає і здоров'я наступних поколінь.

6. Навчання та використання праці жінок не повинне приводити до відмови від виконання основного обов'язку – народження дітей. Фактично найбільша шкода, яка може бути завдана майбутнім поколінням – це пряме їх знищення.

### **3. Індекси сталого розвитку**

Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає національну безпеку як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства...».

В умовах невизначеності щодо сталого розвитку важливу позитивну роль могли б зіграти індикатори (показники) сталості розвитку України як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях. Показник чи комплекс показників сталості розвитку могли б стати одночасно індикаторами стану національної безпеки.

Індикатори та індекси сталого розвитку повинні відповідати наступним вимогам:

- легко та однозначно інтерпретуватись;
- поєднувати екологічні, соціальні та економічні аспекти;
- бути науково обґрунтованими;
- мати кількісне вираження;
- бути репрезентативними.

Виділяють два підходи до побудови індексів та індикаторів:

1. Система індикаторів, за якими можна оцінювати окремі аспекти розвитку: екологічні, соціальні, економічні, тощо.

2. Інтегральні індекси, за якими можлива комплексна оцінка розвитку країни чи регіону. Зазвичай інтегральні індекси поділяють за наступними групами:

- Соціально–економічні;
- Еколого–економічні;
- Соціально–екологічні;
- Еколого–соціо–економічні.

Проблемою розробки та обґрунтування індексів у таких країнах як Великобританія, Канада, США та ін. займаються спеціальні інститути. На міжнародному рівні даною проблемою займаються численні агентства, організації та комітети, такі як ВООЗ, ООН, ЮНЕСКО, Всесвітній Банк, Європейська комісія, ОЕСР, Науковий комітет з проблем навколишнього середовища (SCOPE) та ін. Для комплексної оцінки сталості розвитку враховують показники за соціальним, економічним та екологічним аспектами.

Найбільш відомими індексами сталого розвитку, які використовуються на практиці, є такі :

1. Екологічно адаптована внутрішня продукція (вираховується за формулою:

$$EDP = (NDP - DPNA) - DGNA,$$

де NDP – чиста внутрішня продукція, DPNA – вартісна оцінка виснаження природних ресурсів, DGNA – вартісна оцінка екологічного збитку (розміщення відходів, забруднення повітря та водойм тощо).

2. Показник «дійсних заощаджень», який запропонований і розрахований Всесвітнім Банком:  $GS = (GDS - CFC) + EDE - DPNR - DMGE$ ,

де GDS – валові внутрішні заощадження, CFC – величина знецінення вироблених активів, EDE – величина витрат на освіту, DPNR – величина виснаження природних ресурсів, DMGE – збиток від забруднення навколишнього середовища. Всі показники беруться у відсотках від ВВП.

Проведені на основі даних методик розрахунки показали величезну розбіжність між традиційними економічними показниками і екологічно скоригованими. На тлі економічного зростання часто спостерігався екологічний занепад. Так, наприклад, у Росії при зростанні ВВП на 6,5 % (2005 рік) адаптовані чисті заощадження склали –10,4 %, що пояснюється виснаженням природно–ресурсної бази.

3. Агрегований індекс «живої планети» – показник, розроблений для моніторингу стану біологічного різноманіття планети.

4. Показник «екологічний слід» виражає міру тиску людини на навколишнє середовище у вигляді площ територій і акваторій, необхідних для видобутку ресурсів та утилізації відходів.

5. Індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП) – інтегральний показник, що враховує рівень соціально–економічного розвитку суспільства. Даний індекс включає в себе 3 показники: середня очікувана тривалість життя, рівень освіченості населення та рівень економічного розвитку (ВВП на душу населення).

6. «Всесвітній індекс щастя», який щорічно, починаючи з 2006 року, складає британський дослідницький центр New Economics Foundation. За допомогою даного індексу демонструється відчуття рівня щасливого життя

населенням різних країн світу.

#### 7. Індекс екологічної стійкості.

Рівень стабільності та безпеки країни можна оцінити за допомогою **компоненти безпеки життя людей** як складової індексу сталого розвитку, що відображає сумарний вплив сукупності глобальних загроз на різні країни й групи держав світу.

До глобальних загроз, визначених міжнародними організаціями, відносять: глобальне зниження енергетичної безпеки; порушення балансу між біологічними можливостями Землі й потребами людства в біосфері в контексті зміни демографічної структури світу; наростаюча нерівність між людьми й країнами на Землі; дитяча смертність; зростання корупції; обмеженість доступу до питної води; глобальне потепління; державна нестабільність; глобальні зміни клімату й природні катастрофи.

Для України найнебезпечнішими загрозами залишаються: один з найвищих у світі рівень поширення глобальних хвороб, особливо СНІДу й туберкульозу; значна корупція; низький рівень енергетичної безпеки; велика дитяча смертність; високий рівень державної нестабільності.

На жаль, у зв'язку зі складністю розробки, на сьогодні у світі немає жодного загальноприйнятого показника сталості розвитку. Створення інтегральних, агрегованих індексів сталого розвитку є трудомістким і дорогим завданням. Проте витрати в даній області обґрунтовані і необхідні, тому що результатом є зручний інструмент швидкого аналізу напрямку розвитку, а отже, можливість коригування дій в галузі використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища.

#### **4. Необхідність забезпечення сталого розвитку в Україні.**

Серед значної кількості наукових концепцій і теорій світового розвитку у світі та Україні до 70-х рр. ХХ ст. домінував техногенний тип економічного розвитку. Для нашої держави навіть досі цей тип розвитку є переважаючим. Характерними ознаками техногенного типу розвитку є швидке і виснажливе використання невідновлюваних видів природних ресурсів (перш за все, корисних копалин), надексплуатація відновлюваних ресурсів (грунти, ліси і т.д.) зі швидкістю, яка перевищує можливості їх відтворення і відбудови.

Неузгодженість темпів економічного розвитку і вимог екологічної безпеки, домінування природомістких галузей з високою питомою вагою ресурсо- та енергомістких застарілих технологій, сировинна орієнтація експорту, відсутність культури праці та споживання тощо призвели до надвисокого антропогенного навантаження на природу.

Незважаючи на здійснювані природоохоронні заходи, погіршується стан основних природних систем: повітря, води і ґрунтів, у зв'язку з чим зростає негативний екологічний вплив на стан здоров'я населення України.

Обсяги промислових і побутових відходів несуть не лише геохімічну небезпеку, але і потребують відчуження все нових територій під сміттєзвалища і полігони відходів. Особливо несприятлива екологічна ситуація спостерігається у старих гірничо-видобувних районах (Донбас, Кривбас, солерудники і райони видобутку нафти і газу на Західній Україні тощо). Спостерігається також



насторожене ставлення громадськості до перспектив видобування сланцевого газу в Україні.

Через зношеність основних фондів промислових і комунальних техногенно-небезпечних об'єктів, недостатньо ефективну державну систему регулювання безпеки, низьку культуру безпеки населення зростають ризики виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру і рівні виробничого та побутового травматизму. Тільки в 2011 р. в Україні від зовнішніх причин загинуло більше 41 тис. громадян. Тобто, ризик життєдіяльності в Україні в 3–5 разів перевищує аналогічний показник розвинутих країн.

За індексом якості довкілля, який щорічно визначається Йельським університетом (США), у 2012 році Україна посіла лише 102 позицію серед 132 країн світу.

Потенціал відновлювального зростання на основі сировинної моделі, у тому числі у експортній сфері, буде швидко вичерпаний. Отже, сталий розвиток для України це чи не єдиний вихід із ситуації, що склалася.

В Україні є поодинокі спроби розробити показник сталості, але далі теоретичних напрацювань справа не зрушилася. Більш того, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 180 «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» ліквідовано Національну раду із сталого розвитку України, яка б могла координувати діяльність із розробки такого показника.

Для розробки системи індикаторів чи інтегрального індикатора сталості розвитку України доцільно створити робочу групу при Раді національної безпеки і оборони України з залученням експертів Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії наук України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства освіти і науки України. Необхідно розглянути можливість створення при Кабінеті Міністрів України спеціального підрозділу з моніторингу і оцінки стану національної безпеки, у тому числі за показниками сталості розвитку, або покласти це завдання на один з уже існуючих підрозділів.

## **5. Проекти концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»**

Україна офіційно підтримала ряд міжнародних рішень щодо сталого розвитку, таких як «Повістка дня на XXI століття» (Ріо-де-Жанейро, 1992), Декларація Тисячоліття ООН (2000), Йоханессбурзька декларація та План реалізації рішень Всесвітнього саміту ООН зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002 рік), «Майбутнє, якого ми прагнемо» (Ріо-де-Жанейро, 2012), проте Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» була прийнята лише 15 січня 2015 року. Тобто за всі 24 роки незалежності не було загальнонаціонального плану практичного впровадження ідей сталого розвитку у життя, а також відсутність імплементації у чинному законодавстві положень міжнародних документів і угод у даній сфері.

Сталий розвиток вже є основою формування політик країн ЄС та багатьох

інших країн світу, у тому числі пострадянських, таких як Республіка Білорусь, Киргизстан, Узбекистан, Казахстан та інших, де прийняті національні стратегії сталого розвитку, впроваджуються механізми зеленої економіки. Сьогодні майже всі держави світу мають той чи інший варіант документа, який визначає засади сталого розвитку. Втім, не можна говорити, що вони є дієвими та інтегрованими в життя суспільства.

Метою Стратегії «Україна – 2020» є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами: вектор розвитку, вектор відповідальності, вектор безпеки і вектор гордості. Однак, як не прикро це визнавати, Стратегія не приділяє увагу екологічній складовій сталого розвитку, зосереджуючи свою увагу на економічних та соціальних аспектах. В тексті Стратегії лише згадується «забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему». Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави.

Так як прийнята Стратегія має досить загальний характер, варто ознайомитися із запропонованими проектами, які в свій час були розроблені, але не прийняті Верховною Радою:

1. Проект Закону про Концепцію сталого розвитку України (від 25.04.2001), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р. та не прийнято.

2. Проект Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку (від 19.12.2001), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р. та не прийнято.

3. Проект Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку (від 02.07.2004), питання розглянуто на засіданні Верховної Ради України, проект не підтримано.

Крім того є проекти концепцій, котрі не дійшли до стадії проекту закону. Серед них слід відмітити ще один «Проект Концепції переходу України до сталого розвитку», який був розроблений НАН України та направлений до Кабінету Міністрів України у 2012 році.

**У Концепції сталого розвитку України (проект Закону від 25.04.2001, ініціатор законопроекту Єхануров Ю. І., Кабінет Міністрів України) визначено принципи, на яких сталий розвиток України базується, та сформульовано такі цілі сталого розвитку України:**

- економічне зростання;
- збереження довкілля;
- охорона здоров'я;
- дотримання справедливості;
- стале використання природних ресурсів;
- розвиток освіти;
- участь у формуванні глобальної системи екологічної безпеки.

У законопроекті наголошується, що «забезпечення сталого розвитку є ... стрижнем формування національної безпеки на основі своєчасного запобігання

виникненню потенційних загроз». Наведено перелік внутрішніх та зовнішніх потенційних загроз сталому розвитку, для оцінки перших пропонується встановлювати порогові значення відповідних індикаторів.

Визначено національні пріоритети забезпечення сталого розвитку України, серед яких «розроблення правової бази переходу на принципи сталого розвитку та визначення його індикаторів». Подано детальний перелік завдань сталого розвитку країни відповідно до національних пріоритетів.

У проекті Концепції запропоновано засоби та механізми переходу до сталого розвитку. Конкретним механізмом досягнення цього визначено «розвиток державної системи моніторингу довкілля, запровадження моніторингу сталого розвитку через встановлення відповідних індикаторів, інформація щодо яких щороку подається у Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища».

На місцевому рівні наголошується на доцільності активної співпраці органів місцевого самоврядування і громадськості з питань розроблення місцевих програм сталого розвитку та необхідності спрямування основних зусиль на забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

У проекті Концепції наголошується, що перехід України до сталого розвитку – це складний і довготривалий, багатоетапний процес. Обґрунтовано три етапи переходу країни до сталого розвитку та зазначені першочергові завдання для успішного подолання першого етапу переходу.

**Концепція переходу України до сталого розвитку (проект Закону від 19.12.2001**, автори: Самойленко Ю. І. та Хазан В. Б.). На початку документу наведені визначення основних термінів, які використовуються. У наступному розділі обґрунтовано передумови переходу України на шлях сталого розвитку. У третьому розділі визначено принципи, мету та пріоритети сталого розвитку України окремо на державному та регіональному рівнях. Передбачається запровадження моніторингу сталого розвитку на державному та регіональному рівнях, основним завданням якого є підготовка та узагальнення інформації щодо індикаторів сталого розвитку.

Основна частина Концепції присвячена розгляду пріоритетних напрямків розвитку та визначенню першочергових завдань у таких сферах:

- ефективне та збалансоване використання природно–ресурсного потенціалу;
- основні засади реформування економіки в контексті сталого розвитку;
- соціальна сфера;
- освіта, наука та культура.

У Концепції вказується на необхідність розробки Національної стратегії сталого розвитку України, прогнозів, основним компонентом яких будуть зміни природно–ресурсного потенціалу, довкілля та окремих екосистем у процесі господарської діяльності, а також програм галузевого, регіонального та державного рівнів. Серед конкретних рекомендацій запропоновано інституційні удосконалення, які необхідно здійснити в рамках адміністративної реформи з метою впровадження державної політики сталого розвитку, а саме призначити відповідальних осіб з питань сталого розвитку у Міністерствах та інших органах центральної виконавчої влади, в органах виконавчої влади на обласному та

місцевому рівні.

Важливим моментом Концепції є твердження про необхідність впровадження індикаторів сталого розвитку – доступних для обрахування показників соціального, екологічного та економічного стану держави або її конкретного регіону, які дають змогу оцінити інтенсивність просування на шляху сталого розвитку. Пропонується затверджувати перелік індикаторів Національною комісією сталого розвитку України (якої на даний час в Україні не існує).

У прикінцевих положеннях Концепції наведено короткий опис трьох етапів переходу України до сталого розвитку, який не має принципових відмінностей від попереднього варіанту Концепції.

**Концепція переходу України до сталого розвитку (проект Постанови № 5749 від 02.07.2004, ініціатор законопроекту Ландик В. І.)** є цікавим документом, який значно відрізняється від попередніх проектів. Концепція є добре структурованим документом, що містить не тільки основні теоретичні положення, але й ряд конкретних пропозицій, також запропоновано перелік індикаторів для оцінки досягнення кожної із задекларованих цілей розвитку.

В запропонованій системі індикаторів враховано розробки та рекомендації ООН, а також досвід ЄС та США в цій галузі, що є, звісно позитивним моментом. Хоча, як індикатори запропоновані показники, частина з яких не є показниками саме сталого розвитку, а є застарілими показниками економічного зростання за сировинною моделлю.

У 2012 році від НАН України до Кабінету Міністрів України був направлений **«Проект Концепції переходу України до сталого розвитку»**, а також **«Інтегрований варіант проекту Національної стратегії сталого розвитку України»**, де запропоновано першочергові пріоритетні завдання переходу до сталого розвитку. Проте взагалі не запропоновано жодних індикаторів (показників) сталого розвитку.

Дана Концепція містить розділи: основні проблеми, на вирішення яких спрямована Концепція; мета та принципи сталого розвитку України; цілі та шляхи (завдання) переходу України до сталого розвитку; механізми (способи) переходу України до сталого розвитку; етапи переходу до сталого розвитку; очікувані результати; оцінка фінансових, матеріально–технічних, трудових ресурсів – подано заголовки розділу, по суті питання не розкрито.

З метою виконання домовленостей у рамках підсумкових документів Всесвітнього саміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург) прийнято Постанову Кабінету Міністрів "Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003–2015 рр.» Проте, у 2011 році Постановою Кабінету Міністрів України зазначену вище Комплексну програму було закрито.

Таким чином, Україна тривалий час стояла осторонь загальносвітового вектору розвитку на засадах сталості та, окрім цього, зазнала іміджевих втрат на міжнародній арені через невиконані зобов'язання. Ситуація ускладнюється тим, що сьогодні в структурі органів державної влади відсутній орган чи структура або підрозділ, які б мали опікуватися питаннями сталого розвитку та виконанням Україною взятих на себе щодо цього зобов'язань, а створені раніше органи були

ліквідовані. Так у 2001–2003 рр. в структурі Апарату РНБО України існувало Управління стратегії сталого розвитку, у 1997–2003 рр. існувала Національна комісія сталого розвитку при Кабінеті Міністрів України, у 2003–2013 рр. при Кабінеті Міністрів України існував консультативно–дорадчий орган – Національна рада зі сталого розвитку, у 2009–2010 рр. існував консультативно–дорадчий орган при президенті України – Національна рада з питань науки, інновацій та сталого розвитку.

Основними питаннями, на які необхідно звернути увагу при доопрацюванні концепції, є:

– обґрунтування передумов та етапів переходу України до сталого розвитку, а також першочергових завдань для успішного подолання першого етапу переходу;

– визначення пріоритетів, мети та принципів сталого розвитку України окремо на державному та регіональному рівнях;

– впровадження індикаторів сталого розвитку – доступних для обрахування показників соціального, екологічного та економічного стану держави або її конкретного регіону, які дають змогу оцінити поступ до сталого розвитку;

– досягнення відповідності між стратегічними цілями національної безпеки України та шляхами впровадження сталого розвитку.

## **6. Напрями забезпечення сталого розвитку в Україні: екологічний та економічний аспекти**

Вбачається доцільним відновлення Національної ради із сталого розвитку України або створення іншої міжвідомчої групи для координації впровадження національної стратегії сталого розвитку України у складі експертів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства соціальної політики України, НАН України, Національного інституту стратегічних досліджень, інших Міністерств та відомств.

**Основні завдання політики сталого розвитку щодо забезпечення збалансованого соціально–економічного зростання** полягають у наступному:

- формуванні міжгалузевої структури виробництва, що повинна відповідати світовим стандартам і потребам економіки держави, підвищенні соціально–екологічної орієнтації галузей, збільшенні у структурі промислового виробництва частки легкої і харчової промисловості;

- обмеженні розвитку сировинних і напівфабрикатних виробництв, поетапному зменшенні обсягу експорту продукції видобувних та інших ресурсо–й енергоємних галузей, нарощуванні обсягу виробництва продукції, що має закінчений технологічний цикл і сприяє сталому використанню власного природно–ресурсного потенціалу;

- технічному переоснащенні виробництва на основі впровадження новітніх наукових досягнень, енерго– і ресурсоощадливих та безвідхідних технологій, широкому застосуванні відновлюваних джерел енергії, розв’язанні проблеми утилізації відходів, що утворюються у процесі господарської та іншої діяльності;

- регульованому збільшенні обсягу виробництва високоякісних продуктів харчування, якісній зміні структури харчування населення, підвищенні

калорійності продукції;

- формуванні раціональної структури виробництва, розподілі і використанні енергії, підвищенні технічного рівня та екологічної безпеки теплових електростанцій шляхом застосування новітніх ефективних технологій спалювання палива.

**До головних завдань політики сталого розвитку щодо охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів відносяться:**

- зменшення кількості джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферу, підвищення рівня їх екологічної безпеки і поліпшення стану атмосферного повітря;

- забезпечення економії первинних ресурсів, розв'язання проблеми утилізації відходів виробництва шляхом удосконалення структури його розміщення, формування виробничих комплексів замкнутого циклу;

- сповільнення процесу деградації ґрунтів, збереження водних ресурсів і об'єктів як унікальних складових довкілля;

- забезпечення належної охорони та збереження лісових ресурсів і екосистем, посилення природоохоронних функцій лісів, здійснення комплексу лісогосподарських заходів щодо зниження рівня радіоактивного забруднення лісового фонду;

- реалізація заходів щодо гарантування безпеки довкілля під час видобування корисних копалин;

- підвищення ефективності державного контролю за додержанням вимог природокористування і збереження довкілля шляхом застосування економічних та адміністративних санкцій;

- розвиток системи сертифікації, екологічного аудиту та страхування, ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності, поступовий перехід на систему міжнародних стандартів технологічних проце

**Земельні ресурси.** У Стратегії сталого розвитку України для земельних ресурсів має передбачатися: удосконалення системи обліку земельних ділянок та методів їх еколого–економічної оцінки; проведення інвентаризації земельних ділянок у населених пунктах; розроблення програми підвищення родючості ґрунтів; упровадження раціональних систем землекористування та організації територій; посилене використання ґрунтозахисних технологій у різних галузях; удосконалення процедури землевідведення; покращення заходів щодо рекультивації забруднених та порушених земель; оптимізація площ природних та антропогенно використовуваних земель; удосконалення екологічного моніторингу та агрохімічної паспортизації земель; усунення та попередження негативних антропогенних та природних явищ і процесів щодо деградації земель; контроль та покращення стану радіоактивно забруднених земель; мінімізація використання особливо цінних земель і ґрунтів. Тобто використання земельних ресурсів повинно бути одночасно економічно доцільним, соціально спрямованим та екологічно безпечним.

За світовим досвідом, чим більш розвиненою є країна, тим вища в ній частка вторинних джерел у загальному ресурсоспоживанні. У країнах ЄС, США сектор утилізації і повторної переробки відходів перетворюється на прибуткову галузь

економіки. Зокрема, в ЄС у зазначеній сфері формується близько 4% ВВП. Рециклінг відходів забезпечує оборот 100 млрд. євро і в ньому задіяно 1,5 млн. робочих місць. Натуральні ресурсні показники становлять: по паперу 35 млн. т, пластмасі – 5, склу – 4 млн. тонн.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Розкрийте сутнісні ознаки сталого розвитку.
2. Під впливом яких факторів виникла необхідність переходу національних економік на модель сталого розвитку?
3. Перерахуйте індикатори сталого розвитку, використовувані у світовій практиці.
4. Охарактеризуйте основні показники сталого розвитку щодо кожної з основних сфер життєдіяльності – навколишнє середовище, економіка та соціальна сфера.
5. Розкрийте принципи переходу національної економіки на модель сталого розвитку.
6. Які механізми мають бути розроблені з метою досягнення окремих цілей стратегії сталого розвитку вже у найближчій перспективі?
7. В чому полягають проблеми визначення індикаторів сталого розвитку?

## **ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

### **ТЕМА 6. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

1. Поняття і зміст державного управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища.
2. Облік природних ресурсів. Планування використання і охорони природних ресурсів.
3. Екологічна експертиза.
4. Стандартизація і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища. Контроль та нагляд за використанням і охороною природних ресурсів.
5. Моніторинг ефективності природоохоронної діяльності.

#### **1. Поняття і зміст державного управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища**

Система управління охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів належить до базисних інститутів механізму природокористування.

**Державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища** – це виконавчо-розпорядча діяльність державних органів, спрямована на забезпечення раціонального природокористування і ефективної природоохорони.

Розрізняють два види державного управління: загальнодержавне і відомче. **Загальнодержавне управління** має територіальний характер. Воно

розповсюджується на всіх природокористувачів і всі об'єкти природи в межах держави в цілому або певної адміністративно–територіальної одиниці. Наприклад, загальнодержавне управління здійснює Кабінет Міністрів України, виконавчий орган обласної Ради народних депутатів на підлеглий йому території. **Відомче управління** розповсюджує свої дії лише на певний об'єкт природи: землю, води, ліс тощо. Воно не пов'язане з адміністративно–територіальним розподілом, а розповсюджується на природокористування певним природним ресурсом, незалежно від того, на території якої області він знаходиться. Так, відомче управління лісами здійснює Державне агенство лісових ресурсів України та його органи на місцях.

Управління охороною навколишнього природного середовища, як говориться в Законі про охорону навколишнього середовища, полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо–розпорядчої діяльності.

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

Збалансована система державного управління у сфері природокористування повинна мати такі головні складові частини:

- ◆ регулювання природокористування і охорони довкілля, еколого–економічне нормування господарчої діяльності;
- ◆ контроль за використанням природних ресурсів та додержанням екологічних вимог, нормативів і стандартів;
- ◆ моніторинг та прогноз стану природних ресурсів і довкілля, прогнозування, попередження та упередження надзвичайних екологічних ситуацій і катастроф;
- ◆ екологічна реабілітація ушкоджених територій.

Основною метою регулювання, як складової частини загальної системи управління в екологічній сфері є встановлення правил і меж економічно раціонального та екологічно безпечного використання природних ресурсів, а також вимог до різних видів діяльності (господарської, побутової, наукової, військової, рекреаційної, суспільної та інших), які мають зовнішні ефекти і можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища. Це регулювання має здійснюватися через конкретні **механізми**, до яких відносяться: 1) законодавчі і нормативно–правові; 2) ліцензійні; 3) економічні.

**Нормативно–правові механізми** забезпечуються законодавчими актами, які регламентують стосунки в сфері природокористування та діють через відповідні екологічні нормативи і стандарти. Виконання їх вимог є обов'язковим для всіх суб'єктів господарської діяльності, незалежно від форм власності відповідних підприємств та їх статусу (є вони юридичними чи фізичними особами).

На даний час, закони і нормативно–правові документи, які існують в



Україні, в цілому забезпечують механізми державного управління у цій сфері. Але в умовах економічної кризи переважна більшість підприємств не спроможна у повному обсязі забезпечити виконання їх вимог внаслідок складного фінансового стану.

**Ліцензійні механізми (надання ліцензій, дозволів, лімітів, квот).** Питання надання ліцензій, дозволів, лімітів і квот вирішуються з врахуванням можливих наслідків здійснення того чи іншого виду діяльності, виникаючих при цьому екологічних загроз, економічних інтересів держави, кількості природного ресурсу у даному місці та загальної його дефіцитності.

До **видів контролю** у загальній системі державного управління в сфері екологічної безпеки відносяться: оперативний контроль, моніторинг стану довкілля і природних ресурсів, державна екологічна експертиза і екологічний аудит.

Метою **оперативного контролю** у цій сфері є забезпечення додержання суб'єктами господарської діяльності вимог природоохоронного законодавства, екологічних нормативів та стандартів, встановлених правил екологічної безпеки та користування природними ресурсами. Це адміністративний засіб, ефективність якого базується на повному врахуванні екологічних вимог в технологіях виробництва і господарської діяльності. Розпорошеність функцій оперативного контролю по різних міністерствах, комітетах тощо суттєво знижує його ефективність.

**Моніторинг стану довкілля** здійснюється на об'єктовому, локальному, районному, регіональному та державному рівнях. Результати моніторингу використовуються для поточної оцінки стану довкілля та розробки адекватних природоохоронних заходів, оцінки їх ефективності, а головне – для прогнозу розвитку негативних змін довкілля і екологічних ситуацій.

**Державна екологічна експертиза** контролює відповідність проектів (на всіх етапах проектування, будівництва, експлуатації, завершення діяльності і реабілітації території), державних і галузевих програм вимогам екологічної безпеки, ресурсозбереження і природоохоронного законодавства та наслідків їх здійснення на стан довкілля і здоров'я людини і є, таким чином, засобом попередження таких аспектів господарської діяльності, які могли б спричинити невинуватну і неприйнятну шкоду довкіллю і населенню.

**Екологічний аудит** здійснюється з метою сприяння забезпеченню дотримання суб'єктами господарювання вимог і норм природоохоронного законодавства, екологічної безпеки, раціонального використання та відтворення природних ресурсів. Він дозволяє визначити джерела і фактори негативного впливу на довкілля внаслідок діяльності підприємств господарського комплексу, а також оцінити витрати на їх нейтралізацію та реабілітацію території.

Екологічний аудит – це екологічне обстеження підприємства, постановка «діагнозу» його «здоров'я», перевірка здатності виробничих систем до самоочищення й випуску екологічно чистої продукції.

Характерні особливості екологічного аудиту – його незалежність, конфіденційність, об'єктивність, компетентність та відповідність цілям, що визначаються замовником під час укладання договору на проведення екологічного аудиту. Екологічний аудит є обов'язковим у разі приватизації чи

страхування підприємства, розробки природоохоронних заходів, надання підприємству фінансової допомоги з екологічних фондів.

Відносно новим видом діяльності є **екологічний маркетинг** – це управлінська функціональна діяльність у складі загальної системи менеджменту підприємства, спрямована на визначення, прогнозування та задоволення споживацьких потреб таким чином, щоб не порушувати екологічної рівноваги в довкіллі й не завдавати шкоди здоров'ю людей.

У завдання екологічного маркетингу входить вивчення попиту на екологічно безпечну продукцію, технології створення нових очисних об'єктів, освоєння природних ресурсів, установлення цін на товари та послуги екологічного призначення. Вивчається також конкурентоспроможність екологічно безпечної продукції тощо.

В екологічних законодавчих актах визначені функції управління, система державних органів, які здійснюють управління, і їх компетенція.

**До функцій управління** відносяться:

- а) облік природних ресурсів;
- б) планування використання і охорони природних ресурсів;
- в) проведення екологічної експертизи;
- г) стандартизація і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища;
- д) здійснення контролю за використанням і охороною природних ресурсів.

## **2. Облік природних ресурсів. Планування використання і охорони природних ресурсів**

**Облік природних ресурсів** ведеться головним чином за допомогою відповідних державних кадастрів. У ст. 23 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» записано: «Для обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання ведуться державні кадастри природних ресурсів».

**Кадастр** – це зведення основних відомостей про той чи інший об'єкт природи. Існують, зокрема, такі державні кадастри: земельний, водний, лісовий, родовищ і проявів корисних копалин, кадастр тваринного світу.

**Державний земельний кадастр** призначений для забезпечення Рад народних депутатів, зацікавлених підприємств, установ, організацій і громадян відомостями про землю з метою організації її раціонального використання та охорони, регулювання земельних відносин, землеустрою, обґрунтування розмірів плати за землю.

Земельний кадастр містить систему необхідних відомостей і документів про правовий режим земель, їх розподіл серед власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, за категоріями земель, про якісну характеристику і народногосподарську цінність земель.

Ведення державного земельного кадастру забезпечується проведенням топографо–геодезичних, картографічних та інших обстежень і розвідувань, реєстрацією землеволодінь та землекористувань і договорів на оренду землі, обліком кількості та якості земель, бонітуванням та економічною оцінкою земель.

Земельний кадастр ведеться за рахунок коштів державного, республіканського (Автономної Республіки Крим) і місцевих бюджетів.

**Державний водний кадастр** складається з метою систематизації даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів. Він містить дані кількісних і якісних показників, реєстрації водокористувачів, а також дані обліку використання вод. Ведення водного кадастру має важливе значення для планування розвитку промисловості, сільського господарства, енергетики, транспорту та інших галузей народного господарства.

**Державний облік лісів і державний лісовий кадастр** ведуться з метою ефективної організації охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами в лісовому фонді та забезпечення Рад народних депутатів, зацікавлених органів державної виконавчої влади, лісокористувачів відомостями щодо лісового фонду.

Облік лісів і лісовий кадастр містять систему відомостей і документів щодо правового режиму лісового фонду, розподілу його між користувачами, якісного і кількісного стану лісового фонду, поділу лісів за групами, економічної оцінки та інших даних, необхідних для раціонального ведення лісового господарства і оцінки результатів господарської діяльності в лісовому фонді.

Державний облік лісів і державний лісовий кадастр ведуться державними органами лісового господарства на основі матеріалів лісовпорядкування, інвентаризації, обстежень і первинного обліку лісів за єдиною для України системою на кошти державного бюджету.

Аналогічний зміст і призначення мають і кадастри інших природних об'єктів.

Державна служба геології та надр України складає державний баланс запасів корисних копалин та веде державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин.

Підприємства, установи та організації проводять первинний облік у галузі охорони навколишнього природного середовища і безоплатно подають відповідну інформацію органам, що ведуть державний облік у цій галузі.

Дуже важливою функцією управління природокористуванням і охороною природи є **планування**. Від якісного і своєчасного планування багато в чому залежить раціональність використання і надійність охорони природних ресурсів.

Планування використання природних ресурсів і їх охорона здійснюється на всіх рівнях – від підприємства до держави в цілому. У державних програмах економічного і соціального розвитку України є окремі розділи, присвячені питанням природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Відповідні міністерства складають плани використання і охорони земель, вод, лісів, надр, тваринного світу, атмосферного повітря і природно-заповідного фонду.

Поряд з плануванням використання природних ресурсів планується їх охорона, в основі якої лежить екологічне законодавство. Недоліком є те, що планування природоохорони ще не стало обов'язковим для всіх суб'єктів екологічних відносин, а там, де такі плани є, вони не завжди виконуються. Це

свідчить про те, що охоронна спроможність права в екологічних відносинах реалізується недостатньо.

### **3. Екологічна експертиза**

Важливою функцією управління в галузі використання і охорони навколишнього природного середовища є проведення екологічної експертизи, що визначається Законами України «Про екологічну експертизу», «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими актами законодавства України.

**Екологічна експертиза в Україні** – вид науково–практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого–експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Завданням законодавства про екологічну експертизу є регулювання суспільних відносин у галузі екологічної експертизи для забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, захисту екологічних прав та інтересів громадян і держави.

**Метою екологічної експертизи** є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах.

**Об'єктами екологічної експертизи** є проекти законодавчих та інших нормативно–правових актів, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища.

Екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища.

**Завданнями екологічної експертизи є:**

- 1) визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності;
- 2) організація комплексної, науково обґрунтованої оцінки об'єктів екологічної експертизи;
- 3) встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства;
- 4) оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів;
- 5) оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів

щодо охорони навколишнього природного середовища;

**Основними принципами екологічної експертизи є:**

- 1) гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища;
- 2) збалансованість екологічних, економічних, медико–біологічних і соціальних інтересів та врахування громадської думки;
- 3) наукова обґрунтованість, незалежність, об'єктивність, комплексність, варіантність, превентивність, гласність;
- 4) економічна доцільність реалізації екологічної експертизи об'єктів, запланованої чи здійснюваної діяльності;
- 5) законність.

В Україні здійснюються державна, громадська та інші види екологічної експертизи.

**Державній екологічній експертизі підлягають:**

- 1) державні інвестиційні програми, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку окремих галузей економіки;
- 2) проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування;
- 3) документація по перепрофілюванню, консервації та ліквідації діючих підприємств, окремих цехів, виробництв та інших промислових і господарських об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, в тому числі військового та оборонного призначення;
- 4) проекти законодавчих та інших нормативно–правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища;
- 5) документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів і речовин (у тому числі тих, що закуповуються за кордоном), які можуть створити потенційну загрозу навколишньому природному середовищу;
- 6) документація щодо генетично модифікованих організмів, що призначаються для використання у відкритій системі.

**Спеціальні вимоги до документації на об'єкти державної екологічної експертизи:**

- 1) комплексна еколого–економічна оцінка впливу запланованої чи здійснюваної діяльності на стан навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів, оформлена у вигляді окремого тому (книги, розділу) документації і Заяви про екологічні наслідки діяльності;
- 2) обґрунтування впровадження сучасних, досконалих нематеріало– і неенергоємних, мало– і безвідхідних технологічних процесів;
- 3) забезпечення комплексної переробки, утилізації і ефективного використання відходів виробництва;
- 4) заходи щодо економії водних ресурсів, забезпечення ефективної очистки всіх видів стічних вод, а також їх використання для технічних потреб без скидання цих вод у природні водотоки і водойми;
- 5) дієвість і досконалість передбачуваних заходів щодо охорони

атмосферного повітря від забруднення;

6) забезпечення збереження, охорони і відтворення об'єктів рослинного і тваринного світу та природно–заповідного фонду;

7) забезпечення захисту населення і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу антропогенних фізичних, хімічних та біологічних факторів.

#### **Кабінет Міністрів України в галузі екологічної експертизи:**

1) призначає проведення державної екологічної експертизи екологічних ситуацій та діючих об'єктів і комплексів, негативний вплив яких на стан навколишнього природного середовища поширюється або може поширюватися за межі однієї області чи за межі Автономної Республіки Крим;

2) затверджує перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку;

#### **Компетенція місцевих рад у галузі екологічної експертизи:**

1) приймають рішення і організують у разі необхідності проведення екологічної експертизи;

2) визначають граничні розміри відрахувань на проведення екологічних експертиз з відповідних позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища;

3) координують діяльність суб'єктів екологічної експертизи;

4) сприяють інформуванню населення про результати екологічних експертиз;

5) здійснюють контроль за дотриманням вимог законодавства про екологічну експертизу.

Експертом екологічної експертизи може бути спеціаліст, який має вищу освіту, відповідну спеціальність, кваліфікацію і професійні знання, володіє навичками аналізу експертної інформації і методикою еколого–експертної оцінки, також має практичний досвід у відповідній галузі не менше трьох років.

Процедура проведення екологічної експертизи передбачає:

1) перевірку наявності та повноти необхідних матеріалів на об'єкти екологічної експертизи та створення еколого–експертних комісій (груп) (підготовча стадія);

2) аналітичне опрацювання матеріалів екологічної експертизи, в разі необхідності натурні обстеження (основна стадія);

3) узагальнення окремих експертних досліджень одержаної інформації, підготовку висновку екологічної експертизи та подання його заінтересованим органам і особам (заклучна стадія).

#### **Державна екологічна експертиза проводиться у разі:**

1) наявної або можливої потенційної небезпеки об'єктів екологічної експертизи для навколишнього природного середовища;

2) прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, судом та правоохоронними органами відповідно до законодавства.

Державна екологічна експертиза видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, проводиться після оголошення замовником

через засоби масової інформації Заяви про екологічні наслідки діяльності і подання еколого–експертним органам комплекту документів з обґрунтуванням оцінки впливу на навколишнє природне середовище.

**Заява про екологічні наслідки діяльності** повинна містити відомості про:

- а) заплановану діяльність, мету і шляхи її здійснення;
- б) суттєві фактори, що впливають чи можуть впливати на стан навколишнього природного середовища з урахуванням можливості виникнення надзвичайних екологічних ситуацій;
- в) кількісні та якісні показники оцінки рівнів екологічного ризику запланованої діяльності, а також заходи, що гарантують впровадження діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів.

Позитивний висновок державної екологічної експертизи є дійсним протягом трьох років від дня його видачі та є підставою для відкриття фінансування всіх програм і проектів. Реалізація програм, проектів і рішень без позитивного висновку державної екологічної експертизи забороняється.

**Громадська екологічна експертиза** здійснюється незалежними групами спеціалістів з ініціативи громадських організацій, а також місцевих органів виконавчої влади за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах. Громадська екологічна експертиза проводиться незалежно від державної екологічної експертизи. Висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися органами, які здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що заінтересовані у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт.

У Законі України «Про екологічну експертизу» визначені компетенція Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Уряду цієї республіки, місцевих Рад народних депутатів, Міністерства екології та природних ресурсів у цій галузі.

Поряд з питанням державного регулювання та управління у галузі екологічної експертизи Закон закріпив права та обов'язки замовників екологічної експертизи, порядок її проведення та фінансування.

Окремий розділ у Законі закріплює відповідальність за порушення законодавства про екологічну експертизу. Винні особи притягаються відповідно до дисциплінарної, адміністративної, цивільної чи кримінальної відповідальності.

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про екологічну експертизу» **правопорушеннями в галузі екологічної експертизи є:**

- 1) порушення встановленого законодавством порядку проведення екологічної експертизи;
- 2) надання свідомо неправдивих відомостей про екологічні наслідки діяльності об'єкта екологічної експертизи;
- 3) надання дозволів на спеціальне природокористування, фінансування та реалізацію проектів і програм або діяльності, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, без позитивного висновку екологічної експертизи;
- 4) здійснення екологічної експертизи неправоздатними підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян та іншими формуваннями;

5) недотримання під час реалізації об'єкта експертизи вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки відповідно до висновку державної екологічної експертизи;

6) незаконне втручання будь-кого у проведення екологічної експертизи;

7) ухилення від надання на законну вимогу державних еколоґо-експертних органів і формувань необхідних відомостей і матеріалів;

8) підготовка свідомо неправдивого висновку державної екологічної експертизи.

#### **4. Стандартизація і нормування. Контроль та нагляд за природокористуванням та охороною довкілля.**

Стандартизація і нормування проводяться для встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

**Державні стандарти в галузі охорони навколишнього середовища** є обов'язковими для виконання і визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я людей.

**Екологічні нормативи** є одним з головних елементів управління екологічною безпекою, тим юридичним засобом, за допомогою якого визначаються межі впливу на довкілля.

Система екологічних нормативів складається з:

а) нормативів екологічної безпеки (гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимих рівнів акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище та вмісту шкідливих речовин у продуктах харчування).

Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі є єдиними для всієї території України.

б) нормативів гранично допустимих викидів та скидів в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин.

Законодавством України можуть встановлюватися нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи, які розробляються і вводяться в дію Міністерством екології та природних ресурсів, Міністерством охорони здоров'я та іншими уповноваженими на те органами відповідно до законодавства України. Вони повинні відповідати вимогам охорони навколишнього природного середовища та здоров'я людей від негативного впливу його забруднення.

У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище.

Більшість чинних нині природоохоронних правил і нормативів була опрацьована на базі досягнень санітарно-гігієнічної науки 60-х років, в основу



яких покладено витратно–екстенсивний підхід до природокористування. Ці правила і нормативи викладено у декількох сотнях різних документів, і переважна їхня частина має тільки дорадчий характер.

Якщо порівняти вимоги цих правил і нормативів з реальною екологічною ситуацією в державі, то їх слід визнати недосконалими.

**Головними недоліками існуючого природоохоронного нормування є відсутність:**

- єдиної концепції;
- уніфікованих принципів і методів;
- просторово–часової диференціації та обмежень на використання екологічних нормативів у різних природних зонах;
- організаційних і матеріально–технічних умов для розгортання науково–дослідних робіт з проблем забезпечення екологічної безпеки, включаючи й екологічне нормування;
- зв'язку окремих норм між собою.

Контроль підвищує дієвість і ефективність усіх функцій управління. Він допомагає втілювати в життя закони та інші правові акти, спрямовані на забезпечення раціонального використання і охорони природних ресурсів, надає можливість виявляти недоліки в організаційній, господарській і виховній роботі, що пов'язана з використанням і охороною природи.

Завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами.

Контроль допомагає своєчасно виявляти і усувати помилки та недоліки в галузі екології, примушує недобросовісних користувачів неухильно виконувати свої прямі обов'язки, належно використовувати і охороняти природне багатство. Він підвищує почуття відповідальності керівників усіх рівнів за стан справ в екології. Контроль здійснюється Радами народних депутатів та їх виконавчими органами, Міністерством екології та природних ресурсів, його органами на місцях та іншими спеціально вповноваженими державними органами.

З метою вдосконалення системи державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів Кабінетом Міністрів України створена Державна екологічна інспекція. Положення про Державну екологічну інспекцію затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р.

## **5. Моніторинг ефективності природоохоронної діяльності**

В останні роки все більше уваги приділяється адаптивним процедурам оцінки екологічної ситуації і прийняття рішень в управлінні природокористуванням. Причина цього – глибоко досліджені теорією і підтверджені практикою факти, які свідчать, що:

- взаємозв'язки соціальних, демографічних, економічних та екологічних процесів мають складний характер, який динамічно змінюється в просторі і в часі, через що судження про майбутні зміни в природокористуванні неминуче є

ненадійними, навіть якщо вони ґрунтуються на виявлених на даний момент тенденціях розвитку окремих процесів;

– економіко–виробничі та екологічні системи, маючи властивість змінюватись і самоорганізовуватись, зберігають свою пристосованість і здатність до самовідновлення лише в певних межах, при перевищенні яких вони переходять в якісно інший стан;

– збитки від прорахунків у плануванні і відхилень при втіленні в життя природоохоронної політики надто великі, щоб можна було формувати і реалізовувати їх у режимі проб і помилок, обмежуючись реагуванням на порушення, що відбулися, без самонавчання всієї системи.

Ці обставини роблять нереальними надії на розробку «ідеальних» природоохоронних стратегій, які залишалися б стабільними тривалий час. Зміни, що вносяться в подібні стратегії, повинні базуватись на все глибших наукових теоріях і моделях динамічної оптимізації. Сам же контролюючий і корегуючий механізм природоохоронної політики повинен забезпечувати випереджувальне й оперативне внесення необхідних змін у природоохоронні дії, мати «пам'ять» не лише про тенденції зміни об'єктивних даних, а й володіти «базою знань» про системи аргументів та установок, які в минулому призвели до помилок або сприяли успіхам, знати і враховувати «ціну» і наслідки позитивного і негативного досвіду природоохоронної політики. Адаптивний підхід до управління природоохоронною діяльністю – одна з найважливіших передумов її ефективності.

Адаптація режиму управління здійснюється двома шляхами. По–перше, шляхом корегування стратегій природокористування і встановлення механізму прийняття оперативних рішень відповідно до умов, що змінюються і передбачаються. По–друге, природоохоронна політика може і повинна сама по собі активно впливати на формування сприятливих умов свого наступного розвитку – зокрема, шляхом підвищення рівня екологічної освіченості суспільства, нарощування природоохоронного потенціалу тощо. Мова йде, таким чином, не про пристосовуваність, а про активну адаптацію, яка досягається шляхом цілеспрямованої зміни зовнішнього середовища відповідно до перспективної мети охорони і раціонального використання природних ресурсів.

Настійна потреба поліпшення інформаційно–методичного забезпечення природоохоронної політики покликала до життя розвиток екологічного моніторингу.

В документах міжнародної конференції ООН з питань навколишнього середовища (Стокгольм, 1972) була висунута ідея моніторингу в формі національних систем постійного спостереження за змінами в біосфері з метою одержання достовірних відомостей зростання техногенного впливу на її компоненти, екологічного прогнозування і обґрунтування рішень щодо регулювання взаємодії техносфери з біосферою.

**Моніторинг** (від лат. monitor – той, що наглядає, нагадує) – спостереження, оцінка (порівняння з нормативними параметрами) і прогноз стану навколишнього середовища в зв'язку з господарською діяльністю людини; постійне і безперервне спостереження.

З метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про

стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні з 1991 р. створюється система державного моніторингу навколишнього середовища.

Екологічний моніторинг докiлля є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації і забезпечує регулярне оцінювання і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування.

Моніторинг ефективності природоохоронної політики (МЕПП) є головною складовою загального моніторингу навколишнього середовища. При цьому реалізується система спостереження з передбаченням, основними функціями якої є:

- систематизація оперативної інформації про процеси, з точки зору наслідків яких у майбутньому може привести досягнутий стан, виходячи з розвитку в минулому;
- фільтрація оперативної інформації;
- визначення можливих альтернатив розвитку;
- одержання рекомендаційної інформації для органу управління на основі прогнозування наслідків різних варіантів розвитку.

Отже, в рамках системи моніторингу повинні забезпечуватися не лише збір і накопичення даних, а й оперативне виконання процедур аналізу, діагнозу і прогнозу, необхідних для здійснення управління в адаптованому режимі. Результати МНС дають змогу визначити завдання, які вимагають невідкладного розв'язання. Моніторинг забезпечує безперервний контроль за станом і використанням технологій природокористування, ефективністю існуючого механізму економічного та адміністративного регулювання відносин у цій сфері.

### **Питання для перевірки знань:**

1. З якою метою здійснюється управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища?
2. З допомогою яких механізмів здійснюється державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища?
3. Що таке державна екологічна експертиза і в яких випадках її проведення є обов'язковим?
4. В чому полягає суть екологічного аудиту і в яких випадках він є обов'язковим на підприємстві?
5. Перелічіть основні функції управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища.
6. Яку інформацію містить заява про екологічні наслідки діяльності?
7. Які показники містить система екологічних нормативів?

## ТЕМА 7. СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ

1. Система органів управління природокористуванням і охороною довкілля та їх повноваження.

1.1. Державні органи управління загальної компетенції;

1.2. Державні органи управління спеціальної компетенції:

а) Міністерство екології та природних ресурсів України та його повноваження у сфері охорони навколишнього середовища;

б) Держгеокадастр та його повноваження у сфері охорони навколишнього середовища;

в) Державне агентство водних ресурсів України: основні завдання в сфері природокористування;

г) Державне агентство лісових ресурсів України: основні завдання в сфері природокористування;

д) Державне агентство рибного господарства України: основні завдання в сфері природокористування;

е) Роль Державної екологічної інспекції та Державної служби геології та надр України в управлінні природокористуванням і охороні довкіллям.

2. Інші центральні органи виконавчої влади у забезпеченні раціонального природокористування.

3. Правові питання участі громадськості в управлінні природокористуванням та охороною довкілля.

### **1. Система органів управління природокористуванням і охороною довкілля та їх повноваження**

В Україні існує система органів управління в галузі охорони навколишнього середовища – це юридично самостійні державні, самоврядні й громадські інституції, уповноважені здійснювати організаційно–розпорядчі, координаційні, консультативні, організаційно–експертні, контрольні та інші функції в галузі забезпечення екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища.

До системи органів управління в галузі охорони навколишнього середовища належать: органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища разом з іншими функціями і видами діяльності. Для органів спеціальної компетенції управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності.

До державних органів загальної компетенції належать Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації (обласні, міські, районні).

**Верховна Рада України:** визначає основні напрями державної політики в галузі охорони природного середовища, затверджує державні екологічні програми, визначає правові основи регулювання відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища, приймає рішення про припинення діяльності підприємств і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, визначає повноваження

місцевих рад, порядок організації та діяльності органів управління в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, установлює правовий режим зон надзвичайної ситуації, оголошує такі зони на території держави та визначає статус потерпілих громадян.

Компетенція **Кабінету Міністрів України** відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища":

- здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики;

- забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм;

- координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища;

- встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів;

- розробляє та затверджує екологічні нормативи, ліміти використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів;

- керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища.

**Рада міністрів Автономної Республіки Крим** у галузі охорони навколишнього природного середовища на своїй території:

- виконує аналогічні Кабінету Міністрів функції;

- організує управління і контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища, координує діяльність із здійснення державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, вод та відтворення водних ресурсів, охорони, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, рослинного та тваринного світу.

**Органи місцевого самоврядування** здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища у відповідному регіоні, керуючись законами "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про охорону навколишнього природного середовища".

Регіоналізація системи управління соціально–економічними процесами вимагає посилення ролі органів місцевого самоврядування в питаннях раціонального використання місцевого природно–ресурсного потенціалу. Органи місцевого самоврядування мають сповна використовувати надані їм ресурсними кодексами права і повноваження, щоб посилити вплив природного капіталу на темпи соціально–економічного піднесення. На даний момент **місцеві ради**:

- забезпечують реалізацію екологічної політики України;

- дають згоду на розміщення з урахуванням екологічних вимог на підвідомчій території підприємств, установ і організацій;

- затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування й забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми;

- видають і скасовують дозволи на спеціальне використання природних

ресурсів місцевого значення;

- затверджують місцеві екологічні програми;
- організовують вивчення навколишнього природного середовища;
- організовують у разі необхідності проведення екологічної експертизи;
- інформують населення про стан навколишнього природного середовища;
- організовують роботу з ліквідації екологічних наслідків аварії, залучають до цих робіт підприємства, установи й організації (незалежно від їх підпорядкування і форми власності) та окремих громадян;
- здійснюють контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- припиняють господарську діяльність підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

**Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції:**

- здійснюють реалізацію рішень відповідних рад;
- координують діяльність підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідно села, селища, міста, незалежно від форм власності та підпорядкування;
- організують розробку місцевих екологічних програм;
- затверджують за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, ліміти на утворення і розміщення відходів;
- організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території;
- формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів;
- забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення;
- організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;
- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

**До державних органів управління спеціальної компетенції належать:** Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України); Державне агентство геодезії, картографії та кадастру (Держземагентство України); Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство України); Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України); Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство України); Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України); Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України).

**Міністерство екології та природних ресурсів України** відповідно до Указу Президента України від 13 квітня 2011 року №452 є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом

Міністрів України.

Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

**Основними завданнями Мінприроди є:**

– формування державної політики у сферах: охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного і рослинного світу), відтворення та охорони земель, збереження, відтворення та невиснажливого використання біо– та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно–заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату і адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр;

– державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

**Міністерство екології та природних ресурсів та його органи на місцях:**

– здійснюють комплексне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в країні, проводять єдину політику з питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, координують діяльність міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій у цій галузі;

– ведуть державний контроль за використанням і охороною земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, а також за додержанням норм екологічної безпеки;

– забезпечують роботу державної екологічної інформаційної системи;

– затверджують нормативи, права, беруть участь у розробленні стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів;

– здійснюють державну екологічну експертизу;

– видають дозволи на захоронення промислових, побутових та інших відходів, на скиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище та спеціальне використання природних ресурсів;

– обмежують чи припиняють діяльність підприємств і об'єктів (незалежно від їх підпорядкування та форм власності), якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням лімітів на викиди та скиди забруднюючих речовин;

**Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру** було утворено Постановою Кабінету міністрів України № 442 від 10 вересня

"Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" шляхом реорганізації **Державного агентства земельних ресурсів України**.

Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі—Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин.

#### **Держгеокадастр:**

– розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно–правових актів Мінагрополітики України та в установленому порядку подає їх Міністру;

– вносить у встановленому порядку пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин;

– бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні, здійсненні топографо–геодезичної і картографічної діяльності;

– забезпечує підготовку та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико–культурного призначення, інших територій та об'єктів екомережі;

– готує в межах своїх повноважень і подає Міністрові пропозиції щодо формування інвестиційної політики у сфері використання та охорони земель, виходячи з пріоритетів структурного реформування економіки, а також пропозиції до проектів загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку України і Державного бюджету України;

– здійснює землеустрій відповідно до Закону України "Про землеустрій", у тому числі забезпечує проведення державної інвентаризації земель;

– забезпечує науково–експертне, аналітичне, інформаційне та методичне проведення землевпорядних, землеоціночних робіт, пов'язаних із земельними торгами, вживає організаційних заходів щодо проведення земельних торгів;

– проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель;

– здійснює ведення і адміністрування державного земельного кадастру та отримує інформацію про відведення земельних ділянок;

– здійснює державну реєстрацію земельних ділянок та обмежень у їх використанні;

– бере участь у державному регулюванні планування територій та розмежування земель державної і комунальної власності;

– створює інформаційну базу даних з питань реформування земельних відносин, землеустрою, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, оціночної діяльності і земельних торгів.

Забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку водного



господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів покладено на **Державне агентство водних ресурсів України**. Положення про Держводагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року №453. Відповідно до покладених на нього завдань Держводагентство України:

- погоджує клопотання водокористувачів з обґрунтуванням потреби у воді в разі використання поверхневих вод;
- розробляє та бере участь у реалізації державних цільових, міждержавних і регіональних програм з питань водного господарства, меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів;
- забезпечує потребу населення і галузей економіки у водних ресурсах;
- здійснює моніторинг якості вод;
- забезпечує моніторинг стану зрошуваних та осушуваних земель;
- здійснює моніторинг водних об'єктів за радіологічними показниками на територіях, які піддалися радіоактивному забрудненню;
- здійснює моніторинг стану ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем, прибережних зон водосховищ;
- здійснює заходи щодо екологічного оздоровлення поверхневих вод та догляду за ними;
- погоджує договори оренди водних об'єктів;
- погоджує нормативи водопостачання; веде державний облік водокористування;
- веде державний водний кадастр у розділі "Водокористування";
- здійснює паспортизацію річок і джерел питного водопостачання.

**Державне агентство лісових ресурсів України** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. Положення про Держлісагентство України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 458 і передбачає виконання ним таких завдань:

- вносить пропозиції щодо загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, розвитку мисливського господарства;
- здійснює державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства;
- здійснює державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;
- організовує ведення лісовпорядкування та мисливського впорядкування;
- веде державний лісовий кадастр та облік лісів;
- веде державний кадастр мисливських тварин, що перебувають на території України;
- здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання;
- організовує роботу з укладання з користувачами мисливських угідь договорів про умови ведення мисливського господарства та здійснює контроль за

виконанням цих договорів;

- веде державний облік чисельності і добування мисливських тварин;
- вносить пропозиції щодо вартості ліцензій на добування мисливських тварин, граничного рівня цін і тарифів на продукцію полювання, включаючи живу дичину;
- вносить пропозиції щодо лімітів і норм використання мисливських тварин;
- вносить пропозиції щодо розміру збору за видачу посвідчення мисливця, щорічної контрольної картки обліку добутої дичини;
- вносить пропозиції щодо такси для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства і полювання;
- видає в установленому порядку дозволи на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду;
- видає паспорти на собак мисливських порід, інших ловчих звірів і птахів;
- видає посвідчення мисливця та щорічну контрольну картку обліку добутої дичини та порушень правил полювання та деякі інші функції.

**Державне агентство рибного господарства України** утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства. Відповідно до Положення про Держрибагентство України, затвердженого Указом Президента України від 16 квітня 2011 року № 484, зазначений орган:

- здійснює державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, територіальному морі, внутрішніх водоймах України, щодо риболовних суден, що плавають під Державним Прапором України відповідно до міжнародних договорів України;
- видає спеціальний дозвіл на ведення промислу водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України;
- здійснює контроль за дотриманням правил рибальства;
- здійснює контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів;
- складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;
- бере участь у веденні державного кадастру тваринного світу.

**Державна екологічна інспекція України** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України (далі – Міністра).

Держекоінспекція України утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

**Основними завданнями Держекоінспекції України є:**

- внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики зі

здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

- реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів;

- додержанням режиму територій та об'єктів природно–заповідного фонду;

- нагляд за екологічною та радіаційною безпекою під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів, біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі;

- контроль та нагляд поводженням з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами.

Положення про Держекоінспекцію України затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454.

**Державна служба геології та надр України** є центральним органом виконавчої влади, її діяльність забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Положення про Держгеонадра України затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року №391.

**Держгеонадра України** відповідно до покладених на неї завдань:

- веде державний кадастр родовищ, запасів і проявів корисних копалин;

- веде державний резерв розвіданих родовищ дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

- здійснює державну реєстрацію і облік робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр;

- веде єдину інформаційну систему користування надрами;

- видає у встановленому порядку спеціальні дозволи на: геологічне вивчення родовищ корисних копалин, у тому числі промислову розробку родовищ корисних копалин; видобування корисних копалин; будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;

- зупиняє та анулює в установленому порядку дію спеціальних дозволів на користування надрами, поновлює їх дію та виконує інші функції.

Донедавна одним з органів регулювання природокористування та охорони навколишнього природного середовища було **Державне агентство екологічних інвестицій України**, створене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 455. Однак на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», дане агентство ліквідовано.

## **2. Інші центральні органи виконавчої влади у забезпеченні раціонального природокористування**

Державне управління у сфері природокористування та охорони довкілля здійснюється також іншими центральними органами виконавчої влади, завданням яких є забезпечення реалізації державної політики в окремих галузях економіки чи сферах управління. До таких органів слід віднести: Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України); Державну службу України з надзвичайних ситуацій; Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України); Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України); Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля України); Міністерство фінансів України (Мінфін України); Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури України).

**Міністерство аграрної політики та продовольства України** (Положення про Мінагрополітики України затверджено Указом Президента України від 23 квітня 2011 року) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації: державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки України; державної політики у галузі рибного господарства та рибної промисловості, ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, земельних відносин, лісового та мисливського господарства, нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Мінагрополітики:

- повинно здійснювати державний контроль за дотриманням земельного законодавства і порядку користування землею;

- відповідає за організацію охорони і раціонального використання земель, що перебувають у користуванні сільськогосподарських підприємств і організацій, за правильність застосування в сільському господарстві отрутохімікатів, розробку біологічних засобів боротьби з хворобами і шкідниками сільськогосподарських культур і насаджень, організацію економного використання води при зрошенні земель;

- здійснює контроль за рекультивацією земель. Воно організовує виконання комплексу протиерозійних заходів, включаючи роботи по полезахисному лісорозведенню;

- здійснює контроль за проведенням заходів по боротьбі з шкідниками, хворобами рослин, за дотриманням встановлених правил зберігання отрутохімікатів з тим, щоб не допустити потрапляння шкідливих речовин у сільськогосподарську продукцію і нагромадження їх у ґрунті і водоймах.

**Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України)** (Положення "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій" затверджено Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України, і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, гасіння пожеж,

пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно–рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

**Міністерство охорони здоров'я України** (Положення про МОЗ затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, формуванні державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ–інфекції СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

**Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житло–комунального господарства України** (Положення про Мінрегіон України затверджено Указом Президента України від 31 травня 2011 року) здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житло–комунального господарства, благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами.

**Міністерство енергетики та вугільної промисловості України** (Положення про Міненерговугілля України затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р.) відповідно до покладених на нього завдань визначає пріоритетні напрями розвитку паливно–енергетичного комплексу; формує та реалізує заходи щодо здійснення енергетичного нагляду та дотримання якості вугільної продукції; приймає рішення щодо введення підземних сховищ нафти, газу чи продуктів їх переробки у дослідно–промислому та промислому експлуатацію; здійснює моніторинг ринку газу, нафти, нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини; затверджує проект ліквідації та консервації вугледобувного підприємства.

**Міністерство фінансів України** (Положення про Мінфін України затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2011 року) забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, у тому числі тих, які стосуються охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, використання природних ресурсів.

**Міністерство інфраструктури України** (Положення про Мінінфраструктури України затверджено Указом Президента України від 12 травня 2011 року) здійснює формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері транспорту, туризму, діяльності курортів, дорожнього господарства та ін.

### **3. Правові питання участі громадськості в управлінні природокористуванням та охороною довкілля**

Залучення громадськості до управління було і є одним із найважливіших шляхів реалізації екологічної політики держави. До громадських природоохоронних (екологічних) організацій в сій час належали: товариства охорони природи; громадські інспекції з охорони окремих природних ресурсів або навколишнього природного середовища; студентські дружини по охороні

природи; масові громадські організації, що об'єднували своїх членів за професійними, територіальними, віковими та іншими ознаками (профспілки, молодіжні, науково-технічні і спортивні товариства, трудові колективи, добровільні народні дружини тощо).

Надзвичайно важливим і актуальним залишається це питання і сьогодні. Його правовою основою є ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, у тому числі й екологічних. Таке право є одним із невід'ємних прав, закріплених Загальною декларацією прав людини, іншими основоположними міжнародними юридичними документами.

Участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища реалізується крізь призму повноважень громадських організацій і об'єднань, що виконують екологічні функції. Відповідно до ст. 21 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" громадські природоохоронні організації мають право:

- брати участь у розробці планів, програм по охороні навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;

- брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;

- виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;

- проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;

- вносити до відповідних органів пропозиції про організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

В Україні існує близько 30 громадських об'єднань і організацій, асоціацій і груп екологічної спрямованості національного рівня і більше 350 – місцевого рівня. Серед них Українське товариство охорони природи, Українське товариство мисливців і рибалок, асоціація "Зелений світ", Українська молодіжна екологічна ліга, Національний екологічний центр, Українська екологічна академія наук та деякі інші.

Важлива роль в управлінській екологічній діяльності громадськості України належить громадським інспекторам з охорони довкілля. Відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого наказом Мінприроди України від 27 лютого 2002 року, громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку і мають досвід природоохоронної роботи, а також пройшли співбесіду в органах Держекоінспекції.

Громадські інспектори мають право:

– спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів;

– за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок;

– складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності;

– доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення;

– брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та виступати в ролі свідків;

– брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи відповідно до Закону України "Про екологічну експертизу";

– одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Що таке природоохоронна інфраструктура? Яке її значення?
2. Назвіть основні органи управління в галузі охорони навколишнього середовища.
3. Які функції покладені на місцеві органи самоврядування у проведенні екологічної політики?
4. Які структури в Україні належать до державних органів управління спеціальної компетенції?
5. Які основні функції покладено на Міністерство екології та природних ресурсів України?
6. Назвіть основні напрями роботи Держгеокадастру України.
7. Яким чином реалізується участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища?

### **ТЕМА 8. ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ**

1. Необхідність охорони навколишнього середовища.
2. Екологічна політика: суть та значення.
3. Мета і принципи екологічної політики.
4. Стратегічні цілі і завдання національної екологічної політики

5. Завдання національної екологічної політики, спрямовані на екологічно збалансоване використання природних ресурсів.

6. Інструменти національної екологічної політики та напрями їх вдосконалення.

### **1. Необхідність охорони навколишнього середовища**

В Україні вже досить давно відбулися структурні деформації народного господарства, коли перевага віддавалася розвитку сировинно–видобувних – найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості. Економіці України притаманна висока питома вага ресурсомістких та енергоємних технологій, використання яких у промисловості й сільському господарстві здійснювалося найбільш «дешевим» способом – без будівництва відповідних очисних споруд.

Протягом багатьох десятиріч природокористування носило економічно неприродний, руйнівний характер. Держава в домаганні досягти високих економічних показників, злочинно нехтувала екологічними пріоритетами в природокористуванні. Використання природних ресурсів у народному господарстві здійснювалось переважно без чітко окресленого еколого–економічного обґрунтування. В подальшому це призвело до загрозливого порушення екологічного балансу.

Не було ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів захисту навколишнього природного середовища.

Головними причинами, що призвели до загрозливого стану довкілля, є такі:

– застаріла технологія виробництва, зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури;

– висока енергоємність та матеріалоємність, що перевищують у 2–3 рази відповідні показники розвинутих країн;

– високий рівень концентрації промислових об'єктів та інтенсивне сільське господарство;

– несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв;

– відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), низький рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів;

– відсутність належного правового та економічного механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем;

– відсутність належного контролю за охороною довкілля;

– низька екологічна свідомість суспільства;

– фінансування і здійснення природоохоронних заходів за залишковим принципом.

Ці причини призвели до високого техногенного навантаження на природне середовище, до його деградації, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря і земель, нагромадження у величезних кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних відходів виробництва. Такі процеси тривали десятиріччями і призвели до значного погіршення стану здоров'я людей, зменшення народжуваності та збільшення смертності, що



загрожує вимиранням і біологічно–генетичною деградацією всього народу України.

Антропогенне та техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу та продовжує зростати.

Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74 роки). Значною мірою це зумовлено антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище, зокрема його забрудненням підприємствами головним чином гірничо–видобувної, металургійної, хімічної промисловості, енергетичного сектору.

В Україні найвищий в Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів. Питома вага орних земель в Україні становить 55%. Проте понад 31 із 42 млн га сільськогосподарських угідь зазнають водної та вітрової ерозії, 10 млн га мають підвищену кислотність, 4,7 млн га – землі засолені й солонцюваті. За останні 15 років із сільськогосподарського обороту вилучено 450 тис га, з яких 97% – колишні високопродуктивні землі.

Щільність викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кілограмів на кожного мешканця України, що в кілька разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу.

Найвищий рівень забруднення в містах Донецьку, Маріуполі, Одесі, Дніпропетровську, Запоріжжі, Лисичанську, Кривому Розі, Дніпродзержинську, Луганську, Макіївці, Полтаві, Ялті, Києві.

Високий рівень хімічного і бактеріологічного забруднення має акваторія Азовського моря, особливо в районах Маріуполя і Бердянська. Чорне море має дуже забруднені акваторії біля Одеси і Каркінітського лиману.

В Україні на 1 жителя припадає 1130 м<sup>3</sup> води за рік, що в 15 разів менше, ніж у країнах Європи. Гострий дефіцит води відчувають райони Донбасу, Криму, Придніпров'я. Забруднено річки, зокрема Дніпро, Сіверський Донець та інші. Унаслідок порушення гідрологічного режиму з карти України нині зникло багато малих річок, озер та інших водоймищ.

Зараз в Україні неякісну воду п'є 17% населення, що спричиняє жовчнокам'яні захворювання, вірусний гепатит.

Значна частина водних об'єктів втратила природну чистоту, порушена їх здатність до самоочищення. У ряді областей обсяг скидання забруднених вод у річки перевищує обсяг природного стоку. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами і фенолами. За рівнем раціонального використання водних ресурсів та якості води Україна, за даними ЮНЕСКО, серед 122 країн світу посідає 95 місце. Особливе занепокоєння викликає стан водопостачання сільського населення, оскільки централізованим водопостачанням забезпечено лише 25 % сільських населених пунктів України.

Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 рази, Німеччині та Великобританії – у 4,3 рази.

Вітчизняними підприємствами та іншими суб'єктами господарювання не створено систему екологічного управління та екологічного маркування продукції. На 2009 рік в Україні налічується 1630 підприємств, що отримали

сертифікати системи управління якістю, в тому числі 55 – системи екологічного управління. Лише для 256 видів продукції 27 товаровиробників отримали екологічний сертифікат на відповідність міжнародним екологічним критеріям згідно з вимогами міжнародних стандартів серії ISO 14000.

Останнім часом розпочалася торгівля токсичними відходами, яка набула міжнародних масштабів. Але в 1992 р. 80 держав заборонили ввезення до себе токсичних відходів. Україна не увійшла до їх складу, тому лише за останні роки було здійснено близько 40 спроб захоронити на її території шкідливих речовини (230 т промислових відходів та понад 100 т хімікатів, 390 т пластикових упаковок тощо). В Україну у великих обсягах надходили імпортні пестициди, які заборонені на Заході і використовуються у нас через відсутність відповідних законів, низькі вимоги до якості пестицидів та екологічну неосвіченість бізнесменів.

На сьогоднішній день у державі накопичено понад 35 млрд. тонн відходів, 17 % її території зазнає підтоплення та понад 18 % вражено інтенсивною ерозією.

За браком коштів екологічні проблеми в Україні нині практично не вирішуються, хоч деякі з них стають дедалі загрозливішими. Система організації управління природокористуванням, охороною навколишнього середовища, контролю за цими процесами, що формувалася в адміністративно–командній системі та за державної власності на всі національні багатства, виявилася неспроможною здійснювати ефективне екологічне регулювання розвитку продуктивних сил суспільства, розв'язувати складні еколого–економічні проблеми.

## **2. Екологічна політика: суть та значення**

Відсутність ефективної системи управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та повільне проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів зумовлює необхідність здійснення державою **екологічної політики** – це комплекс заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища, збереження і відновлення природних ресурсів, запровадження безвідходних і маловідходних, екологічно чистих технологій, розвитку природоохоронної освіти і виховання, правову охорону екологічних систем з метою забезпечення оптимальних умов природокористування. Екологічна політика визначається також як організаційна та регулятивно–контрольна діяльність суспільства і держави, спрямована на охорону та оздоровлення природного середовища, ефективне поєднання функцій природокористування і природоохорони, забезпечення нормальної життєдіяльності та екологічної безпеки громадян.

Формує, забезпечує та реалізує державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України), тобто саме це Міністерство здійснює нормативно–правове регулювання, комплексне управління та екологічний контроль щодо охорони, використання і відтворення природних ресурсів.

Як свідчить досвід, проводити ефективну політику невиснажливого розвитку в державі досить важко навіть за умов економіки, що процвітає. Тим

складнішою виглядає ця проблема в Україні, яка переживає успадковану системну кризу і змушена одночасно вирішувати безліч проблем: економічних, соціальних, екологічних.

Виходячи з цього, в Україні розроблені «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики на період до 2020 року». Цей документ визначає не лише мету та пріоритетні завдання охорони довкілля, а й механізми їх реалізації.

Державна екологічна політика передбачає:

- екологічно раціональне використання природного та соціально–економічного потенціалу держави, збереження сприятливого середовища життєдіяльності суспільства;

- соціально–екологічне та економічно раціональне вирішення проблем, які виникають у результаті забруднення довкілля, небезпечних природних явищ, техногенних аварій і катастроф;

- розвиток міжнародного співробітництва щодо збереження біорізноманіття природи, охорони озонового шару атмосфери, запобігання антропогенній зміні клімату, захисту лісів і лісовідновлення, транскордонного забруднення довкілля, відновлення природного стану Дніпра, Дунаю, Чорного і Азовського морів.

До основних пріоритетів охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів належать:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

- поліпшення екологічного стану басейнів річок України та якості питної води;

- стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько–Придніпровського регіону;

- будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;

- запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану;

- формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті;

- збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, заповідна справа.

Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки розроблено відповідно до статті 16 Конституції України, якою визначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Державна політика у сфері екології, як і будь якій іншій сфері повинна базуватися на стабільній системі законодавства, актів, нормативів, але ця система, особливо у перехідний період повинна бути еластичною, тобто вміти швидко реагувати на зміни навколишніх компонентів, вміти

приспосовуватися до змін занадто складного середовища. І це є дуже ефективним засобом подолання екологічної кризи та забезпечення природоохоронної функції держави.

### **3. Мета і принципи екологічної політики**

**Метою національної екологічної політики** є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально–економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Нормативне закріплення системи принципів охорони навколишнього природного середовища міститься в ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка виділяє наступні **принципи**:

а) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

б) гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

в) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

г) екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

д) збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;

е) науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

є) обов'язковість екологічної експертизи;

ж) гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду;

з) науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

и) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

і) стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів, компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

ї) вирішення питання охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають па

екологічну обстановку;

й) поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;

к) вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва.

**Національна екологічна політика базується на принципах:**

– екологічної відповідальності, який потребує запровадження відповідальності за будь-які порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

– запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах державної екологічної експертизи, а також проведення державного моніторингу навколишнього природного середовища;

– інтеграції питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) в секторальну політику на тому ж рівні, що й економічні та соціальні цілі;

– "забруднювач та користувач платять повну ціну", який передбачає запровадження для забруднювача стимулів щодо зниження рівня негативного впливу на навколишнє природне середовище та повної відповідальності користувача за стан наданих йому у користування природних ресурсів, а також зменшення впливу його діяльності (бездіяльності) на стан цього середовища;

– міжсекторального партнерства та залучення до реалізації політики усіх заінтересованих сторін, який наголошує, що лише шляхом спільного розв'язання нагальних проблем можливо забезпечити успішну реалізацію екологічної політики.

– участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства;

– доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації;

– державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

**4. Стратегічні цілі і завдання національної екологічної політики**

**Основними стратегічними цілями національної екологічної політики є:**

– досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища;

– підвищення рівня суспільної екологічної свідомості;

– поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;

– удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки;

– удосконалення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище;

– припинення втрат біо– та ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи;

– забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів.

**Основними завданнями національної екологічної політики є такі:**

1) *досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища, що передбачає:*

– проведення оцінки та послідовне зниження екологічних ризиків для здоров'я людини;

– упровадження системи екологічного маркування товарів і продуктів харчування;

– приведення якості питної води у відповідність з європейськими стандартами;

2) *підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, що здійснюватиметься шляхом:*

– створення державної системи інформування населення про стан навколишнього природного середовища та заходи щодо його поліпшення, а також відповідної бази геоінформаційних даних;

– створення мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, що включатиме, зокрема, національну систему кадастрів природних ресурсів, реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин

– залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем, проведення постійних консультацій з громадськістю стосовно рішень, спрямованих на поліпшення навколишнього природного середовища та активне формування у населення громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища;

– сприяння впровадженню системи безперервної екологічної освіти в інтересах екологічно збалансованого розвитку для всіх вікових та професійних категорій населення;

3) *підвищення якості повітря та запобігання змінам клімату, що здійснюватиметься шляхом:*

– технічного переоснащення виробничого комплексу на основі впровадження інноваційних проектів, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів;

– оптимізації структури енергетичного сектору економіки на основі використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів вуглецю, у тому числі нарощування обсягів використання відновлюваних і нетрадиційних джерел енергії;

4) *підвищення якості поверхневих і підземних вод, що здійснюватиметься шляхом:*

– значного підвищення ефективності виконання комплексних програм з упровадження нових технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві та на транспорті;

– підвищення ефективності технологій очищення виробничих стічних вод та утилізації їх осадів, зменшення скидів у водойми висококонцентрованих стічних вод через систему централізованої каналізації;

– зниження рівня забруднення водних ресурсів унаслідок використання мінеральних добрив, синтетичних миючих засобів, нафтопродуктів та хімічних засобів захисту рослин;

– подолання кризового стану системи водопровідно–каналізаційного господарства та підвищення ефективності комунальних очисних споруд;

5) *забезпечення екологічної безпеки, усунення збільшення навантаження на навколишнє природне середовище*, що здійснюватиметься шляхом:

– переходу на інтегровані дозволи, що видаються за принципом "єдиного вікна", та удосконалення порядку видачі дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин, розміщення відходів;

– удосконалення системи управління відходами з урахуванням міжнародних стандартів та нормативів;

– забезпечення стимулювання виробників до застосування екологічно безпечних ресурсо– та енергозберігаючих технологій, підвищення ролі еколого–економічних інструментів та більш ефективного впровадження принципу "забруднювач та користувач платять повну ціну";

– зменшення обсягів викидів і скидів шкідливих речовин, мінімізації утворення відходів та комплексного використання матеріально–сировинних ресурсів, у тому числі за рахунок стимулювання виробників до більш інтенсивного впровадження системи надання сервісних послуг замість реалізації готової продукції;

– забезпечення екологічно безпечного зберігання та видалення небезпечних відходів, максимально можливої утилізації відходів за рахунок прямого повторного чи альтернативного використання їх ресурсно–цінної складової та безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації;

– стимулювання виробників до запровадження системи екологічного менеджменту з метою зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

**Екологізація промисловості** передбачає:

– розроблення методології визначення ступеня екологічного ризику для навколишнього природного середовища, обумовленого виробничою діяльністю екологічно небезпечних об'єктів;

– упровадження новітніх наукових досягнень, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів;

– удосконалення еколого–економічного механізму з метою стимулювання впровадження екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем, широке застосування екологічного аудиту та сертифікації виробництва;

– налагодження ефективного екологічного контролю з метою управління техногенним навантаженням, раціональним використанням природних ресурсів і розміщенням продуктивних сил;

– упровадження екологічно ефективних методів організації виробництва, принципів корпоративної соціальної відповідальності, більш чистого виробництва з метою зменшення обсягів викидів і скидів, мінімізації утворення відходів та комплексного використання матеріально–сировинних ресурсів, у тому числі вторинних;

- удосконалення системи обліку відходів та статистичної звітності щодо утворення, накопичення та утилізації відходів;
- розвиток державної системи моніторингу навколишнього природного середовища.

**Екологізація транспорту** передбачає:

- розвиток екологічно безпечних видів транспорту;
- упровадження інноваційних проектів, спрямованих на зменшення рівня шумового забруднення;
- оптимізацію дорожнього руху на території великих міст, подальший розвиток громадського електротранспорту;
- підтримку використання автотранспортних засобів, що відповідають європейським стандартам;
- підвищення вимог до забезпечення екологічної безпеки та надійності трубопровідного транспорту;
- гармонізацію планів розвитку транспортної структури з вимогами, принципами та пріоритетами розвитку екомережі, невиснажливого використання, відтворення та збереження біо– та ландшафтного різноманіття;
- стимулювання використання альтернативних видів палива.

**Екологізація енергетики** передбачає:

- підвищення енергоефективності виробництва;
- розвиток альтернативної енергетики;
- мінімізацію негативного впливу атомної енергетики на довкілля;
- упровадження в енергетиці сучасних технологій та інноваційних проектів, що забезпечать зменшення викидів забруднюючих речовин, зниження рівня шумового та електромагнітного забруднення, збільшення обсягів теплової та електричної енергії;

*б) удосконалення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище, що передбачає:*

- розв'язання нагальних екологічних проблем у промислово розвинутих регіонах;
- проведення класифікації регіонів за рівнями техногенно–екологічних навантажень, створення банків геоінформаційних даних та карт техногенно–екологічних навантажень;
- удосконалення планування територіальної структури міст, зменшення концентрації і навантаження промислових об'єктів на обмеженій території;
- припинення руйнування навколишнього природного середовища великих міст, скорочення площі зелених насаджень міст і зелених зон, зниження рівня забруднення водойм, шумового та електромагнітного забруднення;
- підвищення ефективності функціонування системи водозабезпечення та водовідведення, модернізацію та реконструкцію очисних споруд населених пунктів, будівництво очисних споруд за новітніми технологіями;
- упровадження інструменту стратегічної екологічної оцінки регіональних планів і програм;

*7) припинення втрат біо– та ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи, що передбачає:*

- збереження біорізноманіття, подальший розвиток системи його



невиснажливого використання і відтворення;

– зниження рівня забруднення Азовського і Чорного морів, відновлення морських екосистем, охорону і збереження морського біо– та ландшафтного різноманіття;

– збереження у межах територій та об'єктів природно–заповідного фонду рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин і тварин, біотичних угруповань та типів природних середовищ;

– створення спеціальних центрів (розсадників, розплідників тощо) із збереження та відтворення у навколишньому природному середовищі видів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної книги України;

– припинення катастрофічного зменшення запасів водних живих ресурсів унаслідок їх надмірної експлуатації та погіршення стану навколишнього природного середовища;

– створення державної геоінформаційної системи об'єктів екомережі.

**5. Завдання національної екологічної політики, спрямовані на екологічно збалансоване використання природних ресурсів, такі:**

**1) охорона водних ресурсів, екологізація водного господарства, що передбачає:**

– підвищення ефективності водокористування шляхом запровадження економічних стимулів на басейновому рівні та повного відшкодування витрат;

– зменшення обсягів використання води для потреб виробництва і житлово–комунального господарства;

– збільшення обсягу збирання та очищення зворотних вод;

– упровадження системи відшкодування повної вартості послуг з водопостачання і раціонального використання водних ресурсів з урахуванням стимулювання до вжиття заходів водозаощадження;

**2) охорона земельних ресурсів, екологізація сільського господарства, що передбачає:**

– забезпечення широкого впровадження новітніх екологічно збалансованих технологій землекористування;

– удосконалення державної системи моніторингу земель, ведення земельного кадастру та землеустрою;

– розширення площі лісів, полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень відповідно до науково обґрунтованих показників;

– розроблення технологій з відновлення виведених з риллі деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь;

– сприяння розробленню та широкому впровадженню нових біологічних засобів захисту рослин у сільськогосподарському виробництві;

– забезпечення екологічно допустимого сільськогосподарського навантаження на ґрунтовий покрив;

– забезпечення широкого впровадження новітніх екологічно збалансованих технологій ведення сільського господарства;

**3) невиснажливе використання тваринних та рослинних ресурсів, екологізація лісового господарства, що передбачає:**

– запровадження принципу гнучкого управління використанням природних

ресурсів, у тому числі постійного моніторингу кількісних та якісних показників таких ресурсів під час їх використання;

– передбачення можливості коригування процесу використання природних ресурсів з урахуванням результатів моніторингу, включаючи їх видову зміну та припинення виснажливого використання;

– установа обґрунтованої ціни біоресурсів з урахуванням їх несировинної цінності, розміру плати за спеціальне використання та вдосконалення дозвільно–ліцензійної діяльності у цій сфері;

– відновлення чисельності рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин і рослин;

– запровадження системи повної відповідальності постійного користувача за стан наданих у користування лісів;

– забезпечення розширеного відтворення лісів і збільшення лісистості країни;

– забезпечення підтримки лісового господарства шляхом поєднання заходів державного регулювання та впровадження ринкового механізму.

#### **4) екологічно стале надрокористування, що передбачає:**

– створення умов для ефективного, екологічно збалансованого розвитку надрокористування на основі впровадження нових технологій, комплексного використання ресурсів надр, рекультивації територій;

– видачу спеціальних дозволів на користування надрами з метою їх геологічного вивчення та видобування корисних копалин за умови забезпечення повноти розробки родовищ корисних копалин.

## **6. Інструменти національної екологічної політики та напрями їх вдосконалення**

Необхідність переорієнтації зусиль з формування політики на її практичне проведення, удосконалення і наближення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища до європейського, зміцнення інституціонального потенціалу природоохоронної діяльності та створення ефективних інструментів екологічної політики передбачають, зокрема:

– стимулювання виробників до зміни моделі ресурсоємного виробництва, впровадження стандартів системи управління навколишнім природним середовищем;

– підвищення ролі еколого–економічних інструментів для регулювання охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів;

– удосконалення системи державного контролю, зокрема формування єдиної системи контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, виключення дублювання функцій контролю різними уповноваженими органами виконавчої влади;

– посилення відповідальності забруднювачів, зокрема підвищення нормативів діючої системи екологічного податку до рівня, що стимулює суб'єктів господарювання скорочувати обсяги забруднення; підвищення фінансової відповідальності порушників законодавства, розширення бази оподаткування, розроблення нових правил проведення оцінки збитку на основі фактичних

витрат на відновлювальні заходи;

– реформування системи видачі дозволів, зокрема перехід до видачі комплексних дозволів для забруднювачів за принципом "єдиного вікна", спрощення процедури для малих і середніх підприємств, розроблення системи технологічних нормативів на викиди, скиди, розміщення відходів;

– гармонізація національного екологічного законодавства про охорону навколишнього природного середовища з європейським та нормами міжнародного права; розроблення проекту Екологічного кодексу України, забезпечення прийняття та дотримання його основних вимог;

– удосконалення економічного та фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики, визначення джерел фінансування шляхом:

1) визначення пріоритетності фактора бюджетного та податкового регулювання. Це зумовлює необхідність збільшення в дохідній частині бюджету частки природно–ресурсних платежів, розвиток системи регуляторів, спрямованих на стимулювання суб'єктів господарювання до виробництва екологічно безпечних видів продукції та надання послуг у цій сфері;

2) удосконалення та встановлення більш жорсткого контролю за здійсненням платежів за понаднормативне забруднення навколишнього природного середовища;

3) підвищення стимулюючої функції екологічного податку з метою стимулювання суб'єктів господарювання до впровадження екологічно безпечних технологій.

4) удосконалення діючого економічного механізму природокористування і природоохоронної діяльності та формування стабільних джерел фінансування природоохоронних заходів в умовах переходу до ринкових відносин як головної складової системи екологічного управління. При цьому стимулювання заходів з охорони і відтворення природно–ресурсного потенціалу держави забезпечуватиметься за рахунок створення відповідних економічних умов (інвестиційних, податкових, кредитних тощо);

5) здійснення видатків на охорону навколишнього природного середовища в обсязі, не меншому ніж надходження коштів до державного та місцевих бюджетів від збору за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколишнього природного середовища, штрафних санкцій та відшкодування заподіяних збитків внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища. При цьому головним джерелом видатків на охорону навколишнього природного середовища повинні бути кошти підприємств–забруднювачів, що зумовлює необхідність створення фінансового механізму залучення приватного капіталу в природоохоронну діяльність (наприклад, лізинг).

Важливим джерелом фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища є фонди охорони навколишнього природного середовища, порядок використання коштів яких потребує реформування.

Для розв'язання регіональних екологічних проблем важливо залучати також кошти місцевих бюджетів.

Незадіяним повною мірою джерелом коштів на потреби охорони навколишнього природного середовища є міжнародна технічна допомога та

впровадження так званих гнучких механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Якими нормативно–правовими актами регулюється здійснення екологічної політики в Україні?
2. На основі яких принципів здійснюється екологічна політика в Україні?
3. Назвіть основні стратегічні цілі екологічної політики в нашій державі.
4. Назвіть основні завдання екологічної політики.
5. Які заходи передбачає екологізація промисловості?
6. Які заходи передбачає екологізація транспорту?
7. Які заходи передбачає екологізація енергетики?

## **ТЕМА 9. НОРМАТИВНО–ПРАВОВА БАЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

1. Суть та значення екологічного права.
2. Система екологічного законодавства України.
3. Екологічні права та обов'язки громадян.
4. Міжнародний досвід екологічного законодавства.

### **1. Суть та значення екологічного права**

Стокгольмська декларація з навколишнього середовища (16 червня 1972 р.) є базовим актом для міжнародного права навколишнього середовища. Вона – не міжнародний договір, а політико–правовий документ (так зване «м'яке право»). Стокгольмська декларація складається із преамбули та 26 статей–принципів. Декларація починається із визнання права людини жити у сприятливому довкіллі і обов'язку його охороняти (Принцип 1). Декларація визначила основні напрямки та принципи міжнародно–правової охорони довкілля у таких сферах як раціональне використання природних ресурсів, збереження флори і фауни, попередження забруднення довкілля (включаючи моря), зв'язок між охороною довкілля та соціально–економічним розвитком, демографічні питання, управління охороною довкілля, наукові дослідження та освіта. Окрім визначення природоохоронних завдань і напрямків співпраці, Стокгольмська декларація вперше закріпила ряд міжнародно–правових принципів: принцип суверенного права держав розробляти свої природні ресурси та відповідальності за завдання шкоди довкіллю інших держав (Принцип 21), принцип співробітництва у вирішенні екологічних проблем (Принцип 24).

Проведення Стокгольмської конференції спонукало до ряду наукових міжнародних досліджень, які вийшли у 1972 р. Два таких дослідження мали значний вплив на розвиток міжнародного права навколишнього середовища – «Межі росту» (дослідження було виконане на замовлення Римського клубу) та звіт «Тільки одна Земля». Так, звіт «Тільки одна земля» вперше підняв питання взаємозв'язку між охороною навколишнього середовища та розвитком (зокрема, теза про те, що людство повинно взяти на себе зобов'язання з управління планетою).

**Екологічне право** – самостійна комплексна галузь права, що поєднує

сукупність еколого–правових норм, які регулюють суспільні екологічні відносини з метою охорони життя і здоров'я громадян, захисту їхніх екологічних прав і свобод, раціонального природокористування і забезпечення якості довкілля в інтересах сьогодення і майбутніх поколінь.

**Мета екологічного права:**

- регулювання і забезпечення ефективного використання природних ресурсів;
- забезпечення якості навколишнього природного середовища;
- гарантування екологічної безпеки, реалізації і захисту екологічних прав громадян.

**Екологічні правовідносини** – це складна галузь суспільних відносин, які охоплюють відносини щодо використання, відтворення і охорони різних об'єктів природи. Суб'єктами екологічних відносин є сторони, між якими вони виникають. Об'єктом екологічних відносин може бути як об'єкт природи в цілому, так і його частина. Залежно від об'єктів природи їх можна поділити на відносини, що виникають із приводу використання і охорони земель, вод, атмосферного повітря, лісів, тваринного світу, надр, і природно–заповідного фонду. Кожна група екологічних правовідносин регулюється і охороняється відповідним видом правових норм і принципів та галуззю законодавства: земельним, водним, лісовим, про тваринний світ, атмосферне повітря, надра, природно–заповідний фонд. Кожна з перерахованих галузей законодавства має свою мету, але вони тісно взаємопов'язані між собою і складають єдину систему екологічного законодавства.

**Предметом екологічного права** є нормативно врегульовані суспільні екологічні відносини, щодо охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів.

Систему екологічного права складають екологічні норми, принципи та інститути. **Екологічні норми** – це одиничні, формально–визначені, загальнообов'язкові правила поведінки за допомогою яких регулюються суспільні відносини із приводу охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів (екологічні правовідносини).

**Принципи екологічного права** – це головні, основоположні правила, які визначають загальну спрямованість і найсуттєвіші риси правового регулювання екологічних суспільних відносин. До найважливіших із них необхідно віднести принципи:

- переваги державної власності на землю, воду, ліси, надра та інші об'єкти природи;
- державного управління природокористуванням і охороною природи;
- поєднання раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;
- комплексного підходу до природокористування і охорони природи;
- поєднання заходів щодо стимулювання і відповідальності у справі використання та охорони природних ресурсів;
- законності в екологічних відносинах.

## 2. Характеристика основних нормативно–правових актів в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища

Основним джерелом екологічного права України є **Конституція України**, яка закріплює основи екологічного права. Так ст. 16 Основного Закону встановлює, що "Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави". А ст. 50 передбачає, що "Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. На будь–яку особу, що перебуває в Україні, покладається також конституційний обов'язок не заподіювати шкоди природі відповідно до ст. 66 Конституції України.

Головною метою всієї системи екологічного законодавства України, як і екологічного права в цілому, є забезпечення реалізації екологічних прав громадян та виконання ними передбачених законодавством обов'язків.

Загалом, досить поширеними джерелами екологічного права є укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у галузі використання, відтворення і охорони природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки населення України. Серед найбільш відомих постанов Кабінету Міністрів України, які присвячені врегулюванню та охороні екологічних правовідносин, слід насамперед, згадати такі: "Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля" від 30 березня 1998 р., "Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів" від 17 вересня 1996 р., "Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища" від 7 травня 1998 р. тощо.

Самостійними джерелами екологічного права є накази й інструкції міністерств та інших органів центральної виконавчої влади та акти місцевих органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Основа правової охорони навколишнього природного середовища – це комплекс норм земельного, водного, лісового повітряного законодавства, законодавства про надра тощо.

Екологічне регулювання в Україні здійснюється через відповідні нормативно–правові акти. Упродовж 1991–1995 рр. ухвалено низку екологічних законів. Одним з основних нормативних актів є **Закон України «Про охорону навколишнього середовища» (1991 р.)** Закон визначає засади та рамки діяльності щодо захисту довкілля, передбачає реалізацію державних екологічних програм, стверджує право власності на природні ресурси. Законом визначено такі цілі: регулювання захисту довкілля, використання природних ресурсів і підтримання екологічної безпеки; запобігання можливій шкоді довкіллю від економічної та іншої діяльності; збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, які є частиною історичної та культурної

спадщини України.

В ньому викладено загальні положення, екологічні права та обов'язки громадян, функції рад народних депутатів, а також повноваження органів управління у сфері охорони природи, висвітлено питання спостереження, прогнозування, обліку та інформації в галузі охорони довкілля, питання екологічної експертизи, контролю й нагляду, регулювання використання природних ресурсів, економічних механізмів забезпечення охорони природи. Наведено також положення про заходи, пов'язані з екологічною безпекою, надзвичайними екологічними ситуаціями, про відповідальність за порушення природоохоронного законодавства та про міжнародні зносини України у сфері охорони довкілля.

Іншими нормативно–правовими актами у ній сфері є: Закони України «Про природно–заповідний фонд» (1992 р.), «Про тваринний світ» (1993 р.), Кодекс України про надра (1994 р.). Закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995 р.), «Про екологічну експертизу» (1995 р.), «Про виключну (морську) економічну зону України» (1995 р.), Водний кодекс України (1995 р.), Закони України «Про утилізацію радіоактивних відходів» (1995 р.), «Про відходи» (1998 р.), «Про рослинний світ» (2000 р.), «Про охорону атмосферного повітря» (2001 р.), Земельний кодекс України (2001 р.), «Про охорону земель» (2003 р.), «Про землеустрій» (2003 р.). Лісовий кодекс України (2006 р.) та ін.

Верховною Радою України ратифіковано значну кількість міжнародних екологічних угод. Ці угоди стосуються не лише глобальних питань захисту довкілля, а й питань захисту і збереження біологічного та генетичного різноманіття та природних екосистем.

**Законом України “Про природно–заповідний фонд“** від 16.06.1992 р. визначено правові основи організації, охорони, ефективного використання природно–заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів. Природно–заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.

**Закон України “Про охорону атмосферного повітря“** від 16.10.1992 р. Атмосферне повітря є одним з основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища. Цей Закон спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. Цей Закон визначає правові і організаційні основи та екологічні вимоги в галузі охорони атмосферного повітря.

**Лісовим кодексом України від 21.01.1994 р.** регулюються лісові відносини, що виникають при використанні землі, надр, вод, а також відносини щодо охорони, використання й відтворення рослинного та тваринного світу.

**Кодексом України “Про надра“** від 27.07.1994 р. регулюються гірничі

відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорона надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

**Водний кодекс України** від 06.06.1995 р. в комплексі з заходами організаційного, правового, економічного і виховного впливу, сприятиме формуванню водно–екологічного правопорядку і забезпеченню екологічної безпеки населення України, а також більш ефективному, науково обґрунтованому використанню вод та їх охороні від забруднення, засмічення та вичерпання. Водний кодекс України забезпечує контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів.

**Закон України “Про поводження з радіоактивними відходами”** від 30.06.1995 р. спрямований на забезпечення захисту людини та навколишнього природного середовища від шкідливого впливу радіоактивних відходів на сучасному етапі та в майбутньому.

**Законом України “Про відходи”** від 05.03.1998 р. визначено правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов’язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров’я людини на території України.

**Законом України від 05.03.1998 р. затверджено «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки».** Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки розроблено відповідно до статті 16 Конституції України, якою визначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов’язком держави.

**Законом України від 14.10.1998 р. “Про захист рослин”** регулюються правовідносини, пов’язані із захистом рослин сільськогосподарського та іншого призначення, багаторічних і лісових насаджень, дерев, чагарників, рослинності закритого ґрунту, продукції рослинного походження від шкідників, хвороб та бур’янів, визначає права і обов’язки підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян, повноваження органів виконавчої влади і посадових осіб у цій сфері.

**Законом України “Про рослинний світ”** від 09.04.1999 р. регулюються відносини у сфері охорони, використання та відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення. Завданням законодавства України про рослинний світ є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань.

**Законом України від 14.01.2000 р. “Про меліорацію земель”** визначено



засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі проведення меліорації земель, використання меліорованих земель і меліоративних систем, та повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері меліорації земель і спрямований на забезпечення екологічної безпеки меліоративних систем та захисту суспільних інтересів.

**Законом України “Про мисливське господарство та полювання”** від 02.02.2000 р. визначено правові, економічні та організаційні засади діяльності юридичних і фізичних осіб у галузі мисливського господарства та полювання, забезпечено рівні права усім користувачам мисливських угідь у взаємовідносинах з органами державної влади щодо ведення мисливського господарства, організації охорони, регулювання чисельності, використання та відтворення тваринного світу.

**Законом України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”** від 13.07.2000 р. забезпечується: правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей і нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації; визначення порядку встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, його організаційного, фінансового та матеріально–технічного забезпечення, у тому числі відповідного режиму використання, охорони та відтворення природних ресурсів; визначення порядку відшкодування шкоди, заподіяної юридичним та фізичним особам внаслідок виникнення надзвичайних екологічних ситуацій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

**Законом України від 21.09.2000 р. затверджено Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки.** Програма розроблена в контексті вимог щодо подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.). Основною метою Програми є збільшення площі земель країни з природними ландшафтами до рівня, достатнього для збереження їх різноманіття, близького до притаманного їм природного стану, забезпечення можливості міграції та поширення видів рослин і тварин, яка б забезпечувала збереження природних екосистем, видів рослинного і тваринного світу та їх популяцій. При цьому національна екологічна мережа має відповідати вимогам щодо її функціонування у Всеєвропейській екологічній мережі та виконувати провідні функції щодо збереження біологічного різноманіття. Крім того, Програма має сприяти збалансованому та невиснажливому використанню біологічних ресурсів у господарській діяльності.

**Законом України “Про тваринний світ”** від 13.02.2001 р. забезпечується інтереси нинішнього і майбутніх поколінь в Україні за участю підприємств, установ, організацій і громадян в здійсненні заходів щодо охорони, науково обґрунтованого, невиснажливого використання і відтворення тваринного світу.

**Земельним кодекс України** від 25.10.2001 р. регулюються земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і

тваринного світу, атмосферного повітря. Також вказаним законом забезпечено основні принципи земельного законодавства, повноваження центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів у галузі земельних відносин.

Законом України **“Про питну воду і питне водопостачання”** від 10.01.2002 р. визначено правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання, спрямовані на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою. Цим законом визначено поняття екологічної брони питного водопостачання та її застосування, принципи державної політики у сфері питної води та питного водопостачання екологічні нормативи якості води джерел питного водопостачання.

Законом України від 17.01.2002 р. затверджено **Загальнодержавну програму розвитку водного господарства**. Метою Програми є впровадження державної політики, спрямованої на запобігання зростанню антропогенного впливу на довкілля, забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності населення і господарської діяльності та захисту водних ресурсів від забруднення та виснаження, раціональне використання водних ресурсів, забезпечення сталого функціонування екосистем у басейнах річок України, запобігання шкідливій дії води і ліквідації її наслідків.

Законом України **“Про Червону книгу України”** від 07.02.2002 р. забезпечується комплекс організаційних, правових, економічних, наукових, інших заходів, спрямованих на забезпечення збереження, охорони та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу.

Законом України від 19.06.2003 р. **“Про державний контроль за використанням та охороною земель”** визначено правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля.

Законом України від 19.06.2003 р. **“Про охорону земель”** визначено правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля.

Законом України від 24.06.2004 р. **“Про екологічний аудит”** визначено основні правові та організаційні засади здійснення екологічного аудиту і спрямований на підвищення екологічної обґрунтованості та ефективності діяльності суб'єктів господарювання.

Законом України від 24.06.2004 р. **“Про екологічну мережу України”** регулюються суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорона навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства.

Зазначеним Законом визначено поняття екомережі та її складових, принципи

формування, збереження та використання екомережі, повноваження КМУ, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, місцевих органів влади, засоби забезпечення формування, збереження та раціонального використання екомережі.

Законом України від 03.03.2005 р. затверджено **Загальнодержавну програму “Питна вода України“ на 2006–2020 роки**. Метою Програми є покращення забезпечення населення України питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів (норм) питного водопостачання, реформування та розвиток водопровідно–каналізаційної мережі, підвищення ефективності та надійності її функціонування, поліпшення на цій основі стану здоров’я населення та оздоровлення соціально–екологічної ситуації в Україні, відновлення, охорона та раціональне використання джерел питного водопостачання.

Законом України від 04.06.2009 р. затверджено **“Загальнодержавну цільову економічну програму проведення моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також у харчових продуктах, підконтрольних ветеринарній службі, на 2010–2015 роки“**. Метою Програми є підвищення якості та безпечності продуктів тваринного походження, харчових продуктів, підконтрольних ветеринарній службі, і кормів, інформування споживачів про ризики, пов’язані із вживанням низькоякісних харчових продуктів тваринного походження, використанням кормів, що містять залишки ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин, а також розширення ринків збуту вітчизняної сільськогосподарської продукції.

Законом України від 21.12.2010 р. затверджено **Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року**. Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально–економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров’я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Законом України від 21.04.2011 р. затверджено **Загальнодержавну програму розвитку мінерально–сировинної бази України на період до 2030 року**. Одним із вагомих чинників подолання кризового становища в економіці України є належне забезпечення потреб економіки в мінерально–сировинних ресурсах та ефективне їх використання. Метою Програми є забезпечення потреб національної економіки у мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку, зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів та збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку. Мета Програми повною мірою відповідає сучасним європейським принципам сталого розвитку – забезпечення нагальних потреб у мінеральних ресурсах без ризику позбавлення майбутніх поколінь у забезпеченні їх потреб.

Постановою КМУ від 27.07.1995 р. **“Про перелік видів діяльності та**

**об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку**“ затверджено розроблений Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки і Міністерством охорони здоров'я перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких здійснення державної експертизи є обов'язковим.

Постановою КМУ від 29.08.2002 р. **“Про затвердження Положення про Зелену книгу України”** затверджено Зелену книгу України, яка є офіційним державним документом, в якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні. Зелена книга є основою для розроблення охоронних заходів щодо збереження, відтворення та використання занесених до неї природних рослинних угруповань. Охорона цих угруповань спрямовується на збереження їх ценотичної структури, популяцій рідкісних видів рослин та умов місцезростання.

Розпорядженням КМУ від 22.09.2004 р. **“Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки”** схвалено Концепцію Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки. Біорізноманіття є національним багатством України, збереження та невиснажливе використання якого визнано одним з пріоритетів державної політики в сфері природокористування, екологічної безпеки та охорони довкілля, невід'ємною умовою поліпшення його стану та екологічно збалансованого соціально–економічного розвитку. Метою Програми є: подолання тенденції деградації живої компоненти довкілля екологізація сфер суспільної діяльності, яка може негативно впливати на компоненти біорізноманіття та довкілля максимальне відтворення первинного стану природних комплексів.

Розпорядженням КМУ від 31.12.2004 р. схвалено **Концепцію Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища**. Екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, навантаження на навколишнє природне середовище зростає. Забруднення і виснаження природних ресурсів продовжує загрожувати здоров'ю населення, екологічній безпеці та економічній стабільності держави.

Розпорядженням КМУ від 17.10.2007 р. **“Про схвалення Концепції національної екологічної політики на період до 2020 року”** схвалено Концепцію національної екологічної політики на період до 2020 року. Основними завданнями Концепції є: досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища, підвищення громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища, підвищення якості повітря та запобігання змінам клімату, підвищення якості поверхневих і підземних вод, забезпечення екологічної безпеки, усунення збільшення навантаження на навколишнє природне середовище, зумовленого економічним зростанням, удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом введення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки, припинення втрат біо– та ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи, удосконалення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє

природне середовище.

### **3. Екологічні права та обов'язки громадян**

Метою існування екологічних прав та обов'язків є забезпечення **екологічної безпеки**. Під нею розуміють стан навколишнього природного середовища, який забезпечує запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Екологічне законодавство закріплює екологічні права та обов'язки громадян України, передбачає гарантії їх реалізації, а також встановлює правові, соціальні, економічні та інші основи охорони навколишнього природного середовища.

Виходячи із цього, **екологічне право людини і громадянина в Україні** – це юридично закріплений вид і міра можливої, дозволеної поведінки людини і громадянина в екологічній сфері. **Екологічний обов'язок людини і громадянина** в Україні – це юридично закріплений вид і міра необхідної поведінки людини і громадянина в екологічній сфері.

Згідно з діючим законодавством кожний громадянин в Україні має право на:

- безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
- участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, та внесення пропозицій до державних та господарських органів, установ та організацій із цих питань;
- участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
- здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;
- об'єднання в громадські природоохоронні формування;
- одержання в установленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення;
- участь у проведенні екологічної експертизи;
- одержання екологічної освіти;
- подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування збитків, заподіяних його здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище, тощо.

Усі екологічні права громадян захищаються і відновлюються в судовому порядку.

Поряд із правами згадані нормативно–правові акти передбачають і деякі обов'язки. Так, **громадяни зобов'язані:**

- берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- здійснювати діяльність із додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів;
- не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів;

– вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення;

– компенсувати шкоду, завдану забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище, тощо.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" покладає на громадян і підприємства, установи й організації як на суб'єктів спеціального використання природних ресурсів, спеціальні обов'язки. Так, плата за спеціальне природокористування встановлюється на основі нормативів плати і лімітів використання природних ресурсів. Указані нормативи визначаються з урахуванням кількості та якості природних ресурсів, можливості використання, місцезнаходження, можливості переробки і зберігання відходів. До того ж, суб'єкти спеціального природокористування зобов'язані вносити плату за забруднення навколишнього природного середовища, що встановлюється за викиди в атмосферу забруднюючих речовин, скидання забруднюючих речовин у територіальні та морські води, а також під землю тощо.

#### **Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення:**

- 1) кримінальна;
- 2) адміністративна;
- 3) цивільно–правова;
- 4) дисциплінарна відповідальність.

#### **4. Міжнародний досвід екологічного законодавства**

У зарубіжних країнах діє широка мережа національних законів з охорони повітря, вод і земель, комплексні правові акти з охорони навколишнього середовища. Забруднення навколишнього середовища стало однією з основних проблем у США, пов'язаною з економічним зростанням. З кінця 60–х років загострення екологічних проблем досягло в країні граничної межі і ставлення до них кардинально змінилося. У 70–ті рр. запроваджено стандарти якості навколишнього середовища та сформульовано положення про обов'язковість державної екологічної експертизи всіх напрямів господарської діяльності, у 80–ті рр. – екологічне управління та планування заходів, пов'язаних зі збереженням необхідної якості навколишнього середовища, та ініціювання США міжнародного співробітництва з охорони навколишнього середовища.

У спеціальних законах сформульовано конкретні природозахисні заходи з охорони повітря, води, боротьби з твердими відходами, контролю за отрутохімікатами й токсичними речовинами, рекультивациі земель, боротьби з шумом, несприятливими вібраціями та запахами. Серед спеціальних законів слід відзначити закон про екологічну освіту. Прийняття кожного природоохоронного закону супроводжується виділенням із державного бюджету асигнувань на захист навколишнього середовища. У 1972 р. Конгрес прийняв «Закон про чистоту водного середовища», на реалізацію якого було виділено 18 млрд доларів на найближчі три роки; інвестиції використано на будівництво муніципальних очисних споруд, які наполовину завантажені переробкою промислових стічних вод. На знешкодження звалищ хімічних та інших небезпечних відходів у 1980 р. виділено 1,6 млрд доларів («Закон про суперфонд»), а в 1986 р. – ще 8,5 млрд («Новий закон про суперфонд»). Для

зацікавлення лісокористувачів у відновленні зелених насаджень, за законом США, тимчасові витрати на амортизацію капіталу бере на себе держава. Вона виділяє на пільгових умовах під мінімальні проценти і на декілька років близько 10 тис. доларів щорічних займів на цільові витрати (насіннезнавство, меліорація). Як і в інших країнах, значно забруднюють повітря в містах вихлопні гази автомобілів. Сенат конгресу США схвалив законопроект щодо застосування інших видів палива для роботи автотранспорту. Міністерством транспорту США виділено 35 млн дол для проведення в містах випробовувань автобусів, які працюють на зрідженому газі, стиснутому природному газі, етанолі і метанолі.

Закон США про водні ресурси передбачає виконання 16 програм. Встановлено кримінальну відповідальність за свідоме скидання у водойми забруднень, що загрожують здоров'ю і життю людей. Створивши необхідний економічний механізм, американцям вдалося не лише зупинити подальше забруднення навколишнього середовища, а й суттєво поліпшити його якість. У США цільові заходи охорони довкілля встановлює федеральне Агентство з охорони природи, а потім кожний штат окремо пропонує конкретні заходи щодо їх реалізації, пов'язуючи їх з планами розвитку галузі. Ефективним засобом контролю за викидами є запровадження Агентством з охорони навколишнього середовища США «дозволів» на допустиму кількість забруднюючих речовин, що можуть бути викинуті у навколишнє середовище. Цей захід дав можливість фірмам, обсяг викидів забруднюючих речовин яких є меншим, аніж встановлений для них ліміт, продавати свої права іншим фірмам. У державі створився ринок прав на забруднення навколишнього середовища. Сформувавши банк дозволів на забруднення навколишнього середовища, уряд США покращив екологічну ситуацію в країні.

У країнах Західної Європи, починаючи ще з 1973 р., розроблено спеціальні програми охорони природи, у яких загальне визнання здобула ідея сталого розвитку, відповідно до якої екологічні та економічні цілі в динаміці збігаються, а на рівні Європейського Союзу його країни-члени розробили принципи та загальні заходи для законодавчих актів у сфері охорони природи. У Франції контроль за охороною вод здійснюється на основі закону, прийнятого у 1964 р. За цим законом у країні діє 6 басейнових управлінь. У Великобританії відповідно до закону про водні ресурси (1973 р.) стан якості водойм контролюють 10 регіональних водних комітетів. У Нідерландах відповідно до закону про забруднення поверхневих вод промислові підприємства і муніципалітети зобов'язані мати ліцензію на скидання відходів. У Німеччині й країнах Європейського Союзу розроблена та реалізується стратегія екологічно орієнтованого менеджменту й екологічного підприємництва як одного з важливих напрямків екологічної модернізації. Цьому сприяло зростання ролі екологічних якостей і характеристик товарів та продуктів на ринку як передумови їх виробництва і реалізації, посилення тиску громадськості на підприємців, які використовують природні ресурси, задоволення екологічних інтересів населення та розвитку водного законодавства, зростання значимості екологічного права і підприємницької діяльності. Крім того, всі підприємства Німеччини в обов'язковому порядку проходять екологічний аудит. Здебільшого прийняті національні стандарти, які регулюють екологічний аудит. Так, у червні

1993 р. прийнято основні принципи і положення екологічного обліку в рамках ЄС, які набули чинності в квітні 1995 р. За оцінками Німецького агентства з питань навколишнього середовища в галузі екологічної професійної підготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів, нині професійні екологічні інтереси групуються за ступенем їх пріоритетності для тих, хто навчається, таким чином: переробка відходів; екологічне право; водне господарство і очистка стічних вод; охорона ґрунтів; енергозбереження; охорона довкілля на підприємствах; регіональне екологічне планування (екологічна програма); екологічна експертиза; боротьба з хімічним забрудненням навколишнього середовища; екологічна політика; екологічні аспекти сільськогосподарського виробництва; міжнародні аспекти охорони водних ресурсів; охорона біорізноманіття; екологічна освіта; екологічна консультація; програми економії води.

У квітні 1992 р. в Китаї створили неурядову Раду з питань міжнародного співробітництва в галузі навколишнього середовища і розвитку. В її завдання входить надання уряду обґрунтованих пропозицій з координації розвитку народного господарства й екологічного захисту, а також залучення для цих цілей коштів і технологічної допомоги з боку іноземних держав. Китай до 1993 р. приєднався до 50 міжнародних конвенцій і угод із захисту навколишнього середовища, зокрема, в країні заборонено промислове використання хімічних речовин, які впливають на водні екосистеми та озоновий шар атмосфери, створений національний центр збору міжнародної екологічної інформації. Крім цього, на початку 90-х років складено програму покращення екологічного стану Пекіна. Подібні екологічні програми розроблені й для інших китайських міст.

У Японії діє законодавство про контроль за виробництвом фреонів, розроблено спеціальну програму реконструкції підприємств з виробництва фреонів, обсяг фінансування якої щороку становить 48 млн єн. Передбачено пільги щодо кредитування і податків на екологічні заходи.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Що таке екологічне право?
2. Назвіть принципи екологічного права.
3. Перерахуйте види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.
4. Які основні нормативно-правові акти регулюють природокористування в Україні?

## **ТЕМА 10. ФІНАНСУВАННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

1. Фінансове забезпечення природоохоронної діяльності. Джерела фінансування екологічних заходів та програм
2. Фонди охорони навколишнього природного середовища.
3. Цільове використання фінансових ресурсів фондів охорони навколишнього природного середовища.
4. Проблеми та перспективи фінансування природоохоронної діяльності в Україні.
5. Економічне стимулювання раціонального природокористування.



## **1. Фінансове забезпечення природоохоронної діяльності. Джерела фінансування екологічних заходів та програм**

Охорона навколишнього природного середовища потребує значних фінансових затрат, акумуляції та належного витрачання коштів на здійснення природоохоронних заходів та відповідних екологічних програм і ресурсозберігаючих проектів.

Ефективність фінансування екологічних заходів багато в чому залежить від дотримання певних принципів. Основний з них відомий як "забруднювач платить". Відповідно до цього принципу будь-який суб'єкт господарювання несе фінансову відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища, невиконання встановлених екологічних вимог, тобто має платити за негативний вплив своєї діяльності на довкілля. Принцип ґрунтується на ідеї створення умов економічної та матеріальної заінтересованості забруднювачів здійснювати екологічні заходи, вирішувати природоохоронні завдання в межах виробництва.

**Фінансове забезпечення природоохоронної діяльності** – це законодавчо встановлена система джерел і форм фінансування сфери охорони навколишнього природного середовища. Базовими елементами системи економічного регулювання природокористування і природоохоронної діяльності є збори за спеціальне використання природних ресурсів (мінеральних, водних, земельних, лісових, біологічних), за забруднення навколишнього природного середовища, податкові важелі, штрафні санкції за порушення екологічного законодавства. З одного боку, ці елементи економічного регулювання є інструментами мотивації природокористувачів до екологоконструктивної діяльності, з іншого – джерелами надходження коштів для забезпечення природоохоронної діяльності.

На базі чинного в Україні природоохоронного, податкового і бюджетного законодавства сформовано фінансово-економічний механізм, який містить як запровадження зборів за природні ресурси, надання пільг при оподаткуванні, так і систему фінансового забезпечення природоохоронних заходів.

У загальному вигляді фінансове забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування включає:

- визначення джерел фінансування відповідних природоохоронних заходів;
- створення економічних, політичних та правових умов для здійснення екологічних інвестицій;
- розподіл надходження платежів за спеціальне природокористування та інших обов'язкових екологічних платежів між суб'єктами управління;
- визначення напрямів цільового використання коштів (наприклад, на заходи, спрямовані на раціональне використання природних ресурсів, їх відновлення та охорону; впровадження екологічно чистих технологій тощо);
- надання коштів природокористувачам та господарюючим суб'єктам для здійснення ресурсозберігаючих та природоохоронних заходів.

Фінансовий механізм забезпечення охорони довкілля реалізується на декількох рівнях: а) міжнародному, б) національному (загальнодержавному), в) регіональному та г) місцевому.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст.

42) визначає, що в Україні фінансування екологічних заходів здійснюється за рахунок: Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів; коштів підприємств, установ та організацій; фондів охорони навколишнього природного середовища; добровільних внесків та інших коштів.

Можна констатувати, що кошти для здійснення природоохоронної діяльності формуються за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел. **Внутрішні джерела** представлені власними коштами підприємств і організацій, а **зовнішні** – позиченими і залученими коштами (кредити, кошти іноземних інвесторів, кошти Державного або місцевих бюджетів, міжнародних організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища тощо).

Крім того, джерела екологічного фінансування можуть носити як бюджетний (кошти Державного, республіканського та місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього природного середовища), так і позабюджетний характер (добровільні внески, кредити та позики фінансових установ, гранти міжнародних організацій тощо).

На сьогодні питання забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля вирішуються не тільки їх державним фінансуванням, але й залученням більш ємних важелів – **екологічних інвестицій** (або екологічно орієнтованих інвестицій). Останні являють собою усі види майнових і інтелектуальних цінностей, що вкладаються в господарську діяльність і спрямовані на зниження і ліквідацію негативного антропогенного впливу на довкілля; збереження, поліпшення і раціональне використання природно-ресурсного потенціалу територій, забезпечення екологічної безпеки в країні.

## **2. Фонди охорони навколишнього природного середовища**

Базовим механізмом державного фінансування природоохоронних заходів та програм є **фонди охорони навколишнього природного середовища**. Це спеціалізований інститут концентрації грошових коштів з метою цільового фінансування екологічних потреб. На сьогодні запроваджено Державний, республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі відповідних державних бюджетів.

Порядок формування коштів Державного фонду, їх розподіл та контроль за використанням регулюються Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 47) та Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 7 квітня 2006 року № 462.

Фонди охорони навколишнього природного середовища створено у складі бюджетів усіх рівнів з метою акумулювання коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною довкілля, які спрямовані на запобігання, зменшення та усунення забруднення довкілля, в тому числі фінансування наукових досліджень з цих питань.

**Державний фонд охорони навколишнього природного середовища** утворюється за рахунок: а) частини екологічного податку згідно із законом; б) добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших

надходжень; в) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності. Розподіл коштів, що надходять до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства екології та природних ресурсів України.

**Республіканський АРК та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища** утворюються у складі республіканського бюджету АРК та відповідного місцевого бюджету за місцем заподіяння екологічної шкоди за рахунок: а) частини екологічного податку згідно із законом; б) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону довкілля в результаті господарської та іншої діяльності; в) цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян. Розподіл коштів екологічного податку, що надходять до республіканського АРК та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, здійснюється Верховною Радою АРК, відповідними обласними, міськими (міст загальнодержавного значення) радами за поданням обласних, державних адміністрацій.

На цей час в Україні функціонує понад 12 тисяч фондів охорони навколишнього природного середовища, в тому числі 1 Державний ФОНПС, 1 Республіканський АР Крим, 24 обласних. Майже 87 % в загальній кількості місцевих фондів складають сільські фонди.

Зростання надходжень до місцевих фондів не має позитивного впливу на зміцнення їх фінансових можливостей, а особливо сільських фондів, оскільки надходження до останніх є мізерними і не дозволяють здійснювати суттєві природоохоронні заходи в сільських населених пунктах.

На сьогодні система планування видатків місцевих фондів неврегульована, в регіонах відсутні органи, які б акумулювали інформацію про стан довкілля та необхідність проведення природоохоронних заходів.

На виконання статті 44 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” у 1992 р. в Україні була введена плата за забруднення навколишнього природного середовища. Відповідно до статті 47 цього ж Закону були створені позабюджетні державні цільові фонди – державний, республіканський Автономної Республіки Крим, обласні, місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища – за рахунок зборів за забруднення навколишнього середовища.

Після прийняття в 1998 р. рішення щодо включення позабюджетних фондів до бюджету вищезазначені фонди змінили свій статус і були долучені до спеціальних видатків відповідних бюджетів. Для контролю виконання державного бюджету було засновано Державне казначейство і відкритий єдиний розрахунковий рахунок казначейства, через який проходять усі державні кошти. Таким чином, всі кошти Державного фонду охорони навколишнього природного середовища витрачаються під контролем Державного казначейства. Крім того, Державна податкова адміністрація стала відповідати за збір платежів за забруднення навколишнього природного середовища. Для контролю бюджетних видатків державних установ була заснована Рахункова палата. Всі ці зміни в

системі державного фінансування України пізніше були відображені в Бюджетному кодексі.

У 1998 р. були внесені зміни до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (з відповідними положеннями у щорічних Законах "Про Державний бюджет"), згідно з якими Державний фонд охорони навколишнього природного середовища включався до державного бюджету України, а місцеві фонди – у відповідні місцеві бюджети.

Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища зазначає, що Державний фонд є складовою частиною Державного бюджету України, що його створено для концентрації коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, які спрямовані на запобігання, зменшення та усунення забруднення, в тому числі фінансування наукових досліджень з цих питань.

Відповідно до Закону «Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 5.03.1998, статті 46, кошти від збору за забруднення навколишнього природного середовища розподілялися між відповідними місцевими, обласними та республіканським Автономної Республіки Крим, а також державними фондами охорони навколишнього природного середовища у співвідношенні відповідно 20, 50 і 30 %.

Проте починаючи з 2006 р. по 2008 р. включно, було встановлено іншу пропорцію розподілу надходжень коштів від збору, згідно з якою 65 % коштів направлялося до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. Законом України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" було повернуто співвідношення розподілу збору між фондами різних рівнів.

Для щорічного врахування інфляційного процесу окремою Постановою Кабінету Міністрів України "від 14.11.2007 було вдосконалено механізм індексації нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища. Відповідно платники почали індексувати не базовий норматив збору, а проіндексований у попередньому році. Ужиті заходи дали змогу збільшити надходження до бюджетів різних рівнів, розширити фінансову базу для підтримки природоохоронної діяльності.

З прийняттям Податкового кодексу у 2011 р. збір за забруднення навколишнього середовища замінено на екологічний податок, що справляється за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та розміщення відходів.

**Екологічний податок** (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк) зараховується у таких пропорціях:

*1) до спеціального фонду державного бюджету:*

– у 2011–2012 роках – 30 %;

– у 2013 році – 53 %, з них 33 % із спрямуванням на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

– з 2014 р. – 65 %, з них 50 % із спрямуванням на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

2) до спеціального фонду місцевих бюджетів:

– у 2011–2012 р. – 70 %, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 50 %, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 %;

– у 2013 р. – 47 %, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 33,5 %, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 13,5 %, бюджетів міст Києва та Севастополя – 47 %;

– з 2014 р. – 35 %

В Україні можуть утворюватись й інші фонди для стимулювання і фінансування природоохоронних заходів та програм і проектів з раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Фінансування бюджетних програм, у межах яких виконуються роботи щодо поводження з радіоактивними відходами, які утворилися внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також фінансування Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами, інших заходів, пов'язаних з поводженням з радіоактивними відходами, здійснюється за рахунок коштів **Державного фонду поводження з радіоактивними відходами** в обсягах, передбачених за відповідними бюджетними програмами, а також за рахунок благодійних та інших внесків юридичних і фізичних осіб

### **3. Цільове використання фінансових ресурсів фондів охорони навколишнього природного середовища**

Чинним екологічним законодавством встановлено безпосередній зв'язок між виконанням природоохоронних заходів і джерелами їх фінансування.

Кошти фондів охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів можуть використовуватись тільки для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я людей. Порядок планування та фінансування природоохоронних заходів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища затверджений відповідним наказом Мінприроди від 21 травня 2002 року № 189. Він встановлює правила подання запитів на виділення коштів з Державного фонду для певних цілей і порядок розгляду цих запитів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147 затверджений Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів. Використання коштів бюджетів і фондів охорони навколишнього природного середовища на заходи, що не включені до цього переліку, забороняється.

До витрат на охорону навколишнього природного середовища законодавство відносить усі види витрат, спрямовані на запобігання, скорочення чи ліквідацію забруднення, інших видів шкідливого впливу господарської та

іншої діяльності на довкілля, при наданні послуг чи використанні продукції, а також на збереження біорізноманіття та середовища існування.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансового забезпечення цільових проектів екологічної модернізації підприємств» від 07.08.2013 р. визначено механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою «Фінансове забезпечення цільових проектів екологічної модернізації підприємств», що надійшли від сплати екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк).

Головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінприроди.

Одержувачами бюджетних коштів є підприємства – платники екологічного податку, безпосередні замовники заходів з модернізації об'єктів, які обліковуються на балансі таких підприємств, крім тих підприємств, яких визнано банкрутами, а також тих, що мають заборгованість із сплати податків і зборів до державного та місцевих бюджетів, внесків до Пенсійного фонду України та заборгованість із виплати заробітної плати.

Бюджетні кошти використовуються з метою зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, пов'язаного з викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря, їх скиданням безпосередньо у водні об'єкти, розміщенням відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, відповідно до **плану реалізації цільових проектів екологічної модернізації підприємств**, який затверджується Мінприроди за погодженням з Мінфіном з урахуванням переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, і спрямовуються на забезпечення:

- раціонального використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів;
- охорони і раціонального використання водних ресурсів;
- охорони атмосферного повітря.

Мінприроди у тижневий строк після затвердження зазначеного плану інформує підприємства про включення до нього цільових проектів екологічної модернізації підприємств, фінансове забезпечення яких здійснюється за рахунок бюджетних коштів.

Бюджетні кошти виділяються на безповоротній основі.

#### **4. Проблеми та перспективи фінансування природоохоронної діяльності в Україні.**

Порівняно з 2011 р. загальна сума видатків на охорону навколишнього природного середовища у 2012 р. збільшилася на 70 % відповідно. Найбільше видатків приходить на попередження та ліквідацію забруднення навколишнього природного середовища – у 2012 р. вони становили 53 % від загальної суми видатків. Найменше витрачається коштів на наукові та дослідницькі роботи – близько 2 %. В 2013 р. видатки на охорону навколишнього

природного середовища за зведеним бюджетом зменшилися до 3481,7 млн. грн., у тому числі за державним бюджетом знизилися до 2597,0 млн. грн., що пов'язано із здійсненням у 2014 році видатків за рахунок коштів, отриманих від продажу частин встановленої кількості викидів парникових газів, передбаченого ст. 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату у сумі 388,5 млн. грн. проти 1834,0 млн. грн. у 2013 році.

Основні суми видатків на охорону навколишнього природного середовища здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. У останні 10 років динаміка цих видатків була позитивною. Фактично єдиним джерелом фінансування природоохоронних заходів, що здійснюються місцевими бюджетами, є відповідні фонди охорони навколишнього природного середовища.

На перший погляд, тенденція збільшення бюджетних надходжень від платежів та зборів за природокористування відбиває певні позитивні зрушення, однак поглиблений аналіз виявляє розвиток інших еколого–економічних явищ і процесів. Негативні процеси, пов'язані з використанням застарілих технологій та іншими недоліками господарювання, змушують природокористувачів сплачувати все більші кошти за погіршення якості довкілля.

Держава поступово посилює централізацію коштів фондів охорони навколишнього природного середовища для повного виконання державних і регіональних екологічних програм.

Питома вага видатків держбюджету на охорону навколишнього природного середовища у витратах держбюджету залишається низькою. Так, за період 2001–2011 рр. ця частка зменшується – з 1,32 до 0,62 %. Питома вага видатків у валовому внутрішньому продукті (ВВП) недопустимо низька і зменшилась з 0,27 до 0,15 %. Така тенденція, по суті, виявляє процес стагнації видатків на природоохоронні цілі попри необхідність збільшення їхніх обсягів.

Недостатня дієвість існуючого механізму фінансування природоохоронних заходів пояснюються такими причинами:

- недосконалість нормативно–правової бази щодо державної підтримки природоохоронної діяльності;
- низький рівень бюджетної дисципліни у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- розбалансованість дохідної та видаткової частин системи фінансування природоохоронних заходів;
- недостатня інформація щодо реальної (справжньої) вартості екологічних збитків для суспільства;
- нестабільність фінансово–податкової системи;
- нестабільність організаційного механізму екологічного регулювання;
- обмеженість фінансових ресурсів і низька ефективність використання коштів на природоохоронні заходи;
- недостатня концентрація коштів на пріоритетних напрямках, розпорошення їх по інших фондах і заходах, які не розв'язують основних екологічних проблем.

У зв'язку із збільшенням надходжень у державні і місцеві екологічні фонди виникає необхідність посилення контролю з боку державних органів влади і територіальних, спеціально уповноважених, органів за надходженням і цільовим використанням коштів екологічних фондів.

## **5. Стимулювання в системі охорони навколишнього природного середовища**

В Україні здійснюється стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища шляхом:

а) надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян в разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідхідні і ресурсо– і енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища;

б) надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища;

в) встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів;

г) звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища;

д) передачі частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднюючих речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв

е) надання можливості отримання природних ресурсів під заставу.

### **Питання для перевірки знань:**

1. За рахунок яких джерел відбувається фінансування природоохоронної діяльності в Україні?

2. Назвіть основні джерела надходжень до фондів охорони навколишнього природного середовища ?

3. Яка основна мета функціонування Державного фонду поводження з радіоактивними відходами?

4. Охарактеризуйте основні проблеми фінансування природоохоронної діяльності в Україні.

5. На які цілі витрачаються кошти фондів охорони навколишнього природного середовища?

## **ТЕМА 11. ЕКОЛОГІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

1. Суть та значення екологічного менеджменту в управлінні підприємством.

2. Ознаки екологічного менеджменту.

3. Міжнародні стандарти ISO серії 14000 “Системи управління навколишнім середовищем”.



4. Функціонування систем екологічного менеджменту в Україні

5. Проблеми та перспективи впровадження систем екологічного менеджменту на підприємствах України

### **1. Суть та значення екологічного менеджменту в управлінні підприємством**

Ефективне функціонування будь-якого підприємства та зростання його економічного потенціалу багато в чому залежать від наявності надійної системи екологічної безпеки. Одним із найперспективніших напрямів її досягнення та розв'язання екологічних проблем промислового виробництва є екологічний менеджмент. Його метою є мінімізація негативних впливів діяльності організації на навколишнє природне середовище. Формування системи екологічного менеджменту на підприємстві передбачає впровадження природоохоронних і енергозберігаючих технологій, що робить виробництво економічно вигідним, екологічно безпечним та соціально необхідним.

Впровадження систем екологічного менеджменту набуває особливої актуальності в країнах з транзитивною економікою, в яких значний бюджетний дефіцит мінімізує можливості державного фінансування програм екологічної політики підприємств. Варто також звернути увагу на те, що питання екологізації виробництва та створення систем екологічного менеджменту стають особливо важливими в умовах інтеграції економіки України до Європейського Союзу.

Ідея екологічного управління є частиною концепції сталого розвитку, яка була офіційно проголошена на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро. Саме в цьому документі вперше прозвучав термін “екологічний менеджмент”, причому підкреслювалось, що екологічний менеджмент варто віднести до ключової домінанти сталого розвитку і водночас до найвищих пріоритетів промислової діяльності і підприємництва. Відповідно до цього виникло і поняття системи екологічного менеджменту як результату постійного зростання потреби підприємств і організацій у більш системному управлінському підході до питань охорони навколишнього середовища.

Екологічний менеджмент є поняттям складним і багатограним, тому науковцями виокремлюються різні підходи до його трактування. Наприклад, Федулова Л. визначає екологічний менеджмент як екологічно безпечне управління виробництвом, за якого досягається оптимальне співвідношення між екологічними та економічними показниками. Бурлакова А. і Чередніченко Ю. трактують екологічний менеджмент як систему заходів, за допомогою яких здійснюється управління тими видами діяльності підприємств, які завдають або потенційно можуть завдати шкоди навколишньому середовищу; як тип управління, принципово орієнтований на формування й розвиток екологічного виробництва й екологічної культури життєдіяльності людини, який побудований на соціально-економічному й соціально-психологічному мотивуванні гармонії взаємин людини з природою.

На думку Л. Кожушко, **екоменеджмент** – це цілеспрямована, свідома діяльність, пов'язана з розробленням, запровадженням, реалізацією, контролюванням різноманітних заходів природоохоронного характеру, які

повинні забезпечити раціональне використання і збереження природних ресурсів, дотримання екологічної безпеки.

Згідно з міжнародним стандартом ISO 14001, **система екологічного менеджменту** (environmental management system, EMS) – це частина загальної системи менеджменту, що включає в себе організаційну структуру, планування діяльності, розподіл відповідальності, практичну роботу, а також процедури, процеси та ресурси для розробки, впровадження, оцінки досягнутих результатів реалізації і вдосконалення екологічної політики, її цілей і завдань.

Система екологічного менеджменту охоплює такі складники: екологічна служба підприємства, обізнаність персоналу, визначення показників екологічної безпеки та їх нормативів щодо кожного джерела екологічної небезпеки, врахування середовища розташування підприємства, рівня його технологій, ресурсоспоживання, оцінка рівня екологічної безпеки, механізм реагування на екологічні аварії, планування заходів екологічної безпеки, постійний контроль за роботою системи, застосування заходів щодо поліпшення роботи системи менеджменту екологічної безпеки.

Для впровадження ефективної системи екологічного менеджменту на підприємстві має бути чітко сформульована і послідовна екологічна політика. Вона має бути документованою, відомою і зрозумілою не тільки персоналу і партнерам, а й усім особам, що мають інтерес до екологічних аспектів діяльності підприємства, його продукції та послуг.

Основою методів екологічного менеджменту становлять: екологічний контролінг, екологічний облік, екологічний аудит та управління якістю.

Одним з головних елементів екологічного менеджменту є **екологічний аудит** – незалежна перевірка господарської діяльності підприємства з метою оцінки її відповідності природоохоронному законодавству та розроблення рекомендацій щодо зниження фактичних або потенційних екологічних, фінансових та інших збитків і витрат. До функцій екологічного аудиту належить контроль за формуванням екологічних витрат (втрат) за місцем їх виникнення з виявленням відхилень від нормативів, стандартів, вимог і планових завдань, які регламентують природокористування, а також виявлення екстенсивних та інтенсивних факторів і резервів екологічної діяльності первинних підрозділів.

Основною причиною, яка спонукає підприємства впроваджувати систему екологічного менеджменту, є негативний вплив підприємства на навколишнє середовище та неефективне використання ресурсів, що призводить до створення аварійних ситуацій, нещасних випадків, підвищення травматизму. Як результат – необхідність сплачувати великі кошти за споживання ресурсів та штрафи за завдану шкоду довкіллю і споживачам. У разі накопичення цих проблем організація втрачає здатність функціонувати у ринковому середовищі.

Природоохоронна робота будь-якого підприємства пов'язана не тільки з витратами, але й з одержанням переваг у конкурентній боротьбі. Бізнес дедалі частіше розглядає екологічну складову у своїй діяльності не як перепону для розвитку та обов'язкові витрати, а як сферу додаткових можливостей, новий інструмент підвищення конкурентоспроможності.

Досвід країн з розвинутою ринковою економікою переконливо свідчить, що досягти високої конкурентоспроможності можливо шляхом впровадження у

практику діяльності підприємств екологічно орієнтованої стратегії. Дійсно, підприємства, що користуються репутацією екологічно чистих, мають більше шансів залучити висококваліфіковану робочу силу, зацікавити потенційних інвесторів тощо. На сьогодні експорт країн, які проводять екологічну політику, має тенденцію до зростання й не в останню чергу завдяки збільшенню частки екологічно чистих товарів і послуг. Є всі підстави вважати, що в майбутньому ці тенденції тільки посилюватимуться.

Екологічно орієнтована економіка забезпечує підвищення конкурентоспроможності нації шляхом поліпшення навколишнього середовища, покращення якості та збільшення тривалості життя населення. Окрема компанія відразу може не отримати результату від капіталовкладень в охорону навколишнього середовища, тоді як у масштабі країни такі переваги очевидніші. Наприклад, очищення стічних вод може підвищити витрати окремих фірм, але створить позитивний ефект загалом по країні завдяки зменшенню захворювань населення через забруднення вод.

Впровадження екологічного менеджменту на вітчизняних підприємствах варто вважати економічно корисним і доцільним з таких причин:

- зменшення виробничих витрат і економія ресурсів внаслідок раціонального споживання сировини, води, енергії, вторинної переробки відходів;
- покращення якості продукції, яка у споживачів буде асоціюватися з відповідністю екологічним стандартам;
- скорочення викидів шкідливих речовин допомагає уникнути штрафів і стягнень;
- підвищення конкурентоспроможності підприємства на внутрішньому і зовнішньому ринках, можливість освоєння нових ринків збуту;
- систематичне зниження негативного впливу на довкілля;
- зростання громадської екологічної обізнаності безпосередньо відображається на поведінці споживачів, які вимагають від виробників екологічно безпечної продукції та послуг;
- пошук оптимальних з екологічної точки зору виробничих рішень приводить до технологічного оновлення виробничих процесів, а також до появи інноваційних продуктів.
- зменшення ризику виникнення аварійних ситуацій і масштабів їх наслідків;
- здобуття позитивного іміджу підприємством, поліпшення стосунків із споживачами, партнерами, інвесторами, державними органами і громадськістю;
- забезпечення безперебійності виробничих процесів;
- зменшення екологічних платежів до бюджету за рахунок впровадження енергозберігаючих технологій;
- зменшення ризиків для здоров'я й безпеки працівників.

## **2. Ознаки екологічного менеджменту**

Серед основних ознак, за якими можна розпізнати прояви екологічного менеджменту, на відміну від традиційних форм виробничого управління, необхідно виділити такі:

- обґрунтоване та усвідомлене прийняття керівництвом підприємства екологічної політики – публічно декларованих основних принципів, пріоритетів та напрямів екологічної діяльності;
- наявність конкретних екологічних цілей і завдань;
- обов'язкове встановлення показників і критеріїв оцінки результатів, що досягаються;
- ефективне планування та організація екологічної діяльності відповідно до поставлених цілей і завдань;
- взаємозв'язок основної виробничої та екологічної діяльності;
- залучення всього персоналу до екологічної діяльності;
- максимальне використання всіх наявних можливостей і засобів для вирішення екологічних проблем;
- незалежний аналіз та оцінка досягнутих результатів діяльності; системний перегляд і вдосконалення екологічної політики, її цілей і завдань, планування та організація діяльності відповідно до досягнутих результатів.

Екологічний менеджмент повинен передбачати:

- 1) включення природоохоронних вимог в комплекс традиційних господарських цілей підприємства;
- 2) виконання екологічних нормативів;
- 3) економію і раціональне використання всіх видів ресурсів;
- 4) інформування населення про характер діяльності підприємства;
- 5) забезпечення дотримання умов праці;
- 6) мінімізацію впливу на навколишнє природне середовище.

### **3. Міжнародні стандарти ISO серії 14000 “Системи управління навколишнім середовищем”**

Порядок розробки та впровадження систем екологічного менеджменту на підприємствах регламентується міжнародними стандартами ISO серії 14000 “Системи управління навколишнім середовищем” (Environmental management systems – EMS), розробленими у 1996 році Міжнародною організацією зі стандартизації. Центральним серед цих документів вважається стандарт ISO 14001 “Система екологічного менеджменту (EMS) – Специфікації та посібник з використання”. Саме відповідність цьому стандарту і є предметом сертифікації. Всі інші стандарти цієї серії розглядаються як допоміжні.

У серію ISO 14000 входять три групи документів:

- принципи створення і використання систем екологічного менеджменту;
- інструменти екологічного контролю і оцінки;
- стандарти, орієнтовані на продукцію.

Стандарти серії ISO 14000 є добровільними та не містять ніяких абсолютних вимог до впливу організації на навколишнє середовище, за винятком того, що організація в спеціальному документі (екологічній політиці) повинна оголосити про своє прагнення відповідати національному природоохоронному законодавству і національним стандартам. Ці стандарти орієнтують товаровиробників не на скорочення окремих викидів забруднюючих речовин, а загалом на впровадження екологічного менеджменту. Саме це є своєрідною “перепусткою” на міжнародні ринки та засобом підвищення

конкурентоспроможності товаровиробників.

Ядром системи екологічного менеджменту є програма – комплексний документ, що описує організацію діяльності підприємства в галузі екологічного менеджменту, а також конкретні заходи та дії з її реалізації, розроблені відповідно до екологічної політики, цілей і завдань.

Паралельно існуючий екологічний аудит Європейського Союзу висуває вищі вимоги, ніж ISO 14001. Між цими двома системами екологічного менеджменту існують певні відмінності: Постанова про екологічний аудит Європейського Союзу є частиною чинного в Європейському Союзі законодавства, тоді як стандарт ISO 14001 є приватною правовою угодою.

Постанова про екологічний аудит Європейського Союзу містить вимогу про подання підприємством офіційної заяви з інформування громадськості, тоді як стандарт ISO 14001 такої вимоги не містить. Екологічний аудит Європейського Союзу також висуває вимогу безперервної модернізації виробництва, поліпшення умов виробництва з метою збільшення внеску підприємства в охорону довкілля. Виконання всіх законів, що діють, – вимога екологічного аудиту Європейського Союзу, тоді як стандарт ISO 14001 лише закликає до цього.

Протягом останніх років спостерігається усвідомлення істотної ролі екологічного менеджменту для забезпечення ефективного функціонування підприємства. Дедалі більша кількість компаній використовує міжнародні стандарти ISO 14001 для впровадження систем екологічного менеджменту. Існує практика зі сторони Європейського Союзу не допускати на свої ринки продукцію компаній, які не мають ISO–сертифікатів. А основні банки Швейцарії та Німеччини не надають кредити без екологічного обґрунтування проектів, на які береться фінансування.

#### **4. Функціонування систем екологічного менеджменту в Україні**

В Україні міжнародні стандарти ISO 14000 були прийняті ще в 1997 р. Однак вони досі не отримали достатньо широкого розповсюдження. З іншої сторони, стандарти ISO 14000 важко назвати стандартами в прямому сенсі цього слова, адже вони взагалі не містять кількісних вимог та нормативів, не висувають жорстких вимог до підприємства та його діяльності, не декларують необхідність відповідності конкретним екологічним показникам та мають рекомендаційний характер.

В 2004 році Міжнародною організацією зі стандартизації був здійснений перегляд стандартів серії ISO 14000. Як наслідок, в 2006 році в Україні було введено в дію такі національні стандарти:

1) ДСТУ ISO 14001:2006 Системи екологічного керування. Вимоги та настанови щодо застосування (на заміну ДСТУ ISO 14001–97);

2) ДСТУ ISO 14004:2006 Системи екологічного управління. Загальні настанови щодо принципів, систем та засобів забезпечення (на заміну ДСТУ ISO 14004–97).

Крім цих стандартів, система екологічного менеджменту може бути вмонтована до системи управління якістю згідно міжнародного стандарту ДСТУ ISO 9001–2001 (в Україні – близько 700 підприємств інтегрували систему

екологічного менеджменту у свої системи управління якістю.

Як бачимо, у документах серії ISO 14000, введених в Україні, термін “екологічний менеджмент” замінений терміном “екологічне управління”, а в окремих випадках – “управління якістю довілля”.

Системи екологічного менеджменту запроваджуються виключно на добровільних засадах на підприємствах, їх відокремлених структурних підрозділах, окремих галузях господарства щодо певного виду діяльності тощо. Створена на підприємстві система екологічного менеджменту може бути впроваджена як шляхом її сертифікації з боку акредитованих органів із сертифікації, так і шляхом самодекларації.

Екологічна сертифікація може проводитися в обов’язковій і добровільній формах. Обов’язковій сертифікації в національній системі УкрСЕПРО підлягають об’єкти, що відповідно до діючого законодавства повинні відповідати вимогам по охороні навколишнього середовища, забезпеченню екологічної безпеки і збереженню біологічного розмаїття. Добровільній сертифікації можуть бути піддані й інші об’єкти.

При добровільній сертифікації замовник самостійно визначає, за якими показниками він бажає підтвердити відповідність продукції до вимог стандартів. Орган сертифікації та випробувальна лабораторія проводять компетентну оцінку відповідності продукції. При позитивному результаті перевірки органи зі сертифікації видають заявникам екологічні сертифікати відповідності встановленого зразка і дозвіл на право маркування об’єктів сертифікації екологічним знаком відповідності. Виданий сертифікат відповідності реєструють у Реєстрі Системи сертифікації УкрСЕПРО. Добровільна сертифікація продукції дозволяє підвищити її конкурентоспроможність, привабливість для споживача, переваги при участі в тендерах.

Першим підприємством, що впровадило й отримало національний сертифікат на систему управління навколишнім середовищем, було харківське ПП “Екотон” – виробник аераторів полімерних і фільтруючих елементів. У 2008 році корпорація “Оболонь” першим серед підприємств харчової промисловості України сертифікувала одразу чотири системи управління за міжнародними стандартами: ДСТУ ISO 9001:2001 (Системи управління якістю), ДСТУ ISO 22000:2007 (Системи управління безпечністю харчових продуктів), ДСТУ ISO 14001:2006 (Системи екологічного керування), ДСТУ–П OHSAS 18 001:2006 (Системи управління безпекою та гігієною праці).

Сертифікати відповідності згідно з вимогами стандарту ISO 14001 отримали також Житомирський маслозавод “Рудь”, міжнародний аеропорт “Бориспіль”, морський порт “Південний” (Одеса).

## **5. Проблеми та перспективи впровадження систем екологічного менеджменту на підприємствах України**

На жаль, сьогодні конкурентоспроможність промислових товарів на вітчизняному ринку практично не залежить від екологічної чистоти їх виробництва. Головна проблема полягає в тому, що більшість українських підприємств досі не змінили свого ставлення до екології як до затратного механізму. Вони далекі від розуміння тих конкурентних переваг, які можуть бути

отримані в результаті застосування цього перспективного напрямку управління.

Створенням систем екологічного менеджменту в Україні займаються переважно великі та середні підприємства. Малий бізнес через нестачу людських ресурсів, часу, витрат на сертифікацію таких систем не впроваджує. Однією з найвагоміших причин є значні витрати на сертифікацію системи екологічного менеджменту на відповідність вимогам стандартів ISO серії 14000 та впровадження цих систем в практику (витрати на розробку, впровадження та застосування внутрішньої документації (методики та інструкції); витрати на підготовку і підвищення кваліфікації персоналу підприємства; витрати на збирання і систематизацію інформації для проведення первинного екологічного аналізу та виконання поставлених цілей і завдань; витрати на комп'ютеризацію та ін.).

Однією з проблем впровадження систем екологічного менеджменту в Україні є відсутність єдиної комплексної системи законодавства про екологічний менеджмент. Положення щодо екоменеджменту містяться в численних нормативно-правових актах – закони України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу”, Земельний Кодекс, Водний Кодекс, Лісовий Кодекс України тощо. Кожен із зазначених законів визначає окремі аспекти екологічного менеджменту підприємства, або порядок застосування окремих заходів екологічного менеджменту (статистична екологічна звітність, екологічний облік, інформування, оцінка екологічного впливу тощо).

Стримують впровадження систем екологічного менеджменту насамперед економічна нестабільність в країні, що мінімізує можливості підприємств здійснювати додаткові витрати (в тому числі і на екологічне управління); низький рівень загального менеджменту на підприємствах, а також недостатня кількість підготовлених спеціалістів з екологічного управління.

Запровадження систем екологічного менеджменту, крім безумовних переваг, накладає на підприємство додаткові зобов'язання, пов'язані з підвищенням рівня контролю екологічних показників його господарської діяльності. Крім загального державного, громадського, відомчого контролю, якому підлягають такі об'єкти, їх діяльність є предметом нагляду з боку органу із сертифікації та інших зацікавлених інстанцій.

Однак, незважаючи на додаткові витрати і труднощі в запровадженні системи екологічного менеджменту на підприємстві, цей процес в довгостроковій перспективі все ж дає незрівнянно більше конкурентних переваг і вигод для організації.

Для того, щоб розв'язати проблеми формування систем екологічного менеджменту підприємствами України, необхідним є:

- усвідомити концепцію екологічного управління як складову методології забезпечення сталого розвитку суспільства;
- розробка та прийняття міжнародних стандартів, які стосуються екологічного аудиту;
- врахування науковцями та практиками таких завдань екологічного менеджменту (відповідно до міжнародної “Схеми екологічного менеджменту і аудиту” (EMAS)):

1) економія сировини й енергії;  
2) мінімізація відходів і забруднень навколишнього середовища;  
3) скорочення відходів, спричинених коротким терміном служби товару;  
4) створення безпечних умов праці;  
5) проведення оцінки екологічного ризику й витрат для розрахунку можливих фінансових інвестицій, необхідних для створення “зеленого” іміджу компанії;

б) інформування громадськості про характер виробничої діяльності;

- удосконалення законодавства у сфері екологічного менеджменту, насамперед прийняття Закону “Про екологічний менеджмент”, який би встановив загальні вимоги до екологічного менеджменту підприємств;

- розробка на рівні кожного підприємства відповідних стратегій, які б ставили перед персоналом конкретні екологоорієнтовані цілі;

- активізація екологічної освіти в середніх та вищих навчальних закладах, екологічне виховання населення;

- формування сучасного екологічного мислення та підвищення екологічної свідомості працівників шляхом організації спеціальних екологічних курсів, семінарів та тренінгів на підприємствах, які в процесі своєї діяльності можуть забруднювати навколишнє середовище;

- підготовка висококваліфікованих управлінців, які б володіли сучасними методами й технологіями екологічного менеджменту.

- нормативно–правове регулювання екологічної сертифікації продукції, технологічних процесів, відходів виробництва і природних об’єктів;

- перегляд податкової політики в напрямі збільшення екологічного оподаткування та штрафів за порушення екологічного законодавства;

- заохочення пільговими кредитами, компенсаційними виплатами підприємств, звільнення їх на деякий час від обов’язкових платежів при поліпшенні природоохоронних показників.

В даний час діють освітні програми, які фінансуються різними міжнародними фондами з метою допомогти країнам з перехідною економікою втілити відповідні стандарти екологічного менеджменту через підготовку фахівців. До короткострокових курсів, тренінгів, семінарів залучаються іноземні фахівці і консультанти.

Побудова ефективних систем екологічного менеджменту на вітчизняних підприємствах дозволить суттєво економити сировину, матеріали, енергетичні ресурси, знизить екологічні платежі та штрафні санкції. Впровадження системи екологічного менеджменту також дозволить підприємству отримати суттєві конкурентні переваги на ринку за рахунок покращення його іміджу, удосконалення управління витратами, розширення доступу на закордонні ринки тощо. Саме такий підхід дозволить покращити якість навколишнього середовища у нашій країні та забезпечити конкурентоспроможність продукції на зовнішніх ринках.

### **Питання для перевірки знань:**

1. Що таке екологічний менеджмент і які його основне завдання?
2. Яка роль екологічного менеджменту в системі управління підприємством?



3. Які причини спонукають підприємства впроваджувати системи екологічного менеджменту?
4. Назвіть основні ознаки, за якими можна розпізнати прояви екологічного менеджменту, на відміну від традиційних форм виробничого управління.
5. Якими міжнародними стандартами регламентується порядок розробки та впровадження систем екологічного менеджменту на підприємствах?
6. Що стримує розвиток екологічного менеджменту в Україні?
7. Які заходи необхідно здійснити, щоб прискорити впровадження систем екологічного менеджменту на підприємствах України?

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Гордєєв О. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму / О. Гордєєв // Публічне управління – С. 36–42.
2. “Зелена” економіка крізь призму трансформаційних зрушень в Україні / Б. В. Буркинський, Т. П. Галушкіна, В. Є. Реутов. – Одеса: ППРЕД НАН України – Саки: ПП “Підприємство Фенікс”, 2011. – 348 с.
3. Данилишин Б. М. Економіка природокористування: [підручн.] / [Б. М. Данилишин, М. А. Хвесик, В. А. Голян] – К. : Кондор, 2009. – 465 с.
4. Заремба В. М. Інституціональний механізм раціонального аграрного природокористування в регіоні : автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.06 / В. М. Заремба. – Рівне: Національний ун-т водного господарства та природокористування, 2008. – 20 с.
5. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория : [учеб. для студ. высш. учеб. завед.] / под общ. ред. А. А. Аузана. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 416 с.
6. Коржунова Н. В. Структуризація інституціонального забезпечення рекреаційного природокористування в Україні / Н. В. Коржунова // Економіка природокористування і охорони довкілля. – 2013. – С. 123–127.
7. Трансформація інституціонального механізму природокористування в умовах глобалізації: екологічні імперативи та системні суперечності: [монограф.] / [З. В. Герасимчук, І. М. Вахович, В. А. Голян, А. О. Олексюк]. – Луцьк: Надстир’я, 2006. – 228 с.
8. Костюченко Н. М. Економічне обґрунтування прийняття інституційних рішень у сфері природокористування / Н. М. Костюченко // Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць. – Випуск 258: в 4 т. – Том IV. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2009. – С. 948–955.
9. Костюченко Н. М. Еколого-економічні основи формування інституційних механізмів сталого розвитку : автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.06 – економіка природокористування та охорони навколишнього середовища / Н. М. Костюченко. – Суми : СумДУ, 2010. – 21 с.
10. Крисак А. І. Організаційно-економічні засади інституціонального забезпечення сільськогосподарського землекористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук. / А. І. Крисак. – К., 2009. – 20 с.
11. Коржнев М. М. Економіка природокористування / М. М. Коржнев. – К.: Вид. КНУ. – 2005. – 99 с.
12. Макарова Н. С. Економіка природокористування: [навч. посібн.] / Н. С. Макарова, Л. Д. Гармідер, Л. В. Михальчук. – К.: Центр учбової літератури, 2007 – 322 с.
13. Мельник Л. Г. Екологічна економіка та управління природокористуванням: [підручн.] / Л. Г. Мельник, М. К. Шапочка. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2005. – 759 с.
14. Михненко А. М. Институалізація суспільного розвитку : [навч. посібн.] / А. М. Михненко, Е. М. Макаренко, Н. Г. Макаренко. – К. : НАДУ, 2011. – 292 с.
15. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., Б. Є. Патона. – К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук

України", 2012. – 72 с.

16. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Дуглас Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко. – М. : Фонд экон. книги “Начала”, 1997. – 180 с.

17. Хвесик М. А. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / за наук. ред. М. А. Хвесика, С. О. Лизуна. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2013. – 64 с.

18. Черевко Г. В., Яцків М. І. Економіка природокористування. – Львів: Світ, 1995 – 208 с.

19. Марушевський Г. Б. Інституційні проблеми державного управління збалансованим розвитком в Україні / Г. Б. Марушевський // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 14–23. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp\\_2013\\_2\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_2_4.pdf)

Навчальне видання

**Матвійчук Наталія Миколаївна**

**Інституційний механізм економіки природокористування**

*Курс лекцій*

Друкується в авторській редакції

Друк – Східноєвропейський національний університет ім. Лесі Українки.  
43025, м. Луцьк, просп. Волі, 13.  
Тираж 20 прим. Обсяг 9 обл.–вид. арк.