

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ

УДК 338.242.4 (502.35)

КРИВОКУЛЬСЬКА Наталія Михайлівна

**ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ І РЕГУЛЮВАННЯ
ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

(спеціальність 08.02.03 – організація управління, планування і регулювання економікою)

Науковий керівник:
д.е.н., професор Мельник А.Ф.

Тернопіль, 2006

ЗМІСТ

Вступ	3
I. Теоретичні засади організації управління і регулювання природоохоронної діяльності в контексті перебудови національної економіки.....	
Природоохоронна діяльність як напрям реалізації еколого-економічної політики.....	10
Організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю та його інституційна база.....	27
Методологічний інструментарій дослідження механізмів управління природоохоронною діяльністю.....	48
Висновки до I розділу.....	58
II. Аналітичне оцінювання функціональних механізмів управління природоохоронною діяльністю.....	
Моніторинг екологічних проблем регіону	61
Дієвість організаційних структур управління природоохоронною діяльністю.....	81
Аналітичне оцінювання системи регулювання природоохоронної діяльності.....	100
Висновки до II розділу.....	130
III. Удосконалення організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю.....	
Удосконалення організації управління природоохоронною діяльністю.....	133
Удосконалення адміністративних і економічних інструментів регулювання природоохоронної діяльності.....	158
Обґрунтування програмно-цільових підходів у регулюванні природоохоронної діяльності.....	174
Висновки до III розділу.....	198
Висновки і пропозиції.....	201
Список використаних джерел.....	205
Додатки.....	225

Вступ

Здійснення соціально-економічних реформ в Україні, зорієнтованих на забезпечення належних умов життя населення, потребує усунення наслідків екологічної кризи в державі, вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища, зменшення антропогенних впливів на довкілля, мінімізації негативних зовнішніх ефектів, що вимагає посиленої уваги до здійснення природоохоронної діяльності, процесів організації управління та регулювання останньою.

Актуальність теми дослідження. В сучасних умовах ринкові перетворення в Україні стимулюють зміни у реалізації природоохоронної політики. Остання пов'язана з множиною завдань транзитивного періоду, починаючи із стабілізації екологічної ситуації на місцевому, регіональному та національному рівнях і завершуючи виробленням механізмів, які забезпечать усунення екологічної кризи в державі. Практичне втілення цих завдань потребує удосконалення організації управління і регулювання природоохоронної діяльності шляхом використання як державних, так і недержавних впливів.

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена необхідністю наукового обґрунтування місця природоохоронної діяльності у реалізації еколого-економічної політики, а також вироблення пропозицій щодо удосконалення організації управління та регулювання природоохороною на рівні регіону.

Багатоаспектність досліджуваної проблеми відображена в працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Питання здійснення природоохоронної діяльності та реалізації екологічної політики зосереджені у роботах В.Андрейцева, Г.Білявського, В.Джигирей, М.Долішнього, В.Дьомкіна, А.Запольського, Ю.Злобіна, В.Крисаченка, Л.Мельника, М.Оробчука, М.Пилипчука, В.Сахаєва, Ю.Туниці, С.Харічкова, В.Шевчука, О.Царенко, І.Яремчука. Проблематика оптимізації природоохоронної діяльності досліджувалася І.Александровим, О.Балацьким, Б.Буркінським, С.Валентей, О.Веклич, Т.Галушкіною, В.Кравцівим, Є.Лавейкіною, Ю.Ніколаєвим, М.Римаром, І.Синякевичем, Ю.Стадницьким, В.Трегобчуком, М.Хилько. Ідеологія управління і регулювання природоохоронної

діяльності відображена у роботах Б.Андрушківа, В.Гриньової, Й.Завадського, О.Кузьміна, А.Мельник, І.Михасюка, Я.Побурка, В.Яцури.

Разом з тим, у науковій літературі недостатньо уваги зосереджено на організації управління і регулювання природоохоронної діяльності та напрямках їх удосконалення в умовах децентралізації управління і посилення впливу недержавних інституцій на екологічні процеси в суспільстві. Наслідком цього є необґрунтованість і поверховість застосування адміністративно-правових та економічних методів державного регулювання природоохорони, недосконалість організації управління останньою, невідпрацьованість методичного забезпечення економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності, що зумовлює неефективність здійснення природоохорони. Нерозв'язаність вказаних проблем визначила мету і основні завдання дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація пов'язана з виконанням наукових досліджень, передбачених планом науково-дослідної роботи Тернопільського державного економічного університету в рамках держбюджетних тем кафедри державного і муніципального управління: “Організаційно-економічний механізм реформування і розвитку економіки регіону в умовах перехідного періоду до ринкових відносин” (№ держреєстрації 0101U000261, протокол №7 Вченої ради ТАНГ від 6 липня 1995р.); ДМУ-89-04 “К” “Дослідження методологічних засад державного регулювання економіки на макро- і мезорівнях” (реєстраційний № 0104 V000406, протокол №7 від 05 грудня 2003р.) та науково-дослідної роботи на тему: ДМУ-16-04 “Б” “Дослідження теорії та розробка методологічних засад організації управління та регулювання розвитку муніципальних утворень” (№ державної реєстрації 0104U00045).

Мета і основні завдання дослідження. Метою дисертації є розроблення теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо організації управління і побудови механізму регулювання природоохоронної діяльності в умовах розвитку ринкових відносин.

Реалізація мети зумовила необхідність визначення та розв'язання таких завдань:

- окреслити концептуальні засади природоохоронної діяльності з метою визначення її місця і ролі у реалізації еколого-економічної політики;
- провести системний аналіз здійснення природоохоронної діяльності з метою виявлення тенденцій та проблем для регулювання і розробити пропозиції щодо удосконалення функціонально-цільової структури організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю;
- здійснити оцінку функціональних механізмів управління природоохоронною діяльністю, виявити чинники їх розвитку та трансформації;
- виробити рекомендації щодо удосконалення організаційної структури та організації управління природоохороною для формування дієвого організаційного механізму управління природоохоронною діяльністю;
- розробити пропозиції щодо удосконалення адміністративних і економічних інструментів регулювання природоохоронної діяльності;
- запропонувати і обґрунтувати механізм регулювання природоохоронної діяльності суб'єктів господарювання в рамках програмних орієнтирів розвитку екологічного підприємництва.

Об'єкт і предмет дослідження. *Об'єктом дослідження* є процес природоохоронної діяльності як складова еколого-економічної системи. *Предметом дослідження* є форми і методи організації управління та регулювання природоохоронної діяльності.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети у дисертаційній роботі використовувались такі методи дослідження: системний аналіз (для виявлення проблем взаємозв'язку регулювання природоохорони з факторами впливу на його здійснення; вивчення та оцінки функціонального навантаження складових елементів механізму управління об'єктом дослідження – розділ 1); порівняльний аналіз (для співставлення стану забруднення навколишнього природного середовища в Україні та її регіонах – розділ 2); факторний аналіз (для вивчення чинників, що зумовлюють ефективність (неефективність) регулювання та управління природоохоронною діяльністю – розділ 2); економіко-статистичні (для вивчення динаміки забруднення довкілля регіону залежно від збільшення

обсягу виробництва; виявлення концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1км² території області – розділ 2); експертні методи (для визначення та ранжування цілей регіональної цільової програми розвитку екологічного підприємництва – розділ 3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що в роботі на основі принципів системного підходу розроблені методологічні засади та практичні рекомендації щодо розбудови механізму управління природоохоронною діяльністю на регіональному рівні. Зокрема, в дисертації *вперше*:

- розроблено структурну модель регіональної цільової програми розвитку екологічного підприємництва, яка відображає специфіку розвитку екологічного підприємництва в системі регулювання природоохоронної діяльності регіону.

Удосконалено:

- функціонально-цільову структуру організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю через вмонтування в організаційно-економічний механізм управління складових інституціонального регулювання з боку інститутів ринкової інфраструктури та громадського регулювання. Запропонована структура забезпечить можливість регулювання природоохоронної діяльності в ринкових умовах, синтезування впливів усіх суб'єктів регулювання економіки з наповненням природоохоронної сфери соціальним змістом;

- методичні засади аналітико-інформаційного забезпечення регулювання природоохоронної діяльності через доповнення діючих екологічних індикаторів низкою показників, які на відміну від існуючих положень, забезпечать максимально наближений до реальності опис характеру процесу змін у довкіллі, а також організаційні засади інформаційного забезпечення управління природоохоронною діяльністю, в контексті чого обґрунтовано необхідність створення на базі територіального органу екологічного управління банку екологічної інформації та розроблено його функціональну структуру. Такі засади, на відміну від наявних, дозволять забезпечити керівництво територіального

органу екологічного управління оперативною інформацією і створити основу для глибшого аналізу і прогнозування розвитку екологічних процесів;

- економічний механізм регулювання природоохоронної діяльності, в контексті чого запропоновано: трансформувати процес адміністративного обслуговування збору за забруднення навколишнього природного середовища в чітко вироблену політику економічного регулювання природоохоронної діяльності; проводити індексацію нормативів збору в розрізі окремих регіонів з використанням споживчих цін регіону; підвищити ставки збору за забруднення довкілля; змінити (збільшити) розмір перерахування збору до місцевих фондів охорони довкілля, що на відміну від чинного механізму, дозволить враховувати регіональну специфіку регулювання природоохорони та отримати необхідний рівень надходжень до фондів охорони навколишнього природного середовища усіх рівнів;

- систему пріоритетів екологічного підприємництва, яка структурована за сферами галузевої діяльності, зокрема, у сферах: фінансового регулювання і фінансової підтримки, страхування екологічної підприємницької діяльності, аудиторської діяльності, банківської діяльності, інформаційного забезпечення природоохоронного процесу, матеріально-технічного забезпечення, трейнінгової діяльності. На відміну від існуючих систем, вона дає змогу повніше врахувати та забезпечити потребу суб'єктів господарювання в екологічних послугах.

Набули подальшого розвитку:

- теоретико-методологічні засади організації управління і регулювання природоохоронної діяльності, зокрема: доповнено трактування дефініції „еколого-економічна політика” наповненням її змісту необхідністю цілеспрямованого впливу з боку органів державної влади, інституцій ринкової інфраструктури та суб'єктів господарювання через систему еколого-економічних заходів, що забезпечує реалізацію інтересів суспільства та враховує необхідність здійснення програмних планів дій з екологізації державних функцій управління, усієї господарської діяльності і суспільства в цілому; трактування категорії „природоохоронна діяльність”, яка на відміну від попередніх трактувань,

розглядається як цілеспрямована діяльність суспільства, його управлінських структур, що здійснюється з використанням системи методів, інструментів та важелів впливу і спрямована на збереження та покращення якості навколишнього природного середовища.

Практичне значення одержаних результатів. Практична цінність дисертації полягає у тому, що розроблені у ній теоретичні положення та методичні підходи до побудови механізму управління природоохоронною діяльністю можуть бути використані в ході реалізації державної регіональної політики, у законотворчій діяльності Верховної Ради України, у економіко-аналітичній та прогностичній роботі територіальних органів екологічного управління, органів статистики та суб'єктів господарювання, при розробці регіональних цільових екологічних програм, вдосконаленні організаційної структури управління, координації підприємницької діяльності, виробленні виважених економічних рішень щодо організації управління і регулювання природоохоронної діяльності в регіоні.

Результати дослідження, що покладені в основу дисертації, використані при підготовці пропозицій керівництву Міністерства охорони навколишнього природного середовища України стосовно реформування структури підвідомчих органів, а також для опрацювання штатного розпису державного управління екології та природних ресурсів в області [довідка № 1/1707/1 від 18.05.2005р.], рекомендацій щодо розвитку екологічного підприємництва в регіоні в процесі розробки Програми формування регіональної екологічної мережі та повноцінного життєвого середовища в м. Тернополі на 2003-2005р.р. [довідка №22/01/06 від 14.12.2005р.], використовуються при викладанні дисциплін „Екологічний менеджмент”, „Муниципальный менеджмент”, „Державне регулювання економіки”, „Менеджмент державних установ і організацій” в Тернопільському державному економічному університеті [довідка №126-06/1813 від 19.12.2005р.].

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійно виконаною науковою працею, в якій викладено авторський підхід до вирішення проблем регулювання і управління природоохоронною діяльністю. Усі резуль-

тати, що становлять сутність дисертаційної роботи, отримані автором особисто. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, в дисертації використано лише ті ідеї і положення, які є результатом особистої роботи здобувача. Внесок автора в колективні опубліковані роботи конкретизовано в списку публікацій.

Апробація результатів. Результати досліджень доповідалися, обговорювалися і отримали позитивну оцінку на міжнародних та всеукраїнських конференціях і наукових семінарах, зокрема: всеукраїнській науковій конференції студентів та молодих учених “Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація, підприємництво, стале економічне зростання” (Донецьк, 2000), Всеукраїнській науково-практичній конференції “Економічні проблеми ринкової трансформації України” (Львів, 2002), міжнародній науково-практичній конференції „Реформування фінансово-кредитної системи і стимулювання економічного зростання” (Луцьк, 2003), науковій конференції професорсько-викладацького складу, докторантів, аспірантів, здобувачів наукових ступенів “Економічні, правові, інформаційні та гуманітарні проблеми розвитку України в постстабілізаційний період (Тернопіль, 2005), науковому семінарі “Державний сектор в системі державного регулювання економіки” (Тернопіль, 2005), міжвузівській науково-практичній конференції “Професійна державна служба та місцеве самоврядування” (Харків, 2005), міжнародній науково-практичній конференції „Економічна система України: минуле, сучасне, майбутнє” (Львів, 2005). Наукові результати дослідження обговорювались та отримали схвальні відгуки на наукових семінарах кафедри державного і муніципального управління Тернопільського державного економічного університету в 2003-2006р.р.

Публікації. За результатами дисертаційної роботи опубліковано 12 наукових праць. У фахових наукових виданнях, зокрема, опубліковано 5 статей.

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ І РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ПЕРЕБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

1.1. Природоохоронна діяльність як напрям реалізації еколого-економічної політики

На шляху до побудови демократичного суспільства та в умовах ринкових трансформацій в Україні необхідно вирішувати ряд проблем, однією з яких є проблема охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. Сучасний стан соціально-економічного розвитку нашої держави характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому, регіональному та національному рівнях. Нинішній період розвитку взаємовідносин між суспільством і природою є переломним. Це пояснюється тим, що до недавнього часу розвиток матеріального виробництва був спрямований, переважно, на економічні і, частково, на соціальні критерії виробництва. При цьому, як правило, абстрагувались від екологічних параметрів. Прогрес суспільства здійснювався з використанням природного фактору, оскільки задовольняючи свої матеріальні потреби, в основному за рахунок переробки продуктів природи (харчування, одяг, житло) або простору (залізничні шляхи, трубопроводи, автомагістралі і т.ін.), суспільство спочатку несвідомо, а потім і вимушено, відчужувало себе від природи, “підкорюючи” її. Антропогенні зміни навколишнього середовища в результаті гігантських темпів індустріалізації, хімізації, хижацької експлуатації та розпродажу за демпінговими цінами за кордон сировини союзними відомствами-монополістами, насильницьке порушення традиційного укладу життя людей, насамперед селянства, відчуження їх від землі, спочатку колективізацією з індустріалізацією, а потім насильницьким вигнанням з постійних місць проживання в результаті меліорації, будівництва водосховищ, радіоактивного забруднення та урбанізації, структурні деформації господарства, за яких перевага надавалась сировинно-видобувним галузям промисловості, використання значною мірою енерго- та ресурсомістких

технологій без будівництва очисних споруд, інтенсивний розвиток сільського й комунального господарства, нераціональне використання природних ресурсів, стало порушувати екологічну рівновагу, створило небезпеку стійкості біосфери, а в ширшому плані призвело до нестійкості та різнонаправленості екологічної, соціальної і економічної компонент розвитку, нездатності традиційних господарських механізмів реалізувати стійкий соціально-економічний розвиток.

Усвідомлення екологічної небезпеки в Україні відбулося на 15-20 років пізніше, ніж у розвинених країнах. Тому пізніше почали вживатись і відповідні заходи. Особливо багато спроб покращити ситуацію було у 70-80-ті роки. Насамперед, це стосувалося найзабрудненіших регіонів: Центрального, Південного та Південно-Східного, для стабілізації та оптимізації екологічної ситуації, в яких витрачалися обмежені засоби та кошти і використання яких не принесло бажаного ефекту. Головна причина полягає у тому, що природоохоронні заходи орієнтувались не на зміну природоруйнівної структури виробництва та його технічне вдосконалення, а на боротьбу з наслідками його нераціонального, екстенсивного зростання.

Свідченням глобального характеру екологічної кризи сучасної України, зокрема, і цивілізації, загалом, стала Чорнобильська аварія.

Термін “Екологічна криза” застосовується в ряді наукових праць [70; 103; 109; 113; 138; 168; 214]. Під ним розуміють такий стан системи, при якому “ще можна ідентифікувати її автентичність, тобто динаміка певних процесів відбувається в межах однієї якості. Цим “криза” суттєво відмінна, наприклад, від “катастрофи”, коли спостерігається повна руйнація первісної системи” [113, С.83].

Екологічні кризи бувають двох типів: перші – зумовлені природними процесами, другий тип – зумовлений природоперетворюючою діяльністю людини, причому, кризи другого типу є домінуючими, що спричинено двома обставинами: по-перше, життєдіяльність людей справляє особливо відчутний вплив на навколишнє природне середовище; по-друге, названі кризи призвели до багатьох негативних екстерналій у житті суспільства.

Що стосується класифікації екологічних криз, у тому числі й антропогенного походження, то нині серед багатьох підходів до неї недостатньо визначені єдині критерії, які б дозволили об'єктивно оцінювати стан екосистем як кризовий та їх вплив на суспільство і людину [70; 103; 109; 168; 214]. Погоджуючись із думкою М.Хилька, вважаємо, що таким вимогам більше відповідає генетично ієрархічна класифікація екологічних криз антропогенного походження, запропонована В.Крисаченком, яка визначає критерії оцінки кризовості екологічних систем та незаперечність впливу останніх на людину (зникнення, вимирання певних складових екологічної системи у зв'язку з діяльністю суспільства (зникнення окремих видів птахів зумовить розмноження шкідників, що в свою чергу призведе до втрати сільськогосподарської продукції); руйнування екосистем (будівництво промислових об'єктів, вирубування лісів); нанесення шкоди декільком екологічним системам (розорення степів) та порушення екологічної рівноваги у структурних блоках біосфери) і “ґрунтується на декількох вихідних принципах:

по-перше, екологічні кризи антропогенного походження – це такий стан екосистем, коли атрибутивні ознаки їх зміщені під впливом антропогенних чинників до межі, біля якої виникає загроза втрати ідентичності такої системи;

по-друге, названі екологічні кризи характеризуються нарощуванням масштабів та обширів їх згідно з плином антропогенезу та історії, тобто зростанням потужностей людства, як геологічної сили;

по-третє, екологічні кризи простежуються в екосистемах різної пооб'єктної визначеності та розмірності, що дає змогу зробити висновок про ієрархічну множинність та аксіологічну різновартність екологічних криз різного ієрархічного рівня” [138, С.209].

Основними формами екологічних криз антропогенного походження, в основі яких лежать зазначені критерії, є: компонентні (видові), репрезентативні (локальні), тотальні (панойкуменні), глобальні (біосферні) [214]. Саме глобальні екологічні кризи пов'язані з порушенням рівноваги в основних структурних блоках біосфери (атмосферному, гідросферному, літосферному, ґрунтовому).

Біосфера під впливом людської діяльності втрачає свої самоорганізаційні можливості й засвідчує рух до такого стану, що може призвести не тільки до вимирання флори і фауни, а й до загибелі всього живого взагалі [138, С.210-214].

Подолання глобальної екологічної кризи, передусім, залежить від з'ясування її коренів, оскільки виявлення причинних факторів дає підстави для прийняття об'єктивних і адекватних рішень. Вивчення характеру екологічної кризи в Україні дозволило виокремити головні причини її розвитку, зокрема:

- нераціональне розміщення продуктивних сил на території країни;
- тяжіння до гігантоманії упродовж тривалого періоду та концентрації виробничих об'єктів;
- нехтування можливостями природного середовища регіонів; високий рівень концентрації промислових об'єктів у деяких регіонах;
- ізольованість розгляду проблем розвитку виробництва і охорони природи;
- велика ресурсозатратність економіки;
- відсутність ефективних природоохоронних технологій (зворотних систем водозабезпечення, очисних споруд тощо), незадовільний рівень експлуатації існуючих природоохоронних споруд;
- використання у виробництві старих технологій і обладнання з високою енерго- та матеріаломісткістю, що перевищує у 2-3 рази відповідні показники у розвинених країнах;
- хибні засади організації сільського господарства (типу величезних колгоспно-радгоспних господарств), перехімізація сільського господарства, що мали місце у радянський період;
- різке прискорення негативних економічних, соціально-політичних і екологічних процесів в Україні у зв'язку з найбільшою техногенною катастрофою ХХ ст. – аварією на ЧАЕС;
- низький рівень екологічної освіти не лише широких верств населення, а й керівників підприємств, урядових організацій; загальна низька екологічна свідомість і культура;

- відсутність постійного об'єктивного інформування населення про стан довкілля, причини його погіршення, винуватців забруднень та заходи, що вживаються для покращення екологічної ситуації;
- недосконалість бюрократично-командної системи, що панувала упродовж багатьох років [126].

На шляху розвитку ринкової економіки в Україні потрібно вирішувати складні питання виходу з екологічної кризи. Мова йде про стратегічне питання забезпечення екологічно сталого розвитку, при якому усуваються протиріччя між соціально-економічним ростом і збереженням довкілля.

Проведений аналіз наукових досліджень визначеної проблеми дозволяє виділити три можливі шляхи її розв'язання, які ґрунтуються на напрацьованих світовими науковцями теоретичних підходах:

Перший напрям представляють спеціалісти в сфері інженерної кібернетики (Дж.Форрестер, Г.Дейлі та ін.). Критерієм даного підходу є негативне відношення до соціально-економічного росту з огляду на необхідність екологічної стабілізації. Деякі вчені вбачають основну причину загострення екологічної ситуації у розвитку продуктивних сил і пропонують скоротити ті виробництва, що негативно впливають на навколишнє середовище. Вважаємо, що з подібною точкою зору важко погодитись, оскільки Україна, переживаючи економічну кризу, повинна реанімувати виробництво, що у перспективі принесе позитивні соціальні результати, зокрема, за рахунок збільшення зайнятості населення. Переміщення акцентів внутрішньої політики на екологічну стабілізацію ситуації в державі призведе до загострення економічної кризи та соціальної напруги в суспільстві. У будь-якому випадку, в стратегічному відношенні, в умовах обмежених ресурсних можливостей, переміщення центру ваги на користь чи соціальних, чи екологічних результатів – неприйнятне.

До другого напрямку відносяться прихильники соціально-економічного росту (К.Кольхаас та ін.), які вважають можливим подолання екологічної кризи паралельно із забезпеченням соціально-економічного розвитку. Причому, на їх думку, діючі ринкові механізми мають доповнюватись різними видами

державного регулювання в сфері управління екологічною безпекою. З приводу останнього зазначимо, що серед представників цього напрямку існують певні розбіжності у поглядах. Одна група вчених (У.Баумоль, Ф.Сміт та ін.) віддає перевагу економічним інструментам ринкового регулювання екологічної безпеки. Інша група вчених є прихильниками системи державних інститутів у регулюванні екологічної безпеки (Дж.Гелбрейт та ін.).

Третій напрям об'єднує представників різних шкіл та течій, які керуються ідеєю створення “альтернативної моделі розвитку і способу життя”. Значну увагу представники цього напрямку приділяють соціальній стороні екологічних проблем. Серед вчених-науковців даного підходу думки теж розділилися. Дж.Гелбрейт та ін. виступають за збереження економічного зростання на основі його якісно нових “соціалізованих” критеріїв. У.Нордхауз та ін. вважають економічне зростання обов'язковим засобом вирішення соціальних, економічних і екологічних проблем.

Спільною домінантою існуючих теоретичних підходів до взаємодії суспільства і природи є визнання факту антропогенного навантаження на природне середовище та розуміння необхідності розроблення екологічної політики, в ході реалізації якої був би врахований фактичний економічний ріст і можливість усунення побічних негативних наслідків цього росту на навколишнє природне середовище. Причини розбіжностей у поглядах на проблему взаємозв'язку економічного росту і екологічної кризи, вважаємо, містяться у різних підходах до тлумачення наступних питань: пояснення причин екологічної кризи, шляхи подолання екологічної кризи, сумісність економічного росту з охороною навколишнього природного середовища, вибір механізмів та методів реалізації екологічної політики.

Наведені вище теоретичні підходи обумовлюють необхідність розгляду еколого-економічної політики у тісному зв'язку із змінами, які відбуваються в суспільстві, передусім в економічному його базисі, однак, без позбавлення її самостійного характеру і з обов'язковим врахуванням специфічних рис.

Натомість, нині все більше простежується необхідність використання еколого-політичних підходів на макрорівні, актуалізується погляд на еколого-

економічну політику як на систему, яка може функціонувати в межах народного господарства з позиції необхідності його екологізації, зниження антропогенного пресингу на навколишнє природне середовище.

Екологічна політика держави не спроможна створити оптимальне соціально-економічне середовище для ефективного функціонування виробничого потенціалу екологічнобезпечного виробництва. Разом з тим, економічна політика держави буде дієвою і повною, коли в ній знайдуть своє відображення завдання та цілі екологічної політики, природоохоронні та ресурсозберігаючі проблеми. Без вирішення останніх неможливий подальший поступальний розвиток України. При цьому сформований стан навколишнього природного середовища необхідно вважати чинником, який визначає рівень екологічного потенціалу і від якого значною мірою залежать довготермінові темпи зростання економіки України і можливість піднесення її національного добробуту. Тому реальна економічна та соціальна політика в Україні у процесі інституційно-засадничого просування суспільства до основ ринкової економіки повинна базуватися на всебічному врахуванні екологічного аспекту.

Однією з функцій держави в управлінні економікою і суспільством, які здійснюються в будь-якому сучасному ринковому господарстві лише на рівні політики держави в цілому, є оптимізація впливу екстерналій. В економіці виникають так звані зовнішні ефекти (*externalities*), які не виражаються в грошовій формі, а ринок на них належним чином не реагує. Мова йде про мінімізацію негативних зовнішніх ефектів, наприклад, забруднення навколишнього природного середовища. Позитивні ж зовнішні ефекти можуть активно стимулюватися державою. Наприклад, це може стосуватися випадків поширення результатів (благ) від тих чи інших екологічних програм як на суспільство в цілому, так і на окремі категорії населення.

Аналіз наукової літератури свідчить про відсутність єдиних підходів до визначення поняття “екологічна політика”. Систематизація наукових підходів щодо цього поняття дозволяє представити його наступним чином (табл. 1.1.).

Таблиця 1.1.

Систематизація поняття „екологічна політика”¹

Автор поняття „екологічна політика”	Зміст (визначення)
В.Сахаєв, В.Шевчук	розробка пріоритетів на перспективу з урахуванням здоров'я населення і збільшення тривалості життя, відтворення рослинного і тваринного світу, збереження екологічного, генетичного і матеріального базису, природної, історичної спадщини і культури [187]
А.Ендрес	система заходів, спрямованих на забезпечення якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів і створення необхідних екологічних умов для життя населення [96]
М.Реймерс	соціально-економічні управлінські рішення і міжнародні договори, побудовані на розумінні виграшів і недоліків, пов'язаних з екологічним станом територій, акваторій і повітряного простору країни (з урахуванням перспективного розвитку господарства і зміни чисельності і потреб населення), і наявності в межах країни природних ресурсів і характеру природних умов життя [183]
В.Соколов	сукупність заходів, заснованих на усвідомленому використанні об'єктивних законів розвитку суспільства і природи з метою підтримання соціально-економічних і біологічних умов життя людини в умовах політичної системи, яка забезпечує можливість для населення впливати на вибір мети, завдань, форм, пріоритетів цієї політики [196]
М.Кисельов	організаційна та регулятивно-контрольна діяльність суспільства і держави, спрямована на охорону та оздоровлення природного довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування і природоохорони, забезпечення нормальної життєдіяльності та економічної безпеки громадян [112, С.38]
А.Піджаков	комплекс заходів, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища, збереження і відновлення природних ресурсів, запровадження безвідходних і маловідходних екологічно чистих технологій, розвитку природоохоронної освіти і виховання, правова охорона екосистем з метою забезпечення оптимальних умов природокористування [177]
І.Синякевич	принципи і інструменти, що використовуються національними і наднаціональними владними органами, політичними партіями і громадськими організаціями для відстоювання інтересів світової спільноти або окремих груп населення у сфері відтворення, використання і збереження природних ресурсів і довкілля [190].

¹Примітка. Сформовано автором на основі джерел [187; 96; 183; 196; 112; 177; 190].

Спільність наведених визначень полягає в тому, що екологічна політика розглядається як найважливіший засіб зосередження зусиль суспільства в напрямку гармонізації відносин з природою та оптимізації природоперетворюючої діяльності. Недоліками наведених визначень (В.Сахаєв, В.Шевчук, А.Ендрес, М.Реймерс, В.Соколов, М.Кисельов, А.Піджаков) є те, що в них система дій по забезпеченню екологічної безпеки держави розглядається відокремлено від розуміння еколого-економічної політики як ціленаправленої діяльності органів державної влади та управління щодо здійснення ними еколого-економічних заходів з використанням методів, що забезпечують реалізацію інтересів суспільства та без врахування необхідності здійснення програмних планів дій з екологізації державних функцій управління, усієї господарської діяльності і суспільства в цілому.

З огляду на сказане, пропонуємо наступне визначення екологічної політики.

Еколого-економічна політика – це система пріоритетів, програмних заходів та ціленаправленої діяльності органів державної влади, інституцій ринкової інфраструктури та суб'єктів господарювання, через систему еколого-економічних заходів, яка спрямована на забезпечення економічної і екологічної безпеки держави та екологічних потреб населення, екологізацію державних функцій управління, господарської діяльності, суспільства в цілому, і яка враховує напрацьований світовий досвід, стан і особливості власного соціально-економічного розвитку та віддзеркалює перспективи національного розвитку країни.

Запропонований підхід дозволяє повністю врахувати сучасні тенденції в зміні характеру еколого-економічної політики та загальнонаціональних пріоритетів в сфері охорони навколишнього природного середовища, одним із яких є реалізація програм наукових досліджень актуальних екологічних проблем, створення системи місцевих, регіональних та загальнодержавних екологічних програм.

Перший науковий сектор екологічних досліджень в Україні створений у 1980 році при Інституті зоології та ботаніки Харківського державного університету [99]. Упродовж 1940-1980р.р. широке визнання науковців здобули екологічні дослідження Ф.Гриня, І.Підоплічка, С.Стойка, присвячені раціональному природокористуванню та екології лісу і ландшафтів. На сьогодні, широке визнання отримали праці М.Голубця, К.Ситника, Ю.Шеляг-Сосонко, А.Запольського, Ю.Злобина, И.Лемешева та ін., в яких розвинені концептуальні та методологічні основи сучасної екології. Аналізу філософської проблематики у системі “людина – довкілля” присвячені праці В.Крисаченка. Значний внесок у розробку проблем прикладної екології зробили вчені з інститутів Національної академії наук України та Міністерства освіти і науки України, робота яких була спрямована на вивчення загальних закономірностей у природних, природно-антропогенних та антропогенних екосистемах, вплив антропогенної діяльності на навколишнє природне середовище та раціональне природокористування [99]. Зауважимо, що до недавнього часу раціональне використання природних ресурсів та охорона природи здійснювались, в основному, шляхом організації діяльності,

спрямованої на економію сировини при виробництві продукції, будівництво очисних споруд, відновлювальні заходи (наприклад, лісонасадження). Очевидним є той факт, що зазначені заходи, взяті в масштабі національної економіки, недостатні, особливо тому, що донедавна вони переважно проводились лише тією мірою, якою цього вимагала конкретна існуюча ситуація. На сьогодні перед науковцями стоїть питання про розробку системи заходів, що “мають за мету не тільки раціональне використання природних ресурсів і охорону природи, а й підвищення якісного рівня оточуючого людину середовища, яке по суті справи є показником якості життя людей” [56, С.48]. Такий висновок ґрунтується на тому, що саме населення є своєрідним індикатором стану довкілля і в той же час, активною компонентою соціоприродних систем. Воно, по-перше, через рівень здоров’я, захворюваності і смертності відображає зміни, які відбуваються в якості навколишнього середовища; по-друге, підвищення якості життя людей визначає і принципи їхньої екологічної поведінки, тобто можливість чи неможливість того чи іншого методу природокористування [56, С.86-87]. Саме показник якості життя є проміжною ланкою, виступаючи в ролі якої, дає змогу пов’язати екологічні й економічні інтереси і дозволяє врахувати потребу розвитку продуктивних сил, з одного боку, і навколишнього середовища з іншого. Стратегічною метою такої еколого-економічної політики можна вважати гармонізацію відносин у системі “природа-суспільство”. “Мета, - як стверджує В.Красилов, – таким чином, полягає в заміні антагоністичних відносин між природою та суспільством на відносини доповненості, коли суспільна система стабілізує природу. Конкретні завдання і пріоритети природоохоронної діяльності впливають з цієї загальної мети” [125, С.8].

Реальне досягнення цієї головної мети полягає у вирішенні двох основних проблем: запобігання погіршенню стану природного середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Вирішення першої проблеми передбачає раціональне використання природних ресурсів, у тому числі ґрунту, лісів, мінеральних і водних ресурсів, рибних запасів, флори і фауни.

Розв'язання другої проблеми включає охорону найважливіших підсистем навколишнього середовища, таких як атмосфера, гідросфера, біосфера і, зокрема, природні та культурні ландшафти. Виокремлення останніх зумовлене неможливістю здійснення природоохоронних заходів відокремлено від конкретної території (ландшафту) стосовно однорідної ділянки географічної оболонки, де всі підсистеми навколишнього середовища взаємопов'язані [214].

Відтак, назріла необхідність з'ясування змісту категорій “природні ресурси”, “раціональне природокористування”, “захист навколишнього середовища”, “природоохоронна діяльність”.

Природні ресурси можна визначити як “натуральні ресурси, частина всієї сукупності природних умов існування людства і найважливіші компоненти оточуючого його природного середовища, які використовуються в процесі суспільного виробництва з метою задоволення матеріальних і культурних потреб суспільства” [196, С.57].

Природні ресурси, які використовують для задоволення потреб людського суспільства (ресурси рослинного й тваринного світу, земельні, водні, рекреаційні та ін.), досить різноманітні, як і можливості їх застосування в господарстві та побуті. Згідно з законом обмеженості природних ресурсів, усі природні ресурси в умовах Землі вичерпні, їх поділяють на дві групи – невичерпні і вичерпні. Серед останніх, в свою чергу, виокремлюють невідновні та відновні [99].

Ще до недавнього часу людство вважало природні ресурси невичерпними, а тому прагнуло взяти від природи якнайбільше, нічого не віддаючи. Нині людство переконалося у тому, що практично невичерпних ресурсів, крім сонячної енергії та космічного випромінювання, теплоти земних надр, сил гравітації та обертання Землі, енергії вітру, припливів і талої води, у природі більше не існує. Умовно невичерпними, на даному етапі розвитку суспільства, можна вважати загальні запаси кисню в атмосфері та води в гідросфері. Однак, через нерівномірний розподіл та антропогенне забруднення вже нині в окремих районах Землі відчувається гостра їх нестача, особливо чистої питної води.

Вичерпні – це ресурси, кількість яких невпинно зменшується відповідно до їх видобутку або вилучення з навколишнього природного середовища. Їх, у свою чергу, поділяють на відновні (чисте повітря, вода, родючі ґрунти, рослинність, тваринний світ) і невідновні (мінеральні ресурси). Мінеральна сировина належить до невідновних ресурсів, і найголовніші з них (вугілля, нафта, природний газ, залізо, манган, поліметали) нині вичерпані або майже вичерпані [99].

Будь-яка країна в умовах сучасного широкомасштабного використання результатів науково-технічного прогресу вже не може ігнорувати вичерпність багатьох природних ресурсів, насамперед, невідновних, уразливість навколишнього природного середовища та межі його опірності щодо шкідливих антропогенних впливів. В Україні, яка прагне жити достойно з-поміж інших країн, зазначені фактори мають носити політичні риси та мати чітку нормативно-правову базу, що сприятиме виробленню адекватної та виваженої державної екологічної політики, раціональному природокористуванню та здійсненню природоохоронної діяльності.

Питання раціонального використання природних ресурсів є одним із найменш розроблених у науковій літературі. “Пов’язано це з тим, – підкреслює С.Валентей, – що залежно від мети, яку ставить перед собою суспільство і визначається раціональність чи нераціональність певного способу використання природних ресурсів” [56, С.56-57].

У науковій літературі були зроблені спроби сформулювати сутність терміну “використання природних ресурсів”. На думку В.Соколова “це таке їх використання, за якого підтримується оптимальний рівень процесу обміну речовин між суспільством і природою. У конкретному вияві воно виступає як економне, бережливе витрачання невідновних природних ресурсів, ефективне культивування природи і її комплексне перетворення” [196, С.57]. С.Валентей під раціональним природокористуванням розуміє діяльність, спрямовану на комплексне використання ресурсів і охорону природи з метою підвищення суспільного виробництва, зниження втрат сировини і підвищення якості навколишнього середовища [56, С.73]. М.Хилько вважає, що наведені визначення

мають надто загальний характер і вимагають конкретизації, зокрема, відповідей на такі питання: 1) що таке оптимальний рівень обміну речовин між суспільством і природою; 2) що таке комплексне використання ресурсів і які його критерії; 3) як встановити критерії раціональності для тієї чи іншої епохи, історичних умов розвитку певної країни [214, С.84]. Найголовнішим є те, що в умовах науково-технічного прогресу критерії раціональності природокористування не повинні виходити з цілей оперативного характеру, а мають враховувати і перспективні наслідки як для всієї країни, так і для окремих регіонів.

У сучасних умовах розвиток урбанізації, розширення промислових і сільсько-господарських зон, зростання тиску суспільства на природу сприяли виникненню великої кількості проблем, які актуалізують питання напрацювання специфічних засобів захисту людини від шкідливого впливу середовища її проживання, нею ж створеного. Саме на даному етапі замість терміну “охорона природи” використовується інший – “захист навколишнього середовища”, котрий на думку окремих дослідників (В.Соколова, О.Колбасова) є новою формою охорони природи. У цьому сенсі варта уваги періодизація розвитку поняття від “охорона природи” до “охорона навколишнього середовища”, запропонована О.Колбасовим. Ним виокремлено три основні етапи: 1) на початку ХІХ ст., у зв’язку із зародженням руху за охорону природи, який зводився, в основному, до збереження її видатних пам’яток; 2) у зв’язку з розширенням масштабів розвитку економіки виникає поняття “охорона природних ресурсів”; 3) в останні роки у зв’язку з бурхливим розвитком науково-технічної революції і збільшенням рівня забрудненості природи з’явився термін “охорона навколишнього природного середовища” [116, С.230]. Протиставлення поглядів щодо використання понять “охорона природи” і “захист навколишнього середовища” в останні роки не підтримується, оскільки, як вважає В.Соколов, “в основі обидва поняття відбивають єдиний процес – здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження тієї самої природи, поза якою людина просто немислима... і на сучасному етапі розвитку суспільства “природа” і “навколишнє середовище” дуже близькі за змістом і в найближчій перспективі вони виявляться еквівалентними” [196, С.55].

Поряд із вказаними поняттями у науковій літературі все частіше з'являється термін “природоохоронна діяльність” (Г.Білявський, Л.Мельник, В.Шевчук та ін.), який також відображає активні дії, спрямовані на покращення характеристик елементів природного середовища, в тому числі і відновлення їх якісних рис, що обумовлює тотожність трьох вищеназваних понять. З огляду на це, під *природоохоронною діяльністю* розуміємо цілеспрямовану діяльність суспільства, його управлінських структур, що здійснюється з використанням системи методів, інструментів та важелів впливу і спрямована на збереження та покращення якості навколишнього природного середовища та забезпечення сталого еколого-економічного розвитку.

Для визначення рамок наукового дослідження важливою є конкретизація об'єктного складу природоохоронної діяльності. В науковій літературі з цього питання немає єдиної точки зору. Природоохоронна діяльність, як одна із нових форм охорони природи і заключний сегмент у ланцюгу розвитку понять від „охорона природи” до „захист навколишнього середовища”, яке на думку О.Соколова означає „...здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження тієї самої природи, поза якою людина просто немислима...” [196, С.55], наповнюється тотожним змістом і визначає об'єкт останньої. В.Шмандій та І.Солошич вважають, що до „об'єктів охорони природи належать: природні екологічні системи й озоновий шар атмосфери, земля, її надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, ліси та інша рослинність, тваринний світ, мікроорганізми, генетичний фонд, природні ландшафти” [226, С.32]. Група вчених (Г.Білявський, В.Шевчук та ін.), розкриваючи зміст поняття „природоохоронна діяльність”, визначають її об'єкти – характеристики елементів природного середовища, в тому числі і їх якісні риси. Екодеструктивна діяльність є одним із інтегральних термінів, що характеризує загальний процес негативного (антропогенного) впливу на природу. Об'єктом екодеструктивної діяльності, на думку Л.Мельник, виступають процеси виробництва і споживання продукції або сама продукція (вироблені послуги, виконувані роботи, вироби), використання яких створює причини екодеструктивного впливу

[156]. Необхідність усунення або послаблення дії цих причин шляхом здійснення природоохоронної діяльності, дозволяє вважати їх об'єктами останньої.

З огляду на сказане, об'єкти природоохоронної діяльності можуть бути представлені таким складом: навколишнє природне середовище і його якісний рівень, процеси виробництва і споживання продукції, безпосередньо продукція, діяльність суб'єктів господарювання, основні фонди підприємств, установ і організацій, території, що знаходяться під охороною держави (заповідники, національні парки та ін.), пам'ятки природи, тваринний і рослинний світ.

Природоохоронна діяльність як напрям реалізації еколого-економічної політики вимагає здійснення комплексу заходів природоохоронного характеру, які її формують, і має бути зорієнтована на формування цілісної системи державного управління та регулювання.

У теорії управління виокремлюються три мети залежно від наявності інформації про способи їх досягнення: функціональна мета; мета-аналог; мета розвитку. Функціональною називають мету, спосіб досягнення якої завчасно відомий системі або людині (наприклад – результати виробничих операцій, що регулярно повторюються). Під метою-аналогом розуміється теоретично обґрунтований і спрогнозований ідеал або результат, який був уже досягнутий якоюсь іншою системою, а також даною системою, але в інших умовах. До такої мети належать, як правило, різні нововведення, які до цього пройшли стадії експериментальної перевірки або були впроваджені на інших підприємствах. Нарешті, метою розвитку є мета, що раніше ніколи і ніким не досягалась. Вона, як правило, пов'язана зі зміною фазового простору системи, а по суті – з утворенням нових систем [148].

Природоохоронна політика може бути зорієнтована на забезпечення досягнення будь-якої мети діяльності із наведеної гами, що об'єктивно визначає потребу та необхідність напрацювання спеціального механізму, що характеризує спосіб досягнення визначеної мети та базується на реальній можливості її досягнення. З огляду на сказане, можливість (чи неможливість) досягнення поставленої мети залежить від складу завдань, які підлягають вирішенню, існуючого природоохоронного потенціалу (кадрові, інформаційні, фінансові,

матеріальні ресурси) та вибору ефективних шляхів використання цього потенціалу в ході реалізації природоохоронної політики.

Об'єктивні можливості досягнення визначеної мети, які формують систему чинників вибору природоохоронної політики, дозволяють сформулювати її базис (табл. 1.2.).

Таблиця 1.2.

Базові чинники природоохоронної політики¹

Назва чинника	Зміст
Система правових норм (механізм правового регулювання природоохорони)	Містить механізм правового регулювання природоохорони (законодавчих та нормативних актів, державних стандартів технологічних норм т.ін.), що зорієнтовані на охорону навколишнього природного середовища та є єдиним цілим з органами, які забезпечують їх застосування і виконання (гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у повітрі та водному середовищі; вимоги до організації робіт щодо поводження з відходами і т.ін.).
Спосіб організації суспільного виробництва	Включає характерні для нього методи, організаційні форми та економічні важелі впливу на суб'єктів господарювання, включаючи систему зборів за використання природних ресурсів, збір за забруднення навколишнього природного середовища, відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства.
Виробничо-технологічний потенціал природоохорони	Визначає можливість практичного використання правового механізму природоохорони та способу організації суспільного виробництва. Складовими виробничо-технологічного потенціалу є сукупність кадрових, матеріальних, фінансових, технічних, інформаційних ресурсів, що обумовлюють дієздатність природоохоронних технологій. Виробничо-технологічний потенціал природоохорони передбачає створення природоохоронних технологій, розвиток наукових знань з природоохоронних питань, а також об'єктивне, своєчасне і повне інформування населення про стан довкілля та отриманий від здійснюваних природоохоронних заходів результат.
Екологічна культура суспільства та еколого-освітня діяльність	Відображаються у сукупності досягнень суспільства в його духовному розвитку, етичних нормах, поведінці людини у навколишньому природному середовищі.

¹Примітка. Складено на основі джерела [214].

До природоохоронної політики відноситься діяльність як на загальнодержавному рівні щодо збереження зразків недоторканої природи, тварин і рослин, організації наукових досліджень, підготовки спеціалістів-екологів і т.ін., так і в масштабах певної території (регіону), де розташовані підприємства-забруднювачі, які здійснюють екодеструктивну діяльність.

Сучасна концепція регіону безпосередньо пов'язана, насамперед, з процесом регіоналізації, який зумовлюється необхідністю децентралізації функцій державного управління, реалізації соціально-економічних програм на місцевому рівні, узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих

інтересів. Крім того, згідно принципу цілісності, який передбачає застосування структурно-функціонального аспекту, складові підсистеми природоохоронної діяльності (загальнодержавна, регіональна, місцева) підлягають не відокремленому, ізольованому розгляду, а у взаємозв'язку, взаємовпливу та взаємозалежності з протікаючими процесами.

Необхідність регіоналізації природоохоронної політики пояснюється, перш за все, особливостями соціально-економічних процесів у регіонах, які в історичному, культурному, природному, соціальному, економічному відношенні є відмінними і неоднорідними. Натомість, екологічна ситуація в Україні має своє територіальне забарвлення, яке різниться як характером і гостротою проблем, так і реальними можливостями їх практичного вирішення. Зазначене зумовлює необхідність регіональної диференціації управлінських рішень та заходів, спрямованих на запобігання погіршенню стану природного середовища, стабілізацію і покращення екологічної ситуації та раціональне використання природних ресурсів.

Сутність та зміст регіональної природоохоронної політики відображається у двох її зрізах. Перший – це природоохоронна політика, яка проводиться державою по відношенню до регіонів (державна регіональна екологічна політика), другий – природоохоронна політика, здійснювана самими регіонами (внутрішня політика регіонів). Державна регіональна природоохоронна політика реалізується центральними органами державної влади і передбачає здійснення державою заходів, зорієнтованих на збалансований розвиток територій, раціональне використання природних, трудових, фінансових ресурсів регіонів та створення екологічнобезпечних умов для життєдіяльності населення. Природоохоронну політику, здійснювану самими регіонами, реалізують місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Вона спрямована на створення умов, котрі б сприяли максимально ефективному використанню регіонального природоресурсного потенціалу.

Комплекс заходів природоохоронного характеру формується у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Однак, основним типом регіону, на прикладі якого слід розглядати склад і функції такого комплексу, є область, як адміністративно визначена, замкнута відтворювальна система, де є значні

ресурсні можливості для покращення її екологічного стану та реалізації природоохоронних заходів. Регіональні підсистеми нижчого рівня (район, місто, село) мають обмежену ресурсну базу та можливості здійснення заходів екологічного характеру, що передбачає їх розгляд, як основи територіальної структуризації системи природоохоронної діяльності (місцева підсистема).

Державна політика в галузі охорони навколишнього середовища покликана забезпечувати реалізацію державних регіональних екологічних інтересів та створювати умови для задоволення місцевих екологічних інтересів зусиллями самих регіонів. У цьому відношенні, визначальну роль відіграє законодавче закріплення прав, повноважень і відповідальності між різними гілками влади, а також розмежування повноважень між органами виконавчої влади, розподіл функцій між рівнями управління. Зокрема, відсутність законодавчого закріплення прав і повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, зумовить виникнення конфліктних ситуацій між ними, що в підсумку знизить ефективність екологічної політики. Зазначене є свідченням того, що регіональна природоохоронна політика, як і загальнодержавна, нездійсненна в умовах законодавчого вакууму.

Реалізація природоохоронної політики в напрямку забезпечення можливості реального виходу з еколого-економічної кризи, поліпшення екологічної ситуації, створення умов для подальшого вдосконалення природоохоронного законодавства забезпечуються через певний організаційно-економічний механізм.

1.2. Організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю та його інституційна база

Здійснення управління природоохоронною діяльністю забезпечується через певний організаційно-економічний механізм. Сутність організаційно-економічного механізму визначається характером виробничих відносин та їх складових елементів – відносин власності, метою регулювання природоохоронної діяльності, ступенем розвитку її підсистем (складових).

Досліджуючи організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг, А.Мельник під ним розуміє сукупність форм і методів, за

допомогою яких здійснюється організація суспільного виробництва і узгоджується економічно доцільна діяльність його як цілого [153]. При цьому сам механізм розглядається як складна структура, що утворюється кількома підсистемами (саморегулювання і саморозвиток, державне та регіональне регулювання, інституціональне та громадське управління) та забезпечується множиною методів (політико-правові норми, організаційні форми, економічні та технічні засоби, системи інформаційного забезпечення).

Організаційно-економічному механізму управління природоохоронною діяльністю (як і механізму розвитку будь-якого об'єкта) притаманна низка основоположних принципів, що якісно виділяють його з-поміж усіх інших видів управлінського механізму та визначають актуальність об'єкта дослідження саме в межах організаційно-економічного механізму: системність (механізм є складною системою форм і методів впливу на розвиток об'єкта), структурованість та цілеспрямованість (складові механізму не є хаотичним набором елементів, а чітко впорядковані та спрямовані на досягнення наперед обумовленої мети розвитку), дієвість (механізм передбачає певні зміни внутрішніх процесів в самому об'єкті), функціональність (механізм виконує певні функції, суть яких визначається рівнем розвитку об'єкта управління та керованих систем вищого ієрархічного рівня). Використання категорії “організаційно-економічний механізм” при дослідженні управління природоохоронною діяльністю регіону дозволяє поєднати необхідність забезпечення організації складових елементів системи, що зазнає розвитку, та управління природоохоронними процесами, що у ній відбуваються в результаті внутрішніх та зовнішніх факторів впливу.

Під *організаційно-економічним механізмом управління природоохоронною діяльністю* будемо розуміти систему форм і методів свідомого впливу на об'єкт (процес природоохоронної діяльності), за допомогою якої суспільство, керуючись природоохоронними принципами і пріоритетами, досягає очікуваного ефекту, а також через яку здійснюється регулювання природоохоронної діяльності, забезпечується організація природоохорони та економічно і соціально виправдане функціонування її як єдиного цілого. Організаційно-економічному механізму

управління природоохоронною діяльністю характерні притаманні лише йому організаційні форми управління, економічні методи, суспільні форми мотивації людей до її здійснення, технічні засоби, інформаційне забезпечення.

Неспроможність механізму ринкового саморегулювання вирішити коло кардинальних проблем розвитку економічної та соціальної систем (забезпечення соціального захисту населення, усунення негативних зовнішніх ефектів та ін.) зумовила виникнення зовнішнього регулювання. У широкому розумінні під регулюванням розуміють "різновид автоматичного управління, автоматичне підтримання сталості основних характеристик керованого об'єкта" [101, С.78].

Регулювання виникає внаслідок того, що в результаті впливу множини зовнішніх і внутрішніх факторів у наявну організацію системи природоохоронної діяльності вносяться відповідні корективи (зміни). Збурення в системі природоохоронної діяльності можуть бути зумовлені постановкою нових задач, порушенням інформаційно-комунікативних зв'язків системи і т.п. Завдання регулювання полягає у підтриманні та оптимізації стану впорядкованості керованої підсистеми.

Регулювання природоохоронної діяльності здійснюється з боку різних суб'єктів, в якості яких, загалом, виступають особи та інститути, які приймають практичні рішення щодо державного впливу на суб'єктів господарювання та їх природоперетворювальну діяльність і здатні їх здійснювати. Це зумовлює декілька видів регулювання природоохоронної діяльності, які відображені на рис. 1.1.

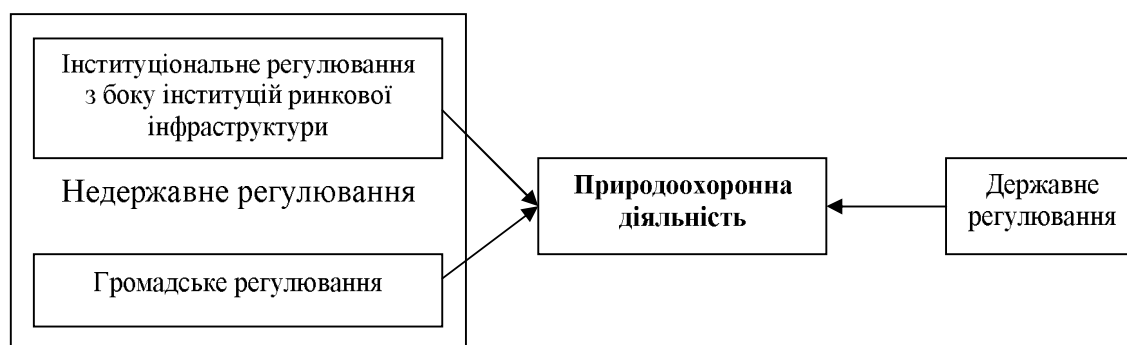


Рис. 1.1. Регулювання природоохоронної діяльності¹

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Регулювання природоохоронної діяльності є багатофункціональною сферою діяльності як державних, так і суспільних та інших інституцій. Останнє може

діяти як цілісна система (наприклад, державна), як окрема загальна функція (наприклад, регулювання охорони навколишнього природного середовища), як конкретна функція (наприклад, регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферу стаціонарними джерелами).

Світовий досвід показує, що втручання держави у процеси організації управління природоохоронною діяльністю та її регулювання зумовлено такими причинами:

по-перше, в процесі природоперетворюючої (господарської) діяльності ринкових суб'єктів в економіці виникають так звані зовнішні ефекти (externalities), котрі не виражаються в грошовій формі, а ринок на них належним чином не реагує. Це зумовлює необхідність оптимізації впливу екстерналій, мінімізації негативних зовнішніх ефектів, наприклад, забруднення навколишнього природного середовища шляхом державного регулювання природоохоронної діяльності;

по-друге, необхідність державного втручання у процес природоохорони та визначення оптимальних параметрів останнього обумовлюється потребою у врахуванні негативних наслідків світового розвитку з ринковими механізмами надмірного споживання природних ресурсів. Лише соціально зорієнтований і ресурсозберігаючий розвиток із регульованими механізмами визнається світовою громадськістю безпечним;

по-третє, ідеологією держави, яка не дозволяє приватним інтересам здійснювати контроль над важливими для нації видами діяльності (захист навколишнього природного середовища, охорона природних пам'яток). Разом з тим, приватна власність, як складова ринкових відносин, може захистити природу. Природний ресурс в руках приватного власника має свого господаря, висока ціна примушує його раціонально використовувати цей ресурс, а прагнення власника уникнути економічних санкцій за забруднення довкілля спонукає його до здійснення активних природоохоронних дій.

Зміст регулятивної діяльності держави розкривається через виконання певних функцій (табл. 1.3.), які, в свою чергу, реалізуються через механізм державного регулювання.

Функції державного регулювання природоохоронної діяльності¹

Функція	Зміст
Цільова	Передбачає визначення цілей, пріоритетів і основних напрямків реалізації еколого-економічної політики.
Регламентуюча (нормативна)	Полягає у встановленні державою за допомогою законодавчих та нормативно-правових актів правил діяльності для суб'єктів господарювання.
Коригуюча	Зводиться до коригування (лат. – виправляти) розподілу ресурсів в економіці з метою усунення негативних екстерналій.
Обмежувальна	Грунтується на лімітуванні можливості придбання ресурсів шляхом запровадження цін за природні ресурси з метою обмеження (зменшення) інтенсивності їх споживання.
Заборонна	Полягає у стимулюванні впровадження заходів, “що забезпечують випуск товарів за ресурсозберігаючими і менш шкідливими для довкілля технологіями лише в умовах реального вибору з числа наявних альтернатив, які надає ринкова економіка. За умов же економічного занепаду екологічні вимоги громадськості можуть легко поступатися (і поступаються!) вимогам виробничо-меркантильним (споживацьким), збільшуючи ймовірність застосування будь-яких технологій, навіть більш шкідливих ніж ті, проти яких попередньо виступала громадськість” [113].
Інформаційна	Передбачає відображення того, яким чином пов'язані з використанням природних благ процеси, що відбуваються в природі, суспільстві і технічних системах, впливають на вартісні показники діяльності економічних суб'єктів.
Соціальна	Визначається потребою у забезпеченні належних соціально-економічних умов життя суспільства, відповідного рівня і якості життя населення.

¹Примітка. Складено автором самостійно з використанням джерела [113].

На даний час Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” в нашій країні визначається, формується і регламентується система екологічного управління. Згідно цього закону, метою державного управління природоохоронною діяльністю є реалізація законодавчих впливів, забезпечення проведення ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у природоохоронній сфері. Сутність і зміст управлінської діяльності, пов'язаної із здійсненням природоохоронних дій, реалізується через функції управління природоохоронною діяльністю.

Управління є дією з боку суб'єкта управління на об'єкт управлінського впливу, що спрямована на досягнення певної мети розвитку. Регулювання, як одна із функцій управління, зорієнтована на підтримку функціонування об'єкта, а не на його розвиток.

Функції управління природоохоронною діяльністю є відносно відокремленими напрямками діяльності держави, самоврядних та громадських об'єднань в природоохоронній сфері.

Розгляд функцій управління природоохоронною діяльністю за критерієм використовуваних напрямів управлінської діяльності суб'єктами, що мають повноваження екологічного управління, дозволяє скласифікувати їх у дві групи: загальні та спеціальні (табл. 1.4.).

Таблиця 1.4.

Функції управління природоохоронною діяльністю¹

Функції управління природоохоронною діяльністю	
Загальні	Спеціальні (конкретні)
Законодавчий вплив	Стандартизація і нормування
Планування	Видача ліцензій
Організація діяльності	Видача лімітів
Координація діяльності	Екологічний моніторинг
Мотивація і стимулювання	Екологічна експертиза
Регулювання	Екологічний аудит
Прогнозування	Екологічне страхування
Погодження	Інформування про стан довкілля

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Використовувані напрями управлінської діяльності, які визначають поділ функцій управління на загальні і спеціальні, не є однаковими. Якщо спеціальні функції управління здійснюються за конкретними, визначеними напрямами діяльності (наприклад, видача лімітів, екологічний моніторинг), то загальні – відображають основні стадії процесу управління природоохоронною діяльністю. До них відносяться: законодавчий вплив, який ґрунтується на визначенні основних напрямів політики охорони навколишнього природного середовища; планування, яке є процесом встановлення і деталізації цілей функціонування та розвитку природоохоронної діяльності, визначення етапності і строків їх реалізації, розподілу ресурсних можливостей та покликане забезпечити стабільний еколого-економічний розвиток країни; організація діяльності, як процес формування організаційних структур управління в природоохоронній сфері, яка дозволяє їм ефективно функціонувати з метою досягнення визначених цілей; контроль і нагляд, який є процесом забезпечення досягнення природоохоронних цілей і передбачає встановлення норм та нормативів, оцінку

отриманих результатів, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, здійснення необхідних коригуючих заходів, приведення у відповідність здійснюваних функцій через координацію діяльності; функція мотивації, яка формує поведінкові аспекти реалізації усіх названих вище функцій, передбачає вироблення регуляторів, здатних ефективно впливати на діяльність суб'єктів господарювання і стимулювати економічні процеси у напрямку їх екологізації. Постановка нових завдань, порушення інформаційно-комунікативних зв'язків системи та ін. потребує внесення відповідних корективів через регулюючі впливи. Прогнозування здійснюється для отримання науково обгрунтованих варіантів тенденцій зміни показників якості довкілля, природоресурсного потенціалу. Особливо важливим воно є для прийняття державних економічних рішень, оскільки вичерпні природні ресурси (залізо, пісок, прісна вода, чисте повітря) є фактором, який обмежує можливості економічного розвитку країни. Функція погодження ґрунтується на необхідності максимальної погодженості поточних та стратегічних планів роботи окремих галузей, підприємств, установ і організацій у природоохоронних питаннях.

Крім того, загальні функції характеризуються рядом особливостей, зокрема: по-перше, усі функції завжди реалізуються комплексно. У зв'язку з цим, не можна говорити про більшу або меншу важливість тих чи інших функцій управління, оскільки у різних ситуаціях різні функції можуть мати домінуючий характер; по-друге, ці функції не залежать від об'єкта управління, оскільки: вони можуть використовуватися по відношенню до будь-яких систем або соціально-економічних процесів; функції управління застосовувані і до самих функцій управління як спеціалізованих видів діяльності (наприклад, організація контролю природоохоронної діяльності). У даному випадку перше поняття означає (характеризує) цілепокладання, друге – зміст характеру діяльності; функції управління застосовувані і до самого процесу управління, і до системи управління. Так, наприклад, організація управління природоохоронною діяльністю передбачає формування організаційних форм управління і як процесу, і як системи, розробку

структурних елементів із закріпленими правами і обов'язками та ін.; по-третє, між функціями управління немає жорстких, однозначних меж; по-четверте, функції управління вимагають прийняття рішень і для них необхідна комунікація.

Характерні особливості управління природоохоронною діяльністю можна представити наступним чином (табл. 1.5.).

Таблиця 1.5.

Характерні особливості управління природоохоронною діяльністю¹

	Особливість
Управління природоохоронною діяльністю	різновид соціального управління, який регламентується правовими нормами
	система правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо управління в сфері природоохорони, визначають його мету, функції, завдання у цій сфері, функції суб'єктів управління в сфері природоохоронної діяльності, права і обов'язки фізичних та юридичних осіб та порядок їх взаємовідносин
	діяльність суб'єктів управління, спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки, охорону довкілля
	державне забезпечення дотримання вимог екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та проведення заходів щодо захисту екологічних прав громадян
	діяльність суб'єктів господарювання, направлена на екологізацію їх виробничої діяльності та раціональне використання природних ресурсів

¹Примітка. Складено автором самостійно.

В основі наведених характеристик управління природоохоронною діяльністю лежать певні особливості, зумовлені суб'єктним складом, специфікою та мотивацією його діяльності і т.ін., зокрема, управління природоохоронною діяльністю є обов'язковою у своїй основі діяльністю, яка здійснюється як органами державної влади (в рамках посадових обов'язків та інструкцій, що зумовлює виникнення супутніх тенденцій – формалізації, консервативності), так і економічними суб'єктами; управління в галузі природоохорони є зовні мотивованою діяльністю, зумовленою вимогами природоохоронного законодавства, що трансформується, як правило, у переважання процесу управління природоохоронною діяльністю над її результатом [131; 132].

Регулювання необхідно розуміти як процес, що забезпечує потрібні значення істотних показників у функціонуванні об'єкта управління на основі визначених форм і методів впливу. Зарубіжна практика свідчить, що імплементація природоохоронного курсу потребує ефективного використання форм державного

впливу, які лежать в основі поділу методів державного регулювання на методи прямого і непрямого впливу. Система засобів державного впливу на здійснення природоохоронної діяльності в Україні може бути класифікована за критерієм меж та характеру втручання держави в її здійснення наступним чином (рис. 1.2.).



Рис. 1.2. Засоби державного впливу на процес природоохоронної діяльності¹

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Засоби прямого державного впливу на процес природоохоронної діяльності справляють безпосередній вплив на діяльність суб'єктів господарювання-екодеструкторів і передбачають реалізацію державних заходів природоохоронного характеру та заходів примусу суб'єктів господарювання до здійснення природоохоронної діяльності.

Реалізація державних заходів природоохоронного характеру має на меті здійснення державного екологічного моніторингу та моніторингу природоохоронної діяльності суб'єктів господарювання; виконання природоохоронних заходів, наприклад, таких, як будівництво очисних споруд,

утримання та облаштування територій, що знаходяться під охороною держави (заповідників, національних парків та ін.); організацію інформаційного забезпечення природоохоронної діяльності і т. ін.

Заходи примусу суб'єктів господарювання до здійснення природоохоронної діяльності включають: здійснення обов'язкової екологічної експертизи; розробку і використання екологічних нормативів та системи стандартів (виробничих, стандартів на продукти, стандартів на емісію та стандартів якості навколишнього природного середовища); реалізацію дозвільної або обмежувальної діяльності; справляння зборів за забруднення навколишнього природного середовища; використання системи санкцій за порушення природоохоронного законодавства та ін.

Засоби непрямого (опосередкованого) державного впливу на процес природоохоронної діяльності покликані впливати на учасників екодеструктивної діяльності через певні механізми, взаємини та створення для них мотиваційних умов, і передбачають здійснення: державного економічного регулювання природоохоронної діяльності та заходів заохочення суб'єктів господарювання до здійснення природоохоронної діяльності.

Державне економічне регулювання природоохоронної діяльності суб'єктів господарювання здійснюється через надання інвестиційних субсидій місцевим органам влади та приватним структурам; здійснення пільгового кредитування та оподаткування, використання амортизаційної політики, зокрема, політики прискореної амортизації природоохоронного обладнання, екологічної техніки тощо.

Заходи заохочення суб'єктів господарювання до здійснення природоохоронної діяльності передбачають проведення екологічного аудиту, здійснення екологічного страхування, реалізацію механізму купівлі-продажу дозволів на забруднення навколишнього природного середовища та ін.

Необхідність державного регулювання природоохоронної діяльності, підсилюється особливостями екологічної ситуації в Україні. Зокрема, становлення ринку відбувається в період уже сформованої складної екологічної ситуації, стабілізація та покращення якої є невідкладним; локальний, а також регіональний

характер прояву наслідків негативного впливу на стан навколишнього середовища при будь-яких соціально-економічних і політичних умовах вимагає погоджених зусиль адміністративних одиниць, окремих галузей і підприємств, особливо тих, що знаходяться в зоні підвищеної екологічної небезпеки; в рамках індикативного планування цілеспрямованих дій у регіоні можливе застосування інструментів регулювання, що не утискають прав економічної самостійності суб'єктів природокористування [110].

Покладений в основу класифікації методів державного і загальнонаціонального регулювання природоохоронної діяльності критерій обраних засобів впливу, дозволяє класифікувати їх на правові, адміністративні і економічні.

Правове регулювання природоохоронної діяльності забезпечується шляхом прийняття законів і законодавчих актів. Крім того, правові методи регламентовані Указами Президента, нормативними актами уряду (декретами, постановами). Вони також передбачають вироблення механізму їх реалізації і контролю.

За роки становлення незалежності України та здійснення роботи по формуванню правового регулювання ринкових відносин було значно вдосконалено систему екологічного законодавства, яка включає такі основні блоки законодавчого та підзаконного регулювання: Конституційне регулювання екологічних правовідносин; еколого-правове регулювання; регулювання екологічних правовідносин еколого-правовими нормами різних галузей законодавства; міжнародно-правове регулювання; регулювання екологічних правовідносин нормами забезпечувальних галузей законодавства [89].

Арсенал використовуваних адміністративних методів включає:

1) Ліцензування, яке полягає у здійсненні дозвільної діяльності, що ґрунтується на видачі суб'єктам підприємницької діяльності дозволів на здійснення окремих видів підприємницької діяльності.

Реалізація дозвільної діяльності в природоохоронній сфері передбачає видачу дозволів на спеціальне використання природних ресурсів (засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних

природних ресурсів в межах затверджених лімітів) та на викиди, скиди і розміщення відходів у навколишньому природному середовищі.

З метою впорядкування використання природних ресурсів постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992р. №459 затверджено Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, які надаються підприємствам, установам, організаціям і громадянам. Чинним положенням [27] до видів природних ресурсів, на які видається дозвіл на спеціальне використання, включено: територіальні та внутрішні морські води; природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; підземні води; поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; тварин, в тому числі риби, водні безхребетні та морські ссавці, які перебувають у стані природної волі, а також інші об'єкти тваринного світу, віднесені до природних ресурсів згальнодержавного значення; природні ресурси в межах території та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; види тварин і рослин, занесені до Червоної книги України; корисні копалини, за винятком загальнопоширених; природні ресурси місцевого значення.

Дозволи на викиди, скиди та розміщення відходів у навколишньому природному середовищі – це офіційні документи, які засвідчують право підприємств, установ, організацій на здійснення викидів, скидів та розміщення відходів у навколишньому природному середовищі в межах затверджених лімітів [89].

2) Стандартизація означає встановлення єдиних й обов'язкових для всіх об'єктів даного рівня системи управління норм і вимог.

Державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного 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, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів. Екологічні стандарти розробляються і вводяться в дію відповідно до порядку, визначеного законодавством України [110].

Найважливішими екологічними стандартами є нормативи якості навколишнього середовища, що визначаються гранично допустимими концентраціями (ГДК) шкідливих речовин у навколишньому природному середовищі. ГДК – це екологічний норматив концентрації шкідливої речовини в навколишньому середовищі при постійному контакті або при впливі за певний проміжок часу, що не позначається на здоров'ї людини і не викликає несприятливих наслідків у нащадків [110]. ГДК затверджується для кожної з найбільш небезпечних речовин окремо і діє на території всієї країни. У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи ГДК забруднюючих речовин у доквіллі та інших шкідливих впливів на нього.

На основі ГДК і в залежності від ступеню впливу на навколишнє природне середовище, розраховуються два види кількісних нормативів допустимих викидів (скидів): гранично допустимі викиди (ГДВ) забруднюючих речовин в атмосферу і гранично допустимі скиди (ГДС) забруднюючих речовин у водні об'єкти. ГДВ – викид шкідливих речовин до атмосфери, що встановлюється для кожного джерела забруднення атмосфери за одиницю часу, перевищення якого веде до несприятливих впливів у навколишньому природному середовищі або є небезпечним для здоров'я людини і веде до перевищення ГДК [110]. ГДС – ліміт емісії стічних вод до навколишнього середовища з вмістом у них шкідливих домішок – встановлюється з урахуванням ГДК речовин у місцях водокористування.

Сутність екологічних нормативів, які закріплені у державних стандартах України, з'ясувала Ю.Шемчушенком, В.Дьомкіним та іншими вченими, які досліджували критерії, що лежать в основі оцінки навколишнього природного середовища. Стандарти, як один із основних інструментів екологічного регулювання, за критерієм застосування до навколишнього природного середовища, В.Дьомкін поділяє на такі категорії: виробничі стандарти, стандарти на продукти, стандарти на емісію, стандарти якості навколишнього природного середовища (табл. 1.6.).

Нормативи ГДК розглядаються як різновид екологічних стандартів; співвідношення екологічних стандартів та нормативів полягає у тому, що

стандарти становлять загальний і обов'язковий напрям єдиного підходу до визначення стану навколишнього природного середовища за допомогою встановлених правил, нормативів та інших заходів. Тобто, екологічні нормативи конкретизують стандарти при використанні і охороні природних ресурсів та захисті навколишнього середовища. Спільними домінантами останніх є те, що їх дотримання забезпечується примусовою силою держави.

Таблиця 1.6.

Категорії екологічних стандартів за В.Дьомкіним¹

№ п/п	Назва стандарту	Зміст
1.	Виробничі стандарти	Встановлюють екологічні вимоги до обладнання та технологій, що використовуються у виробництві або видобутку природних ресурсів. До цієї категорії стандартів належать вимоги щодо встановлення природоохоронного та очисного обладнання, заборони на використання екологічно небезпечних речовин (наприклад, озоноруйнуючих) або імпорт (експорт) небезпечних відходів тощо. До визначеного виду стандартів можна віднести стандарти системи екологічного менеджменту (наприклад, ISO 14001).
2.	Стандарти на продукти	Виокремлюють вимоги фізичного та хімічного складу продуктів виробництва (наприклад, вмісту сірки у пальному) щодо поводження з цими продуктами, зберігання, пакування, транспортування, екологічного маркування продуктів тощо.
3.	Стандарти на емісію	Визначають склад і обсяг забруднюючих речовин, які можна викинути (скинути) джерелом забруднення. Дані стандарти варіюються залежно від місця розташування об'єкта забруднення, природних та кліматичних умов, а також залежно від того, який компонент навколишнього природного середовища приймає емісію.
4.	Стандарти якості навколишнього природного середовища	Встановлюють гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у компонентах навколишнього природного середовища (наприклад, концентрація сірчаного ангідриду в повітрі, заліза – у воді). Залежно від галузі використання природних ресурсів стандарти можуть змінюватись (приміром, різні вимоги встановлюються щодо якості води у водоймах рибогосподарського використання та питної води).

¹Примітка. Сформовано на основі джерела [88].

3) Система санкцій ґрунтується на застосуванні державою і законодавством заходів, дія яких направлена проти порушення або невиконання суб'єктами господарювання - екодеструкторами встановлених умов діяльності. В якості економічних санкцій, що можуть встановлюватись державою в природоохоронній сфері, є штрафи (наприклад, за перевищення викидів в атмосферу), пеня (наприклад, за прострочку по сплаті збору за забруднення навколишнього середовища), вилучення виручки від незаконної діяльності до бюджету (наприклад, незаконно добуті в природі ресурси та виготовлена з них продукція підлягають безоплатному вилученню, а знаряддя правопорушення — конфіскації;

одержані від їх реалізації доходи спрямовуються в фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів).

4) Екологічна експертиза виступає важливим інструментом інтеграції екологічних вимог з процесами планування та прийняття рішень.

Так, М.Камлик під екологічною експертизою розуміє такий вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі і 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 відповідальність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [180].

Екологічну експертизу можна розглядати в двох аспектах: перший – полягає у розгляді її як процесу, зміст якого полягає в оцінці майбутнього стану навколишнього середовища на основі думки експертів та громадськості; другий аспект ґрунтується на розгляді екологічної експертизи як процедури складання документа, котрий містить висновок про доцільність (чи недоцільність) реалізації конкретного екологічного проекту. Метою прийняття цього документу є надання суб'єктам ринку безпосередньої допомоги в реалізації найбільш правильного управлінського рішення.

Українським законодавством передбачається здійснення державної, громадської та інших видів екологічної експертизи. Проведення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Міністерства охорони здоров'я України. Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання, громадської та іншої екологічної експертизи – мають рекомендаційний характер.

Загалом, проведення екологічної експертизи є обов'язковим у процесі законотворчої, інвестиційної, управлінської, господарської та іншої діяльності, що справляє негативний антропогенний тиск на довкілля. Її метою є запобігання або послаблення негативного впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеню екологічної безпеки господарської та природоперетворюючої діяльності суспільства і екологічної ситуації на окремих територіальних утвореннях і об'єктах.

Основними завданнями екологічної експертизи є: визначення ступеня екологічного ризику і екологічної безпеки запланованої та здійснюваної діяльності; організація комплексної науково-обґрунтованої оцінки об'єктів екологічної експертизи; встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства, будівельним нормам і правилам; оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан довкілля і якість природних ресурсів; оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності щодо охорони навколишнього природного середовища; підготовка об'єктивних, всебічно обґрунтованих висновків екологічної експертизи [180].

5) Державний моніторинг навколишнього природного середовища – це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень [89]. Згідно положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998р. №391 [18], система державного моніторингу навколишнього природного середовища України створюється з дотриманням міжнародних вимог і є сумісною з аналогічними міжнародними системами.

Незважаючи на те, що адміністративні інструменти належать до превентивних методів, тобто таких, які запобігають (або прагнуть запобігти) забрудненню навколишнього природного середовища, зауважимо, що в умовах монопольного та технологічно застарілого виробництва, окремі адміністративні впливи, такі як, наприклад, обмежувальні та заборонні заходи можуть

застосовуватись по відношенню до незначної кількості виробництв, зокрема, тих, які не справляють безпосереднього впливу на рівень споживання населення.

Реалії ринкового реформування та необхідність пошуку можливостей заохочення ринкових суб'єктів до послаблення антропогенного пресингу на навколишнє природне середовище, свідчать про необхідність та доцільність використання економічних методів. Л.Мельник, досліджуючи структуру економічного механізму охорони навколишнього природного середовища, у його складі виділяє інструменти впливу на матеріальні інтереси суб'єктів господарювання, представлені у додатку Д.

Дослідження проблем функціонування організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю на регіональному рівні пов'язано з необхідністю вирішення проблеми розподілу функцій між центральними органами управління і органами місцевого самоврядування щодо здійснення природоохоронної діяльності.

Суб'єктний склад природоохоронної діяльності формує система суб'єктів впливу, які здійснюють управління та регулювання природоохорони.

За функціональним критерієм суб'єкти, що здійснюють природоохоронну діяльність, поділяються на органи загального державного екологічного управління та органи спеціального державного екологічного управління.

Органи загального державного управління – це уповноважені законодавчими актами органи державної виконавчої влади, які крім функцій загальнодержавного управління виконують функції щодо формування й забезпечення реалізації державної екологічної політики, визначення правових основ регулювання екологічних правовідносин, здійснення контролю за додержанням екологічного законодавства [93]. До цих органів належать: Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки та оборони України, Кабінет Міністрів України, Представництво Президента в АР Крим, Рада Міністрів АР Крим, Верховна Рада АР Крим, обласні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, районні державні адміністрації,

районні в АР Крим державні адміністрації, районні в м. Києві державні адміністрації, районні в м. Севастополі державні адміністрації.

До органів спеціального державного екологічного управління, які реалізують конкретні (цільові) функції екологічного (природоохоронного) управління і регулювання належать: Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Державний комітет природних ресурсів, Державна екологічна інспекція, Державна служба заповідної справи, обласні Державні управління екології та природних ресурсів, Державні управління екології та природних ресурсів у містах Києві та Севастополі, Республіканський комітет АР Крим з екології та природних ресурсів, Державна екологічна інспекція Республіканського комітету АР Крим з екології та природних ресурсів, Державні екологічні інспекції Державних управлінь екології та природних ресурсів по областях, Державні екологічні інспекції в містах Києві та Севастополі.

Система органів управління, що здійснюють регулювання природоохоронної діяльності, характеризується: розгалуженістю, яка визначається потребою як комплексного, так і диференційованого підходів до справи природоохорони; невизначеністю у виборі остаточного варіанта побудови оргструктури управління спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (у 1999 році на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і низки державних комітетів було створено Міністерство екології та природних ресурсів України, яке у 2004 році було реорганізоване у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України) та високою частотою його реорганізації (з метою поступового підвищення ефективності функціонування управлінь Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України впродовж 1997-1998р.р. двічі відбувалися зміни у його структурі). Реорганізація у 2004 році Міністерства екології та природних ресурсів України у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України привнесла чіткість у розподіл функцій управління і

регулювання між ними, виключила можливість здійснення цих двох функцій одним міністерством та усунула ситуацію, за якої відповідний орган (вказане вище міністерство) сам би себе контролював. Нормативно-правовою базою такої реорганізації стали: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2004р. № 792 “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” [12] і Укази Президента України „Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів” [19] та „Про Положення про Державний комітет природних ресурсів України” [20]. Так, відповідно до Указу Президента України „Про Положення про Державний комітет природних ресурсів України”, Державний комітет природних ресурсів отримав ряд повноважень, що відносилися до компетенції Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Також цьому органу були передані повноваження з управління державними корпоративними правами Національної акціонерної компанії „Надра України” та підпорядковані Державна служба геодезії, картографії та кадастру, Державна служба заповідної справи, Державна геологічна служба та Державний гемологічний центр України. Таким чином, зазначеною Постановою вносяться зміни, пов’язані з заміною в нормативних документах назви Міністерства екології та природних ресурсів України та органів згаданих вище, на Державний комітет природних ресурсів України з закріпленням відповідних функцій. У результаті впроваджених змін функції державного управління і державного регулювання природними ресурсами було розподілено між двома незалежними відомствами. Функції державного регулювання (видача ліцензій на природокористування, квотування використання природних ресурсів, визначення нормативів використання природних ресурсів та ін.), пов’язані з поведженням та використанням природних ресурсів було покладено на Державний комітет природних ресурсів України, тоді як функції управління природними ресурсами – на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (контроль за використанням ліцензійних умов, контроль за дотриманням норм екологічного законодавства та ін.).

Організаційні і економічні особливості природоохоронної сфери визначаються загальними тенденціями розвитку економіки і механізмів управління. Аналіз закономірностей розвитку ринку на початку XXI століття свідчить, що для економіки зарубіжних країн характерні такі тенденції: розвиток підприємництва; збільшення частки приватної власності; регіоналізація управління з паралельним посиленням економічної бази регіональних органів управління; розподіл економічних функцій між різними рівнями влади; формування соціальних рамок ринкового регулювання.

Світовий досвід показує, що організаційно-правова структура регулювання природоохоронної діяльності на національному, регіональному та місцевому рівнях визначає зміст організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю, зокрема: участь державних і місцевих органів управління в організації природоохорони; функціонування інститутів громадського регулювання природоохоронної діяльності; розвиток ринкових форм регулювання сфери природоохорони з боку державних і ринкових інституційних структур.

Грунтуючись на загальних підходах до проблем управління, відображених у роботі А.Мельник [151], можемо констатувати, що у проблемі організації управління природоохоронною діяльністю слід розрізняти методи організації управління природоохоронною діяльністю та організаційну форму природоохоронної діяльності. Конституційний базис країни, унітарність чи федеральність системи визначають методи організації управління природоохоронною діяльністю. В унітарних державах (Великобританія, Данія, Швеція) вони визначаються переважно Національним урядом та Конституцією. Розподіл повноважень між національним, місцевим та ін. рівнями передбачається в федеральних державах (США, Німеччина, Канада).

В Україні організаційній формі природоохоронної діяльності, яка сформована за функціональними ознаками, притаманні багатогалузевість та централізація. Багатогалузевість, як організаційна форма природоохоронної діяльності, полягає у розподілі функцій державного регулювання, контролю, моніторингової діяльності між Міністерством охорони навколишнього природного середовища та іншими

міністерствами, державними комітетами, департаментами, їх підрозділами на місцевому рівні, які здійснюють регулювання в розрізі окремих галузей.

Функціональний механізм природоохоронної діяльності, який сформувався в умовах командно-адміністративної економіки, характеризується орієнтацією на державну форму власності в екологічній сфері, зокрема, сфері поводження з природними ресурсами; ієрархічною багаторівневою організаційною структурою органів управління в природоохоронній галузі, наскрізною бюрократично-адміністративною підлеглистю; доведенням до усіх рівнів і ланок управління планових завдань; централізованим фінансуванням охорони навколишнього природного середовища; прийняттям законів за межами етнічної України; „державною доцільністю” у здійсненні природоохоронних дій; функціонуванням поряд із юридично закріпленими нормами щодо навколишнього середовища постанов та розпоряджень Центрального комітету Комуністичної партії Радянського Союзу, які по суті мали силу закону. Це вилилося у формування системи юридичного двовладдя, коли воля бюрократичної машини переважала над формально закріпленими юридичними законами.

Трансформація організаційних структур управління в умовах економічних реформ в Україні сформувала базу для побудови, забезпечення функціонування та розвитку нового організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю в економіці перехідного періоду. При цьому необхідно удосконалити функціональну структуру цього механізму (узгодження здійснюваної природоохоронної діяльності з потребами і ресурсним забезпеченням); оптимізувати ієрархічну організаційну структуру (наприклад, систему рівнів управління та взаємовідносини між ними); визначити перелік структурно-функціональних складових (планування, програмування і т.п.).

Вітчизняний досвід свідчить, що люди ще погано розуміють неминучість і глибину екологічної кризи, яка насувається. Досить поширеною є переконаність у тому, що для стабілізації екологічної ситуації вистачить і локальних заходів – запровадження безвідходних технологій, утилізації сміття. Причому, навіть люди, які займаються конкретною організаційною діяльністю в галузі планетарної

екології, розглядають її як ординарний бізнес, підпорядкований власним інтересам і прийнятим політичним стандартам [167]. Однак, наведеного недостатньо для подолання труднощів на шляху виживання людства. Необхідно визнати екологічну проблематику як таку, що має безперечний і безумовний пріоритет серед інших. А розроблення і впровадження належного організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю повинно стати визначальною передумовою покращення екологічної ситуації як на загальнодержавному рівні, так і на рівні регіонів. Організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю повинен базуватися на наступних принципах: переходу від державного централізованого регулювання природоохоронної діяльності до регіонального та місцевого демократичного регулювання, врахування національних та регіональних особливостей розвитку у реалізації природоохоронної політики на усіх рівнях; визначення рамок оптимальності застосування адміністративних методів регулювання; розумної достатності в державному і регіональному регулюванні, адекватності використання регуляторів і засобів впливу реально існуючому стану розвитку ринкових відносин, сформованій еколого-економічній ситуації.

Запровадження вказаних принципів вимагає оцінки механізмів реалізації основних завдань з боку організаційних структур управління природоохоронною діяльністю.

1.3. Методологічний інструментарій дослідження механізмів управління природоохоронною діяльністю

Особливості здійснення природоохоронної діяльності за умов перехідного періоду до ринку, складність організації управління нею в масштабах країни в цілому та її регіонів, неоднозначність розвитку останньої зумовлюють необхідність виокремлення та формування підходів, принципів та прийомів дослідження, застосування арсеналу методів, використання категоріально-понятійного апарату пізнання щодо їх дослідження. Поряд із наявними розробками в сфері методики та методології дослідження механізмів управління природоохоронною діяльністю

на загальнодержавному та місцевому рівнях в умовах переходу до ринку (М.Голубець, М.Долішній, В.Трегобчук, Ю.Ніколаєв та ін.), залишається ряд проблем, які торкаються вивчення окремих складових реалізації і розвитку регулювання природоохоронної діяльності, багатоваріантності вибору механізмів, методів та засобів її здійснення, неоднозначності та особливостей управління досліджуваним об'єктом. Зосередження уваги на цих проблемних точках, використання теоретичних основ дослідження та вивчення практичних підсумків функціонування об'єкта, визначають напрям дослідження сутності проблеми, формування методологічних принципів дослідження процесів та явищ.

Метод (від грец. *methodos* – шлях до чогось) – спосіб, одержання вірогідних знань; сукупність застосовуваних прийомів, процедур і операцій для емпіричного і теоретичного пізнання реальності [141].

Методика теоретичного та практичного з'ясування сутності об'єкта дисертаційного дослідження є загальним способом та засобом дослідження мети, упорядкованою та етапною діяльністю з різностороннього віддзеркалення предмета, об'єкта у категоріях екологічної та економічної наук, множиною правил та прийомів пізнання, трансформування реального стану відповідно до визначених цілей та завдань еколого-економічного розвитку.

Необхідність міждисциплінарного характеру дослідження механізмів управління природоохоронною діяльністю як джерела оптимізації взаємодії суспільства і природного середовища, визначається ситуацією, згідно з якою природоохоронна діяльність здійснюється в умовах трансформування соціально-економічної системи, знаходить своє відображення у використанні множини методів філософського пізнання, оцінці тенденцій та динаміки розвитку об'єкта дослідження в умовах транзитивної економіки, напрацюванні рекомендацій щодо покращення його функціонування, і зумовлює необхідність синтезу прийомів та теоретичних і емпіричних рівнів досягнень різних наук – інженерно-технічних, економічної теорії, соціології та демографії, правознавства, екологічного менеджменту і маркетингу, статистики, фінансів, оподаткування, макро- і мікроекономіки, регіональної економіки. Як вірно вказує С.Валентей, “Компоненти навколишнього середовища об'єднує велика кількість зв'язків з

іншими системами штучного і природного походження... Це доводить, що проблема навколишнього середовища не може бути вирішена шляхом дослідження окремих біологічних, економічних, соціально-гігієнічних, демографічних та інших її аспектів з наступним їх підсумовуванням. Очевидно, має бути сформована єдина теорія, яка дасть змогу виробити принципи єдиної екологічної політики, що можливо лише в разі створення цілісної картини того, що відбувається”[56, С.47-48].

Виходячи із зазначеного, в ході написання роботи за основу взято спектр філософських та загальнонаукових принципів пізнання, які забезпечують об’єктивне дослідження функціонування та розвитку об’єкта.

При написанні дисертаційної роботи були використані наступні філософські принципи: системності, взаємозв’язку та розвитку еколого-економічних явищ, єдності та боротьби протилежностей, трансформації кількісних змін в якісні, заперечення-заперечення, історичної і логічної єдності, які ми пропонуємо розглядати у вигляді таблиці 1.7.

Таблиця 1.7.

Філософські принципи дослідження механізмів регулювання природоохоронної діяльності регіону¹

Принцип	Зміст принципу
1. Принцип системності	Полягає у тому, що в ході розгляду процесів та явищ незаперечною є наявність внутрішнього середовища об’єкта, а обов’язковим – врахування взаємозв’язків внутрішніх змінних та чинників зовнішнього середовища, зміни однієї з яких призводять (або можуть призвести) до зміни форми та змісту усіх (або деяких інших) внутрішніх змінних. На стан об’єкта дослідження постійно справляють вплив чинники зовнішнього середовища, які різняться різною періодичністю та інтенсивністю, аналогічно як розвиток об’єкта безумовно впливає на складові соціально-економічної системи (погодженість усіх граней управління природоохоронною діяльністю як між собою, так і з станом економіки). Такий підхід до виміру зв’язків у системі “суспільство-природа” показав наявність складної системи соціальних, економічних та екологічних відносин, які реалізуються через суспільство, його природоохоронну діяльність та управління останньою шляхом державних і недержавних впливів. Принцип системності поєднує числові та евристичні оцінки, внутрішнє та зовнішнє оцінювання (оцінки виконавців та вищестоящих органів).
2. Принцип взаємозв’язку та розвитку еколого-економічних явищ	Полягає у тому, що еколого-економічні явища і процеси потребують всебічного врахування і розгляду без відриву від конкретно-історичних обставин, в динаміці як у часі, так і в просторі (корелювання розвитку продуктивних сил з природно-ресурсним потенціалом, аналіз економічного росту і забруднення навколишнього природного середовища, взаємозв’язків між механізмами управління природоохороною та наслідками їх дії, врахування впливу екологічних рухів, визнання факту екологізації політики, неможливість ізольованого саморозвитку). Значимість принципу розвитку, на думку Е.Піанка, полягає в тому, що “Екологічні проблеми часто буває вигідно розглядати з позицій еволюції теорії, так само як еволюційні проблеми виявляється корисно проаналізувати з точки зору екології” [178, С.25].

	Такий принцип орієнтує на використання у ході дослідження прогнозування із складовими – передбачення та пропонування, оцінка майбутнього стану та функціонуючих механізмів управління природоохоронною діяльністю, використання методів планології задля забезпечення розвитку вищевказаних механізмів у перспективі.
3. Принцип єдності та боротьби протилежностей	Зорієнтований на те, що низький рівень та неефективні механізми управління природоохоронною діяльністю повинні самозруйнуватися завдяки протиріччям, які є джерелом розвитку і формування нової системи природоохорони (об'єктивна потреба у формуванні ринку екологічних послуг, переміщення центру ваги з використання переважно адміністративних впливів до економічних).
4. Принцип трансформації кількісних змін в якісні	Грунтується на тому, що виникнення нової якості супроводжується створенням простору для нових кількісних змін. Розвиток еколого-економічних явищ в сфері охорони довкілля здійснюється по наростаючій до певної величини, після чого об'єкт переходить у нову якість, яка, в свою чергу, забезпечує можливості нового кількісного зростання.
5. Принцип заперечення-заперечення	Відповідно до цього принципу, процеси становлення, функціонування, розвитку природоохоронної діяльності відбуваються по висхідній – від простого до складного, від нижчого до вищого, від простішого до складнішого, від одного до іншого заперечення. Етапність розвитку досліджуваного об'єкта досягається шляхом переходу до нової якості, із запереченням попередньої, яка, в свою чергу, заперечила стару якість. Удосконалення механізмів управління природоохороною починається з моменту, коли стара система управління природоохоронною діяльністю зазнає впливу зі сторони нової, так як “більш організована біотична система у своєму розвитку є потенційною загрозою для менш організованих систем”, що зводиться до постійного подолання суперечності суспільства і природи і “відродження у новому, можливо, більш глибокому вигляді” [214, С.137].
6. Принцип історичної і логічної єдності	Єдність категорій історичне і логічне проявляється у тому, що перше – віддзеркалює екологічні процеси, які мають (мали) місце в історичній реальності, передбачає врахування історичної послідовності та однонаправленості розвитку відносин між суспільством та довкіллям, а друге – акцентує увагу на дії еколого-економічних законів та об'єктивних закономірностей, причому, процеси зміни управління природоохоронною діяльністю підпадають під “юрисдикцію” історії, в той час як забезпечення оптимізації останніх – є прерогативою логіки. Принцип історичної і логічної єдності пропонує вивчення управління природоохороною в системі ретроспективного (п'ять і більше років), оперативного (до одного року) та перспективного аналізу (аналітичні дослідження процесів, що відбуваються в галузях промисловості; реалістичні – розробка та реалізація регіональних програм та нормативні – формування рекомендаційних варіантів розвитку – прогнози [151, С.75]), що в результаті дозволяє оцінити якісні та кількісні параметри управління природоохоронною діяльністю в минулому, теперішньому і майбутньому, зробити висновки про тенденції, динаміку та фактори впливу на останню, визначити природоохоронний потенціал на перспективний період.

¹Примітка. Складено з використанням джерел [178; 214; 151]

Систему загальнонаукових принципів дослідження регулювання природоохоронної діяльності, якими ми керувались при написанні роботи (цілісності, комплексності, динамічності, стійкого (усталеного) розвитку, правового регламентування, соціальної пріоритетності, суспільної доцільності, диференційованості, єдності у просторі і часі, біосферизму, наукової обґрунтованості, єдності теорії і практики, керованості еколого-економічними формуваннями, збереження та розвитку конкурентних переваг об'єкта, пріоритетності екологічної безпеки, відтворення життєзабезпечувальної системи, оптимальності, порівнянності альтернативних варіантів рішень при їх відборі, обмеженості природоресурсного

потенціалу, етапності у забезпеченні екобезпеки та здійсненні природоохоронної діяльності, ієрархічності та прийнятності ризику), відображено в табл. 1.8.

Таблиця 1.8.

Групування загальнонаукових принципів дослідження механізмів регулювання природоохоронної діяльності регіону¹

Принцип	Зміст принципу
1. Принцип цілісності	Для будь-якого предмета визначальним є його зміст, у якому відображається суть і способом існування якого є форма, яка не лише залежить від змісту, але й активно впливає на нього, сповільнюючи або стимулюючи розвиток останнього (зміст попереджувальних і компенсаційних витрат у командно-адміністративній та ринковій економічних системах функціонування економіки – різний. Для поліпшення економічних відносин добір та вдосконалення форм є значимим). Принцип передбачає застосування у дослідженні структурно-функціонального аспекту, згідно якого складові системи підлягають не відокремленому, ізольованому розгляду, а у взаємозв'язку, взаємовпливу та взаємозалежності з протікаючими процесами, так само як “не можна визначити властивості оптимального для людини навколишнього середовища, якщо враховувати лише людину” [107, С.264].
2. Принцип комплексності	Полягає у врахуванні спільної, загальної, а не поодинокі дії факторів впливу (спільна дія забруднювачів довкілля суттєво відрізняється від розрізної дії кожного з них, оскільки дія сукупності факторів є відчутнішою ніж їх проста арифметична сума). Суспільний прогрес неможливий без здійснення природоохорони із цілеспрямованою зміною у механізмах і методах управління, у принципах господарювання, необхідно не лише враховувати окремі ефекти соціального і природного процесів розвитку, а їх спільний, синергетичний ефект розвитку.
3. Принцип динамічності	Відображається у врахуванні постійних і безперервних змін у розвитку явищ, процесів, що складають зміст управління природоохоронною діяльністю. Зазначений принцип передбачає врахування змін систем функціонування економіки, стану навколишнього природного середовища, динаміки факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, а також ретроспективний аналіз досліджуваного об'єкта, який через з'ясування особливостей сучасного стану останнього, дає можливість виокремити тенденції та напрями розвитку, удосконалення досліджуваного об'єкта, спрогнозувати перспективи управління та регулювання предмета і об'єкта дослідження.
4. Принцип стійкого (усталеного) розвитку	Є логічним продовженням принципу взаємозв'язку та розвитку еколого-економічних явищ і спрямований на розроблення стратегії стійкого розвитку, яка б усунула конфлікт інтересів теперішнього і майбутнього поколінь, змінила вектор еколого-економічного розвитку та забезпечила реальні перспективи тривкості останнього в майбутньому.
5. Принцип правового регулювання	Полягає у необхідності економіко-правового врегулювання процесів управління природоохоронною діяльністю, безумовному дотриманні законодавчих та нормативно-правових актів природоохоронного характеру.
6. Принцип соціальної пріоритетності	Полягає у першочерговості та пріоритетності соціальної складової в процесі регулювання природоохоронної діяльності на усіх рівнях (якості життя, забезпечення належного стану природного середовища).
7. Принцип суспільної доцільності	Ґрунтується на тому, що в основу проблеми природоохоронної діяльності має бути покладено соціальний, а не економічний критерій доцільності. “Необхідність такого підходу визначається тим, що по-перше, використання економічних методів дає надто великий простір для довільного тлумачення отриманих результатів. По-друге, досить часто доцільність економічна вступає в суперечність з екологічною доцільністю прийняття того чи іншого народногосподарського рішення” [56, С.56].
8. Принцип диференційованості	Передбачає врахування національних, регіональних, демографічних особливостей розвитку у реалізації природоохоронної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.
9. Принцип єдності у просторі і часі	Означає розгляд процесу управління природоохоронної діяльності в просторово-часовій єдності, виявлення, врахування та нівелювання дії негативних факторів низької ефективності природоохоронних впливів і дій.
10. Принцип біосферизму	Ґрунтується на тому, що людина як біологічний вид, може існувати лише у біосферній системі, яка є і середовищем її проживання. Методична руйнація і приборкання останньої, втілення планів підкорення природного середовища свідчить про жорстокість суспільства та його-

	го природоперетворюючої діяльності і відсутність морального ставлення до природи, що обумовлює виключну актуальність подолання таких тенденцій в регулюванні природоохорони
11. Принцип наукової обґрунтованості	Полягає у врахуванні в процесі здійснення природоохоронної діяльності та прийняття рішень еколого-економічних законів, закономірностей суспільного розвитку та нових підходів.
12. Принцип єдності теорії і практики	Означає, що система природоохоронної діяльності повинна бути логічною, базуватися на принципах і методах управління, а рішення, через які забезпечується її функціонування та розвиток – розв'язувати одне із завдань практичного характеру.
13. Принцип керованості еколого-економічними формуваннями	Передбачає виокремлення в досліджуваному об'єкті керуючої (державно-владні структури, інституціональні формування, що забезпечують вплив на здійснення та можливості оптимізації природоохорони) та керованої (механізми управління природоохороною) систем дозволяє з врахуванням підсумків та результатів державно-управлінських та державно-регулюючих впливів зорієнтувати еколого-економічні процеси у необхідному напрямку.
14. Принцип збереження та розвитку конкурентних переваг об'єкта	Полягає у з'ясуванні сильних і слабких сторін системи управління природоохоронною діяльністю, виявленні їх прогнозованого стану, можливості сформувати стратегічні орієнтири розвитку та отримати очікувані переваги удосконалення останньої.
15. Принцип пріоритетності екологічної безпеки	Полягає у визнанні першочерговості забезпечення екобезпеки держави шляхом розвитку та удосконалення досліджуваного об'єкта. "Екологічні чинники впливають на всі показники якості життя, визначають основні властивості особистості. Через те забезпечення екобезпеки – сприятливого стану довкілля – має бути визнане пріоритетом суспільного розвитку"[137, С.14].
16. Принцип відтворення життєзабезпечувальної системи	Вплив та розвиток досліджуваного об'єкта повинен забезпечувати збереження та підтримання в належному стані екологічної системи.
17. Принцип оптимальності	Ґрунтується на тому, що будь-яка система не може збільшуватися або зменшуватися до нескінченності (вплив природоперетворюючої діяльності суспільства у певний момент зумовить незворотні екологічні зміни, кризу, катастрофу, використання адміністративного механізму управління природоохороною зумовить послаблення зацікавленості суб'єктів господарювання у здійсненні останньої, що призведе до актуалізації економічних впливів).
18. Принцип порівнянності альтернативних варіантів рішень при їх відборі	Означає, що можливі варіанти рішень підлягають порівнянності в розрізі факторів: час, споживачі послуг, фінансове та інформаційне забезпечення, культура, інфляція, персонал, технічні можливості, якість, екологічний ризик, інноваційна діяльність.
19. Принцип обмеженості природоресурсного потенціалу	Ґрунтується на тому, що будь-яка система та її складові не можуть існувати завжди (вичерпність природних ресурсів, якість навколишнього природного середовища). Розвиток та удосконалення досліджуваного об'єкта сповільнить наближення моменту вичерпання та зниження якості природоресурсного потенціалу.
20. Принцип етапності у забезпеченні екобезпеки та здійсненні природоохорони	Полягає у дослідженні об'єкта через призму заходів оперативного, тактичного і стратегічного "напрямоків попередження причин виникнення ситуацій, що провокують розвиток екологічних небезпек, попередження виникнення власне екологічних небезпек у випадках неможливості своєчасного усунення причин їх появи, і, нарешті, пом'якшення, нейтралізації наслідків поглиблення екологічних небезпек, здійснення стабілізаційних та компенсаційних заходів"[163, С.60].
21. Принцип ієрархічності та прийнятності ризику	Полягає у забезпеченні можливості визначення важливості, значимості об'єкта, проблем, виходячи з їх актуальності і масштабності, ступеню ризику, котрі обґрунтовуються обмеженістю природоресурсного потенціалу та необхідністю використання для розв'язання першочергових проблем. Виокремлення різновидів взаємозв'язків еколого-економічних явищ та процесів забезпечує формування рівнів ієрархії в регулюванні природоохоронної діяльності (поєднання централізації та децентралізації структур управління, взаємна участь державних і ринкових суб'єктів у процесі природоохорони). Ступінь ризику має місце за будь-яких обставин, особливо в умовах обмеженості фінансування та використання неефективних технологій та обладнання.

¹Примітка. Складено з використанням джерел [107; 56; 137; 163].

Реалізація системного підходу до проблеми взаємовідносин та взаємодії суспільства і навколишнього природного середовища полягає у виокремленні системоформуючих чинників та в аналізі багаторівневої структури взаємодії останніх. Дослідження взаємовідносин у системі “суспільство-навколишнє природне середовище” логічно провадити і через призму природного, і через призму суспільного, що обґрунтовується єдністю останніх. Функціонування підсистем відбувається на основі відмінних між собою законів і принципів, що зумовлює складність проведення системного аналізу та отримання “спільного” результату (різні поняття, пріоритети, одиниці виміру, підходи до питання сумісності економічного росту та забруднення довкілля). Кількісний вимір взаємозв’язків у системі “суспільство – навколишнє природне середовище”, раціональний погляд на нього може забезпечити підхід, зміст якого полягає в тому, що система “суспільство – навколишнє природне середовище” розвивається як за притаманними цій системі законами, так і законами, характерними для кожної складової. “При цьому, природні закони мають більш універсальний характер, оскільки багато з них діють і в суспільстві”[52, С.7-8]. Наведене визначає життєвість соціально-економічної системи за умови несуперечності законів, характерних для кожної із підсистем, послаблення суперечностей з навколишнім середовищем, що обґрунтовує необхідність розвитку та удосконалення системи регулювання природоохоронної діяльності.

Застосування методичного підходу, що використовується у теорії ієрархічних систем, дозволяє виокремити особливості системи управління і регулювання природоохоронної діяльності для її характеристики:

- багаторівнева і багатоцільова система з ієрархічною формою;
- складові елементи системи часто зазнають спонтанних, неконтрольованих впливів; характер зв’язку між компонентами системи складний;
- система управління і регулювання природоохоронної діяльності складається з численних підсистем, які різняться між собою ступенем складності, організаційною структурою, складом і характером елементів;

- системі управління і регулювання природоохорони притаманне: послідовне, вертикальне розташування складових підсистем; пріоритет втручання підсистеми верхнього рівня; залежність дій підсистеми верхнього рівня від здійснення функціональної діяльності підсистемами нижчого рівня.

Системний підхід у вивченні проблеми організації управління і регулювання природоохоронної діяльності дозволяє вирішувати комплекс завдань, до яких відносяться: проблема взаємозв'язку природоохорони з факторами впливу на її функціонування; відображення ув'язки структур по організації управління та регулювання природоохоронною діяльністю на національному, регіональному та місцевому рівнях; виокремлення системоутворюючих факторів здійснення організаційно-управлінських та регулюючих впливів на рівні регіону; вивчення та аналіз функціонального навантаження складових елементів механізмів управління і регулювання об'єктом дослідження.

Системність розгляду ґрунтується на використанні множини прийомів, способів системного аналізу, вектор яких направлений на виокремлення характеристик, особливостей, взаємозв'язків та взаємовпливів складових організації управління і регулювання природоохоронною діяльністю, виявлення та врахування суперечностей та проблематики функціонування об'єкта, забезпечення основ для процесу підготовки та прийняття управлінських рішень на різних ієрархічних рівнях.

Логічне впорядкування цілей організації управління і регулювання природоохороною є першоджерелом для пошуку оптимального варіанту розв'язання дискусійних аспектів, які виникають в ході здійснення природоохоронної діяльності. Тобто комплексний характер системного аналізу характеризується наявністю економічних, екологічних, організаційних, соціальних, технічних проблем та необхідністю прийняття управлінських рішень щодо їх розв'язання і зорієнтований на вирішення теоретичних і практичних завдань.

Складовою методу системного аналізу є структуризація, яка дозволяє розглядати досліджувану проблему в розрізі складових елементів з їх подальшим аналізом та оцінкою значимості за предметною та функціональною рисами, а також за

принципом врахування усіх факторів впливу. Предметна та функціональна риси можуть бути відображені у вигляді структурованих (кількісні характеристики, виражені у вигляді математичних формул), неструктурованих (якісне вираження досліджуваних явищ та процесів, що віддзеркалилося у наведенні власних підходів, способів, механізмів, важелів та інструментів вирішення проблем) та комбінованих (поєднання кількісних та якісних оцінок, критеріїв) показників.

У роботі доцільним є застосування прийомів та методів порівняльного аналізу, що пронизують рівні: проведення оцінок в розрізі локальних ознак (метод статистичних порівнянь, співставлення планових і фактичних результатів, метод нормативних оцінок, співставлення із світовими досягненнями) та здійснення комплексних оцінок (комплексний показник виступає інструментом для оцінки множини якісних ознак). Загалом, названий метод використовується з метою виявлення відхилень фактичного стану системи від бажаного із паралельним з'ясуванням причин їх незбігання (коефіцієнт концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1 км² території України і її регіонів).

Тоді як метод системного аналізу дозволяє розглядати об'єкт і предмет дослідження як окремі підсистеми з метою їх послідовного вивчення, – метод синтезу забезпечує можливість уявного об'єднання складових елементів досліджуваного об'єкта задля досягнення організаційної єдності та сформованості структури управління і регулювання природоохоронної діяльності на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Метод абстрагування, який також застосовується в дослідженні економічних процесів, дозволяє відволіктись від деяких несуттєвих властивостей об'єкта і одночасно зосереджувати основну увагу на тих властивостях та відношеннях, що є безпосереднім предметом дослідження та яскравим проявом сутності механізму функціонування об'єкта [195, С.195]. Значна частина економічних категорій не підлягає виявленню шляхом безпосереднього спостереження (реалізація природоохоронних принципів “забруднювач платить”, “споживач платить”, які лежать в основі функціонування механізму збору за забруднення навколишнього природного середовища), що обумовлює застосування названого вище методу.

Інший аспект абстрагування – узагальнення полягає у “сходженні від абстрактного до конкретного”, що передбачає розгляд розрізнених явищ, процесів, фактів як системи останніх, пов’язаних загальною сутністю, характерними рисами, спільними домінантами з іншими аналогічними явищами і процесами.

У дисертаційній роботі важливим є застосування загальнонаукових методів індукції та дедукції. Індуктивний метод дозволяє одержати загальний висновок на базі розрізнених, поодиноких фактів (висновок про неефективність функціонування механізму збору за забруднення навколишнього природного середовища, ґрунтується на фактах про несвоєчасність індексації збору, нераціональних пропорціях його розподілу між національним, обласним та місцевими рівнями, неефективність використання коштів від збору). Дедукція дозволяє набути знань про складові об’єкта на основі загальних знань, положень (дані про обсяги викидів, скидів та розміщення відходів і їх частку у загальній сумі збору за забруднення довкілля формують уявлення про загальну картину забруднення навколишнього природного середовища).

Поряд із арсеналом загальнонаукових методів у роботі слід застосовувати і конкретно-наукові методи, зокрема, економіко-статистичний та економіко-математичний. Суть останніх полягає в одержанні інформаційних даних про стан об’єкта, виявити зв’язки і залежності між процесами і явищами, фактами і результатами (динаміка забруднення довкілля регіону залежно від збільшення обсягу виробництва, концентрація забруднюючих речовин на душу населення та на 1 км² території області).

Метод екстраполяції заснований на припущенні про безперервність розвитку більшості процесів економічного життя, адже, якщо для системи в минулому був характерним розвиток з певною постійністю та швидкістю, то є підстави вважати, що ця постійність чи прискорений розвиток залишаться незмінними і на певний період часу в майбутньому [195]. Разом з тим, метод не враховує дію факторів змінного зовнішнього середовища, що виключає абсолютизацію останнього у дисертаційній роботі (абсолютні прирости та темпи зростання викидів забруднюючих речовин в атмосферу).

Логіка написання наукової роботи та представлена методологія теоретичного і практичного дослідження зорієнтована на з'ясування, розкриття, висвітлення сутності об'єкта і предмета дослідження як єдиного цілого; виявлення спектру зв'язків у ньому, типізації останніх з ґрунтуванням на практичних результатах роботи. Наведений підхід до вивчення організації управління і регулювання природоохоронної діяльності сприяє об'єднанню теорії і практики, вимальовує та формує струнку, цілісну концепцію розвитку та удосконалення досліджуваного об'єкта на майбутнє.

Висновки до розділу I

1. Побудова демократичного суспільства та трансформаційні процеси в Україні потребують розв'язання ряду проблем, однією з яких є проблема охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. Сучасний стан соціально-економічного розвитку нашої держави характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому, регіональному та національному рівнях, яка характеризується як кризова, що зумовлено рядом причин.

2. Необхідність здійснення еколого-економічної політики зумовлена потребою забезпечення і підтримки сприятливих умов існування людини в природі та важливістю раціонального використання природних ресурсів. Еколого-економічна політика – це система пріоритетів, програмних заходів та ціленаправленої діяльності органів державної влади, інституцій ринкової інфраструктури та суб'єктів господарювання, через систему еколого-економічних заходів, яка спрямована на забезпечення економічної і екологічної безпеки держави та екологічних потреб населення, екологізацію державних функцій управління, господарської діяльності, суспільства в цілому, і яка враховує напрацьований світовий досвід, стан і особливості власного соціально-економічного розвитку та віддзеркалює перспективи національного розвитку країни.

3. Активні дії, спрямовані на покращення характеристик елементів природного середовища, в тому числі і відновлення їх якісних рис, описані у науковій літературі за допомогою понять “охорона природи”, “захист навколишнього

середовища” та “природоохоронна діяльність”. Під природоохоронною діяльністю розуміємо цілеспрямовану діяльність суспільства, його управлінських структур, що здійснюється з використанням системи методів, інструментів і важелів впливу і спрямована на збереження та оптимізацію якості навколишнього природного середовища та забезпечення сталого еколого-економічного розвитку.

4. Реалізація природоохоронної діяльності забезпечується через певний організаційно-економічний механізм. Під організаційно-економічним механізмом управління природоохоронною діяльністю будемо розуміти систему форм і методів свідомого впливу на об’єкт (процес природоохоронної діяльності), за допомогою якої суспільство, керуючись природоохоронними принципами і пріоритетами, досягає очікуваного ефекту, а також через яку здійснюється регулювання природоохоронної діяльності, забезпечується організування природоохорони та економічно і соціально виправдане функціонування її як єдиного цілого.

5. Регулювання виникає внаслідок того, що в результаті впливу множини зовнішніх і внутрішніх факторів у наявну організацію системи природоохоронної діяльності вносяться відповідні корективи. Зміни в системі природоохоронної діяльності можуть бути зумовлені постановкою нових задач, порушенням інформаційно-комунікативних зв’язків системи та ін. Завдання регулювання полягає у підтриманні та оптимізації стану впорядкованості керованої підсистеми.

Регулювання природоохоронної діяльності здійснюється з боку різних суб’єктів, в якості яких, загалом, виступають особи та інститути, які приймають практичні рішення щодо державного впливу на суб’єктів господарювання та їх природоперетворювальну діяльність і здатні їх здійснювати. Це зумовлює такі види регулювання природоохоронної діяльності: державне, громадське, інституціональне регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури.

6. Втручання держави у процеси організації управління і регулювання природоохоронної діяльності зумовлене: необхідністю оптимізації впливу екстерналій; потребою врахування негативних наслідків світового розвитку з ринковими механізмами надмірного споживання природних ресурсів; ідеологією держави, яка не дозволяє приватним інтересам здійснювати контроль над важливими для нації видами діяльності (наприклад, захист навколишнього

природного середовища). Зміст регулятивної діяльності держави розкривається через реалізацію цільової, регламентуючої (нормативної), коригуючої, обмежувальної, заборонної, інформаційної та соціальної функцій. Сутність і зміст управлінської діяльності, пов'язаної із здійсненням природоохоронних дій, реалізується через функції управління природоохоронною діяльністю, які за критерієм використовуваних напрямів управлінської діяльності суб'єктами екологічного управління класифіковано у дві групи: загальні та спеціальні.

7. Функціонування адміністративно-командної економіки характеризується значним розвитком державних інститутів поряд з нерозвиненістю інститутів ринкової інфраструктури і громадських інститутів та відсутністю (або формальністю) прав окремих соціальних верств і груп. Причинами, які зумовили нерозвиненість громадського регулювання природоохоронної діяльності та інституціонального регулювання з боку інститутів ринкової інфраструктури, стали: домінування державної власності, спосіб організації суспільного виробництва (наприклад, планове ведення господарства, домінування адміністративних методів впливу на суб'єктів ринку та ін.), низький рівень екологічної культури суспільства, низький рівень життя населення і т. ін.

8. Поряд із наявними розробками в сфері методики та методології дослідження механізмів управління природоохоронною діяльністю на загальнодержавному та місцевому рівнях в умовах переходу до ринку (М.Голубець, М.Долішній, В.Трегобчук, Ю.Ніколаєв та ін.), залишається ряд проблем, які торкаються вивчення окремих складових реалізації і розвитку природоохоронної діяльності, багатоваріантності вибору механізмів, методів і засобів її здійснення, неоднозначності та особливостей управління досліджуваним об'єктом. Зосередження уваги на цих проблемних точках, використання теоретичних основ дослідження та вивчення практичних підсумків функціонування об'єкта, визначають напрям дослідження сутності проблеми, формування методологічних принципів дослідження процесів та явищ.

Матеріали розділу опубліковані в [126; 131;132].

РОЗДІЛ II

АНАЛІТИЧНЕ ОЦІНЮВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

2.1 Моніторинг екологічних проблем регіону

В якості інтегральних термінів, що характеризують найбільш загальний процес негативного (антропогенного) впливу на природу в науковій літературі використовують поняття: екодеструктивна діяльність, порушення природного середовища, погіршення якості (навколишнього природного середовища). Під ними розуміють процеси впливу на людину і на природу, які зумовлюють соціальні, економічні та екологічні наслідки [156]. Одним із видів екодеструктивних процесів розглядається забруднення.

З метою зменшення (послаблення) впливу екодеструктивних процесів, запобігання погіршенню якості навколишнього природного середовища, для прогнозування екологічних змін у довкіллі та наслідків, до яких вони призведуть, а також для забезпечення обґрунтованості управлінських рішень, необхідна організація обліку антропогенних змін та їх проявів як на рівні держави, так і в окремих регіонах, що досягається шляхом здійснення екологічного моніторингу.

Екологічний моніторинг – це комплексна науково-інформаційна система спостережень, оцінки й прогнозування змін стану навколишнього середовища та живих організмів під впливом антропогенних факторів [99].

На думку В.Джигирей під екологічним моніторингом слід розуміти “систему спостереження, контролю, прогнозу та управління екологічними процесами” [82, С.141]. О.Царенко вважає, що “Державна система екомоніторингу довкілля є інтегрованою інформаційною системою, що здійснює збирання, збереження та обробку екологічної інформації для відомчої та комплексної оцінки і прогнозу стану природних середовищ, біоти та умов життєдіяльності, вироблення обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних соціальних, економічних та екологічних рішень на всіх рівнях державної виконавчої влади, удосконалення відповідних законодавчих актів, а також виконання зобов’язань України з міжнародних екологічних угод, програм, проектів і заходів” [218].

Недоліками наведених визначень є те, що в них екологічний моніторинг розглядається як система спостережень, оцінки, контролю, прогнозування змін стану навколишнього природного середовища і живих організмів під впливом антропогенних факторів та як система управління екологічними процесами без врахування необхідності вивчення і дослідження факторів антропогенного впливу, які, власне, і зумовлюють зміни у довкіллі, визначають необхідність прийняття відповідних рішень в сфері природоохорони.

На нашу думку, сутність поняття “*екологічний моніторинг*” полягає у врахуванні аспектів вивчення та дослідження факторів антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, змін, які вони зумовлюють, а також у здійсненні оцінки та прогнозування стану об’єктів спостереження з метою своєчасного прийняття рішень в сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення належної якості життя населення.

Науковцями (Л.Мельник, А.Запольський, О.Царенко, В.Джигирей та ін.) екологічний моніторинг розглядається як трьохрівнева система, важливе місце у якій посідає регіональний (або природно-господарський) моніторинг.

Під регіональним моніторингом слід розуміти постійне спостереження, оцінку і прогнозування змін стану довкілля регіону, як правило, у зв’язку з природоперетворюючою діяльністю людини, з метою розроблення пропозицій для реалізації соціально-економічних та екологічних рішень регіональними органами виконавчої влади.

Опираючись на таке визначення регіонального моніторингу, зазначимо, що сутність його розкривається через здійснення комплексних дій, спрямованих на:

- ідентифікацію регіональних екологічних проблем, зумовлених людською діяльністю, а також узагальнення результатів спостережень;
- виявлення змін у навколишньому природному середовищі регіону, викликаних впливом антропогенних факторів;
- оцінку екологічних проблем та прогнозування стану навколишнього природного середовища регіону.

Виходячи із сутності та змісту, регіональний моніторинг виступає базою для державного регулювання регіональних еколого-економічних процесів; є сучасною формою реалізації регіональних процесів екологічної діяльності за допомогою інформаційних засобів, яка забезпечує проведення поточного та перспективного аналізу стану довкілля, умов життя і діяльності населення з метою прийняття відповідних управлінських рішень щодо забезпечення екологічної безпеки та екологічної стабілізації регіону.

Основними елементами системи екологічного моніторингу є: спостереження за факторами впливу і станом навколишнього природного середовища; прогнозування майбутнього стану довкілля; оцінка фактичного і прогнозованого стану навколишнього природного середовища [99].

Система екологічного моніторингу покликана вирішувати завдання, пов'язані із спостереженням за станом довкілля; оцінкою стану навколишнього природного середовища та прогнозуванням його тенденцій; забезпеченням органів виконавчої влади інформацією про стан довкілля та можливі його модифікації; розробкою науково обґрунтованих рекомендацій, які послужать базою для прийняття державно-управлінських еколого-економічних рішень.

Основою для здійснення екологічного моніторингу навколишнього природного середовища є довгострокова загальнодержавна програма, яка визначає дії відомчих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій незалежно від форми їх власності. Ці дії узгоджуються за цілями, завданнями, регіонами, об'єктами, часовим горизонтом (періодичністю) і засобами їх реалізації. В залежності від кола вирішуваних задач загальнодержавна програма моніторингу довкілля включає регіональні програми, які враховують особливості та реалізуються в межах адміністративно-територіального району, галузеві програми моніторингу, які вирішують специфічні задачі моніторингу для відповідного відомства.

Об'єктами інформаційної діяльності в державній системі екологічного моніторингу довкілля України є процеси відомчої екологічної діяльності та їх інтеграція на локальному, регіональному і загальнодержавному рівнях. Націо-

нальна система моніторингу навколишнього природного середовища реалізує постійний контроль за ступенем забруднення довкілля в державі і пов'язана з регіональною та локальними системами моніторингу, які функціонують відповідно в межах територіально-адміністративної одиниці (району) та населеного пункту (міста, села, селища) або окремого підприємства.

Комплекс заходів моніторингової діяльності реалізується у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Регіональний моніторинг здійснюється за умови масштабів спостереження до кількох тисяч квадратних кілометрів (площа Тернопільської області, наприклад, складає 13,8 тис. км²). Регіональні підсистеми нижчого рівня (район, місто, село) мають обмежену ресурсну базу та можливості здійснення моніторингової діяльності, що передбачає їх розгляд, як об'єкта локального моніторингу.

Об'єктами регіональної системи екологічного моніторингу є: джерела і фактори впливу на довкілля; стан атмосферного повітря та динаміка його забруднення; динаміка забруднення і використання води з річкових басейнів регіону; тенденції поводження з промисловими токсичними відходами на підприємствах регіону; навантаження підсистем нижчого рівня (адміністративних районів) на навколишнє природне середовище регіону.

Суб'єктами державної системи екологічного моніторингу, яка функціонує на національному, регіональному і локальному рівнях, є профільні міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, які в межах власної компетенції займаються збором та опрацюванням інформаційних даних про стан навколишнього природного середовища, а також приймають рішення щодо стабілізації або покращення екологічної ситуації, захисту довкілля та забезпечення раціонального використання природних ресурсів.

Середовища, які контролюються суб'єктами моніторингу довкілля (в т.ч. число точок спостережень) у регіоні, наведені в додатках Е, Є. Емпіричною базою моніторингу вибрано Тернопільську область, як регіон, що відноситься за національними ознаками до благополучних щодо забруднення навколишнього природного середовища.

Аналіз табличних даних (див. додатки Е, Є), свідчить про активізацію моніторингової діяльності з боку регіональних органів управління-суб'єктів державного екологічного моніторингу у 2004 році, яка є основою для одержання інформації про стан і якість природних ресурсів регіону, а також формує підвалини для оптимізації процесу раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища на усіх рівнях. Зокрема, в Тернопільській області збільшилось число точок спостережень таких підконтрольних середовищ як атмосферне повітря та поверхневі води. Зменшення кількості точок спостережень за промисловими викидами в атмосферу зумовлене спадом промислового виробництва та простоями окремих підприємств. Поряд із зменшенням числа точок спостережень за підземними водами з боку суб'єктів державного екологічного моніторингу, створення локальної системи екологічного моніторингу впливу підземних вод Малашівського сміттєзвалища на В.Івачівський водозабір, забезпечує щорічні спостереження та щорічну оцінку впливу сміттєзвалища, яке є основним потенційним джерелом хімічного забруднення підземних вод.

В рамках дисертаційного дослідження в якості факторів, що справляють вплив на стан навколишнього природного середовища в регіоні, розглядатимуться: забруднення атмосфери (стаціонарними і пересувними джерелами), водних об'єктів, забруднення в результаті розміщення відходів у довкіллі.

В якості чинних екологічних індикаторів, розрахунок яких буде здійснюватися, обрані: динаміка обсягу викидів в атмосферне повітря регіону; утворення викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами; обсяг утворення викидів шкідливих речовин по районах; забір і використання води з річкових басейнів регіону; поводження з промисловими токсичними відходами на підприємствах регіону.

Аналіз, проведений за цими факторами, свідчить, що динаміка викидів в атмосферне повітря по Тернопільській області за період з 1999 по 2004 роки (табл. 2.1.), не є однозначною.

З метою аналізу динаміки викидів в атмосферне повітря застосуємо показники абсолютних приростів та темпів зростання.

Таблиця 2.1.

Динаміка викидів в атмосферне повітря Тернопільської області, тис. тонн¹

Роки	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Загальна кількість викидів в атмосферне повітря по області	44,961	39,667	43,228	36,443	37,600	37,275
в т.ч.: від стаціонарних джерел забруднення	10,469	9,172	9,614	9,304	10,326	12,595
від автотранспорту	34,492	30,495	33,614	27,139	27,274	24,680

¹Примітка. Складено на основі джерел [40; 42].

Розрахунок показників абсолютних приростів викидів в атмосферне повітря за 1999–2004р.р. (табл. 2.2.), свідчить, що упродовж 1999-2004р.р., в цілому, по Тернопільській області спостерігалася тенденція до зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферу як стаціонарними, так і пересувними джерелами забруднення, які у 2003 році порівняно із 1999 роком зменшилися відповідно на 0,143 і 7,218тис. тонн, що в загальній кількості склало 7,361тис. тонн. Головною причиною такої тенденції стало зменшення кількості підприємств – забруднювачів області [154, С. 151].

Таблиця 2.2.

Динаміка показників абсолютних приростів та темпів зростання викидів в атмосферне повітря Тернопільської області за 1999-2004р.р.¹

Рік	Показники / Види забруднень	Абсолютний базовий приріст, тис. тонн	Абсолютний ланцюговий приріст, тис. тонн	Темп зростання (базовий), %	Темп зростання (ланцюговий), %
2000	Загальна кількість викидів в атмосферу	-5,294	-5,294	88,23	88,23
	в т.ч. від стаціонарних джерел	-1,297	-1,297	87,61	87,61
	від автотранспорту	-3,997	-3,997	88,41	88,41
2001	Загальна кількість викидів в атмосферу	-1,733	3,561	96,15	108,98
	в т.ч. від стаціонарних джерел	-0,855	0,442	91,83	104,82
	від автотранспорту	-0,878	3,119	97,45	110,28
2002	Загальна кількість викидів в атмосферу	-8,518	-6,785	81,05	84,30
	в т.ч. від стаціонарних джерел	-1,165	-0,31	88,87	96,78
	від автотранспорту	-7,353	-6,475	78,68	80,74
2003	Загальна кількість викидів в атмосферу	-7,361	1,157	83,63	103,17
	в т.ч. від стаціонарних джерел	-0,143	1,022	98,63	110,98
	від автотранспорту	-7,218	0,135	79,07	100,50

Продовження табл. 2.2.

2004	Загальна кількість викидів в атмосферу	-7,686	-0,325	82,91	99,14
0	в т.ч. від стаціонарних джерел	2,126	2,269	120,31	121,97
4	від автотранспорту	-9,812	-2,594	71,55	90,49

¹Примітка. Розраховано автором самостійно на основі джерел [40; 42].

У 2001 році в регіоні мала місце тенденція до збільшення викидів забруднюючих речовин як від стаціонарних, так і від пересувних джерел викидів в атмосферне повітря. Так, якщо у 2000 році 530 підприємств, що звітували по формі 2-ТП – повітря, мали валовий викид забруднюючих речовин 9,172 тис. тонн, то у 2001 році – 555 підприємств – 9,614 тис. тонн, що на 0,442 тис. тонн (4,82%) перевищує показник 2000р., хоча в розрахунку на одне підприємство, викид забруднюючих речовин у 2000-2001рр. залишався приблизно на тому ж рівні і складав відповідно 17,31 та 17,32 тонни (табл. 2.3.).

Таблиця 2.3.

Утворення викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами в Тернопільській області ¹

Рік	Кількість звітуючих підприємств	Валовий викид, тис. тонн	Викиди в розрахунку на одне підприємство, тонн	Збільшення (зменшення) викидів (проти попереднього року)	Причини збільшення (зменшення) викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами
1999	580	10,469	18,05	-	-
2000	530	9,172	17,31	-1,297	зменшення кількості підприємств – забруднювачів області, які звітували по формі 2-ТП (повітря)
2001	555	9,614	17,32	+0,445	збільшення кількості підприємств, які звітували по формі 2-ТП (повітря); збільшенням обсягів виробництва та використання твердого палива
2002	538	9,304	17,29	-0,310	проведення режимних налагоджувань на котлах; переведення ТЕЦ на газоподібне паливо
2003	530	10,326	19,48	+1,022	збільшення обсягів виробництва
2004	375	12,595	33,59	+2,269	збільшення обсягів виробництва

¹Примітка. Сформовано з використанням джерел [37; 40; 41; 42].

В цілому, ріст забруднення атмосферного повітря стаціонарними джерелами був зумовлений збільшенням обсягів виробництва та

використання палива, оскільки найбільше забруднюючих речовин викидається при спалюванні палива в теплових агрегатах. У 2002 році поряд із збільшенням обсягів виробництва спостерігалася тенденція до зменшення викидів в атмосферу забруднюючих речовин у порівнянні з 2000-2001р.р.

Валовий викид 538 підприємств області у 2002 році зменшився проти 2001року на 3,22%, що пов'язано із проведенням режимних налагоджувань на котлах та переведенням ТЕЦ на газоподібне паливо. Збільшення обсягів виробництва підприємств зумовило збільшення валового викиду забруднюючих речовин стаціонарними джерелами і у 2003-2004р.р., причому, в розрахунку на одне підприємство викиди збільшилися в 1,7 рази.

Розрахунок коефіцієнтів концентрації забруднюючих речовин по регіонах України (див. додаток Ж), свідчить, що найвищий рівень забруднення характерний для Донецької, Дніпропетровської, Луганської, Запорізької, Івано-Франківської, Харківської та Полтавської областей.

Аналіз табличних даних свідчить про те, що в цілому частка Тернопільської області у питомій вазі викидів забруднюючих речовин серед інших областей України у 1999 – 2000р.р. склала відповідно 0,8 і 0,7%, в тому числі стаціонарними джерелами забруднення – 0,3% і 0,24%, пересувними – 1,9% і 1,6%. Розраховані нами на основі даних таблиці Ж (див. додаток Ж) коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин на 1 жителя та на 1км² території регіону склала відповідно у 1999р. – 38,8 кг та 3,3 тонни; у 2000р. – 34,4 кг та 2,9 тонни, що нижче від аналогічних середніх показників по Україні у 1999 році – у 3 рази і у 2,9 рази, у 2000р. – у 3,5 рази та 3,4 рази.

Впродовж 2002-2003 р.р. частка Тернопільської області у питомій вазі викидів забруднюючих речовин по Україні залишилась на тому ж рівні і склала близько 0,7% (табл. 2.4.).

Розраховані нами на основі даних таблиць Ж та 2.4. коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин на 1 жителя та на 1км² території регіону, свідчать про збільшення антропогенного тиску як на одну людину (38,7кг у 2003р. проти 34,4кг у 2000р.), так і на 1км² території області (3,2 тонни у 2003р. про-

ти 2,9 тонн у 2000р.). В той час як коефіцієнт концентрації забруднюючих речовин на 1 жителя регіону у 2003 році нижчий від середнього показника по Україні у 3,3 рази (проти 3,5 раз у 2000р.), що пояснюється зменшенням чисельності населення, то, збільшення частки забруднюючих речовин, яка припадає на 1 км² території є однозначним свідченням росту забруднення атмосферного повітря та необхідності активізації регулювання природоохорони у регіоні.

Таблиця 2.4.

**Коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин в Україні та
Тернопільській області у 2002-2003р.р.¹**

По Україні та Тернопільській області	Територія, тис. км ²	Чисельність населення, тис.чол.		Валові викиди забруднюючих речовин в атмосферу, тис. тонн		Коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин			
						на душу населення, кг		на 1 км ² , тонн	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Україна	603,7	48240,9	47442,1	6101,9	6097,5	126,5	128,5	10,1	10,1
Тернопільська	13,8	1138,5	1134,2	42,5	43,9	37,3	38,7	3,1	3,2

¹Примітка. Розраховано автором на основі джерел [35; 36].

Проведені нами розрахунки навантаження підсистем нижчого рівня (адміністративних районів) на навколишнє природне середовище регіону за критерієм обсягу викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення в атмосферне повітря, свідчать про збільшення у 2004 році валового викиду забруднюючих речовин в атмосферу основною частиною підприємств – забруднювачів (6471,6 тис. тонн проти 4875,7 тис. тонн у 2003 році), причому їх частка у загальній кількості викидів у розрізі відповідних районів залишається значною (14,17% проти 10,80% у 2003 році).

Аналіз розподілу викидів по території регіону у 2003р. свідчить про те, що найбільший внесок у валовий викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря Тернопільської області здійснюють підприємства: м.Тернополя – 14855,5 тис. тонн, Гусятинського (5367,5 тис. тонн), Тернопільського (2994,2 тис. тонн), Чортківського (2993,6 тис. тонн), Борщівського (2703,1 тис. тонн) та Кременецького (2211,4 тис. тонн) районів. До найбільших забруднювачів атмосферного повітря належать

Гусятинська газокompресорна станція, Тернопільське лінійне управління магістральних газопроводів, Скала-Подільський спецкар'єр, цукрозаводи (табл.2.5.).

Таблиця 2.5.

Навантаження підсистем нижчого рівня (адміністративних районів) на навколишнє природне середовище Тернопільської області у 2003-2004р.р.¹

Назви адміністративних районів та підприємств-забруднювачів	Валовий викид адміністративного району, тонн		Валовий викид підприємства, тонн		Частка підприємства у валовому викиді адміністративного району, %		Частка адміністративного району та основних забруднювачів у валовому викиді регіону, %		Ранг адміністративного району за рівнем антропогенного навантаження на довкілля регіону, 2004
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	
Валовий викид по області	45125,7	45671,4	4875,7	6471,6	-	-	10,80	14,17	-
Бережанський район	1571,6	1409,8	-	-	-	-	3,48	3,09	11
Борщівський район	2494,5	2703,1	-	-	-	-	5,53	5,92	5
ТзОВ „Борщівцукор”	-	-	152,7	126,4	6,12	4,68	0,34	0,28	
Скала-Подільський спецкар'єр	-	-	267,7	821,9	10,73	30,41	0,59	1,80	
Бучацький район	1724,7	1790,4	-	-	-	-	3,82	3,92	9
ТзОВ „Бучачцукор”	-	-	130,0	116,9	7,5	6,5	0,29	0,26	
Гусятинський район	3766,9	5367,5	-	-	-	-	8,35	11,75	2
Гусятинська газокompресорна станція	-	-	2112,4	3481,3	56,1	64,0	4,68	7,62	
Заліщицький район	1798,8	1217,6	-	-	-	-	3,99	2,67	12
Збаразький район	2042,3	1994,3	-	-	-	-	4,53	4,37	8
ТзОВ „Збаражцукор”	-	-	406,9	153,7	19,9	7,7	0,90	0,34	
Зборівський район	1015,4	743,3	-	-	-	-	2,25	1,63	16
Козівський район	1215,4	947,8	-	-	-	-	2,69	2,08	13
ТзОВ „Козовацукор”	-	-	192,2	165,9	15,8	17,5	0,43	0,36	
Кременецький район	2574,9	2211,4	-	-	-	-	5,71	4,84	6
ЗАТ „Кременеццукор”	-	-	150,1	172,9	5,8	7,8	0,33	0,38	
Ланівецький район	983,4	884,7	-	-	-	-	2,18	1,94	14
Монастириський район	734,8	738,6	-	-	-	-	1,63	1,62	17
Підволочиський район	1492,0	1522,4	-	-	-	-	3,31	3,33	10
Підгасцький район	369,9	339,8	-	-	-	-	0,82	0,74	18
Теребовлянський район	1841,6	2119,1	-	-	-	-	4,08	4,64	7
Тернопільський район	2203,2	2994,2	-	-	-	-	4,88	6,56	3
Управління магістральних газопроводів	-	-	942,2	845,8	42,8	28,2	2,09	1,85	
Тернопільське КПТМ „Тернопільміськтеплокомуненерго”	-	-	193,3	199,7	8,8	6,7	0,43	0,44	
Чортківський район	3459,4	2993,6	-	-	-	-	7,67	6,55	4
ВАТ „Чортківський цукрозавод”	-	-	328,2	387,1	9,5	12,9	0,73	0,85	
Шумський район	888,9	838,3	-	-	-	-	1,97	1,84	15
м. Тернопіль	14943,0	14855,5			-	-	33,11	32,53	1

¹Примітка. Розраховано на основі даних Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області.

Аналіз, проведений за цими об'єктами, дозволяє визначити навантаження підсистем нижчого рівня (адміністративних районів Тернопільської області) на навколишнє природне середовище регіону та виконати їх ранжування за рівнем антропогенних навантажень на довкілля відповідного адміністративного району за критерієм обсягу викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення в атмосферу.

Викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами підприємств-забруднювачів м.Тернополя, Гусятинського, Тернопільського, Чортківського, Борщівського та Кременецького районів у 2004 році склали відповідно 32,53%, 11,75%, 6,56%, 6,55%, 5,92% та 4,84% від загальної кількості викидів у регіоні стаціонарними джерелами, що зумовило валовий викид цих об'єктів на фоні області – 68,15%. Причинами такої ситуації стали: низький рівень контролю за джерелами викидів забруднюючих речовин у цих районах з боку суб'єктів екологічного управління; невиконання заходів по переведенню котелень із твердого палива на газ, що пов'язано з дороговизною такого заходу і з неповним задіянням котелень у роботі підприємств через простой останніх (наприклад, деревообробні дільниці автотранспортних підприємств, ремонтно-виробничі підприємства „Агропромтехніка”, райагробуди); повільність проведення заходів, пов'язаних із оснащенням джерел викидів пилегазовловлюючими установками (ГОУ) та вкрай обмежені ресурсні можливості (в першу чергу фінансові) підприємств – забруднювачів.

Розрахунок коефіцієнтів концентрації забруднюючих речовин за рівнем концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1км² території регіону в розрізі підсистем нижчого рівня (табл. 2.6.), свідчить, що першу п'ятірку за цими показниками формують підприємства м.Тернополя, Гусятинського, Чортківського, Тернопільського та Кременецького районів. Причому, коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин на душу населення по м.Тернополю, Гусятинському та Чортківському районах перевищують аналогічний показник по регіону відповідно в 1,66; 1,42 та 1,08 рази, а на 1км² території – у 77,69; 1,14 та 1,17 рази.

Таблиця 2.6.

**Коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин у Тернопільській області
в розрізі адміністративних районів у 2003 році¹**

Назви адміністративних районів	Територія, км ²	Чисельність населення, тис. чол.	Валові викиди забруднюючих речовин в атмосферу, тонн	Коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин		Ранг району за рівнем концентрації забруднюючих речовин, 2003 (на душу населення / на 1 км ²)
				на душу населення, кг	на 1 км ² , тонн	
Всього по області	13824	1134,2	45125,7	39,79	3,26	-
Бережанський район	661	44,561	1571,6	35,27	2,38	6/8
Борщівський район	1006	74,607	2494,5	33,44	2,48	9/7
Бучацький район	802	64,785	1724,7	26,62	2,15	13/10
Гусятинський район	1016	66,436	3766,9	56,70	3,71	2/3
Заліщицький район	684	52,835	1798,8	34,05	2,63	7/6
Збарзький район	863	60,044	2042,3	34,01	2,37	8/9
Зборівський район	978	46,695	1015,4	21,75	1,04	16/17
Козівський район	694	41,612	1215,4	29,21	1,75	12/12
Кременецький район	918	72,729	2574,9	35,40	2,80	5/5
Ланівецький район	632	32,809	983,4	29,97	1,56	11/14
Монастириський район	558	34,001	734,8	21,61	1,32	17/15
Підволочиський район	837	45,757	1492,0	32,61	1,78	10/11
Підгасцький район	496	22,550	369,9	16,40	0,75	18/18
Теребовлянський район	1130	70,533	1841,6	26,11	1,63	14/13
Тернопільський район	749	61,187	2203,2	36,01	2,94	4/4
Чортківський район	903	80,581	3459,4	42,93	3,83	3/2
Шумський район	838	36,181	888,9	24,57	1,06	15/16
м. Тернопіль	59	226,318	14943,0	66,03	253,27	1/1

¹Примітка. Розраховано на основі джерела [41] і даних Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області.

Ранжування адміністративних районів за рівнем антропогенного навантаження на довкілля регіону у 2004 році і за рівнем концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1 км² території у 2003 році в розрізі підсистем нижчого рівня свідчить про те, що таке співвідношення не є незмінним і ранг впливу об'єктів може змінюватися.

Разом з тим, перші місця за цими показниками незмінно посідають підприємства м.Тернополя, Гусятинського, Чортківського, Тернопільського, Кремен-

нецького та Борщівського районів. Такі негативні тенденції потребують активізації регулювання природоохоронної діяльності, реалізації контролю за цими об'єктами, переведення роботи підприємств на паливо-природний газ та збільшення кількості забруднюючих речовин, уловлених на очисних спорудах. Визначення рангу кожного з об'єктів дозволяє чітко виявити пріоритетність необхідних управлінських дій, направлених на зниження негативного впливу господарської діяльності на довкілля. Проведене ранжування підсистем нижчого рівня за рівнем антропогенних навантажень на довкілля регіону в умовах обмеженості ресурсів, дозволить здійснювати вибіркового характеру регулювання природоохоронної діяльності у цих об'єктах.

Динаміка викидів в атмосферне повітря від автотранспорту в регіоні не є однозначною (див. додаток К).

Упродовж 1999 – 2001р.р. спостерігалось чітке збільшення частки викидів в атмосферне повітря від автотранспорту в загальній кількості забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, яка складала відповідно 76,7%, 76,9%, 77,8%. Цей факт зумовлений такими причинами: зниження кількості автомобілів, що перевірялися на контрольно-регулювальних пунктах (КРП), які оснащені приладами токсичності та димності відпрацьованих газів автомобілів перед виїздом на лінію; низька якість бензину та відсутність належного контролю за нею з боку органів держстандарту; незадовільний стан доріг; невідрегульованість руху автотранспорту тощо. Не змінилася в позитивну сторону і ситуація по облаштуванню підприємств області контрольно-регулювальними пунктами. Діючі КРП функціонують з порушеннями, пов'язаними з термінами перевірки приладів контролю токсичності та димності. Тому, кількість автомобілів, які експлуатуються з перевищеним вмістом забруднюючих речовин у викидах вихлопних газів, залишилася у 2001 році на рівні попереднього [39].

Зменшення кількості зареєстрованих в області транспортних засобів зумовило стійке падіння обсягу викидів від автотранспорту на фоні валових викидів в атмосферу регіону. Разом з тим, такий факт не є свідченням реалізації заходів по охороні атмосферного повітря від викидів забруднюючих речовин, здійснюваних

автотранспортом. Об'єктивною необхідністю залишається активізація діяльності в напрямку усунення причин коливання викидів пересувними джерелами в межах 66-78% від загальної кількості викидів регіону.

Забезпечення водою галузей економіки та населення регіону здійснюється із поверхневих та підземних джерел. Динаміка забору і використання води з річкових басейнів регіону впродовж 1999-2004р.р. відображена в додатку Л.

Проведений нами аналіз тенденцій забору води показав, що в цілому по регіону спостерігається чітке збільшення обсягу забору води, який зріс у порівнянні з 2000 роком більш ніж на 20%. Причиною такої тенденції є збільшення забору води з поверхневих джерел області, числове значення якого у 2004 році перевищило аналогічний показник 2000 року більш як на 115%. Споживання води по основних басейнах рік регіону характеризується нерівномірністю, причому найбільше води використовується з басейнів рік Серет, Стрипа, Нічлава, Горинь, менше – забирається води із басейнів рік Збруч, Коропець, Іква. Так, наприклад, якщо в 2002р. з басейну р.Стрипа було забрано 7,9 млн. м³ води, р.Горинь – 7,3 млн. м³, р.Нічлава – 3,0 млн. м³, то в 2004 р. – відповідно 13,5, 11,1 та 4,2 млн. м³ [42]. Основними споживачами води в басейнах рік регіону є комунальне господарство, промисловість, сільське та рибне господарство. Зокрема, найбільшими споживачами води в регіоні є комунальне підприємство “Тернопільводоканал”, ВАТ “Текстерно”, Чортківське управління водно-каналізаційного господарства (ВУВКГ), ВАТ “Тернопільський м'ясокомбінат”, ВАТ “Ватра”, ВАТ “ТРЗ “Оріон”, ВАТ “ТеКЗ”, конструкторське бюро “Промінь”, підприємства спиртової і цукрової галузей промисловості та рибного господарства – облрибкомбінат та міжгосподарські підприємства по вирощуванню риби.

Зменшення забору води з підземних водоносних горизонтів впродовж 1999-2004р.р., які є основним джерелом водопостачання населення та виробничих процесів окремих підприємств регіону (наприклад, харчової промисловості та перероблення сільськогосподарської сировини та продукції), зумовлене спадом промислового виробництва, виїздом великої кількості населення регіону на заробітки за кордон, встановленням лічильників використаної води.

На потреби різних галузей економіки у 2004 році використано 73,6 млн. м³ води, що на 8,5 млн. м³ (13,1%) вище показника 2000 року. Така тенденція пов'язана із збільшенням споживання води у рибному господарстві майже втричі. Поряд із цим, споживання води у 2004 році зменшилось у порівнянні з 2000 роком у промисловості на 1,4 млн. м³ (14,6%), у сільському господарстві – на 1,6 млн. м³ (39%), комунальному господарстві – на 13,2 млн. м³ (42,6%), що пов'язано із зменшенням потужностей підприємств.

Непродуктивні втрати води при транспортуванні її до споживача складають 10,2 млн. м³ або 11,6 % від загального водоспоживання, що є наслідком високої зношеності водопровідних мереж, несправності запірної апаратури, яка супроводжується численними поривами трубопроводів.

У поверхневі водні об'єкти регіону в 2004 році скинуто 73,1 млн. м³ зворотних вод, у тому числі неочищених – 0,9 млн. м³, недостатньо очищених – 2,2 млн. м³, очищених – 29,1 млн. м³, нормативно чистих без очистки – 40,9 млн. м³. В порівнянні з 2002р. зворотне водовідведення у поверхневі водойми області збільшилось на 11,6 млн. м³ (16 %). Обсяг скидів забруднених зворотних вод зменшився у 2004 році в порівнянні з 2002-2003р.р. відповідно на 1,5 та на 0,5 млн. м³.

Упродовж 1999-2004 років основними забруднювачами поверхневих вод є об'єкти житлово-комунального господарства – Чортківське ВУВКГ, Буцацький, Монастириський, Шумський, Лановецький, Борщівський, Зборівський комбінати комунальних підприємств, Кременецький житлово-комунальний комбінат, Бережанський ДП “Комунальник”; молочної і харчової промисловості – ВАТ “Буцацький сирзавод”, ВАТ “Монастириський молокозавод”, Заліщицький консервний завод та ін.

Найбільша частка скидів зворотних вод припадає на підприємства житлово-комунального господарства – 30,4 млн. м³ (42% від загальної кількості водовідведення). Ці ж підприємства є основними забруднювачами поверхневих вод і у річки ними відводиться 87% (2,7 млн. м³) від загального обсягу забруднених зворотних вод. Причинами наведеної ситуації є те, що не всі населені пункти забезпечені станціями для очистки зворотних вод, застарілість багатьох діючих

очисних споруд та невідповідність їх сучасним вимогам, відсутність коштів для проведення реконструкції та будівництва нових очисних споруд, каналізаційних мереж підключення зворотних вод, каналізаційних насосних станцій.

Відходи є одним із найбільш вагомих чинників забруднення навколишнього природного середовища і негативного впливу практично на всі його компоненти. Інфільтрація звалищ, пилоутворення, міграція токсичних відходів призводять до забруднення підземних та поверхневих вод, погіршення стану атмосферного повітря, земельних ресурсів, скорочення площ, придатних для сільського господарства, врешті, згубно діють на здоров'я людей. Промислові відходи в області утворюються в основних та побічних виробництвах переробної, харчової, машинобудівної, легкої промисловості і внаслідок спалювання твердого палива та експлуатації автомобільного транспорту.

Згідно даних статистичної звітності №1 – токсичні відходи, упродовж 1999 – 2004р.р. в регіоні утворилося 154928,861 тонн відходів. Динаміку процесів утворення, утилізації та видалення відходів різних класів небезпеки у 1999-2004р.р. відображено в додатку М.

Аналіз табличних даних свідчить про неоднозначність тенденцій утворення промислових відходів. Так, у 2001 році обсяг утворених в області відходів зріс порівняно з 1999 та 2000 роком відповідно на 12905,57 тонн (у 1,26 рази) та на 21981,19 тонн (у 1,54 рази). Загалом, упродовж 1999-2001р.р. середня кількість утворених на підприємствах регіону за рік відходів перевищує аналогічний показник 2002-2004р.р. у 108,2 рази. Визначальним фактором впливу на формування даної тенденції стало зростання кількості утворених промислових відходів IV класу небезпеки, частка яких в загальній кількості утворених відходів у 2001 році зростає проти 1999 і 2000 р.р. відповідно на 12983,73 тонни (у 1,26 рази) та на 21997,49 тонни (у 1,54 рази). Збільшення кількості утворених токсичних відходів IV класу небезпеки пов'язано з тим, що згідно з державними правилами та нормами ДсанПН 2.2.7.029 – 99 “Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення” Тернопільською обласною санітарно-епідеміологічною станцією за погодженням з Держуправлінням

ням екології та природних ресурсів в області та облдержадміністрацією до IV класу небезпеки було віднесено шини відпрацьовані, дефекація та мул після мийки автотранспорту.

Основними показниками поводження з промисловими токсичними відходами є: утворення, використання, знешкодження відходів та направлення їх у сховища організованого складування. Динаміку цих показників упродовж 1999-2004р.р. відображено в додатку Н.

Аналіз табличних даних щодо обсягу утворення токсичних відходів I - IV класів небезпеки за 1999–2003р.р. свідчить про те, що питома вага Тернопільської області серед областей України за цим показником складає близько 0,001%. Середній обсяг утворених відходів регіону в розрахунку на 1 км² території у 1999-2003р.р. нижчий від аналогічного показника по Україні у 59,3 рази. Якщо в розрахунку на душу населення в Україні у 2003 р. на одного жителя припадало близько 1,65 тонн, то по області цей показник склав 0,45 кг, що становить нижче 0,001% загальноукраїнського показника.

Оцінка показників поводження з промисловими токсичними відходами не є однозначною. Так, частка використаних промислових відходів у 2001 році зменшилася проти 1999 – 2000р.р. відповідно у 7,9 та у 15 разів і склала лише 2,7% від загальної кількості утворених промислових токсичних відходів. Збільшення частки використаних промислових відходів впродовж 2002-2003р.р. зумовлене зменшенням кількості утворених відходів у регіоні. Частка обсягів знешкоджених (знищених) відходів у загальній кількості утворених відходів регіону характеризується тенденцією до зменшення, і становила у 1999р. – 0,2%, що нижче загальноукраїнського показника у 3,8 рази. Причинами такої ситуації стали: відсутність коштів на проведення робіт по облаштуванню нових сміттєзвалищ та порушення правил експлуатації діючих; тимчасове зберігання на територіях підприємств промислових відходів, що не мають подальшого збуту або відсутні технології їх утилізації; відсутність в області полігону для зберігання промислових відходів, а питання щодо виділення коштів на виготовлення паспортів місць видалення відходів органами місцевого самоврядування не

вирішувались; відкритим залишалося питання виділення земельної ділянки під полігон твердих побутових відходів для м. Тернопіль; для видалення побутових відходів із 1053 населених пунктів області діяли сміттєзвалища в 774, не були виділені земельні ділянки в 117, деякі сміттєзвалища обслуговували 2-3 населені пункти [40]. Теперішній стан поводження з твердими побутовими відходами регіону характеризується такими негативними тенденціями: недостатньою забезпеченістю регіону сміттєзвалищами (утворення відходів здійснюється 1053 населеними пунктами, а сміттєзвалища функціонують лише у 786); повільністю процесу виділення земельних ділянок під сміттєзвалища в населених пунктах (до цього часу, наприклад, не виділені земельні ділянки у 18 із них); порушенням правил експлуатації діючих сміттєзвалищ (окремі з них обслуговують 2-3 населених пункти); недотриманням на більшості діючих сміттєзвалищ технологічних процесів утилізації твердих побутових відходів; існуванням несанкціонованих сміттєзвалищ (протягом 2004 р., наприклад, екологічними інспекторами в районах було виявлено 396 несанкціонованих сміттєзвалища, з яких ліквідовано – близько 375); невирішеністю питання виділення коштів на виготовлення паспортів місць видалення відходів органами місцевого самоврядування для населених пунктів області (крім м.Копичинці, смт.Хоростків, м. Бучач, м. Теремовля, смт. Гусятин, яким на даний час розроблено паспорти на полігони твердих побутових відходів); невизначеністю питання щодо виділення земельної ділянки під сміттєпереробний завод для м. Тернополя; відсутністю у регіоні спеціалізованих підприємств або полігонів утилізації, зберігання, знешкодження та поховання токсичних відходів.

Врахування екологічних факторів є однією з основних умов сталого економічного розвитку будь-якої держави. Тенденції та особливості розвитку екологічної ситуації як в цілому по Україні, так і в окремих її регіонах, врахування взаємозв'язку останньої з економічними та соціальними процесами, обумовлює необхідність визначення комплексу заходів щодо подолання можливих негативних наслідків як для довкілля, так і для безпеки людини. Інформаційне забезпечення таких заходів має стати основою екологічної стабілізації.

Інформаційне забезпечення в галузі охорони довкілля сьогодні представлено системою статистики охорони навколишнього природного середовища, структура якої на регіональному рівні включає такий перелік напрямків: земля, водні ресурси, повітряний басейн, промислові токсичні відходи, економічні показники природокористування, діяльність органів державного природоохоронного контролю. Особливостями системи статистики охорони довкілля є: базування її на первинній інформації (даних лабораторій та відомчих моніторингових систем, статистичній звітності підприємств, установ і організацій (форма № 1 – екологічні витрати, форма № 2-ТП (водгосп), форма № 2-ТП (повітря), форма № 1 – токсичні відходи), а також органів державної влади та органів місцевого самоврядування (форма № 1 – охорона природи, форма № 1 – екологічні фонди)); забезпечення аналітичними або синтетичними даними, які наводяться у вигляді карт чи схем; базування на суцільних спостереженнях, що ґрунтуються, в основному, на просторових природних одиницях, які є нечіткими; відображення даних у фізичних одиницях виміру; вона є єдиним джерелом інформації для органів державного управління.

Первинна інформація про стан навколишнього природного середовища виступає основою для розроблення системи екологічних показників (індикаторів) (наприклад, показників охорони атмосферного повітря, водопостачання і водовідведення та ін.). Система екологічних індикаторів, вважаємо, покликана слугувати основою для розробки екологічних індексів, які є найбільш агрегованими показниками для визначення заходів екологічної політики, напрацювання відповідних заходів та прийняття управлінських рішень.

Системою статистики охорони навколишнього природного середовища, на сьогодні, напрацьовано низку екологічних показників (індикаторів), яка включає: основні показники охорони атмосферного повітря (наприклад, кількість джерел викидів шкідливих речовин в регіоні; обсяг викидів шкідливих речовин валовий та в розрізі джерел забруднення та ін.); основні показники водопостачання та водовідведення (наприклад, споживання свіжої води загалом та за основними показниками в розрізі виробничих і невиробничих потреб і т.ін.); основні показники поводження з промисловими токсичними відходами (наприклад,

кількість утворених токсичних відходів; кількість використаних і знешкоджених відходів та ін.); економічні показники природокористування (наприклад, кількість зборів, які пред'явлені підприємствам за забруднення навколишнього природного середовища; частка фактично сплачених екологічних зборів і т.ін).

Особливості об'єктів статистичного дослідження в галузі охорони навколишнього природного середовища визначаються специфікою екологічних показників (наприклад, натуральною формою природних ресурсів, напрямками залучення їх у виробництво, різноманітністю реакцій довкілля на множину його забруднювачів і впливів та ін.). Тому, розширення переліку екологічних індикаторів та розроблення низки екологічних індексів потребує вирішення ряду супутніх проблем. Основними проблемами, які притаманні системі статистики навколишнього природного середовища, є: втрата частини інформації в процесі збору первинних даних у результаті централізованого опрацювання інформації на регіональному рівні; часта суперечність інформаційних даних, які відображаються у статистичному щорічнику України та Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в областях; розрізнена дія суб'єктів моніторингової діяльності в регіоні (Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області, лабораторій біологічного захисту рослин, санітарно-епідеміологічної служби, метеорологічної служби) та дублювання їх показників; слабкість географічної прив'язки виникнення екологічних негараздів та кризових екологічних ситуацій через зміну характеру спостережень (на сьогодні, наприклад, характерне домінування суцільних спостережень, які часто відокремлені від джерел впливу антропогенних факторів, що спричиняє до втрати географічної прив'язки виникнення екологічних ситуацій).

Для розширення переліку даних регіональної статистики з проблем охорони навколишнього природного середовища необхідне створення передумов: розвиток системи екологічного менеджменту, консалтингової діяльності, послуг маркетингових служб та фірм, інформаційно-рекламних агентств, аналітико-консультативних центрів, рекламної діяльності в екологічній сфері, які виступають потенційними джерелами отримання інноваційної екологічної інформації.

2.2. Дієвість організаційних структур управління природоохоронною діяльністю

Наведені у § 1.1. причини, котрі сприяли розвитку екологічної кризи, ставлять підвищені вимоги до вирішення питання управління природоохоронною діяльністю, загалом, та організації управління, зокрема.

Організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю базується на механізмах переплетення і взаємодії національного, регіонального, місцевого і приватного управління діяльністю їх суб'єктного складу.

У відповідності з принципом цілісності, який передбачає застосування структурно-функціонального аспекту, складові системи управління природоохоронною діяльністю підлягають не відокремленому, ізольованому розгляду, а у взаємозв'язку, взаємовпливу та взаємозалежності з протікаючими процесами. Усі ланки системи управління, що здійснюють регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, становлять єдине ціле і взаємодоповнюють одна одну. Разом з тим, кожна ланка наділена самостійними функціями, вирішує відповідне коло завдань і має притаманну лише їй внутрішню структуру, що зумовлено принципом диференційованості, згідно якого екологічна проблематика національного, регіонального та місцевого рівнів потребує визначення завдань та використання відповідних управлінських впливів.

Системі управління охороною навколишнього природного середовища в умовах командно-адміністративної економіки були притаманні: надмірна централізація, яка супроводжувалась локалізацією прийняття рішень на верхніх щаблях державної піраміди та пригніченням ініціативи місцевих органів влади у виробленні екологічних впливів; послаблення економічної бази органів місцевого самоврядування в галузі охорони довкілля (починаючи з 1999 року збори за забруднення навколишнього природного середовища на окремі рахунки до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються в складі сільських, селищних, міських бюджетів, платники перераховують у розмірі 20%, тоді як у 1992-1998р.р.– 70%); декларативність екологічних норм; низький рівень інституційного розвитку чинних екологічних

регуляторних органів; мізерний обсяг фінансування природоохоронних заходів; нестача кваліфікованих кадрів; брак відкритості і прозорості екологічних процедур, які не створювали умов для залучення громадськості до процесу прийняття екологічних рішень; конфлікт інтересів у розробленні та впровадженні політичних, економічних та екологічних рішень; перехресність функцій органів виконавчої влади та дезінтеграційність тенденцій в природоохоронній сфері, що було зумовлено слабкістю взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів.

Актуалізація питання оцінки дієвості організаційних структур управління природоохоронною діяльністю та удосконалення організації управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, пов'язана зі змінами, які відбуваються в останні десятиліття, зокрема: зменшенням ролі вертикальної ієрархії, розвитком функціональних органів; формуванням культури державного підприємництва; запровадженням принципів менеджменту у діяльність органів державного управління; децентралізацією управління; необхідністю зробити бюрократію максимально “прозорою” і “чутливою” до суспільних вимог і очікувань; підвищенням рівня складності завдань, що вирішуються органами державної влади і, відповідно, збільшенням ризику настання негативних наслідків в результаті прийняття рішень.

З метою проведення оцінки дієвості організаційних структур управління природоохоронною діяльністю доцільно дати оцінку ефективності здійснення такої діяльності при розподілі функцій між державними і місцевими органами екологічного управління. Співвідношення участі державних і приватних структур в організації управління природоохоронною діяльністю визначається концепцією природоохоронної політики. Так організація управління природоохоронною діяльністю, здійснювана з боку державних органів і приватних структур, різниться між собою мотивацією діяльності та характером цієї діяльності.

Індикаторами, за якими здійснюється оцінка дієвості організаційних структур управління, є: відповідність виконуваних функцій цілям і завданням суб'єктів екологічного управління; дієвість функцій управління природоохоронною

діяльністю; дієвість організаційних структур управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Основні завдання суб'єктів управління в галузі управління і регулювання природоохоронною діяльністю відображені в додатку П.

Результати оцінки відповідності виконуваних функцій цілям і завданням суб'єктів управління в сфері охорони навколишнього природного середовища відображено в табл. 2.7.

Таблиця 2.7.

Співставлення виконуваних функцій і завдань суб'єктів управління в сфері охорони навколишнього природного середовища¹

Суб'єкт управління	Функція	Фактично здійснені функції	Функції, які вимагають реалізації
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України	Планування і прогнозування	+	++
	Програмування	+	++
	Регулювання	+	++
	Організація діяльності	+	++
	Координація діяльності	+	++
	Мотивація і стимулювання	+	++
	Контролю	++	++
	Інформування про стан довкілля	+	++
	Зв'язків з громадськістю	+	++
	Стандартизація і нормування	++	++
	Видача ліцензій	++	++
	Екологічний моніторинг	++	++
	Екологічна експертиза	++	++
	Екологічний аудит	+	++
	Екологічний маркетинг	-	++
	Екологічне страхування	+	++
	Екологічний менеджмент	+	++
	Сертифікації	+	++
Обліку	+	++	
Державні управління екології та природних ресурсів в областях	Планування і прогнозування	+	++
	Програмування	+	++
	Регулювання	+	++
	Організація діяльності	+	++
	Координація діяльності	+	++
	Мотивація і стимулювання	+	++
	Контролю	++	++
	Інформування про стан довкілля	+	++
	Зв'язків з громадськістю	+	++
	Стандартизація і нормування	++	++
	Видача ліцензій	++	++
	Екологічний моніторинг	++	++
	Екологічна експертиза	++	++
	Екологічний аудит	-	++
	Екологічний маркетинг	-	++
Екологічне страхування	-	++	
Державні екологічні інспекції державних управлінь екології та природних ресурсів в областях	Екологічний менеджмент	+	++
	Сертифікації	+	++
	Обліку	+	++
	Планування і прогнозування	+	++
	Програмування	-	++
Регулювання	+	++	

Продовженн табл. 2.7.

Організація діяльності	+	++
Координація діяльності	+	++
Мотивація і стимулювання	+	++
Контролю	+	++
Інформування про стан довкілля	-	++
Зв'язків з громадськістю	-	++
Екологічний моніторинг	-	++
Екологічний аудит	-	++
Екологічний маркетинг	-	+
Екологічне страхування	-	++
Екологічний менеджмент	-	++
Обліку	+	++

¹Примітка. Складено автором самостійно.

²Примітка. ++ функція здійснюється; + функція не відпрацьована; - функція не здійснюється

Виокремлення різновидів взаємозв'язків еколого-економічних явищ та процесів, забезпечує формування рівнів ієрархії в регулюванні природоохоронної діяльності (поєднання централізації та децентралізації структур управління, взаємна участь державних і ринкових суб'єктів у процесі природоохорони).

Розподіл функцій по реалізації державної екологічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях здійснено в “Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” [11], стаття 33 яких, визначає функції національного, регіонального та місцевого рівнів управління (див. додаток Р).

Система владних органів у вигляді спеціально утворених взаємодіючих органів державної влади, між якими розподілені відповідні функції державного регулювання природоохоронної діяльності, формує суб'єктний склад державного регулювання природоохоронної діяльності.

Складність організації суб'єктів екологічного управління безпосередньо впливає на їх внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських впливів через здійснення зовнішніх функцій щодо охорони навколишнього природного середовища.

Функціональне навантаження діяльності суб'єктів управління природоохоронною діяльністю відображене в додатку С.

Результативність діяльності організаційних структур управління в сфері охорони навколишнього природного середовища відображено в додатку Т.

Системність екологічної кризи в Україні зумовила потребу у розширенні в 1999 році кола повноважень Міністерства екології та природних ресурсів України

щодо розроблення політики та впровадження регуляторних змін, необхідних для втілення політичних рішень. Поряд із цим, регіональний і локальний характер прояву екологічних проблем зумовив покладення відповідальності за планування і реалізацію заходів щодо зменшення забруднення навколишнього природного середовища на територіальні органи екологічного управління та децентралізацію контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання (обласні державні управління екології та природних ресурсів та державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях реалізують контроль за використанням природних ресурсів та захистом довкілля відповідно на регіональному та місцевому рівнях). Тобто, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України відповідає за розробку екологічної політики України, а також за визначення стратегічних завдань для її впровадження через свої місцеві підрозділи. Названий підхід цілковито узгоджується з міжнародними нормами, які ґрунтуються на тому, що центральний орган відповідає за централізоване регулювання, в той час як місцеві органи здійснюють децентралізований контроль. Неспівпадання забруднення навколишнього середовища з географічними межами адміністративно-територіальних одиниць, послаблює дієвість організаційних структур управління природоохоронною діяльністю та підсилює необхідність децентралізації контролю та розробки і реалізації місцевих природоохоронних програмних заходів.

Територіальні органи екологічного управління врегульовують діяльність підзвітних їм місцевих державних адміністрацій, кожна з яких складається з підрозділів, які відповідають за окремі сфери діяльності в галузі охорони довкілля, зокрема: державну екологічну експертизу, еколого-економічний аналіз, зв'язки з громадськістю, екологічний моніторинг, контроль за виконанням вимог природоохоронного законодавства та ін.

Організаційні структури згаданих вище державних органів у різних регіонах мають свої особливості, що визначається специфікою соціально-економічних процесів у регіонах, наявністю територіальних відмінностей по характеру і гостроті проблем, можливостями їх практичного вирішення, необхідністю регіональної диференціації управлінських рішень та практичних дій, спрямованих на стабілізацію та покращення екологічної ситуації на місцях.

Опираючись на те, що планування і реалізація заходів щодо зменшення забруднення навколишнього середовища повинні здійснюватись на місцевому рівні, відповідальність за їх виконання покладено на територіальні органи екологічного управління, які тісно співпрацюють з місцевою владою. Державні управління екології та природних ресурсів в областях реалізують контроль за використанням природних ресурсів та захистом навколишнього природного середовища, здійснюють управління охороною довкілля, ландшафтів та біологічного різноманіття, а також координують екологічні заходи місцевих органів влади. Крім того, вони відповідають за наступні ділянки: проведення державної екологічної експертизи, зокрема, оцінки впливу на навколишнє середовище, встановлення та контроль за дотриманням лімітів на викиди забруднюючих речовин в атмосферу, екологічний моніторинг, екологічний контроль на кордоні України, забезпечення органів державної влади та громадськості інформацією щодо основних екологічних показників, забезпечення виконання норм радіаційної безпеки, здійснення інспекційних заходів щодо підприємств регіону.

Дієвість організаційних структур управління природоохоронною діяльністю залежить від раціональності будови організаційної структури, відповідності сучасним функціям управління, чіткості розподілу обов'язків.

Аналіз внутрішньої організації та системи побудови Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області (рис. 2.1.), свідчить про те, що їй притаманний лінійно-функціональний тип організаційної структури управління. Такий тип організаційної структури управління забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної основ (єдність і чіткість розпорядництва, узгодженість дій виконавців, оперативність у прийнятті рішень, висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій, звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань) і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають управлінські рішення, владно проводять їх у життя і контролюють їх виконання, а інші – забезпечують останніх інформацією (плановою, консультативною). Тобто, лінійно-функціональна структура передбачає те, що функціональні органи отримують повноваження управління службами нижчого рівня.

Так, наприклад, територіальний орган екологічного управління в ході виконання покладених на нього завдань взаємодіє з відповідними підрозділами обласної державної адміністрації з питань використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної та радіаційної безпеки, органами місцевого самоврядування, державними екологічними інспекціями державних управлінь екологічної безпеки в областях, територіальними органами державної геологічної, гідрометеорологічної служби, підприємствами у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності, іншими підприємствами, організаціями, установами, об'єднаннями громадян та громадянами, а також з органами прокуратури, Центром метеорології і стандартизації, ветеринарними службами, санепідемстанціями, іноземними юридичними і фізичними особами на території області.

Організаційні відносини між суб'єктами управління в сфері природоохорони, які є одним із елементів формування організаційної структури, характеризуються наявністю субординаційних і реординаційних зв'язків. Систему субординаційно-реординаційних зв'язків суб'єктів управління природоохоронною діяльністю відображено на рис. 2.2.

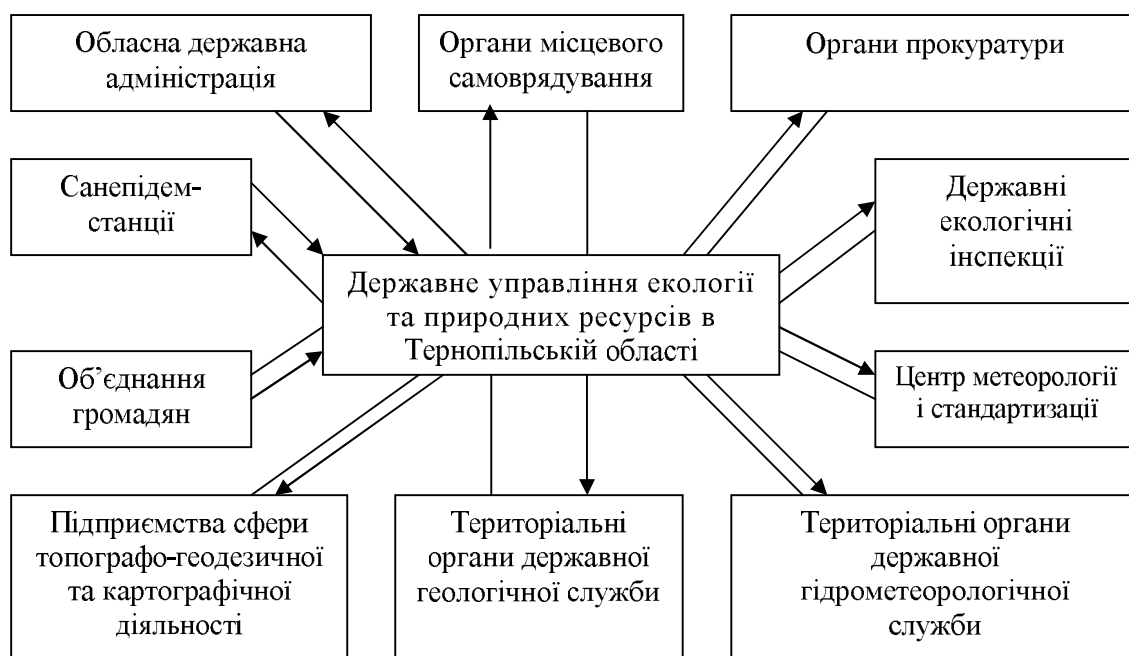


Рис. 2.2. Система субординаційно-реординаційних зв'язків суб'єктів управління природоохоронною діяльністю¹

¹Примітка. Складено автором самостійно.

²Примітка. Субординаційні зв'язки зображено стрілкою, реординаційні – прямою лінією.

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі управління природоохороною передбачають: виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, який нижчий за статусом (зв'язки з державними екологічними інспекціями); функціональне або методичне підпорядкування (зв'язки з органами місцевого самоврядування, територіальними органами державної геологічної, гідрометеорологічної служби, підприємствами у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності, Центром метеорології і стандартизації, ветеринарними службами, санепідемстанціями, органами прокуратури); підконтрольність та підзвітність (зв'язки з об'єднаннями громадян та громадянами, а також з іноземними юридичними і фізичними особами на території області).

Реординаційні зв'язки в організаційній структурі управління природоохоронною діяльністю передбачають: певну самостійність нижчих за організаційно-правовим статусом органів; реалізацію права нормотворчої ініціативи; структурно-штатної ініціативи органів управління в екологічній сфері; права представлення для призначення на посаду; можливість органів, які нижчі за організаційно-правовим статусом, брати участь у підготовці рішень органу, який вищий за статусом; реалізацію права органів, які нижчі за організаційно-правовим статусом, на консультативне погодження з ним підготовленого вищим за статусом органом проекту рішення в сфері природоохоронної діяльності.

Правильність побудови організаційної структури управління, досконалість організації праці персоналу та розподілу функціональних обов'язків, завдань та прав працівників, належний рівень інформаційно-комунікативного забезпечення залежать від напрямків функціональної діяльності територіального органу екологічного управління, в результаті чого досягається поставлена мета.

Під функціональною розуміємо діяльність, пов'язану з отриманням чітко окресленого кінцевого результату, який відображає ступінь досягнення державним органом завдань шляхом реалізації відповідними виконавцями загальних і конкретних функцій управління.

Чинним законодавством визначено, що функціональний аналіз проводиться з метою визначення напрямів удосконалення діяльності державних органів та

підвищення дієвості їх роботи. Аналіз проблем управління, з точки зору виконання функцій, формує основу для встановлення обсягів робіт по кожній з них, визначення необхідної кількості управлінців для їх виконання і проектування самої організаційної структури управління. Завдання функціонального обстеження апарату територіального органу екологічного управління полягають у тому, щоб визначити:

- які конституційно та законодавчо визначені цілі поставлено перед територіальним органом екологічного управління і чи охоплюють їх завдання, передбачені у положенні про цей орган;
- які функції закріплені у положенні про державний орган і наскільки вони відповідають завданням, визначеним в інших актах законодавства;
- якою мірою положення про структурні підрозділи територіального органу екологічного управління відповідають положенню про цей орган, чи повністю повноваження цього органу забезпечують виконання функцій, покладених на нього;
- чи потребують уточнення перелік завдань і функцій даного органу, а також структура його апарату та кадровий склад.

Цілі діяльності державного органу визначаються Конституцією та Законами України, указами Президента та постановами Верховної Ради та Кабінету Міністрів України. Такими цілями територіального органу екологічного управління є: забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та радіаційної безпеки на території області.

Відповідно до цілей, визначені чинним законодавством завдання територіального органу екологічного управління (див. додаток П), конкретизують їх і становлять цільову функцію структурного підрозділу. Перелік функцій, які виконуються цим державним органом відповідно до покладених на нього завдань відображено в додатку С. Усі функції територіального органу екологічного управління розподіляються між структурними підрозділами та конкретними виконавцями у відповідності з їх компетенцією. З огляду на це, виконання цих

завдань слід розглядати в розрізі загальних функцій управління: планування, організації, мотивації, координації і контролю.

Функція планування є безперервним процесом встановлення і деталізації цілей функціонування та розвитку державного органу, визначення поетапності і термінів їх реалізації та розподілу ресурсних можливостей. Питаннями планування займаються: вище керівництво (начальник та його заступники) щодо визначення головної мети, цілей діяльності, розробки довгострокових планів, визначення основного напрямку вектору зусиль усіх працівників державного органу та прийняття рішень, які забезпечують досягнення поставлених цілей; керівництво функціональних підрозділів (начальники відділів) щодо планування роботи шляхом розробки конкретних завдань для кожного відділу та окремих працівників.

Функція організації діяльності є процесом формування структури державного органу, яка дозволяє йому ефективно функціонувати з метою досягнення визначених цілей. Необхідною умовою формування організаційної структури є виконання робіт в межах функції планування, оскільки чітке визначення місії територіального органу екологічного управління, цілей та завдань, вироблення стратегії діяльності формують базу для побудови структури. Так, наприклад, функція організації діяльності, виконувана начальником територіального органу екологічного управління, полягає у затвердженні та узгодженні з Міністром структури і штатного розпису державного органу в межах, встановлених Міністерством охорони навколишнього природного середовища граничної чисельності та фонду оплати праці працівників, у визначенні компетенції його заступників, керівників структурних підрозділів; у призначенні на посаду і звільненні з посади працівників; у видачі наказів, організації і контролі за їх виконанням. Начальники відділів організовують працівників на виконання завдань і функцій, покладених на структурний підрозділ, організовують роботу районних державних інспекторів. У секторі роботи з кадрами головний спеціаліст бере участь у розробленні структури державного органу та штатного розпису, виконує обов'язки щодо організації і здійснення кадрової роботи, оформлення документації на призначення на посаду та звільнення з посади працівників;

організовує формування кадрового резерву в структурних підрозділах, стажування, перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів.

Функція мотивації є процесом спонукання себе та інших до ефективної діяльності з метою досягнення організаційних або особистих цілей. Питаннями мотивації займаються керівництво Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області та начальники структурних підрозділів.

Оскільки мотивація є результатом складної сукупності потреб, то керівництво повинно визначити, якими є реальні потреби працівників, і забезпечити спосіб задоволення цих потреб через активну, ефективну діяльність.

Основну частину завдань з питань мотивації здійснює сектор роботи з кадрами. Головний спеціаліст кадрової служби здійснює кадрову роботу, в основу якої покладено принципи демократичного добору і просування по службі за діловими якостями та професійною компетентністю, забезпечує постійне навчання працівників, заохочення їх до службової кар'єри; разом з іншими структурними підрозділами визначає щорічну та перспективну (на 5 років) потребу в кадрах, направляє на підвищення кваліфікації державних службовців, забезпечує укладання відповідних угод із закладами освіти, здійснює організаційно-методичне керівництво у питанні формування кадрового резерву, аналізує та узагальнює практику формування кадрового резерву в структурних підрозділах державного органу; вивчає ділові якості осіб, які претендують на зайняття посад; розглядає та вносить начальнику Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області пропозиції щодо проведення стажування кадрів на посадах держслужбовців, організовує стажування, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів; готує документи для заохочення та нагородження працівників, присвоєння рангів державним службовцям. Поряд із цим, некомпетентність та низький рівень ділових якостей окремих осіб, які займають посади, конфліктність окремих керівних кадрів, недосконалість системи добору кадрів (система добору кадрів як і в умовах командно-адміністративної економіки ґрунтується, переважно, на заслугах)

свідчать про низький рівень кадрової роботи на недосконалість мотиваційної діяльності в територіальному органі екологічного управління.

Функція мотивації діяльності у цьому державному органі потребує вдосконалення, оскільки дієвість мотиваційних чинників є недостатньою для забезпечення належних умов праці і створення умов для прояву творчого потенціалу працівників та їх саморозвитку, а обмеженість організаційних коштів та низькі посадові оклади не створюють умов для належного матеріального стимулювання.

Функція координації передбачає об'єднання і гармонізацію дій персоналу з метою досягнення організаційних цілей. Територіальний орган екологічного управління відповідно до покладених на нього завдань координує діяльність місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів міністерств та відомств, підприємств, установ і організацій у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та радіаційної безпеки. Основна частина цих функцій покладається на керівництво, оскільки начальник територіального органу екологічного управління координує роботу своїх заступників, начальників відділів, здійснює координацію діяльності по виконанню завдань і функцій, які покладаються на відділи, забезпечує співпрацю, взаємодопомогу та взаємоузгодженість працівників при виконанні завдань для досягнення поставленої мети. Начальники відділів відповідно координують роботу працівників підпорядкованих їм відділів щодо виконання ними функцій та обов'язків. Окрім цього, начальники інспекційних відділів координують роботу районних державних екологічних інспекторів.

Контроль є процесом забезпечення досягнення державним органом своїх цілей; відокремлений вид управлінської діяльності, який включає здійснення спостережень за цим органом, його функціонуванням, показниками діяльності, прийнятими рішеннями.

Функцію контролю в територіальному органі екологічного управління доцільно розглядати в двох аспектах: як функцію управління, яка здійснюється керівництвом, і як функцію структурних підрозділів, зокрема інспекційних

відділів, як основне їх завдання (діяльність). Перший аспект відображається у здійсненні начальником Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області керівництва і контролю за діяльністю державного органу, контролі за виконанням виданих ним наказів, за діяльністю своїх заступників, які, в свою чергу, здійснюють контроль за діяльністю підлеглих їм начальників відділів. Другий аспект контролю полягає у тому, що кожен інспекційний відділ (відділ контролю біологічних та земельних ресурсів, відділ контролю атмосферного повітря, відділ контролю водних ресурсів, відділ контролю поводження з відходами, відділ оперативного контролю, екологічного контролю на кордоні та радіаційної безпеки) здійснює державний контроль у сфері охорони довкілля в межах своїх повноважень та компетенції. Зокрема, до видів такого контролю належать: здійснення контролю за додержанням норм і правил у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й відтворення природних ресурсів, у тому числі землі, її надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, інших об'єктів рослинного й тваринного світу, у сфері поводження з відходами, застосування пестицидів та агрохімікатів і т. ін.

Державний контроль за дотриманням вимог екологічного законодавства підприємствами і організаціями незалежно від форми власності, здійснюється шляхом проведення інспекторських перевірок за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища. Головною метою інспекторських перевірок є визначення екологічного стану підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, ступеню і характеру їх впливу на довкілля, оцінка дотримання ними вимог екологічного законодавства, норм і правил у галузі охорони навколишнього природного середовища з метою своєчасного здійснення заходів по усуненню виявлених порушень та попередженню негативного впливу виробничих об'єктів на довкілля.

З метою виявлення основних проблем організації діяльності Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області при безпосередній участі дисертанта проведено соціологічне дослідження, в ході якого опитані 36 осіб з числа керівників та службовців цього територіального органу екологічного управління. За підсумками опитування були отримані наступні результати, використані в даному дослідженні (табл. 2.8.).

Таблиця 2.8.

Результати соціологічного дослідження державних службовців з проблем організації діяльності територіального органу екологічного управління¹

Напрямок діяльності	Оцінки (%)					
	Головне	Істотне	Важливе	Допустиме, але не обов'язкове	Нецікаво	Успішно реалізується
1	2	3	4	5	6	7
Вироблення оптимального механізму взаємодії управлінських структур в галузі управління і регулювання природоохорони, налагодження зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу	39	27	11	2	-	22
Аналіз і прогнозування розвитку політичних, соціально-економічних та екологічних процесів, забезпечення керівництва державного органу оперативною інформацією	18	45	29	4	-	18
Посилення технічного забезпечення управлінської діяльності, використання засобів забезпечення технічної основи сучасних інформаційних технологій (засобів комп'ютерної, комунікаційної техніки, оргтехніки)	12	43	24	8	-	17
Вивчення конкретних управлінських ситуацій на місцях	10	23	38	15	-	33
Обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми в умовах обмеженості організаційних ресурсів	5	24	32	7	-	19
Використання організаційних форм управлінської діяльності (нарад, засідань, оперативок)	23	27	9	6	-	36
Застосування соціально-психологічних методів впливу на персонал	9	28	14	-	-	4
Посилення реординаційних зв'язків державного органу, використання права структурно-штатної ініціативи, удосконалення діючої організаційної структури в напрямку створення відділів економіки природоохоронної діяльності та зв'язків з громадськістю	7	12	25	8	-	-
Формування та підтримка іміджу керівництва вищої ланки	23	42	31	-	-	14
Запровадження прозорої процедури просування по службі на основі професійних досягнень	9	27	31	-	-	12
Закладення в організаційну структуру програмно-цільових основ (зокрема, відпрацювання планів, програм організації цілеспрямованої системи перепідготовки і навчання управлінських кадрів, підвищення рівня їх професійної майстерності)	22	40	34	-	-	16

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Анкетне опитування свідчить, що основними напрямками діяльності, які успішно реалізуються в територіальному органі екологічного управління, службовці вважають: використання організаційних форм управлінської діяльності (нарад, засідань, оперативок); вивчення конкретних управлінських ситуацій на місцях; вироблення оптимального механізму взаємодії управлінських структур в галузі управління і регулювання природоохорони, налагодження зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу; обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми в умовах обмеженості організаційних ресурсів; аналіз і прогнозування розвитку політичних, соціально-економічних та екологічних процесів, забезпечення керівництва державного органу оперативною інформацією.

На питання про проблеми, що викликають найбільші труднощі в організації діяльності управлінських кадрів, 24% опитуваних вказали на надмірну розвиненість системи взаємодії по вертикалі. Основною причиною цього 31% опитуваних назвали збереження бюрократичних принципів організації управління. 16% респондентів вказали на недосконалу систему координації всіх служб органів виконавчої влади та їх взаємодію, 11% – на низький рівень оперативності інформації, 9% – на невідповідність виконуваних робіт посадовим обов'язкам. Основними причинами цього управлінці вважають нечіткість роботи інших органів виконавчої влади (33%), недосконалість посадових інструкцій (5%), некомпетентність колег та їх неспроможність виконувати свої обов'язки (2%). Як несприятливий – організаційний клімат характеризує 18% респондентів. Причину несприятливого організаційного клімату 45% управлінців бачать у конфліктності окремих керівних кадрів, а 5% опитуваних – у наявності стресових ситуацій в ділових стосунках з колегами. Серед причин, що викликають проблеми в організації діяльності управлінців, 11% респондентів назвали низький рівень мотивації праці персоналу, 9% – обмеженість організаційних ресурсів, а також недосконалість системи добору кадрів та задовільний стан кадрового потенціалу (2%).

Респондентам пропонувалось оцінити запропоновані напрямки удосконалення організації діяльності і вказати, які з них успішно реалізуються в роботі територіального органу екологічного управління. Отримані результати наведені в таблиці 2.8.

Результати опитування свідчать про розуміння респондентами того, що формування та реалізація регіональної природоохоронної політики, потребує в межах визначених завдань здійснення комплексу управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії, результативність реалізації яких базується на належному інформаційно-аналітичному та комунікаційному забезпеченні.

Опираючись на принцип порівнянності альтернативних варіантів рішень при їх відборі, проведемо оцінку реалізації органами управління загальних та конкретних (специфічних) функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону (табл. 2.9.).

Аналіз табличних даних свідчить про недосконалість адміністративного забезпечення функціонування механізму зборів за забруднення навколишнього природного середовища (розпорошення повноважень і відповідальності; мінімальна участь у адміністративному обслуговуванні процесу нарахування та стягнення зборів за забруднення навколишнього природного середовища територіальних органів екологічного управління; можливість свідомого (зумисного уникнення від сплати) та несвідомого викривлення інформації; відсутність даних про суми поступлень коштів від підприємств-забруднювачів до відповідних бюджетів та їх повноту), що зумовлює потребу у трансформації процедури обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону в чітко вироблену політику економічного регулювання природоохоронної діяльності [133].

Загалом, управління і регулювання в галузі охорони довкілля повинно відбуватися шляхом уточнення ролі та місця територіального і галузевого факторів у формуванні основних якісних параметрів навколишнього природного середовища. Після прийняття Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10], “Про власність” [7] роль регіонів актуалізується, оскільки останні, мають можливість планувати свою еколого-економічну політику, формувати місцевий бюджет і використовувати бюджетні кошти, самостійно провадити фінансову і природоохоронну політику на місцях.

Таблиця 2.9.

Реалізація органами управління загальних та конкретних (специфічних) функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону¹

Суб'єкт, що виконував функцію контролю (1992-1999)	Функція і отриманий результат (дії по забезпеченню реалізації даної функції)	Суб'єкт, що виконує функцію контролю (1999-2005)	Функція і отриманий результат (дії по забезпеченню реалізації даної функції)	Недоліки
Тернопільська обласна служба екологічних платежів (ТОСЕП)	Організаційно-розпорядча функція здійснення розрахунків збору юридичних осіб в розрізі видів забруднення та нарахування загальної суми збору	Державні податкові інспекції в районах	Організаційно-розпорядча функція не здійснюється (розрахунки збору здійснюються юридичними особами самостійно)	<p>1) унеможливлення звірки даних, які містяться у самостійних розрахунках підприємств і статистичних екологічних формах останніх;</p> <p>2) розпорошення повноважень і відповідальності;</p> <p>3) мінімальна участь у адміністративному обслуговуванні процесу нарахування та стягнення зборів за забруднення навколишнього природного середовища регіональних органів управління в природоохоронній сфері, зокрема, Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області (Держуправління)</p>
	взаємодія з Держуправлінням (звірка звітних даних з лімітованими; представлення ТОСЕП переліку підприємств, яким видано дозволи на викиди, скиди та розміщення відходів у довкіллі)		взаємодія з Держуправлінням тільки через подачу державним податковим інспекціям в районах переліку підприємств, яким видано дозволи на викиди, скиди та розміщення відходів у довкіллі	
	Функція контролю повноти сплати екологічних зборів у відповідності з розрахунками, проведеними ТОСЕП		Функція контролю не здійснюється (контроль повноти сплати екологічних зборів у відповідності з розрахунками підприємств-забруднювачів здійснюється в ході планових перевірок ДПІ в районах)	<p>1) відсутність інформації про суми поступлень коштів від підприємств-забруднювачів до відповідних бюджетів та їх повноту;</p> <p>2) можливість свідомого (зумисне уникнення від сплати) та несвідомого викривлення інформації (уникнення від сплати в результаті низького професійного рівня персоналу, відповідального за проведення розрахунків);</p> <p>3) уникнення від сплати збору підприємствами, які здійснюють екодеструктивну діяльність, однак, не мають виданих дозволів на викиди, скиди та розміщення відходів забруднюючих речовин</p>
	контроль достовірності звітності		не здійснюється	

¹Примітка. Сформовано автором самостійно.

Проведений аналіз дієвості функцій управління природоохоронною діяльністю, дозволив виявити причини, які знижують результативність функцій, зокрема: ґрунтування природоохоронної політики, переважно, на принципі „реагуй і виправляй”; декларативність екологічних норм; послаблення економічної бази органів місцевого самоврядування; неповне охоплення в процесі лімітування суб’єктів господарювання, що здійснюють природоперетворювальну діяльність; неповнота інформаційного забезпечення природоохорони; недосконалість критеріального відбору першочерговості екологічних програм; нестача фінансових коштів на використання окремих інструментів регулювання (наприклад, системи стандартів ISO 14000); невідпрацьованість методики формування екологічних програм; низький рівень оперативності дій в природоохоронній сфері; низький рівень інституційного розвитку чинних екологічних регуляторних органів; нестача кадрів; нерозвинутість багатосуб’єктної системи управління природоохороною.

Здійснений аналіз дієвості організаційних структур управління природоохоронною діяльністю дозволив виявити проблеми, характерні організації управління природоохоронною діяльністю, зокрема: низьку результативність функцій управління природоохоронною діяльністю; недосконалість організаційної структури та організації діяльності територіального органу екологічного управління; невідпрацьованість функцій управління природоохоронною діяльністю; низьку результативність реалізації органами управління загальних та конкретних функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону.

Екологізація життєдіяльності суспільства на усіх ієрархічних рівнях на сьогодні є важливою складовою як системи екологічного управління, загалом, так і системи регулювання природоохоронної діяльності, зокрема. Незважаючи на це, надто повільно та з великими труднощами суб’єктами господарювання усвідомлюються переваги природоохоронної переорієнтації суспільних і виробничих процесів. Саме подолання таких труднощів і проблем є одним із ключових завдань системи регулювання природоохоронної діяльності.

2.3. Аналітичне оцінювання системи регулювання природоохоронної діяльності

Питання системи регулювання природоохоронної діяльності характеризується низкою категорій, що складають понятійний апарат цього важливого наукового напрямку. Виходячи із сутності питання системи регулювання природоохоронної діяльності, такими поняттями є: “система”, “система регулювання природоохоронної діяльності.”

Загалом, поняття “система” має цілий ряд тлумачень. Так, у Радянському енциклопедичному словнику зазначається, що система – це “множина елементів, які знаходяться у відношеннях і зв'язках один з другим, створюючи певну цілісність, єдність”[194]. На думку Н.Кондакова, система – це “сукупність, об'єднання взаємопов'язаних і розміщених у відповідному порядку елементів (частин) якогось цілісного утворення; сукупність принципів, що лежать в основі певної теорії; сукупність органів, пов'язаних суспільною функцією” [117]. Дослідники теорії систем Афанасьєв В., Журавель В., Раскин Л., Шиган Е. та ін. вважають, що на сьогодні використання слова “система” є дуже частим, причому, окремі автори стверджують, що “... системи стають найважливішим сучасним поняттям в галузі управління” [97].

Наповнюючи поняття система функціональним змістом, під системою розуміємо порядок, який, характеризується правильністю та планомірністю розміщення частин єдиної цілісності, які зв'язані між собою спільною функцією.

Розкриваючи зміст поняття “система державного регулювання природоохоронної діяльності”, пропонуємо зупинитися, передусім, на тому, що, по-перше, ця система є складовою системи регулювання природоохоронної діяльності; по-друге, це система соціальна, оскільки до її складу входять чотири системоутворюючих фактори: екологічний, соціально-економічний, організаційний та технічний, а діяльність її спрямована на природу і людину, і, по-третє, це система державна, так як вона утримується, фінансується і керується державою.

Домінуючими факторами, що визначають соціальність “системи державного регулювання природоохоронної діяльності” є: соціально-економічний, зміст якого

полягає у задоволенні матеріальних та інших потреб людства при паралельному запобіганні втратам природних ресурсів, живої і минулої праці в усіх секторах економіки, а також у сфері особистого споживання; екологічний, зміст якого полягає у тому, що результат природоохоронної діяльності характеризується зменшенням негативного впливу на довкілля та покращенням природних умов існування населення; технічний, основоположною рисою якого є те, що впровадження досягнень науково-технічного прогресу спрямовується як на гармонізацію господарської та природоохоронної діяльності, в цілому, так і на підвищення ефективності суспільного виробництва, сприяння покращенню добробуту людини, зменшення негативних наслідків господарської діяльності на стан довкілля, зокрема [135].

Використання у понятті “система державного регулювання природоохоронної діяльності” такої важливої характеристики як “державна” підтверджує стаття 16 Конституції України, де 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” [84]. Єдиним централізованим джерелом планових видатків на фінансування природоохоронних заходів, пов’язаних із відтворенням та підтриманням природних ресурсів у належному стані, є Державний бюджет, у складі якого, починаючи із 1994 року виділено розділ “Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека” [84]. Крім цього, у цілому, природні ресурси є власністю держави, хоч і спостерігається зростаюча тенденція до їх роздержавлення. Саме державна форма власності на природні ресурси дає можливість централізовано здійснювати вплив на джерела забруднення навколишнього природного середовища. У статті 5 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [3], зазначено, що “державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, які залучені в господарський обіг, так і

невикористовувані в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси [219]. Усі наведені вище аргументи, на нашу думку, дають підстави зробити висновок про те, що природоохоронна діяльність – це, насамперед, державна система. Підтвердженням наведеної думки може слугувати світовий досвід регулювання природоохоронної діяльності в країнах ринкової економіки, який також свідчить про те, що основою системи регулювання природоохоронної діяльності є підсистема державного регулювання, довготривалий процес розвитку якої визначається широким спектром рівнів взаємодії господарської сфери та сфери охорони навколишнього природного середовища, розвитком науково-технічного прогресу, посиленням міжнародного поділу праці.

Діюча система регулювання природоохоронної діяльності в Україні формувалася у два етапи:

1. Регулятивний (з 60-х до початку 90-х років), протягом якого було прийнято ряд законодавчих актів з питань охорони навколишнього природного середовища.

2. Еколого–економічний (починаючи з 1991р.), протягом якого було введено в дію Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Ним було встановлено засади формування економічних механізмів природокористування та природоохоронної діяльності [84].

Для повнішого розкриття змісту системи регулювання природоохоронної діяльності важливим є доведення зв'язку понять „функціональні елементи”, „засоби” (інструменти), „методи реалізації підсистем”.

До основних функціональних елементів (складових) підсистеми загальнодержавного регулювання природоохоронної діяльності слід віднести: правове регулювання природоохоронної сфери, адміністративне регулювання природоохорони, державне програмування природоохоронної діяльності, індикативне планування, державне підприємництво у природоохоронній сфері, фінансово-бюджетне (в т.ч. податкове) регулювання, грошово-кредитне регулювання, державне регулювання цін в сфері природоохорони, соціальна політика і соціальний захист в галузі охорони довкілля, структурно-інвестиційна політика і регулювання інвести-

ційної діяльності в природоохоронній сфері, підтримка конкуренції, контроль за монопольними утвореннями. Кожен функціональний елемент реалізує власні функції через відповідний арсенал засобів: закони, податки і збори тощо. Їх систематизація дозволяє представити чинну підсистему загальнодержавного регулювання природоохоронної діяльності таким чином (табл. 2.10.).

Таблиця 2.10.

Елементи і засоби підсистеми загальнодержавного регулювання природоохоронної діяльності¹

№ п/п	Елементи	Засоби
1.	Правове регулювання	Закони України, постанови Верховної Ради нормативного характеру, постанови Кабінету Міністрів щодо охорони довкілля
2.	Адміністративне регулювання	екологічна сертифікація, ліцензії, екологічні стандарти, штрафи за екологічні порушення, санкції, екологічна експертиза, державний моніторинг навколишнього природного середовища, державні кадастри природних ресурсів, екологічне страхування, екологічний аудит, нормативи
3.	Державне програмування	екологічні програми, державні природоохоронні інвестиції, пільги, субсидії
4.	Індикативне планування	плани підприємств щодо здійснення природоохоронних заходів, фінансування програм в сфері охорони довкілля, державні природоохоронні інвестиції
5.	Фінансово-бюджетне (в т.ч. податкове регулювання)	диференціація ставок податків, екологічні гранти, екологічний податок на продукцію, екологічні субсидії, екологічний облік, екологічний аудит, земельний податок, екологічне страхування, екологічні податкові пільги, збір за забруднення навколишнього природного середовища, субвенції, природоохоронні інвестиції, плата за використання природних ресурсів, податки на розміщення відходів виробництва і споживання, екологічні фонди, збір за паркування автомобільного транспорту
6.	Грошово-кредитне регулювання	державні кредити на купівлю природоохоронної техніки та обладнання, пільги по строках кредитування, пільги по відсоткових ставках, пільги за обсягами кредитування, пільги по гарантіях за кредит
7.	Державне регулювання цін в сфері природоохорони	пряме (диверсифікація цін за споживачами природних ресурсів, диверсифікація цін за споживачами послуг інфраструктури, адміністративний контроль цін) і непряме (підвищення рівня споживчих цін на екологічно безпечну продукцію, зниження рівня споживчих цін на екологічно шкідливу продукцію) регулювання цін, екологічне ввізне мито, мито на імпорт вживаних товарів
8.	Структурно-інвестиційна політика і регулювання інвестиційної діяльності	галузева природоохоронна політика, пріоритети в галузі природоохорони, державні кредити, державні природоохоронні інвестиції, прискорена амортизація основних фондів природоохоронного призначення
9.	Підтримка конкуренції, контроль за монопольними утвореннями	інформаційна діяльність, екологічний консалтинг, екологічний аудит, екологічна реклама

¹Примітка. Складено автором самостійно з використанням методологічного підходу А.Мельник [151].

Правове регулювання природоохоронної діяльності здійснюється шляхом визначення основних напрямів природоохоронної політики, яка націлена на гармонізацію відносин суспільства і навколишнього природного середовища, забезпечення збалансованого еколого-економічного розвитку територій, формування й розвиток законодавчої та нормативно-правової бази в сфері регулювання природоохоронної діяльності. Поряд із тим, що за роки становлення незалежності України спостерігається постійне вдосконалення системи природоохоронного законодавства, актуальним залишається питання необхідності послаблення антропогенного впливу на стан довкілля у зв'язку з поглибленням екологічної кризи в державі. Це ставить нові вимоги до правового регулювання природоохоронної діяльності та зумовлює потребу у виокремленні недоліків та проблем системи екологічного законодавства в практиці регулювання природоохоронної діяльності.

Загалом, системі екологічного законодавства характерні певні недоліки та проблеми реалізації в практиці регулювання природоохоронної діяльності: недосконалість законодавства, що блокує отримання належного природоохоронного середовища і яка підсилюється тим фактом, що екологічні закони часто приймаються ситуаційно, в міру необхідності; невідпрацьованість механізмів реалізації екологічних законів, що зумовлює їх недовірливість і пояснюється формуванням природоохоронного законодавства за часів СРСР за межами етнічної України, куди закони надходили для безумовного виконання; нестабільність законодавства загалом, яка породжує невпевненість суб'єктів господарювання в умовах його функціонування.

Адміністративне регулювання природоохоронної діяльності використовує систему регуляторів, які прямо впливають на діяльність господарюючих суб'єктів. Діяльність державних органів, що займаються питаннями регулювання природоохорони, базується на використанні механізмів, в основі яких лежать відповідні обмеження небезпечної промислової та іншої діяльності, а саме процедури нормування, ліцензування і т.п., відсутність або недостатня ефективність яких зумовить настання негативних соціально-екологічних наслідків.

Так, згідно екологічного законодавства України, об'єктами регулювання в сфері природоохорони виступають якість і безпечність навколишнього природного середовища. Характеристики якості і безпечності довкілля визначаються і оцінюються за кількістю і активністю забруднюючих речовин у природних об'єктах. Тому важливим є отримання інформаційних даних про кількість та активність забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, що дозволить визначити рівень безпечності природних об'єктів, а також ступінь екологічної небезпеки господарської діяльності суб'єктів ринку та встановити спеціальні показники якості і безпечності навколишнього природного середовища. Такі показники знаходять своє відображення у екологічних нормативах.

За О.Кашенко система екологічних нормативів включає : 1) нормативи екологічної безпеки (гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище, гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування); 2) гранично допустимі викиди та скиди до навколишнього природного середовища забруднюючих хімічних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів [110].

Критерії нормування якості довкілля, які лягли в основу концепції нормування якості і безпечності довкілля шляхом використання нормативів ГДК, досліджувалися Ю.Шемшученко, В.Петровим, О.Царенко, Ю.Злобіним, Е.Воробейчик та ін. Сутнісну характеристику цих критеріїв подано в табл. 2.11.

Серйозній критиці сучасну систему екологічних нормативів піддають Е.Воробейчик, О.Садиков, М.Фарафонов, зокрема, в розрізі таких параметрів: 1) безпечні для людини рівні забруднення згубні для біоти; 2) багатокомпонентність викидів виробництв робить неефективним контроль за дотриманням регламентів з кожного окремого складника; 3) форми перебування отруйних речовин у природі різняться від форм, для яких було встановлено нормативи; 4) не враховуються ефекти нагромадження і перенесення в екосистемах; 5) відсутньою є диференціація за природнокліматичними зонами [60].

Сутнісна характеристика критеріїв нормування якості довкілля¹

Суть встановлених критеріїв	Переваги
<p>1) розробка нормативів гранично допустимих концентрацій (ГДК) для природних об'єктів на засадах "нульової" шкоди. Це означає, що при дотриманні нормативів ГДК природні об'єкти не справляють негативного впливу на життєдіяльність людини, а також не погіршують гігієнічних умов життя населення, і відповідають при цьому вимогам як охорони здоров'я, так і охорони довкілля;</p> <p>2) відповідність нормативів якості довкілля трьом показникам: а) медичному (пороговий рівень загрози здоров'ю людини, її генетичній програмі); б) технологічному (здатність господарства забезпечити виконання встановлених меж впливу на людину і середовище її проживання); в) науково-технічному (можливість науково-технічних засобів контролювати дотримання меж впливу за всіма його параметрами);</p> <p>3) ґрунтування концепції ГДК на граничній дії багатьох отруйних речовин, яка полягає в тому, що шкідливість речовин виявляється лише у випадку досягнення цієї речовиною певної концентрації.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - відображення у екологічних нормативах параметрів якості і безпечності довкілля; - визначення рівня безпечності природних об'єктів; - низька вартість забезпечення функціонування системи нормування (наприклад, у порівнянні з вимірюванням окремого стаціонарного чи пересувного джерела забруднення)
	<p style="text-align: center;">Недоліки</p> <ul style="list-style-type: none"> - небезпечність багатьох речовин у допороговій концентрації; - проектування на організм людини визначених на лабораторних тваринах меж шкідливості; - врахування розрізної (а не кумулятивної) дії отруйних речовин; - закладення в основу встановлених критеріїв нормування якості довкілля природоохоронного принципу „реагуй і виправляй” (а не „прогнозуй і попереджуй”).

¹Примітка. Побудовано автором самостійно з використанням джерел [175; 218].

Аналіз діючої системи екологічних нормативів дозволяє констатувати такі недоліки її функціонування: неврахування системою екологічних нормативів природнокліматичних особливостей та соціальної цінності окремих територій з метою встановлення для них більш жорстких нормативів гранично допустимих шкідливих впливів на довкілля; відсутність системного розгляду та охоплення усіх факторів екологічних ризиків, пов'язаних з розміщенням, будівництвом та експлуатацією промислових підприємств; неможливість визначення винуватців забруднення довкілля; відсутність диференційованого підходу до природних об'єктів, які зазнають впливу забруднюючих речовин.

Чинне законодавство (Стаття 33) [3], регламентує встановлення екологічними нормативами гранично допустимих викидів (ГДВ) та гранично допустимих скидів (ГДС) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних чинників. Нормативи ГДВ і ГДС різняться між собою за сферою впливу: перші – встановлюються для атмосферного повітря, другі – для водних об'єктів.

Нормативи ГДС встановлюються для кожного водогосподарського об'єкту окремо до введення його в дію з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води. Тобто, водогосподарський об'єкт, екологічно небезпечна діяльність якого пов'язується зі скиданням шкідливих речовин у водний об'єкт, не може бути введеним в експлуатацію до розроблення для нього нормативів ГДС. Такий підхід стосовно використання нормативів свідчить про позитивні зрушення у здійсненні природоохоронних заходів, які на сьогодні починають носити запобіжний, попереджувальний характер у регулюванні охорони навколишнього природного середовища (а не зорієнтовані на боротьбу з його забрудненням).

На рівні Міністерства охорони навколишнього природного середовища діє Інструкція про порядок розробки та затвердження ГДС речовин у водні об'єкти зі зворотними водами [23], яка деталізує перебіг розробки та затвердження нормативів ГДС. Нормативи ГДС розробляються самими підприємствами-водокористувачами і затверджуються органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища на місцях одночасно з видачею дозволу на спеціальне водокористування, тобто визначені нормативи встановлюються лише для спеціальних водокористувачів.

Природоохоронне законодавство України передбачає і встановлення нормативів тимчасово погоджених скидів шкідливих речовин у водні об'єкти (ТПС). Цей показник являє собою максимально допустиму за одиницю часу кількість (масу) речовини, яка відводиться із зворотними водами у водний об'єкт та яка встановлюється після кожного етапу реалізації плану заходів щодо досягнення нормативів ГДС та щорічно з виділенням етапів зниження скиду шкідливих речовин у водні об'єкти протягом року. Тобто, нормативи ТПС є тимчасовими нормативами, які встановлюються на період до досягнення водокористувачем нормативів ГДС. Важливо, що використання нормативів ГДС та ТПС для господарюючих суб'єктів-забруднювачів водного середовища дозволяє поєднувати їх господарські та екологічні інтереси, враховувати застарілість обладнання на багатьох підприємствах-водокористувачах.

З метою удосконалення управління водними ресурсами, рекомендацією 8.2. Європейського Економічного Комітету ООН щодо екополітики в Україні визначено “необхідність розгляду можливості заснування національного агентства, відповідального за уніфікацію системи стандартів і методів, тобто агентства стандартизації”. Крім того, “необхідно встановити організації, відповідальні за управління водними ресурсами та встановлення стандартів. Потрібна чітка відповідальність за координацію та необхідно створити механізми такої координації”(рекомендація 8.1.) [29].

Перевагами таких рекомендацій, вважаємо, є: впорядкування діяльності із стандартизації в галузі управління водними ресурсами; визначення суб'єктного складу та зосередження функцій управління водними ресурсами у їх руках, встановлення чіткої відповідальності за виконання цими суб'єктами функцій управління; посилення координації діяльності організацій, залучених до процедур управління водними ресурсами.

Нормування діяльності, пов'язаної з утворенням відходів, здійснюється у відповідності із ст. 7 Закону України “Про відходи” [4], який встановлює наступні нормативи у сфері поводження з відходами: а) граничні показники утворення відходів у технологічних процесах; б) питомі показники утворення відходів, використання та втрат сировини у технологічних процесах; в) інші нормативи, передбачені законодавством. Ці нормативи розробляються відповідними міністерствами та відомствами, підприємствами, установами і організаціями на основі Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів [31]. Негативні характеристики діючої системи нормування в сфері поводження з відходами пов'язані з: відсутністю чітких законодавчих меж та регламентування такого нормування (нечіткість поставлених завдань щодо поводження з відходами, невідпрацьованість інструментів нормування та ін.); слабкістю координації діяльності організацій, які залучені до процедури управління відходами; нерозвиненістю програмування в сфері поводження з відходами.

Концепція нормування, запропонована вітчизняними вченими (М. Мірошніченко та ін.), націлена на удосконалення екологічного нормування в

системі регулювання природоохоронної діяльності, яка враховує не тільки рівень небезпеки шкідливого впливу на навколишнє середовище та ефект кумуляції рівня екологічного ризику, але й функціональне використання окремих природних об'єктів, їх екологічні та суспільні характеристики, передбачаючи тим самим встановлення диференційованих екологічних нормативів для різних природних об'єктів одного виду, також містить суттєвий недолік [165]. Підтримуючи точку зору М.Мірошніченко, вважаємо, що зміна екологічних характеристик і функціонального використання природних об'єктів в сучасних умовах може відбуватися достатньо часто, що потребує розробки ефективного механізму перегляду і зміни системи екологічних нормативів з метою відповідності їх реаліям екологічної ситуації в Україні.

Використання стандартизації, як інструменту регулювання природоохоронної діяльності, зумовлено необхідністю збалансування інтересів і потреб суб'єктів господарювання (збільшення прибутковості діяльності; здійснення виробничої діяльності, яка викликає довіру у громадськості), уряду (дотримання екологічного законодавства; охорона навколишнього природного середовища) та суспільства (захист довкілля; достовірність і повнота екологічної інформації; можливість купувати екологічнобезпечну продукцію; створення нових робочих місць).

З метою задоволення таких потреб Міжнародною організацією із стандартизації (ISO) на початку 90-х років розпочато розроблення міжнародних стандартів щодо управління навколишнім природним середовищем. На сьогодні серія стандартів ISO 14000 нараховує низку стандартів, які стосуються систем управління навколишнім середовищем (EMS), екологічного аудиту (EA), екологічного етикетування (EL), оцінки результатів екологічної діяльності (EPE) та оцінки життєвого циклу (LCA). Серед стандартів EMS найбільшою популярністю користується стандарт ISO 14001 - добровільний стандарт на технічні вимоги до EMS, який є єдиним стандартом серії 14000, що передбачає можливість сертифікації системи управління навколишнім середовищем на підприємстві третьою стороною.

Впровадження системи управління навколишнім середовищем згідно з вимогами стандарту ISO 14001 для суб'єктів господарювання, які бажають її

впровадити, можливе двома шляхами: оголошення останніми про відповідність своєї системи управління вимогам стандарту або проходження такої сертифікації через проведення екологічного аудиту незалежною третьою стороною.

Вітчизняна система стандартизації перебуває в стадії формування. Національну систему природоохоронних стандартів, узгоджену із серіями ISO 14000, в Україні було запроваджено у 1996 році після прийняття документу „Системи стандартів у галузі охорони довкілля: основні положення”. Разом з тим, практика використання стандартів характеризується інертністю, відсутністю чіткої, всеохоплюючої системи стандартизації, існуванням поряд із сучасними природоохоронними стандартами стандартів, застосовуваних за часів командно-адміністративної економіки, слабкою фінансовою базою суб’єктів господарювання; низьким рівнем екологічної свідомості вітчизняних керівників. Широке і активне використання екологічних стандартів, які узгоджені із сучасними світовими тенденціями у цій галузі, створить підґрунтя для паралельного розвитку таких інструментів, як екологічне страхування (наприклад, для надання допомоги суб’єктам господарювання у виявленні ефективних способів запобігання ризикам), екологічний менеджмент (наприклад, для безперервного покращення екологічних характеристик продукції; забезпечення корпоративної репутації серед громадськості та споживачів) та екологічне маркування (наприклад, для диференціації екологічно чистої та екологонебезпечної продукції).

Застосування ліцензій, як засобу регулювання природоохоронної діяльності, сприяє впорядкуванню підприємницької діяльності через засвідчення права підприємств, установ і організацій на спеціальне використання природних ресурсів та здійснення викидів, скидів і розміщення відходів у довкіллі. Цей інструмент регулювання ґрунтується на принципі передбачуваності використання, відновлення й охорони навколишнього природного середовища і дозволяє здійснювати регулювання використання природоресурсного потенціалу (через видачу дозволів на спеціальне використання природних ресурсів), збереження відповідного стану навколишнього природного середовища та запобігання погіршенню його якості (через видачу дозволів на викиди, скиди і

розміщення відходів у доквіллі). Ліцензія виступає інструментом адміністративного регулювання, оскільки фіксує відповідні умови і обмеження щодо користування доквіллям. На сьогодні з метою удосконалення ліцензування в Україні важливим є створення державою умов для використання ліцензії як інструменту фінансово-бюджетного регулювання, що відбувається у випадку, коли вона стає товаром і може продаватись іншим користувачам (наприклад, торгівля ліцензіями на викиди). Це дозволить стимулювати зменшення забруднення навколишнього природного середовища окремими підприємствами регіону та, в цілому, запобігти погіршенню стану доквілля.

Санкції виступають важливим інструментом протидії на недотримання природоохоронного законодавства (наприклад, вилучення виручки від незаконної діяльності до бюджету). Разом з тим, використання такої економічної санкції як штраф (наприклад, за перевищення лімітів на викиди забруднюючих речовин в атмосферу) є недостатньо дієвим. Це пояснюється незначним розміром штрафів у порівнянні з витратами на впровадження газоочисного обладнання (наприклад, розмір штрафу за понадлімітний обсяг викиду однієї тонни сірчаного ангідриду складає 400 грн., в той час як вартість газоочисного обладнання становить 600\$ [94, С. 15]), що вимагає перегляду їх розміру в сторону збільшення.

Ліміт виступає дієвим інструментом регулювання природоохоронної діяльності. Лімітування взаємовідносин суспільства і природи реалізується як комплекс обмежень на господарську та побутову діяльність. Реальна картина використання лімітів показує, що з двох груп лімітів (часткові і комплексні), як кількісного обмеження використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища, в Україні використовуються лише часткові ліміти (поелементні і поресурсні). Поелементні ліміти застосовуються як регламентовані гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин в атмосферному повітрі в розрізі окремих забруднюючих речовин (наприклад, сірчаного ангідриду, окислів азоту, пилу). Недоліком використання поелементних лімітів є те, що вони є єдиними для всієї території України. Досвід зарубіжних країн (Росія, США) свідчить про важливість врахування залежності ГДК (на основі них вста-

новлюється ліміт) від специфіки регіону та необхідність встановлення диференційованих ГДК (наприклад, у листяних лісах щорічне оновлення листя дерев потребує встановлення дещо підвищених ГДК, в той час як у соснових лісах, де оновлення зелені відбувається впродовж 8-25 років, а накопичення концентратів призводить до загибелі дерев, розмір ГДК повинен бути відчутно вищим).

Поресурсні ліміти застосовуються як регламентована кількість використовуваних природних ресурсів (вона може встановлюватись як гранично допустимий обсяг споживання ресурсів за добу, місяць, рік).

Світова практика свідчить про необхідність використання також і комплексних лімітів, які застосовуються в розрізі окремих регіонів. Їх використовують як регламентований гранично допустимий вплив на довкілля усіх виробничих об'єктів регіону. Це дозволяє у випадку появи нового виробничо-господарського об'єкта регулювати забруднення навколишнього природного середовища через відповідне зменшення обсягів забруднення на діючих об'єктах. Тобто, група підприємств, розміщених на території регіону, змушені через використання нової техніки, обладнання і здійснення природоохоронних заходів зменшувати забруднення довкілля, представляючи тим самим новому виробничо-господарському об'єкту право на забруднення навколишнього середовища.

Застосування комплексних лімітів в розрізі регіонів сприятиме створенню передумов для використання такого інструменту, як ліцензія (право) на викиди. Використання такого засобу регулювання в Україні має велике майбутнє, оскільки відсутність у більшості вітчизняних підприємств коштів на впровадження природоохоронної техніки та обладнання спонукатиме їх до купівлі невикористаної частини лімітованого обсягу викидів (скидів) у тих суб'єктів господарювання, які в результаті застосування такої техніки, зменшують власний обсяг викидів (скидів) у довкілля. Так, наприклад, у 1990р. у США був прийнятий „Акт про чисте повітря”, згідно якого приватні виробники енергії мали можливість купувати права на викиди однієї тонни сірчаного ангідриду в рік за ціною 1,5 тис. долл. За викиди, які перевищували придбане право на викиди, встановлювався штраф в розмірі 2 тис. долл. за 1 тонну в рік [156]. Разом з тим, для

запровадження такого інструменту регулювання природоохоронної діяльності, необхідним є: напрацювання і формування відповідної нормативно-правової бази; перегляд існуючих розмірів штрафів за понаднормові викиди в атмосферне повітря; чіткий і всеохоплюючий облік суб'єктів господарювання-забруднювачів.

Використання екологічної експертизи як засобу регулювання природоохоронної діяльності націлене на одержання науково-обґрунтованих варіантів тенденцій впливу антропогенної діяльності на стан довкілля і здоров'я людей, надання допомоги суб'єктам господарювання у реалізації найбільш вірного управлінського рішення, зменшення імовірності (можливості) настання негативних наслідків в результаті антропогенної діяльності суб'єктів господарювання та мінімізацію екологічного ризику. Екологічна експертиза виступає дієвим інструментом регулювання відносин економічних суб'єктів, які мають відношення до процесу використання навколишнього природного середовища, зокрема, власників природних об'єктів (держави, муніципальних утворень), виробників природних факторів (наприклад, економічних суб'єктів, які сприяють відтворенню кількісних і якісних характеристик природних факторів – лісонасадження, водогосподарські роботи). Разом з тим, такий засіб регулювання природоохоронної діяльності є слабким у регулюванні відносин із споживачами природних благ (наприклад, підприємство, яке здійснює забір води, збільшує дефіцит водних ресурсів і спричиняє додаткові витрати, пов'язані із водозабезпеченням на інших підприємствах. Так, через зниження рівня ґрунтових вод можуть страждати агрофірми, підприємства із риборозведення) та суміжними споживачами (наприклад, промислове використання лісових ресурсів для одержання ділової деревини справляє негативний вплив на реалізацію рекреаційних функцій лісу і, навпаки, рекреаційне навантаження на ліс спричиняє зменшення обсягу промислового споживання лісу).

Державні кадастри природних ресурсів є важливим інструментом регулювання природоохоронної діяльності, який забезпечує всеохоплюючий облік природних ресурсів (кількісних, якісних характеристик екологічного, господарського та правового стану природних ресурсів). Значення ведення

природоресурсових кадастрів постійно зростатиме, оскільки зміни політичного, економічного, соціального, екологічного середовища та характеристик стану природних ресурсів є чинником, що впливає на ріст ступеня екологічного ризику.

Збільшення антропогенного тиску на довкілля вимагає посиленої уваги до питань компенсації збитку, що завдається довкіллю внаслідок забруднення навколишнього природного середовища аварійними залповими викидами і скидами та економічного стимулювання зниження ступеню екологічного ризику виробництв. Вирішення цих питань забезпечується через використання такого інструменту регулювання природоохоронної діяльності, як екологічне страхування. Чинним екологічним законодавством України [3] передбачено здійснення добровільного і обов'язкового державного та інших видів страхування громадян і їх майна, майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Разом з тим, практика використання такого засобу регулювання природоохорони в Україні не відпрацьована. Зарубіжний досвід свідчить, що необхідність застосування екологічного страхування зумовлена виникненням аварійних ситуацій, їх випадковим, імовірнісним характером, нездатністю підприємств узяти на себе весь вантаж відповідальності за екологічні наслідки виробництва. Факторами стримування розвитку екологічного страхування в Україні є: відсутність фахівців достатнього кваліфікаційного рівня; усвідомлення суб'єктами господарювання-забруднювачами можливості виникнення аварійних ситуацій; недостатність інформаційних даних про кожен об'єкт, що представляє небезпеку, ступінь небезпеки на кожному з таких об'єктів; обмеженість інформації про ступінь зносу обладнання та розмір грошових коштів, що виділяються підприємством на здійснення природоохоронних заходів (наприклад, у співвідношенні з обсягами виробництва продукції).

Досвід економічно розвинених країн (США, Канади, Великобританії) свідчить, що з метою забезпечення ранньої діагностики аварійних ситуацій на підприємствах з визначенням відповідних заходів з ліквідації „вузьких місць”, попередження аварій устаткування і обладнання, важливим є використання такого

інструменту регулювання природоохоронної діяльності, як екологічний аудит. Усвідомлення необхідності його використання відображено у Законі України „Про екологічний аудит”. Разом з тим, невідпрацьованість нормативно-правової бази проведення екологічного аудиту, обмеженість фінансових ресурсів у суб’єктів господарювання, спад обсягів виробництва на вітчизняних підприємствах та нерозвиненість інституціонального регулювання природоохоронної діяльності з боку інституцій ринкової інфраструктури, стримують практичне застосування цього інструменту регулювання природоохоронної діяльності.

Використання екологічного менеджменту націлене на забезпечення конкурентоспроможності рішень у галузі охорони навколишнього природного середовища. Зарубіжна практика свідчить про успішно зроблені спроби реалізації екологічного менеджменту у господарській діяльності ряду країн (наприклад, США, Данії, Австрії). При цьому система екологічного менеджменту і екологічного аудиту виступає дієвою підмогою регулювання процесу забруднення довкілля і розглядається окремими науковцями (С.Харічковим, Т.Галушкіною) не як інструмент державного регулювання природоохоронної діяльності, а як ринково орієнтований механізм.

Необхідність та проблеми реалізації екологічного менеджменту в Україні було висвітлено провідними вітчизняними вченими та фахівцями в галузі охорони навколишнього природного середовища. Так, В.Трегобчук і О.Веклич різнобічно обґрунтовують необхідність запровадження еколого - економічної моделі ринкових реформ в Україні, підкреслюючи вигоди для компаній, які турбуються про охорону навколишнього природного середовища, та, визначаючи втрати у бізнесі через недодержання екологічних вимог [59]. С.Харічков і Т.Галушкіна дають визначення поняття “екологічний менеджмент” як міждисциплінарної науки, що розробляє оптимальні варіанти конкурентноспроможних управлінських рішень щодо природоохоронної діяльності [61].

Екологічне управління в країні, яке визначається, формується і регламентується чинним законодавством [3], доцільно розглядати як діяльність

державних органів і економічних суб'єктів, спрямовану, головним чином, на дотримання обов'язкових вимог.

Врахування найістотніших відмінностей в поняттях “екологічне управління” і “екологічний менеджмент”, дозволяє запропонувати таке визначення екологічного менеджменту. Екологічний менеджмент – це добровільна, ініціативна, результативна та внутрішньо мотивована діяльність економічних суб'єктів, спрямована на реалізацію їх власних природоохоронних цілей, розроблених на основі природоохоронних принципів та пріоритетів [132].

На сьогодні, в умовах становлення ринкових відносин в Україні, відсутні передумови для використання екологічного менеджменту. Його запровадження в Україні повинно супроводжуватись активізацією діяльності в напрямку подальшого розвитку і зміцнення методичних основ збору за забруднення навколишнього природного середовища, що забезпечить збільшення надходжень та виплат з державного фонду охорони навколишнього природного середовища на природоохоронні цілі, розширення практики використання пільг в природоохоронній сфері, що забезпечить покладення відповідальності за забруднення довкілля на суб'єктів господарювання-забруднювачів.

Вплив наведених елементів і засобів є вибіркоким по відношенню до окремих елементів навколишнього природного середовища (наприклад, охорона заповідників), має пряму (дозвільна діяльність, ліцензії) і непрямую дію (пільгове оподаткування окремих видів діяльності), що зумовлює підвищення або спад активності в природоохоронній сфері.

Окремі елементи державного регулювання, реалізуючись у діях органів державного управління, діють в підсистемі регулювання природоохоронної діяльності на рівні регіону (адміністративне регулювання; індикативне планування природоохоронної діяльності; фінансово-бюджетне і податкове регулювання; цінове регулювання; структурно-інвестиційне регулювання; соціальний захист в галузі охорони довкілля; підтримка конкуренції, контроль за монопольними утвореннями). Разом з тим, низький рівень розвитку регіональної підсистеми регулювання природоохорони, її дієвості, обмеженість ресурсного забезпечення, тісна прив'язка

суб'єктів господарювання-забруднювачів до певної території, потребують застосування специфічних елементів регіонального регулювання. Враховуючи цілі і функції підсистеми регіонального регулювання природоохоронної діяльності, склад елементів і засобів чинної підсистеми регіонального регулювання природоохоронної діяльності можна представити наступним чином (табл. 2.12.).

Таблиця 2. 12.

Елементи і засоби підсистеми регіонального регулювання природоохоронної діяльності¹

№ п/п	Елементи	Засоби
1	Адміністративне регулювання (виключно місцеві адміністративні рішення)	штрафи і санкції за порушення умов природоохоронної діяльності, визначені місцевими органами влади, дозволи, видані місцевими органами влади, заборони (призупинення) діяльності суб'єктів господарювання, які забруднюють довкілля
2	Структурно-інвестиційне регулювання	оцінка екологічного потенціалу регіону, пріоритети в природоохоронній сфері, регіональні природоохоронні інвестиції, екологічна оцінка інвестиційних проектів, координація діяльності інвесторів у природоохоронній сфері
3	Регіональне програмування	регіональні природоохоронні програми, регіональні інвестиції на природоохоронну діяльність з екологічних фондів у складі місцевих бюджетів, місцеві податкові пільги
4	Індикативне планування	територіальні соціально-економічні нормативи, обсяги фінансування з місцевих бюджетів природоохоронної діяльності, регіональні природоохоронні інвестиції, пріоритети в галузі природоохорони
5	Фінансово-бюджетне і податкове регулювання	місцеві податки і збори, екологічні фонди у складі місцевих бюджетів, бюджетне фінансування некомерційних екологічних установ і організацій, місцеві податкові пільги для ринкових суб'єктів, які здійснюють природоохоронну діяльність
6	Цінове регулювання на місцевому рівні	індексування збору за забруднення навколишнього природного середовища, встановлення цін на муніципальні послуги екологічного характеру
7	Соціальний захист населення на основі рішень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування	штрафні санкції за порушення природоохоронного законодавства, встановлення коефіцієнтів кратності за понадлімітне забруднення навколишнього природного середовища, встановлення коригуючих коефіцієнтів залежно від рекреаційної функції регіону
8	Стратегічне планування	екологічний маркетинг, екологічні паспорти
9	Підтримка конкуренції та контроль монопольних утворень	фінансова, інформаційно-консультативна підтримка екологічного бізнесу, інформаційно-методична підтримка екологічного бізнесу, екологічний контроль за діяльністю підприємств-монополістів

¹Примітка. Складено автором самостійно з використанням методологічного підходу А.Мельник [151].

До принципово нових елементів і засобів державного і регіонального регулювання слід віднести: засоби соціального захисту населення на основі рішень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема,

шляхом здійснення доплат населенню, яке проживає на екологічно забруднених територіях, компенсаційних виплат при споживанні екологічно шкідливої продукції; екологічний маркетинг; стратегічне планування; засоби фінансової, інформаційно-консультативної підтримки екологічного бізнесу.

Нерозвиненість цих елементів і засобів зумовлена: слабкістю фінансової бази місцевих органів управління природоохоронною діяльністю; відсутністю ранжування територій за рівнем екологічного забруднення; ненапрацьованістю механізму визначення рівня споживання населенням відповідного регіону екологічно шкідливої продукції; відсутністю регіональних банків екологічної інформації.

Особливістю, яка віддзеркалює тенденції трансформації системи регулювання природоохоронної діяльності, має стати збільшення частки елементів і засобів регіонального регулювання природоохоронної діяльності в загальній сукупності елементів і засобів загальнодержавного і регіонального регулювання природоохорони. Така децентралізація зумовила б підвищення еколого-економічної самостійності регіону і відповідальності за прийняття рішень в природоохоронній сфері.

Синтез різних елементів і засобів загальнодержавного і регіонального рівнів регулювання забезпечує можливість визначення системи методів загальнодержавного і регіонального регулювання природоохоронної діяльності. Під ними треба розуміти способи впливу державних та місцевих органів управління на підприємницький і некомерційний сектор в сфері природоохоронної діяльності з метою забезпечення умов для створення та підтримки їх діяльності відповідно до регіональної еколого-економічної політики [151].

Незаперечним є те, що розвиток ринкових відносин зумовить зміну співвідношення між методами прямого і опосередкованого регулювання в напрямку переміщення центру ваги на користь непрямих методів впливу. Разом з тим, як показує досвід зарубіжних країн, природоохоронна діяльність часто вимагає використання методів прямого впливу на неї.

Опираючись на позицію класифікації економічних методів, відображену в роботі [151], виокремимо три складові методів економічного регулювання

природоохоронної діяльності: методи фінансово-бюджетного регулювання, методи грошово-кредитного регулювання, методи цінового регулювання і державно-муніципального регулювання цін.

Механізм впливу фінансово-бюджетних методів на підсистему регіонального регулювання природоохоронної діяльності характеризується такими особливостями. Збільшення частки державних витрат на охорону навколишнього природного середовища як з державного (з 119,3 млн. грн у 2000р. – до 726,1 у 2003р.), так і з місцевих бюджетів (з 4,6 млн. грн у 2000р. – до 194,8 у 2003р.) [35, С.535-552], сприяє активізації природоохоронних дій на державному та муніципальному рівні. Разом з тим побутує думка, що при сьогодиншньому стані вітчизняної економіки фактично єдиним джерелом збільшення екологічних інвестицій є урізання і без того мізерних коштів на соціальні програми [182]. Особливістю, що характеризує вплив фінансово-бюджетних методів на підсистему регіонального регулювання природоохоронної діяльності є низька частка коштів, які виділяються на охорону навколишнього природного середовища в загальній сумі валового внутрішнього продукту держави (світова практика свідчить про необхідність виділення на охорону довкілля щорічно не менше 2%, в той час як в Україні виділяється 0,3-0,4% ВВП).

Чинним законодавством [3] передбачено, що збори за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами (крім розташованих у містах загальнодержавного значення) перераховуються у розмірах: 20 відсотків – на окремі рахунки місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються в складі сільських, селищних, міських бюджетів; 50 відсотків – на окремі рахунки місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються в складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів; 30 відсотків – на окремий рахунок Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється в складі Державного бюджету України.

Динаміка надходження грошових коштів до Тернопільського обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища наведена в таблиці 2.13.

Таблиця 2.13.

Надходження грошових коштів до обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища Тернопільської області у 2000 – 2004р.р., тис.грн.¹

№ п/п	Обсяг коштів, які надійшли	Роки				
		2000	2001	2002	2003	2004
1.	Обласний фонд охорони навколишнього природного середовища	152,5	444,5	424,8	492,4	617,7
2.	Місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища	319,7	192,3	254,0	251,3	370,6
3.	В розрахунку на один район	18,8	11,3	14,9	14,8	21,8

¹Примітка. Розраховано автором самостійно з використанням джерел [39; 40; 41; 42].

Подані табличні дані свідчать про неоднозначність тенденцій надходження грошових коштів до обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища Тернопільської області у 2000 – 2004р.р. та низький розмір надходжень коштів. Так, наприклад, упродовж 2000-2004р.р., в розрахунку на один район, на рахунки місцевих фондів охорони довілля надійшло відповідно 18,8; 11,3; 14,9; 14,8; та 21,8 тис. грн. З огляду на це, можна підтримати висновок Т.Завгородньої про те, що розмір збору за забруднення навколишнього природного середовища „не забезпечує покриття навіть мінімально необхідних природоохоронних потреб, а низький рівень відповідних нормативів поєднується з низьким показником збирання належних коштів” [100].

Зміна пропорції розподілу збору за забруднення навколишнього природного середовища в сторону зменшення частки збору, що перераховується на окремі рахунки до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються в складі сільських, селищних, міських бюджетів (з 70% від нарахованої суми збору у 1992р. - поч. 1999р. – до 20% - у 1999-2005р.р.),

зумовлює спад ділової активності суб'єктів господарювання-забруднювачів в природоохоронній сфері на місцевому рівні.

Фінансування природоохоронних заходів по регіону за рахунок коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища у розрізі районів Тернопільської області відображено в додатку У.

Аналіз табличних даних свідчить про актуальність врегулювання питання використання коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища і необхідність пошуку додаткових джерел отримання коштів та їх спрямування на утримання, оснащення приладами, обладнанням, спеціальними транспортними засобами й поліпшення умов праці працівників Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області (їх частка складала: у 2000 році – 32,7% від загальної суми витрат коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища, у 2001 році – 36,4%) [39].

Крім того, механізм впливу фінансово-бюджетних методів на підсистему регіонального регулювання природоохоронної діяльності характеризується нерозвиненістю екологічних податків, які відображають політику місцевих органів влади та низькою часткою екологічних податків у загальній сумі оподаткування юридичних і фізичних осіб (наприклад, частка таких податків складає в Ірландії – 11,9%, Португалії – 11,5%, Данії – 3,4%, США – 3,2%, в той час як в Україні – менше 1%) [156, С.128].

Зарубіжна практика з метою економічного стимулювання екологічного підприємництва використовує такий інструмент регулювання природоохоронної діяльності, як податкові знижки. Вона вимагає визначення на належному методичному рівні критеріїв пільгового оподаткування для різних видів господарської діяльності та розроблення шкали підвищувальних коефіцієнтів, які залежать від ступеня позитивного впливу на довкілля. Чиним законодавством України (стаття 48) [3] передбачається застосування пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян. До недоліків, притаманних вітчизняній системі пільгового оподаткування, слід віднести: невідпрацьованість методичних основ пільгового оподаткування стосовно різних видів економічної

діяльності та залежно від шкоди, яку вони завдають довкіллю (наприклад, промисловість та громадська діяльність); відсутність ранжування територій за рівнем антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище з метою пріоритетного здійснення пільгового оподаткування (на територіях із значним антропогенним тиском на довкілля пільгове оподаткування доцільно здійснювати в першу чергу); невідпрацьованість механізму покриття втрат бюджетних коштів у зв'язку з використанням податкових пільг (наприклад, за рахунок надходжень від додаткового оподаткування підприємств, які застосовують екологічно небезпечні технології).

На сьогодні незначним є розмір державних витрат на охорону навколишнього природного середовища (в Україні – 0,27% до ВВП [35, С.33, 56], коли в Данії – 1,9%, США – 1,7%, Польщі – 1,4%, Франції 1,1% [61, С.79]), важкий фінансовий стан більшості суб'єктів господарювання, застарілість техніки та обладнання на переважній більшості виробництв, що спричиняє зростання аварійності на них, зумовлюють потребу у розвитку екологічного підприємництва та використанні інструментів інституціонального регулювання природоохоронної діяльності, яке здійснюють інститути ринкової інфраструктури (інформаційні центри, кредитні установи, страхові компанії і т.д.).

Факторами, що негативно впливають на екологізацію виробництва та розвиток екологічного підприємництва, є: зростання забруднення довкілля; відсутність належного фінансового забезпечення здійснення підприємницької діяльності; низький рівень матеріально-технічного забезпечення проведення екологічної реконструкції, технічного переозброєння та оновлення виробництва; недосконалість стимулюючих впливів, зорієнтованих на екологізацію підприємницької діяльності; висока вартість еколого орієнтованих технологій (ресурсозберігаючих, технологій утилізації відходів, технологій очищення); відсутність сформованої системи кооперування виробництв з метою створення замкнутих циклів.

Нинішній стан економіки трансформаційного періоду характеризується перевагою впливу на підсистему регіонального регулювання природоохорони фінансово-бюджетного механізму. На сьогодні напрацьовано низку засобів

фінансово-бюджетного регулювання, таких як збір за забруднення навколишнього природного середовища, природоохоронні інвестиції, екологічні субсидії, екологічні податки та ін. Недоліками чинного механізму фінансово-бюджетного регулювання є: не повна, а лише часткова компенсація збитків, спричинених еколого-економічною діяльністю суб'єктів господарювання в результаті реалізації механізму збору за забруднення довкілля; обмеженість (недостатність) фінансових ресурсів екологічних фондів на місцевому рівні, в першу чергу, в результаті нераціонального розподілу коштів від збору за забруднення навколишнього природного середовища (починаючи з 1999р. на окремі рахунки місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються в складі сільських, селищних, міських бюджетів платниками перераховується 20% від суми збору, тоді як до 1999р. – 70%); невелика база екологічного оподаткування та низький рівень оподаткування (наприклад, розмір збору за викиди в атмосферне повітря сірчаного ангідриду і окислів азоту у 1,7-6,4 рази нижчі ніж у країнах центральної та східної Європи [32]).

Важливе місце в економічному регулюванні регіональної підсистеми природоохоронної діяльності посідає механізм ціноутворення. Недоліками його є: неповне врахування рівня екологічної безпечності (небезпечності) продукції; однаковий механізм формування цін на екологічно чисту та екологічно брудну продукцію, що сприяє нівелюванню різниці у споживанні екологічно чистої та екологічно брудної продукції (однак, такі види продукції справляють неоднаковий вплив на здоров'я її споживачів).

Важливою складовою системних перетворень економіки України є формування інституціонального забезпечення ринку. Інститути є одночасно відображенням політичних, економічних, демографічних, природних умов життєдіяльності суспільства, які визначають межі і створюють передумови екологічного розвитку.

Інституціоналізм (лат. *Institutum* - установа) – один із напрямів сучасної економічної думки, об'єктами дослідження якого є певні інститути (корпорація, держава, профспілки), а також правові, психологічні та морально-етичні аспекти (звичаї, навички, інстинкти та ін.) [92].

Функціонування адміністративно-командної економіки характеризується значним розвитком державних інститутів поряд з нерозвиненістю інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури і громадських інститутів та відсутністю (або формальністю) прав окремих соціальних верств і груп. Причинами, які зумовили нерозвиненість соціальних та економічних інститутів в сфері регулювання природоохоронної діяльності, стали: домінування державної власності, розростання державного апарату, спосіб організації суспільного виробництва (наприклад, планове ведення господарства, домінування адміністративних методів впливу на суб'єктів господарювання та ін.), діюча система правових норм, низький рівень виробничо-технологічного потенціалу природоохорони), специфічний спосіб мислення суспільства (наприклад, корислива експлуатація природного середовища, ігнорування факту розвитку екологічної кризи та кризи надвиробництва), низький рівень екологічної культури суспільства та еколого-освітньої діяльності, низький рівень життя населення.

Сучасні умови ринкових трансформацій в Україні зумовлюють необхідність проведення інституційних змін та формування інституційної бази організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю. Це обґрунтовується такими тенденціями: здійсненням ринкових перетворень; удосконаленням нормативно-правової бази охорони навколишнього природного середовища; розвитком економічної системи та її елементів (зміна відносин власності, розвиток продуктивних сил та ін); зміною способу організації суспільного виробництва (наприклад, розвиток корпоративного управління, посилення ролі економічних методів регулювання природоохоронної діяльності); проведенням структурної та інвестиційної політики; посиленням виробничо-технологічного потенціалу природоохорони; підвищенням рівня екологічної свідомості і культури суспільства, зміною у способі мислення суспільства (наприклад, усвідомлення екологічної кризи в державі та її регіонах); удосконаленням механізмів зовнішньоекономічних зв'язків у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Питання інституціональних змін, як „безперервного процесу кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних та економічних

інститутів” (держави, профспілок, податків, права окремих соціальних груп та ін.) досліджувалися представниками соціально-технологічного (Дж.Гелбрейт та ін.), соціально-психологічного (Т.Веблен та ін.), соціально-правового (Дж.Коммонс та ін.) інституціоналізму. Так, теоретики соціально-правового інституціоналізму (Р.Коуз та ін.) представляли теорію прав власності, згідно якої „найглибші зміни соціально-економічних інститутів (конкуренції, корпорацій, держави, профспілок тощо) відбуваються під час радикальних економічних реформ, зокрема трансформації економічної системи, що базується на адміністративно-командних методах управління економікою, в економічну систему, основою якої є важелі саморегулювання економіки або оптимальне поєднання ринкових та державних важелів, тобто регульована ринкова економіка” [92]. Підтримуючи позицію представників соціально-правового інституціоналізму, зауважимо, що стратегічний напрям політики на розбудову демократичної держави та формування економіки ринкового типу в посткомуністичному суспільстві з централізованим плануванням і управлінням адміністративно-командного типу, специфічним менталітетом та низькою екологічною культурою населення, обумовлює актуальність з’ясування питання використання ринкових регуляторів для стимулювання екологобезпечної діяльності суб’єктів господарювання, можливості (чи неможливості) партнерства ринку і природоохорони, загалом, особливо, зважаючи на те, що досвід перехідного етапу до ринку негативно позначився на результативності природоохоронних дій.

Ринок, у першу чергу, передбачає множинність форм власності, серед яких приватна, - відіграє вагомий роль. За наведених умов питання безоплатності та дешевизни природних ресурсів не стоїть. Крім того, в країнах з розвинутою ринковою економікою рівень цін на природні ресурси є значно вищим у порівнянні з кінцевою продукцією, що є основним стимулятором їх раціонального використання і ціленаправленого відтворення. Тому і не дивно, що найбільших успіхів у природоохоронній справі досягли саме економічно багаті суспільства. А ними є, як показує досвід, виключно держави ринкової орієнтації [200].

Основоположними в питанні про партнерство чи антагонізм ринку і природоохоронної діяльності є два моменти: яка з форм власності є більш ефективною з точки зору забезпечення охорони навколишнього природного середовища і яка роль державного регулювання у визначених процесах. Гострі дискусії з наведених питань не сприяли формуванню єдиних поглядів на дану проблему. Спільність думок стосується аспекту, який однозначно не виключає можливості застосування ринкових регуляторів у сфері охорони довкілля. Розбіжність між поглядами стосується питання співвідношення економічних та адміністративних важелів управління природоохоронною діяльністю.

Американський вчений Ф.Сміт вважає, що екологічні проблеми є прямим наслідком відсутності прав приватної власності. Виступаючи за мінімально можливу присутність держави на ринку екологічних послуг, автор приходиться до висновку, що необхідно "...виробити природоохоронну політику, що опирається на розширення прав власників, які взаємодіють по принципу "забруднювач платить". Тільки приватна власність може ефективно поєднати екологічні і економічні цінності" [193, С.30].

Схожої точки зору дотримуються і спеціалісти Агентства по охороні навколишнього середовища США Б.Корб та П.Начилхаут. Аналізуючи досвід застосування економічних важелів управління екологічною безпекою в США, які принесли відчутні результати, автори схиляються до думки, що за це була заплачена надто велика ціна, оскільки суспільство понесло значні затрати на встановлення очисного обладнання, яке регламентувалось адміністративним шляхом. При цьому, як вони вважають, був сильно звужений вільний маневр забруднювачів у виборі шляхів скорочення викидів. Б.Корб та П.Начилхаут переконані в тому, "що в природоохоронній діяльності більша ефективність досягається дією економічних стимулів на систему мотивації забруднювачів, ніж при їх прямому контролі і директивних методах впливу" [118, С.760].

Підтримуючи думку більшості вчених та науковців (К.Гофмана, В.Трегобчука, М.Кольхааса), вважаємо, що оптимальним варіантом формування

системи регулювання природоохоронної діяльності є гнучке поєднання економічних та адміністративних важелів впливу.

Розглядаючи можливі варіанти побудови системи управління екологічною безпекою в сучасних умовах, В.Трегобчук вважає, що оптимальною буде та система, яка при належному контролі з боку держави за дотриманням вимог екологічного законодавства, повною мірою включала б й ринкові механізми. Свою думку автор аргументує тим, що "...саме ринок може бути використаний для обмеження руйнівної дії суспільства щодо навколишнього природного середовища через застосування гнучкої системи товарно-грошових відносин" [201, С.18]. Подібною точки зору дотримується й німецький вчений М.Кольхаас, який, справедливо вказуючи на ті моменти, коли ринок не в силах вирішувати екологічні проблеми, центральну роль в екологічній політиці відводить державі, основна функція якої полягає у визначенні завдань по досягненню необхідної якості навколишнього середовища або допустимих видів користування ними. При цьому інструменти ринкової економіки повинні діяти там, де вони є найбільш ефективними з точки зору економії суспільних витрат на екологічну безпеку [95].

Заслуговує на увагу думка прихильників соціально-технологічного інституціоналізму, які основою суспільного, в тому числі економічного розвитку, вважають впровадження науки і техніки у виробництво. Екологічна (в тому числі природоохоронна) сфера особливо залежить від стану науково-технічного розвитку, що відображається у двох моментах. З одного боку, розвиток науково-технічного прогресу призводить до посилення антропогенного та техногенного тиску на довкілля, з іншого – створює підвалини для використання маловідходних технологій та виробництва екологічно чистої продукції. Крім того, розвиток науки і техніки через організаційно-економічні відносини впливає на зміну соціально-економічних інститутів (наприклад, створення систем екологічного менеджменту, екологічного маркетингу та ін.).

Тотальна глобалізація потребує аналізу, використання і створення власних інститутів, які б не лише використовували досягнення інших, але й брали участь у загальнолюдських процесах екологічного розвитку. Нерозвиненість інститутів

ринкової інфраструктури сприяє збереженню інституціонального вакууму, що вимагає посилення державного регулювання природоохоронної діяльності.

Процес взаємопроникнення і створення єдиного інституціонального середовища йде як знизу догори, так і навпаки, до глобальних параметрів екологічного розвитку, створюючи передумови стійкого розвитку. Тому функціонування сфери природоохорони супроводжується інституціональним регулюванням природоохоронної діяльності з боку інституцій ринкової інфраструктури (кредитних установ, страхових компаній, аудиторських фірм, екологічних фондів, фірми, що здійснюють підготовку дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря і водні об'єкти). Формування і розвиток підсистеми інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури обумовлюється наявністю потреби у суб'єктів ринкового господарювання в екологічних послугах, яка пов'язана із реалізацією суб'єктами господарювання природоохоронних функцій, створенням матеріально-технічних умов для здійснення природоохоронної діяльності, збором необхідної інформації тощо.

Недоліками діючої системи інституціонального регулювання природоохоронної діяльності з боку інституцій ринкової інфраструктури є: недостатній розвиток мережі екологічного страхування та аудиторської діяльності; недосконалість інформаційного забезпечення природоохоронної діяльності; слабе матеріально-технічне забезпечення природоохорони; абсолютна нерозвиненість у складі діючої підсистеми інституціонального регулювання таких функціональних елементів, як інституціональний контроль та трейнінгова діяльність.

Підсистема громадського регулювання, як виразник суспільних інтересів та позицій, у якій домінує соціальний аспект регулювання та відбувається „утвердження суспільного в природному”, виконує завдання контролю цін та якості екологічних послуг, нормативних характеристик ринку. Функціонування системи регулювання природоохоронної діяльності в сучасних умовах характеризується нерозвиненістю підсистеми громадського регулювання.

Чинна система регулювання природоохоронної діяльності характеризується домінуванням підсистеми загальнодержавного регулювання; поступовим розвитком

ком підсистеми регіонального регулювання, що супроводжується постійним зростанням переваг такого розвитку в контексті актуалізації питання регіонального розвитку; нерозвиненістю підсистем інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури та громадського регулювання природоохорони.

Негативними наслідками недосконалості регуляторів у природоохоронній сфері є: домінування адміністративних регуляторів; слабе врахування специфіки регіонів; розрізнена дія елементів і засобів регулювання; незначні стимулюючі впливи з боку держави на суб'єктів господарювання з метою зменшення останніми забруднення довкілля (наприклад, чинна система регулювання не використовує таких інструментів регулювання, як квоти на викиди, комплексні ліміти на викиди забруднюючих речовин в атмосферу та ін.); відсутність комплексного підходу до врахування інтересів держави, суспільства і суб'єктів господарювання; слабкість інформаційного забезпечення регулювання природоохоронної діяльності (наприклад, обмеженість інформаційних даних про екологічний стан регіону, об'єкти екодеструктивного впливу).

В цілому, система регулювання природоохоронної діяльності, яка покликана оптимізувати взаємовідносини суспільства і навколишнього природного середовища, вимагає формування шляхів її удосконалення в якості яких визначено: структуризація системи регулювання природоохоронної діяльності на рівні; її раціоналізація; диференціація системи регулювання природоохоронної діяльності з врахуванням специфіки регіонів; забезпечення комплексності і взаємодоповнення елементів регулювання природоохорони.

У відповідності з особливостями, різноплановістю можливостей здійснення природоохоронної діяльності на різних рівнях система регулювання природоохоронної діяльності, на наш погляд, повинна включати такі основні підсистеми: загальнодержавне регулювання природоохоронної діяльності; регіональне регулювання природоохоронної діяльності, яке ґрунтується на максимальному врахуванні територіальних інтересів; інституціональне регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури; громадське регулювання з боку громадських формувань.

Рівень екологізації вітчизняного суспільства визначається наявністю широкої і багатоцільової системи регулювання природоохоронної діяльності. Причому, чим динамічніша і дієвіша така система, тим ефективнішим у підсумку виявляється процес оптимізації і гармонізації відносин навколишнього природного середовища і людини.

Висновки до розділу II

1. Послаблення впливу екодеструктивних процесів, одним з яких розглядається забруднення навколишнього природного середовища, запобігання погіршенню якості довкілля, а також прогнозування екологічних змін у навколишньому природному середовищі та наслідків, до яких вони призведуть, зумовлюють необхідність організації обліку антропогенних змін та їх проявів як на рівні держави, так і в окремих регіонах. Це досягається шляхом здійснення екологічного моніторингу. Під регіональним екологічним моніторингом слід розуміти постійне спостереження, оцінку і прогнозування змін стану довкілля регіону, як правило, у зв'язку з природоперетворюючою діяльністю людини, з метою розроблення пропозицій для реалізації соціально-економічних та екологічних рішень регіональними органами виконавчої влади.

2. В рамках дисертаційного дослідження в якості факторів, що справляють вплив на стан навколишнього середовища регіону, розглядаються: забруднення атмосферного повітря (стаціонарними і пересувними джерелами), водних об'єктів, забруднення в результаті розміщення відходів у довкіллі.

Розрахунок низки чинних екологічних індикаторів, в якості яких обрані: динаміка обсягу викидів в атмосферне повітря регіону; утворення викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами; обсяг утворення викидів шкідливих речовин по районах; забір і використання води з річкових басейнів регіону; поводження з промисловими токсичними відходами на підприємствах регіону, свідчить про те, що системі діючих екологічних індикаторів характерні проблеми, які вимагають оцінки дієвості організації управління природоохоронною діяльністю.

3. Індикаторами, за якими здійснюється оцінка дієвості організаційних структур управління, є: відповідність виконуваних функцій цілям і завданням суб'єктів екологічного управління; дієвість функцій управління природоохоронною діяльністю; дієвість організаційних структур управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Проведений аналіз дієвості функцій управління природоохоронною діяльністю дозволив виявити причини, які знижують результативність функцій, зокрема: ґрунтування природоохоронної політики, переважно, на принципі „реагуй і виправляй”; послаблення економічної бази органів місцевого самоврядування; неповне охоплення в процесі лімітування суб'єктів господарювання, що здійснюють природоперетворювальну діяльність і т.ін.

Здійснений аналіз дієвості організаційних структур управління природоохоронною діяльністю дозволив виявити проблеми, характерні організації управління природоохоронною діяльністю, зокрема: низьку результативність функцій управління природоохоронною діяльністю; недосконалість організаційної структури та організації діяльності територіального органу екологічного управління; низьку результативність реалізації органами управління загальних та конкретних функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону і т.п.

4. Рівень екологізації вітчизняного суспільства вимагає визначається наявністю широкої і багатоцільової системи регулювання природоохоронної діяльності. Чинна система регулювання природоохоронної діяльності характеризується: домінуванням підсистеми загальнодержавного регулювання; поступовим розвитком підсистеми регіонального регулювання, що супроводжується постійним зростанням переваг такого розвитку в контексті актуалізації питання регіонального розвитку; нерозвиненістю підсистем інституціонального та громадського регулювання природоохоронної діяльності.

5. Основою системи регулювання природоохоронної діяльності є підсистема загальнодержавного регулювання, яка на сьогодні представлена складом елементів і засобів, поданих у табл. 2.10.

6. Низький рівень розвитку підсистеми регіонального регулювання природоохорони, її дієвості, обмеженість ресурсного забезпечення, тісна прив'язка підприємств-забруднювачів до певної території, потребують застосування специфічних елементів регіонального регулювання. Врахування цілей і функцій підсистеми регіонального регулювання природоохоронної діяльності, визначає можливість її представлення складом елементів і засобів, поданих у табл. 2.12.

7. Негативними наслідками недосконалості регуляторів у природоохоронній сфері є: домінування адміністративних регуляторів; слабе врахування специфіки регіонів; незначні стимулюючі впливи з боку держави на суб'єктів господарювання з метою зменшення останніми забруднення довкілля (наприклад, чинна система регулювання не використовує такого інструменту регулювання, як квоти на викиди та ін.); відсутність комплексного підходу до врахування інтересів держави, суспільства і суб'єктів господарювання; слабкість інформаційного забезпечення регулювання природоохоронної діяльності (наприклад, обмеженість інформаційних даних про екологічний стан регіону, об'єкти екодеструктивного впливу).

8. В цілому, система регулювання природоохоронної діяльності, яка покликана оптимізувати взаємовідносини суспільства і навколишнього природного середовища, вимагає формування шляхів її удосконалення, в якості яких визначено: структуризація системи регулювання природоохоронної діяльності на рівні; її раціоналізація; диференціація системи регулювання природоохоронної діяльності з врахуванням специфіки регіонів; забезпечення комплексності і взаємодоповнення елементів регулювання природоохорони.

Матеріали розділу опубліковані в [132; 133; 135;154].

РОЗДІЛ III

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

3.1. Удосконалення організації управління природоохоронною діяльністю

Чинниками, що визначають результативність і ефективність управління є:

- досконалість організаційної структури, яка реагує на виклики системи (об'єкти управління і споживачів управлінських послуг);
- організація діяльності, зорієнтована на забезпечення системності (функцій);
- якість інформаційного забезпечення;
- якість побудови комунікаційних зв'язків і комунікаційного процесу.

Регулювання природоохоронної діяльності, виконуючи функцію покращення взаємовідносин суспільства і навколишнього природного середовища, самоорієнтується на здійснення відповідних цільових функцій, які реалізуються шляхом використання механізмів регулювання природоохорони.

Визначені за результатами проведеного нами соціологічного опитування (див. § 2.2.) напрямки удосконалення організації діяльності державного регіонального органу екологічного управління, свідчать про актуальність напрацювання пропозицій щодо самої організації діяльності (наприклад, владне регулювання, регулювання з боку громадських об'єднань) та необхідність побудови нової організаційної структури з відповідною інституціоналізацією функцій.

Таким чином, головними напрямками удосконалення організації діяльності територіального органу екологічного управління, службовці вважають вироблення оптимального механізму взаємодії управлінських структур в галузі управління і регулювання природоохорони, налагодження зовнішніх комунікативних зв'язків державного органу через створення відділу зв'язків з громадськістю (рис. 3.1.), аналіз і прогнозування розвитку політичних, соціально-економічних та екологічних процесів, забезпечення керівництва державного органу оперативною інформацією, а також формування і підтримку іміджу керівництва вищої ланки.

З метою аналізу і прогнозування розвитку політичних, соціально-економічних та екологічних процесів, а також вироблення оптимального механізму взаємодії управлінських структур в галузі управління і регулювання природоохорони доцільним є створення на базі відділу економіки та природоохоронних програм, відділу аналізу і прогнозування екологічного розвитку регіону. Необхідність його створення зумовлена потребою імплементації стратегічних підходів та застосування стратегічного управління природоохоронною діяльністю, здійснення координації діяльності органів місцевого самоврядування в сфері природоохорони. За цим підрозділом доцільно закріпити функції щодо розробки, регулювання та координації місцевих програм.

Запобіжний характер заходів щодо організації управління і регулювання природоохоронної діяльності повинен базуватися на позиціях програмно-цільового підходу. Це обумовлює необхідність здійснення змін в організаційній структурі та організації діяльності територіальних органів екологічного управління. Останнє забезпечується шляхом створення організаційних структур штабного (матричного) типу (див. рис. 3.1.). Необхідність залучення недержавних інституцій зумовлює потребу у зміні функцій учасників регулювання природоохоронної діяльності та проведенні змін в організаційній структурі та організації управління природоохороною. Функції загального управління та контролю за реалізацією природоохоронних питань повинні бути покладені на спеціально створену робочу групу із закріпленням правового статусу її учасників. До складу робочої групи слід включити: начальника Державного управління екології та природних ресурсів в області, працівників органів місцевого самоврядування, представників громадських установ і організацій, працівників науково-дослідних установ, представників інституцій ринкової інфраструктури. Перевагами матричної структури, яка поєднує лінійну і програмно-цільову структури, є: можливість швидкого реагування і адаптування до змін у довкіллі; підвищення активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними структурами; раціональне та ефективне використання кадрів за рахунок спеціалізації різних видів еколого орієнтованої діяльності; тісний інформаційний обмін; колективізм, групове прийняття рішень; підвищення

мотивації праці персоналу за рахунок децентралізації управління і посилення демократичних принципів керівництва; творчий підхід до роботи (з метою вирішення конкретних питань у сфері регулювання природоохорони призначається новий керівник, що є професіоналом з відповідної проблеми); посилення контролю за вирішенням окремих питань; зменшення навантаження на керівників вищого рівня за рахунок делегування частини повноважень; розподіл ризику; підвищення особистої відповідальності за виконання завдань.

Створення структур такого типу ефективно при реалізації цільових програм, в умовах антикризового управління (управління в надзвичайних ситуаціях). Виникнення надзвичайних ситуацій зумовлене збільшенням множини зовнішніх впливів на суспільство і людину, динамізмом зовнішнього середовища, розвитком науково-технічного прогресу, результатами управлінських рішень щодо розміщення виробничої та житлової забудови в регіоні та ін. Несподіваність, раптовість, спонтанність формування таких ситуацій вимагає прийняття нестандартних, непрограмних рішень, потребує вирішення завдань, які не властиві діючому „режиму роботи” системи регулювання природоохоронної діяльності, передбачає вузький часовий горизонт для реалізації відповідних заходів.

Визначальним фактором забезпечення екологічної ефективності захисту в умовах надзвичайних ситуацій є стан системи регулювання природоохоронної діяльності, яка повинна забезпечувати: реалізацію державної природоохоронної політики в умовах надзвичайних ситуацій; реалізацію повноважень органами екологічного управління різних рівнів, суб'єктами господарювання, громадськими формуваннями в таких умовах; дослідження та оцінку впливу програм розвитку і розміщення продуктивних сил на стан екологічної безпеки; оперативний підхід до прогнозування, планування, усунення наслідків надзвичайних ситуацій.

Одним із ключових питань організації управління природоохоронною діяльністю є питання оптимізації розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України і органів місцевого самоврядування. Законодавчою базою для цього є Закони України „Про охорону навколишнього природного середовища”, „Про

місцеве самоврядування в Україні” та законодавчі акти, що визначають функціональну спрямованість і повноваження центральних і місцевих органів влади, які здійснюють управління і регулювання в сфері природоохоронної діяльності. Нагальним проблемним питанням, оперативне вирішення якого значною мірою сприяло б зміцненню державного управління в секторі, було і є питання подвійного підпорядкування обласних державних управлінь екології та природних ресурсів Міністерству охорони навколишнього природного середовища і облдержадміністраціям. Повне підпорядкування цього територіального органу екологічного управління Міністерству охорони навколишнього природного середовища, сприятиме зменшенню конфліктності інтересів у розробленні та впровадженні політичних, економічних та екологічних рішень на місцевому рівні; ліквідації розпорошення прав і відповідальності за екологічні наслідки управлінських рішень; посиленню субординаційних, реординаційних та координаційних зв’язків між суб’єктами управління; дієвості спеціалізованого зовнішнього контролю за екологічною діяльністю органів місцевого самоврядування.

Організаційно-правова структура системи регулювання природоохорони визначає зміст організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю, зокрема, участь державних і місцевих органів управління в організації регулюючих впливів на природоохоронну діяльність, функціонування інститутів громадського регулювання природоохорони, розвиток ринкових форм здійснення природоохоронної діяльності та її регулювання з боку державних і ринкових інституціональних структур.

Орієнтуючись на спільну мету, кожна з названих підсистем переслідує власні цілі, має свої функції та змістове наповнення. Цілями державного регулювання виступають реалізація природоохоронної діяльності як напрямку реалізації еколого-екологічної політики, концепції її розвитку в економіці України. Регіональне регулювання має за мету забезпечення комплексного здійснення природоохоронної діяльності в складі регіональної еколого-економічної політики, збалансованості природоохоронних дій з ресурсними можливостями окремих регіонів. Інституціональне регулювання природоохоронної діяльності з боку інституцій ринкової інфраструктури переслідує цілі сприяння розвитку ринкових умов і відносин в природоохоронній сфері. Цілями громадського регулювання

слід вважати захист прав виробників і споживачів екологічної продукції та послуг, інтересів навколишнього природного середовища та громадян в ході реалізації природоохоронної діяльності. Регулювання на рівні суб'єктів господарювання в галузі природоохоронної діяльності націлене на забезпечення прибуткової діяльності та самофінансування природоохорони і виробництва екологічних послуг. Функціональне наповнення діяльності вказаних підсистем дозволило проєктувати організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю наступним чином (рис. 3.2.).

Грунтовні зміни повинно перенести правове регулювання охорони навколишнього природного середовища, яке на сьогодні опирається на природоохоронне законодавство, реалізація якого в механізмах державного управління здійснюється системою природоохоронних органів, функціонування яких забезпечує практичне використання нормативної бази природоохорони та формування розвиненої системи контролю з боку центральних і місцевих органів екологічного управління. Зокрема, еволюційного розвитку повинні зазнати законодавче оформлення організаційних структур, механізмів і процедури прийняття управлінських рішень, інформаційно-аналітичне і прогнозно-аналітичне забезпечення підготовки цих рішень, механізм узгодження інтересів держави і регіонів.

Неоднозначним є питання закріплення права громадян на одержання у встановленому законодавством порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення. Воно характеризується деякою формальністю, причинами якої є: втрата частини інформації в процесі збору первинних даних у результаті централізованого опрацювання інформації на регіональному рівні; часта суперечність інформаційних даних, які відображаються у статистичному щорічнику України та Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в областях; розрізнена дія суб'єктів моніторингової діяльності в регіоні (Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області, лабораторій біологічного захисту рослин, санітарно-епідеміологічної служби, метеорологічної служби) та дублювання їх показників; слабкість географічної прив'язки виникнення екологічних негараздів та кризових екологічних ситуацій через зміну характеру спостережень (на сьогодні, наприклад, характерне домінування суцільних спосте-

режень, які часто відокремлені від джерел впливу антропогенних факторів, що спричиняє до втрати географічної прив'язки виникнення екологічних ситуацій).

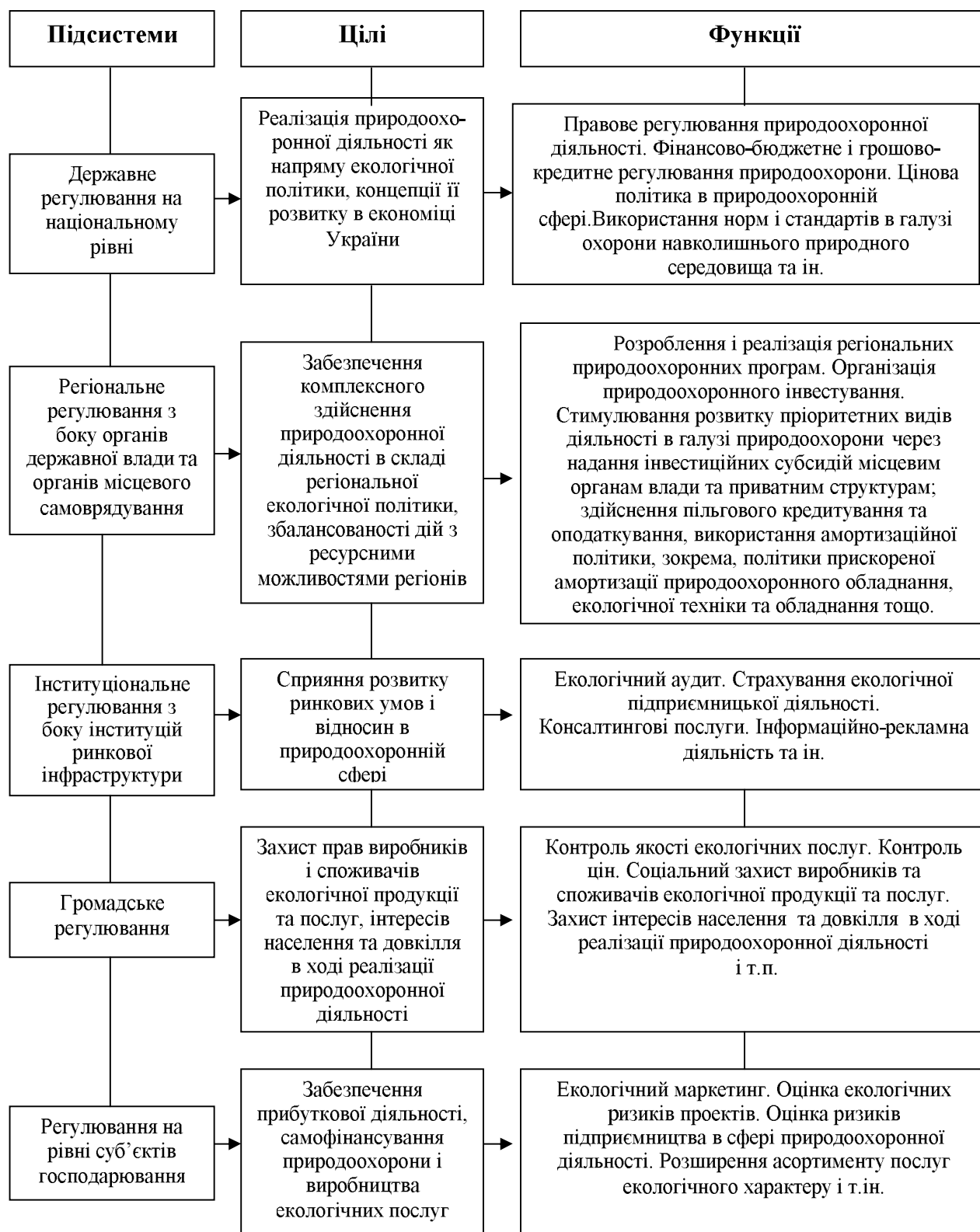


Рис. 3.2. Функціонально-цільова структура організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю¹

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Важливим аспектом удосконалення інформаційного забезпечення природоохорони є розширення переліку даних регіональної статистики.

Низку діючих екологічних індикаторів, розрахунок яких проведений нами у §2.1., вважаємо за доцільне доповнити такими показниками, як: навантаження підсистем нижчого рівня на навколишнє природне середовище регіону в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі з ранжуванням району за рівнем антропогенного навантаження на довкілля регіону (області); навантаження найбільших забруднювачів у складі підсистем нижчого рівня на навколишнє природне середовище регіону в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі з ранжуванням підприємств-забруднювачів; коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1 км² території регіону з визначенням рангу району за рівнем концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1 км² території [136].

Навантаження підсистем нижчого рівня (адміністративних районів) на навколишнє природне середовище регіону в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі можна визначити за формулою:

$$H_{p.n.n.p.} = \frac{Z_{nnc\ pн.}}{Z_{nnc\ рег.}}; \quad (3.1.)$$

де $H_{p.n.n.p.}$ – навантаження підсистем нижчого рівня на навколишнє природне середовище регіону в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі; $Z_{nnc\ pн.}$ – забруднення довкілля регіону підсистемою нижчого рівня в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі; $Z_{nnc\ рег.}$ – забруднення довкілля регіону.

Навантаження найбільших забруднювачів у складі підсистем нижчого рівня на навколишнє природне середовище регіону в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі розраховується за формулою:

$$H_{c\ .г.} = \frac{Z_{nnc\ c.г.}}{Z_{nnc\ рег.}}; \quad (3.2.)$$

де $H_{с.г.}$ – навантаження суб'єктів господарювання-найбільших забруднювачів у складі підсистем нижчого рівня на навколишнє природне середовище регіону в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі; $Z_{птс.г.}$ – забруднення довкілля регіону суб'єктами господарювання – найбільшими забруднювачами в результаті здійснення ними викидів, скидів чи розміщення відходів у довкіллі; $Z_{птс.рег.}$ – забруднення довкілля регіону.

Коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1 км^2 території регіону обчислюються за формулами:

$$K_{з.р.надушунас.} = \frac{Z_{птс.рег.}}{Ч_{нас.рег.}}; \quad (3.3.)$$

де $K_{з.р.надушунас.}$ – коефіцієнт концентрації забруднюючих речовин на душу населення; $Z_{птс.рег.}$ – забруднення довкілля регіону; $Ч_{нас.рег.}$ – чисельність населення регіону.

$$K_{з.р.накв.км} = \frac{Z_{птс.рег.}}{S}, \quad (3.4.)$$

де $K_{з.р.накв.км}$ – коефіцієнт концентрації забруднюючих речовин на 1 км^2 території; S – площа території регіону.

Доповнення діючої системи екологічних показників забезпечить максимально наближений до реальності опис характеру процесу змін у довкіллі. Нинішній еколого-економічний стан України свідчить про нагальну потребу адекватного статистичного відображення як політичних, так і господарських рішень.

Функціонування сфери природоохоронної діяльності, безумовно, повинно супроводжуватися інституціональним регулюванням природоохоронної діяльності з боку інституцій ринкової інфраструктури (інформаційних центрів, кредитних установ, товарних бірж, страхових компаній і т.п.). У складі підсистеми інституціонального регулювання доцільно виділити такі функціональні елементи, як: фінансове регулювання і фінансова підтримка, страхування екологічної підприємницької діяльності, аудиторська діяльність, інституціональний контроль, грошово-кредитне регулювання, інформаційне забезпечення природоохоронного процесу та процесу виробництва і споживання екологічної продукції та послуг,

матеріально-технічне забезпечення, трейнінгова діяльність. Структуризація цих функціональних елементів за складом використовуваних засобів дозволяє представити пропоновану підсистему інституціонального регулювання природоохоронної діяльності з боку інституцій ринкової інфраструктури наступним чином (табл. 3.1.).

Таблиця 3.1.

Елементи і засоби підсистеми інституціонального регулювання природоохоронної діяльності з боку інституцій ринкової інфраструктури¹

№ п/п	Елементи	Засоби
1	Фінансове регулювання і фінансова підтримка	фінансові поступлення з інвестиційних фондів, фінансові поступлення з екологічних фондів [127], екологічні сертифікати, фінансування місцевими фондами охорони навколишнього природного середовища у складі сільських, селищних, міських бюджетів екологічного бізнесу
2	Страховання екологічної підприємницької діяльності	страхова угода, страхові зобов'язання, страхові відшкодування, добровільні страхові екологічні фонди
3	Аудиторська діяльність	екологічний аудит суб'єктів господарювання, аудиторські висновки, визначення екологічного ризику проектів
4	Інституціональний контроль	банківський контроль цільового використання коштів підприємств на природоохоронну діяльність, контроль дотримання природоохоронного законодавства з боку структур, які створюються представницькими органами міських громад різних ієрархій
5	Грошово-кредитне регулювання	кредити комерційних банків на здійснення природоохоронної діяльності, кредити екологічних банків
6	Інформаційне забезпечення природоохоронного процесу та процесу виробництва і споживання екологічної продукції та послуг	інформаційна діяльність, реклама екологічно чистої продукції, банки екологічної інформації, екологічний консалтинг суб'єктів господарювання, консалтинг потенційних інвесторів, послуги маркетингових служб та фірм, інформаційно-рекламні послуги, виставкові структури, аналітико-консультативні послуги, розвиток системи екологічного менеджменту, розширення переліку даних національної статистики з проблем охорони довкілля
7	Матеріально технічне забезпечення	послуги фірм, які здійснюють підготовку дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин в атмосферу та водні об'єкти, послуги екологічних банків, технічне обслуговування природоохоронної техніки та обладнання, послуги бірж з купівлі-продажу ліцензій на право забруднення довкілля, аукціони продажу квот на право забруднення навколишнього середовища, лізингова діяльність з передачі у користування екологічної техніки та обладнання, інших матеріальних засобів та майна
8	Трейнінгова діяльність	послуги бізнес інкубаторів з надання приміщень під офіси, послуги бізнес інкубаторів з організації адміністративної роботи в екологічній сфері

¹Примітка. Складено самостійно з використанням методологічного підходу А.Мельник [151] та джерела [130].

Реалізуючись у діях інституцій ринкової інфраструктури, інституціональне регулювання природоохоронної діяльності дозволить забезпечити формування механізму взаємного регулювання як з боку суб'єктів господарювання-екострукторів, так і з боку інституцій ринкової інфраструктури, що в кінці кінців зу-

мовить підвищення ефективності їх діяльності. Суб'єктний склад інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури представлений місцевими фондами охорони навколишнього природного середовища у складі сільських, селищних, міських бюджетів та фірмами, які здійснюють підготовку дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин в атмосферу та водні об'єкти. Формування і розвиток підсистеми інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури обумовлюється наявністю потреби суб'єктів ринкового господарювання у екологічних послугах, яка пов'язана із реалізацією ними природоохоронних функцій, створенням матеріально-технічних умов для здійснення природоохоронної діяльності, збором необхідної інформації тощо.

В умовах становлення ринкових відносин актуалізується питання розвитку екологічного бізнесу. Це зумовлено такими причинами: необхідністю покращення стану навколишнього природного середовища, важливістю задоволення потреб екологічного підприємництва у товарах і послугах екологічного характеру, значимістю питання зміни характеру взаємодії бізнесу і екології у напрямку викорінення споживацького ставлення до природи, потребою у створенні нових робочих місць в природоохоронній галузі.

Серед шляхів розвитку екологічного підприємництва, виділимо такі:

- проведення екологічного аудиту впливів на довкілля сировини, матеріалів, процесів виробництва, а також способів зменшення їх негативних впливів на навколишнє середовище;
- сприяння поширенню еколого безпечних технологій через застосування механізму екологічного лізингу;
- проведення попереднього (до початку введення в дію) та заключного (після демонтування) оцінювання впливів виробничих об'єктів на довкілля;
- активізація участі підприємницьких структур у розробці державних та недержавних природоохоронних програм;
- сприяння зростанню рівня екологічної свідомості суб'єктів екологічного бізнесу шляхом здійснення інформаційної діяльності; здійснення навчання працівників підприємницьких структур основам екологічних знань;

- використання нових видів екологічного інформування підприємців про результати власної діяльності (обов'язкове та добровільне екологічне маркування продукції, рекомендації з екологічнобезпечного споживання продукції та ін.);

- використання форм суспільної кооперації (формування корпоративних об'єднань виробничо-комерційного характеру, які сприятимуть поглибленню ступеня переробки сировини, відходів, створенню циклів повторного використання відходів; укладення добровільних обмежувальних угод з питань використання компонентів довкілля між юридичними особами в межах певної території) [129].

Факторами, які сприятимуть розвитку екологічного бізнесу, на наш погляд, є:

- визнання та законодавче закріплення корпоративного пріоритету серед системи принципів природоохоронної політики;

- здійснення структурних перетворень, зорієнтованих на формування економіки замкнутого циклу, зокрема, у напрямку скорочення, уловлення і використання (рекуперації) та повторного застосування відходів виробництва. Важливими складовими таких перетворень повинні стати: екологічна модернізація та реконструкція підприємств за результатами висновків екологічного аудиту, зміна способів покращення екологічних характеристик продукції через використання виробничих процесів з низькою капіталомісткістю;

- створення територіальними органами екологічного управління сприятливих умов для ведення діалогу з працівниками бізнесових структур;

- збільшення кількості форм екологічної статистичної звітності з метою одержання максимального обсягу інформації про екологічні показники виробництва та його вплив на довкілля.

Важливе місце в підсистемі інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури повинно посідати інформаційне забезпечення природоохоронного процесу та процесу виробництва і споживання екологічної продукції та послуг. Засобами такого регулювання повинні стати: створення інформаційно-рекламних агентств, функціонування яких визначається потребою споживачів у послугах рекламно-інформаційного характеру, необхідністю поширення передового досвіду в природоохоронній сфері; розвиток системи

екологічного менеджменту, яка зорієнтована на реалізацію дій, направлених на контроль забруднень і зниження навантаження підприємств на довкілля регіону; розвиток маркетингових послуг (наприклад, інформаційних, рекламних). Так, система екологічного менеджменту дозволить активізувати процеси саморегулювання та інтегрувати екологічний фактор у діяльність суб'єктів ринку. Економічна зацікавленість підприємств, які імплементують таку систему у власну діяльність, пов'язана з можливістю скорочення ризику фінансової відповідальності за нанесений екологічний збиток, з економією енергії, матеріалів, перспективою набуття іміджу "чистого" підприємства у споживачів, що в подальшому може сприяти збільшенню попиту на продукцію останнього.

Загальновідомою небезпекою ринку виступає пріоритетне становище виробника по відношенню до споживача. Негативним проявом останнього є диктат виробника і, відповідно, звуження кола вибору товарів споживачем, великий перелік продукції, яка не відповідає екологічним вимогам, використання технологій, які забруднюють довкілля. Виходом із наведеної ситуації є спроба "прив'язки" споживача до товару, при забезпеченні їх потреби і паралельному випуску безпечної для здоров'я продукції. З цього моменту розпочинається становлення ринку споживача і практичне впровадження концепції маркетингу. Тобто, з одного боку, здійснюється всестороннє вивчення ринку, попиту, потреб і адресність випуску продукції, з іншого, - активний вплив на ринок і споживчий попит, формування потреб і покупних переваг. Ліквідація диктату виробника дозволить здійснювати:

- виявлення цільових маркетингових груп, зацікавлених у певному виді екологічної продукції ;

- збір доступної інформації про стан екологічного ринку, що формується, аналіз тенденцій, створення міського банку даних з тенденцій попиту і пропозиції екологічних товарів і послуг;

- надання додаткових послуг на комерційній основі (створення анонімного комп'ютерного банку пропозицій про реалізацію (купівлю) твердих та інших видів відходів) тощо;

- збір додаткових даних про еколого-економічну ситуацію регіону шляхом опитування населення, керівників підприємств державного і приватного сектору, проведення інтерв'ю з представниками окремих груп, семінарів і конференцій, здійснення аналізу публікацій та ін.;

- надання можливості підприємствам здійснити рекламу екологічної діяльності шляхом звернення у спеціалізовані рекламні агентства, які створюють позитивний імідж суб'єктів ринку у населення, конкурентів, місцевих органів влади, формують попит на екологічну продукцію.

Підходи, напрацьовані в сфері маркетингу, можуть використовуватися в ході моніторингової діяльності та здійснення екологічної експертизи, еколого-просвітницької діяльності, в процесі здійснення екологічного менеджменту і екологічного аудиту та ін.

Реалізація природоохоронної діяльності з боку суб'єктів ринку зумовлює потребу у консультаціях еколого-економічного і правового характеру. Консультативна допомога у врегулюванні окремих природоохоронних питань полягає у необхідності організації торгівлі правами на забруднення довкілля, здійсненні екологічної сертифікації тощо. На наш погляд, на початку регіональний екологічний фонд міг би виконувати роль екологічного консультанта, а в ході розвитку конкурентного середовища в сфері екологічних послуг – брати участь у ній.

Суттєві еволюційні зміни повинно перенести матеріально-технічне забезпечення природоохоронної діяльності, яке, на сьогодні, представлене технічним обслуговуванням природоохоронної техніки і обладнання та послугами фірм, які здійснюють підготовку дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин в атмосферу та водні об'єкти. Принципово новими засобами регулювання матеріально-технічного забезпечення природоохоронної діяльності повинні стати: біржова торгівля з купівлі-продажу ліцензій на право забруднення навколишнього природного середовища; аукціонна торгівля з продажу квот на право забруднення довкілля; послуги лізингових структур з передачі у користування екологічної техніки та обладнання, інших матеріальних засобів та майна. Так, створення бірж з купівлі-продажу ліцензій на право забруднення

навколишнього природного середовища забезпечить об'єднання зацікавлених у купівлі чи продажу ліцензій на право забруднення довкілля фізичних та юридичних осіб, дозволить отримати інформаційні дані про попит та пропозицію на названі вище ліцензії, сприятиме оптимізації цінових механізмів в сфері природоохорони, зокрема, через формування рівноважних цін. Необхідність формування структур з організації аукціонів квот на право забруднення навколишнього природного середовища визначається наявністю потреби у суб'єктів ринку як у товарах і послугах екологічного характеру, так і квотах на право забруднення довкілля. Крім того, мірилом доцільності та ефективності зазначеної діяльності виступатиме обсяг зекономлених коштів суб'єктів господарювання-клієнтів названих вище структур. Лізинг, як прогресивна форма оренди, пов'язана з передачею екологічної техніки, обладнання у користування орендарю (підприємство, яке отримує обладнання та користується останнім на протязі певного часу). Лізингова діяльність забезпечує доступ до сучасних технічних засобів і дозволяє оперативно реагувати на швидкозмінне зовнішнє середовище.

Загалом, з поглибленням ринкових перетворень в Україні регулюючий вплив інститутів ринкової інфраструктури, які на сьогодні знаходяться лише в процесі становлення, зростатиме.

У пропонованій моделі організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю підсистеми загальнодержавного і регіонального регулювання, які забезпечують регулюючі впливи зверху, та підсистема інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури, яка реалізує горизонтальне регулювання, повинні доповнюватись регулюючими впливами знизу (підсистема громадського регулювання). Громадське регулювання полягає у здійсненні регулювання з боку громадських об'єднань (громадських організацій, політичних партій, органів самоорганізації населення), діяльність яких в галузі охорони навколишнього середовища здійснюється відповідно до законодавства України на основі їх статутів.

Побудова економіки ринкового типу, яка супроводжується домінуванням бюрократичних форм регулювання, що відображаються в діях державних і

регіональних органів управління природоохоронною діяльністю, та характеризується нерозвиненістю підсистеми інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури, актуалізує питання визначення функціональних елементів та засобів громадського регулювання природоохоронної діяльності. Наведене визначає можливість представлення цієї підсистеми таким складом елементів і засобів (табл. 3.2.).

Таблиця 3.2.

Елементи і засоби підсистеми громадського регулювання природоохоронної діяльності¹

№ п/п	Елементи	Засоби
1	Контроль якості екологічних послуг	споживчі оцінки екологічних послуг
2	Контроль цін	правила ціноутворення на екологічно безпечну продукцію, екологічна декларація продукції, економічна оцінка природних ресурсів
3	Соціальний захист населення	соціальний контроль продукції природоохоронного призначення (устаткування, обладнання, технологій), соціальний контроль екологічно чистої продукції, соціальний контроль якості послуг екологічного характеру
4	Регулювання умов праці в сфері надання послуг екологічного характеру та здійснення природоохорони	галузеві угоди профспілкових комітетів з адміністрацією підприємств, установ і організацій, контроль дотримання умов праці
5	Незалежний екологічний контроль за охороною навколишнього середовища та використанням природних ресурсів	нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин, нормативи гранично допустимих викидів і скидів забруднюючих речовин в атмосферу і водні об'єкти, ліміти землі-і водокористування, екологічна експертиза проектів

¹Примітка. Складено автором самостійно з використанням методологічного підходу А.Мельник [151].

Розширення можливостей та активізація діяльності громадськості у вирішенні природоохоронних проблем може здійснюватися через відповідні механізми і засоби. Зокрема, серед механізмів залучення та активізації діяльності громадських утворень виокремимо: реалізацію програм участі громадськості за окремими напрямками регулювання природоохоронної діяльності, створення нових громадських утворень, фінансування яких здійснюватиметься за рахунок коштів місцевих природоохоронних фондів, законодавче гарантування та впровадження механізму підтримки програм діяльності громадських утворень в сфері охорони навколишнього природного середовища з боку держави тощо.

Доцільними засобами залучення громадськості та активізації діяльності останньої вважаємо: розроблення та реалізацію програм участі громадських формувань у природоохоронній діяльності, активізацію громадськості до діяльності в природоохоронній сфері через використання програм грантів та надання останніх громадським утворенням на вирішення конкретних природоохоронних проблем, формування мережі фондів підтримки громадських природоохоронних організацій та ін.

Ефективним засобом залучення громадськості до сфери регулювання природоохорони, повинно стати створення міськими радами (відповідно до компетенції) спеціальних підрозділів (комунальних підприємств, громадських формувань), які здійснюватимуть контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства в межах власної території. Такі підрозділи можуть створюватися представницькими органами міських громад різних рівнів. Діяльність у зазначеному напрямку може включати: здійснення контролю за розміщенням на відповідній території підприємств, благоустроєм, за охороною зелених насаджень міст, сіл та селищ і т.ін. Працівники зазначених контролюючих формувань у випадку виявлення фактів порушень природоохоронного законодавства фіксуватимуть їх у документах встановленої форми і передаватимуть уповноваженим державним органам в галузі охорони довкілля.

Враховуючи викладене, в основу побудови моделі організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю слід покласти наступні принципи: цілісності, який передбачає розгляд підсистем регулювання не відокремлено, ізольовано, а у взаємозв'язку, взаємовпливу та взаємозалежності з протікаючими процесами; соціальної пріоритетності функціонування підсистеми громадського регулювання; врахування національних та регіональних особливостей розвитку у реалізації природоохоронної політики на усіх рівнях; визначення рамок оптимальності застосування адміністративних методів регулювання; послідовність в запровадженні елементів регулювання і їх взаємоузгодженість; розумна достатність у загальнодержавному і регіональному регулюванні, адекватність використання регуляторів і засобів впливу реально існуючому стану розвитку ринкових відносин, еколого-економічній ситуації; єдність теорії і

практики, яка означає, що система природоохоронної діяльності повинна бути логічною, базуватися на принципах і методах управління, а рішення, через які забезпечується її функціонування та розвиток, – розв'язувати одне із завдань практичного характеру.

Важливі еволюційні зміни повинно перенести інформаційне забезпечення регулювання природоохоронного процесу та процесу виробництва і споживання екологічної продукції та послуг, базою якого є дані системи регіонального екологічного моніторингу, що є основою для аналізу і прогнозування розвитку екологічних процесів та джерелом забезпечення керівництва державного регіонального органу екологічного управління оперативною інформацією. Розвиток та удосконалення системи інформаційного забезпечення регіону потребує створення на базі Державних управлінь екології і природних ресурсів в областях банків екологічної інформації, які передбачають наявність системи збору, узагальнення, аналізу та передачі інформації про фактичні та прогнозні (очікувані) негативні наслідки антропогенного впливу на довкілля регіону, в тому числі в результаті радіаційного забруднення території внаслідок катастрофи на ЧАЕС. Створення банку екологічної інформації у складі територіального органу екологічного управління є доцільним на базі відділу аналітичного контролю та моніторингу. Крім того, банк екологічної інформації повинен містити інформацію про стан природоохоронних витрат підприємств-забруднювачів, котрі у спрощеному варіанті можна поділити на прямі і непрямі. Перша група включатиме витрати, пов'язані з обмеженням в ході виробничих процесів усіх видів негативного впливу на довкілля до рівнів ГДК. До другої групи можна віднести витрати, пов'язані з охороною здоров'я працівників, використанням більш безпечної для навколишнього середовища сировини, профілактикою аварійних ситуацій та ін.

Розширення переліку екологічних індикаторів потребує вирішення ряду супутніх проблем, пов'язаних із необхідністю зменшення втрат частини інформації в процесі збору первинних даних у результаті централізованого опрацювання інформації на регіональному рівні; ліквідації суперечностей інформаційних даних, які відображаються у статистичному щорічнику України та

Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в областях; підвищення рівня оперативності екологічної інформації; синхронізації дій та уникнення дублювання показників суб'єктів моніторингової діяльності в регіоні; переміщення центру ваги на користь вибіркового спостереження.

З метою розв'язання низки вказаних проблем вважаємо за доцільне: створити мережу банків екологічної інформації на регіональному і локальному рівнях, що виключить суперечність та втрати інформаційних даних, забезпечить органи екологічного управління та інших користувачів оперативною і співставною інформацією; перемістити центр ваги у статистичних дослідженнях на користь вибіркового спостереження, яке дозволить отримувати детальнішу інформацію в коротші строки та з меншими фінансовими витратами; розширити перелік даних регіональної статистики з природоохоронних питань.

Суттєвим моментом в рамках проведення регіонального моніторингу довкілля є організація постійного нагляду за рівнем виробничого забруднення в “зонах еколого-економічного моніторингу”, які представляють собою території, локалізовані за зонами активного забруднення атмосфери, здійснюваного основними забруднювачами регіону. Проведене нами ранжування районів за рівнем антропогенного навантаження на довкілля регіону та рівнем концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1км² території (див. § 2.1.), дозволило виділити території, локалізовані за зонами активного забруднення атмосфери з боку суб'єктів-забруднювачів. Економічна частина еколого-економічного моніторингу повинна містити аналіз структури виробництва підприємств, які будуть виокремлені в складі таких зон і, відповідно, структуру забруднення ними довкілля. Так, наприклад, аналіз структури виробництва ринкових суб'єктів і структури забруднення ними довкілля має відслідковувати стан і зміну: структури виробництва (за якими напрямками здійснюється зростання і зниження) та структури забруднення (аналогічно) з метою вироблення ефективних управлінських рішень з боку регіональних органів управління.

Важливим напрямком удосконалення організації діяльності державного територіального органу екологічного управління, як суб'єкта комунікативних

відносин, має стати налагодження його зовнішніх комунікативних зв'язків, що є передумовою для подальшого розвитку підсистеми громадського регулювання природоохоронної діяльності.

Зовнішній комунікаційний процес передбачає: формування інформаційно-комунікаційного забезпечення, здійснення інформаційно-рекламної та інструктивної діяльності, налагодження суспільних відносин, надання послуг маркетингових служб та фірм, реалізацію консультативної та маркетингової діяльності та ін. Інформацію, яка є основою процесу комунікацій, можна розглядати в трьох аспектах: як надбання громадськості, як управлінську послугу і як політичний інструмент.

Комунікаційний процес, зокрема, зв'язки з громадськістю, має відігравати важливу роль у втіленні урядом політики охорони навколишнього природного середовища, що пояснюється кращою дієвістю політичних інструментів за умови інформування відповідних аудиторій про їх сутність. Так, комунікація, як соціальний інструмент впливу на громадські утворення, може бути зорієнтована на примус відповідних цільових груп нести відповідальність за стан навколишнього природного середовища. Громадськість, як виразник суспільних інтересів та позицій, може залучатися до процесу регулювання природоохоронної діяльності через укладення урядовими структурами добровільних угод зі спеціальними цільовими групами (наприклад, у транспортному комплексі, у промисловості і сільському господарстві та ін.) та розроблення стратегії природоохоронної політики для кожної з таких груп. Метою діяльності урядових структур є забезпечення врахування екологічного фактору цільовими групами у своїй господарській діяльності через покладення відповідальності за стан навколишнього середовища на кожну цільову групу.

Ефективне використання зв'язків з громадськістю, як окремого соціального інструменту впливу, можливе за умови, коли ставлення людей до навколишнього природного середовища не потребує суттєвих змін. Так, за даними дослідження, проведеного за участю експертів програми TACIS 1997 року щодо ставлення українців до проблем охорони довкілля, 95% опитаних вважають екологічні

проблеми важливими, але не пріоритетними [58]. Головними причинами занепокоєння екологічними проблемами є здоров'я та безпека респондента і його сім'ї. Це свідчить про активне зацікавлення українців тими екологічними питаннями, які безпосередньо стосуються їхнього життя. У даному випадку, важливою видається необхідність синтезу використовуваних методів комунікації з іншими інструментами політики (законодавчий вплив, фінансове забезпечення та ін.), що забезпечить вищу дієвість комунікативних зв'язків в системі "суб'єкт регулювання - громадськість" та підвищить ймовірність досягнення успіху.

Досвід зарубіжних країн свідчить про циклічність та етапність суспільних процесів (ідентифікація проблеми; формування політики; реалізація рішень та контроль за їх виконанням). Проектування етапності суспільного розвитку на сферу природоохоронної діяльності дозволяє констатувати наступне.

На етапі ідентифікації природоохоронних проблем роль комунікаційного процесу полягає у виокремленні природоохоронних питань і винесенні їх "на порядок денний". Важливе місце на цьому етапі повинно відводитись громадським екологічним організаціям. Однак, рівень організованості громадянського суспільства в Україні є низьким, а вплив громадськості на прийняття рішень уряду, природоохоронних органів та підприємців – незначним. Діяльність громадських формувань обмежується лише місцевими проблемами, що актуалізує питання налагодження ефективних зв'язків з громадськістю у вирішенні природоохоронних проблем. Крім цього, залучення широкого кола громадськості до вирішення екологічних питань потребує формування належного інформаційного забезпечення, низький рівень якого, зумовив ситуацію вкрай низького рівня поінформованості громадськості. Серед методів комунікації, які можуть бути використані органами екологічного управління на регіональному рівні на етапі ідентифікації природоохоронних проблем є: інформування місцевої влади про порушення природоохоронних норм і правил; періодичне вивчення громадської думки; аналіз змісту повідомлень у засобах масової інформації та повідомлень у пресі; робота з неурядовими екологічними організаціями, науково-дослідними установами; проведення зустрічей з окремими цільовими групами і пресою.

На етапі формування політики природоохорони, комунікаційна діяльність може зумовити підвищення розуміння та сприйняття громадськістю екологічних проблем і політики, а також створити базу для підтримки окремих проблемних питань. Це стосується проблем, які визнані урядом як нагальні, однак, ще не напрацьовано шляхів їх вирішення. Цільовими групами в даному випадку виступатимуть політичні та громадські діячі, які приймають відповідні рішення і вплив яких є визначальним на формування громадської думки. Важливим у формуванні природоохоронної політики є використання наступних методів комунікації: активне обговорення проектів законів, проектів будівництва підприємств з позицій їх відповідності вимогам охорони навколишнього природного середовища; надання консультацій фізичним та юридичним особам, які беруть участь у екологічних процесах; формування комунікаційних стратегій в галузі природоохорони; активізація та заохочення громадськості до діяльності в природоохоронній сфері через використання програм грантів та надання останніх громадським утворенням на вирішення конкретних природоохоронних проблем; формування мережі фондів підтримки громадських природоохоронних організацій.

В ході реалізації природоохоронної політики особливо значимим є налагодження висхідних комунікацій, що дозволить оперативно реагувати на проблеми “на місцях” і виокремлювати пріоритетні питання, які впливають як на поведінку цільових груп, так і на еколого-економічну політику.

Реалізація політики природоохорони та екологізація суспільної діяльності багато в чому залежить від екологічних потреб населення. Структуру таких потреб можна представити наступним чином: екологічна захищеність (екологічний захист); захист довкілля та збереження складових біосфери у придатному для життєдіяльності суспільства стані; послаблення впливу екодеструктивних процесів; запобігання деградації біосфери; відновлення екологічного середовища до придатного для життя рівня; підвищення екологічної свідомості суспільства; формування екологічної культури кожної людини; виховання еколого орієнтованих духовних потреб (вивчення природи, спілкування з нею, турбота про її збереження та захист).

У контексті розгляду питання екологічних потреб населення слід звернути увагу на те, що у життєдіяльності кожної людини головним є питання власної захищеності. Сучасний стан навколишнього природного середовища та рівень розвитку науково-технічного прогресу сприяють загостренню проблеми екологічної захищеності населення та довкілля. Екологічна захищеність населення залежить від потенційної загрози з боку об'єктів техносфери, порушень технологічних процесів виробництв, природних явищ та негативного впливу їх наслідків. Екологічний захист населення, власне, полягає у забезпеченні природної і техногенної безпеки населення, попередженні та прогнозуванні наслідків природно-техногенного впливу, усуненні негативних наслідків такого впливу.

На етапі реалізації природоохоронної політики, комунікаційні зв'язки полягають у спілкуванні з лідерами, котрі справляють вплив на формування думки окремих груп громадськості, акцентуванні їх уваги на нагальних природоохоронних питаннях та ін. Реалізація природоохоронної політики повинна супроводжуватися напрацюванням та реалізацією відповідних супутніх заходів, таких як: проведення інформаційних кампаній; підготовка спеціальних інформаційно-довідкових матеріалів; здійснення маркетингової діяльності; підготовка інструктивних матеріалів та ін.

На етапі здійснення контролю в сфері природоохорони, комунікаційним відносинам притаманна форма надання управлінських послуг, зміст якої полягає, в першу чергу, у роз'ясненні громадянам положень законодавчих та нормативних актів. Серед методів комунікаційних зв'язків на цій стадії еколого-економічної політики доцільно використовувати: вивчення та аналіз результатів громадської думки; оприлюднення інформації про зміни в природоохоронній політиці та напрямках її реалізації; народний контроль за реалізацією наказів виборців стосовно реалізації природоохоронної діяльності депутатами місцевих Рад та ін. Результати зіставлення етапів природоохоронної політики з інструментами комунікації можна представити наступним чином (табл.3.3.).

Налагодження комунікаційних відносин органів державної влади усіх рівнів з громадськістю пов'язане із створенням передумов для розвитку екологічної ак-

тивності, забезпечення масовості екологічного руху, який повинен бути зорієнтований на розв'язання природоохоронних проблем як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. Подальший розвиток підсистеми громадського регулювання повинен супроводжуватися розширенням взаємодії та посиленням ініціативи громадських формувань, створенням інноваційних структур співробітництва, що будуть об'єднувати різні соціальні кола суспільства і регіони.

Таблиця 3.3.

Роль комунікаційних відносин у основних фазах реалізації природоохоронної політики¹

Етапи природоохоронної політики	Комунікаційні інструменти
Ідентифікація екологічних проблем	Інформування місцевої влади про порушення природоохоронних норм і правил, періодичне вивчення громадської думки; аналіз змісту повідомлень у засобах масової інформації та публікацій у пресі; робота з неурядовими екологічними організаціями, науково-дослідними установами; проведення зустрічей з пресою.
Формування еколого-економічної політики	Розроблення та реалізація програм участі громадських формувань у природоохоронній діяльності; формування комунікаційних стратегій у природоохоронній галузі; консультування фізичних та юридичних осіб, які беруть участь у природоохоронних процесах; проведення інформаційних кампаній та пропаганди; підготовка спеціальних інформаційно-інструктивних матеріалів; здійснення маркетингової і рекламної діяльності; активізація та заохочення громадськості до діяльності в природоохоронній сфері через використання програм грантів та надання останнім громадським утворенням на вирішення конкретних природоохоронних проблем; формування мережі фондів підтримки громадських природоохоронних організацій.
Контроль у питаннях природоохорони	Вивчення та аналіз результатів громадської думки; оприлюднення інформації про зміни в природоохоронній політиці та напрямках її реалізації; народний контроль за реалізацією наказів виборців стосовно реалізації природоохоронної діяльності депутатами місцевих Рад та ін.

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Таким чином, головними принципами, які слід покласти в основу управління природоохоронною діяльністю, є принципи збалансованого, ефективного та територіального управління.

Принципами збалансованого управління в природоохоронній сфері є: відповідальність держави за збалансований еколого-економічний розвиток, участь громадськості у процесах прийняття рішень в галузі природоохорони, забезпечення відповідальності державних екологічних установ за компенсацію еколого-економічних збитків, нанесених суспільству і населенню, екологічна освіта і виховання.

Принципами ефективного природоохоронного управління є: підзвітність, прозорість і спільна участь. Принцип підзвітності полягає в тому, що державні посадові особи повинні нести відповідальність за свої дії в сфері охорони

довкілля, і передбачає існування ряду заходів, які застосовуються у випадку протизаконних або помилкових дій з боку владних природоохоронних структур. Принцип прозорості передбачає застосування механізмів, методів та інструментів, які забезпечать широкий доступ громадськості до джерел державної екологічної інформації, можливість оприлюднення прийнятих урядових природоохоронних рішень (включаючи громадські слухання та обговорення). Принцип участі передбачає залучення владними структурами до планування державних природоохоронних програм широких кіл громадськості і зацікавлених осіб та організацій.

Принципами територіального управління в галузі природоохоронної діяльності є: субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування. Субсидіарність – це громадсько-політичний принцип, за яким вищі рівні управління в сфері природоохоронної діяльності повинні вирішувати лише ті регіональні екологічні проблеми, для самостійного розв'язання яких нижчі рівні екологічного управління не мають достатніх повноважень чи ресурсного забезпечення. Децентралізація, як принцип територіального природоохоронного управління, полягає у перерозподілі владних повноважень між центром і регіонами з метою їх ефективного використання, посиленні відповідальності регіонів за стан довкілля та прийняті рішення, заохоченні регіональних ініціатив, створенні умов для оптимізації практичного вирішення природоохоронних питань на регіональному і місцевому рівнях. Принцип партнерства ґрунтується на співробітництві між суб'єктами природоохоронної діяльності різних рівнів в межах адміністративно-територіальних одиниць. Програмно-цільовий принцип передбачає розробку, на основі партнерства, програмних природоохоронних документів розвитку регіонів з урахуванням державних пріоритетів.

Таким чином, сучасний еколого-економічний стан України свідчить про нагальну потребу не лише удосконалення організаційної структури та організації управління природоохоронною діяльністю, а й адекватного використання адміністративних інструментів регулювання та активізації еколого-економічної ініціативи суб'єктів господарювання шляхом застосування економічних інструментів регулювання природоохоронної діяльності.

3.2. Удосконалення адміністративних і економічних інструментів регулювання природоохоронної діяльності

В умовах розвитку ринкової економіки регулювання природоохоронної діяльності повинно супроводжуватись використанням інструментів адміністративного регулювання. Переважання цих методів на початку ринкових трансформацій в Україні буде трансформуватись у поступове витіснення їх економічними інструментами регулювання. Разом з тим, як показує зарубіжний досвід, у природоохоронній сфері зберігатимуться види діяльності, при яких використання адміністративних методів регулювання є важливим і необхідним. Це стосується вимог держави щодо забезпечення якості навколишнього природного середовища, екологічної продукції та послуг (наприклад, ліцензування викидів, встановлення стандартів на емісію (забруднюючих речовин у викидах або скидах), стандартів на продукти виробництва (наприклад, вмісту сірки у пальному), виробничих стандартів (наприклад, до природоохоронного та очисного обладнання), застосування системи санкцій щодо природокористувачів, які порушують або не виконують норм чинного природоохоронного законодавства (наприклад, застосування коефіцієнтів кратності при розрахунку збору за викиди в атмосферу в разі перевищення фактичними даними, лімітованих). Крім того, застосування адміністративних інструментів доцільне за умов регулюючого впливу на недопущення зовнішніх екстерналій, пов'язаних з процесами виробництва, розробки екологічних стандартів і контролю за їх додержанням, реалізації державних цільових екологічних програм та справляння екологічних зборів (передбачають елементи адміністрування по відношенню до об'єктів впливу).

Важливі зміни повинна перенести система екологічних норм і нормативів.

Аналіз діючої системи екологічних нормативів (§ 2.3.) дозволив сформулювати і визначити вимоги до неї: по-перше, система екологічних нормативів повинна враховувати природнокліматичні особливості та соціальну цінність окремих територій з метою встановлення для них більш жорстких нормативів гранично допустимих шкідливих впливів на довкілля; по-друге, актуальним є охоплення усіх факторів екологічних ризиків, пов'язаних з

розміщенням, будівництвом та експлуатацією промислових підприємств; по-третє, існуюча система екологічного нормування повинна дозволяти визначити винуватців забруднення довкілля, що в свою чергу розблокує впровадження природоохоронного принципу “забруднювач платить”; по-четверте, доцільним є поділ природних об’єктів, які піддаються впливу забруднюючих речовин (викидів в атмосферне повітря, скидів у водні об’єкти та ін.) на класи з наступною диференційованою розробкою покласових нормативів.

Удосконалення функціональної діяльності щодо нормування повинно відбуватися в напрямку створення єдиних систем екологічного контролю еколого-небезпечної діяльності, обліку такої діяльності (повинна охоплювати єдину систему статистичних спостережень, обліку джерел екологічної безпеки та ін.).

Загалом, система стандартів навколишнього природного середовища для забруднюючих речовин, які є найбільш реальною загрозою здоров’ю людей і стану екосистем, повинна створити умови для зосередження уваги на забруднюючих речовинах, концентрація яких підлягає реальному контролю та для яких є можливим дотримання чинних нормативів якості (наприклад, концентрація сірчаного ангідриду в повітрі). Врегулювання питання визначення чітких нормативів ГДК дозволить створити базу для формування і запровадження ліцензій на купівлю-продаж прав на забруднення довкілля (дозвіл може продаватися за умови, що загальна кількість викидів не перевищує ГДК), що, в свою чергу, дозволить підтримувати мінімальний рівень ризику в цілому по регіону.

Збір за забруднення навколишнього природного середовища в Україні є інструментом державного регулювання природоохоронної діяльності. Його можна розглядати як дієвий засіб фінансово-бюджетного регулювання природоохоронної діяльності. Впровадження збору за забруднення навколишнього природного середовища дозволило частково імплементувати у економічний механізм природоохоронної діяльності принципи “забруднювач платить” та “споживач платить”, які виступають засобами компенсації витрат, пов’язаних із заходами по боротьбі із забрудненням довкілля, його зменшенням та здійсненням заходів по попередженню забруднення довкілля. Реалізація

принципу “забруднювач платить” відображається у тому, що економічні суб’єкти-деструктори компенсують негативні впливи на довкілля (різницю між можливим збитком (лімітованим) і фактичним (понадлімітним)) за рахунок зменшення власного прибутку. Паралельно з цим, до понадлімітного забруднення застосовуються штрафи, які також сплачуються із прибутку суб’єкта господарювання-забруднювача. Економічний принцип “споживач платить” полягає у тому, що компенсація екологічних збитків, пов’язаних із забрудненням навколишнього середовища, здійснюється споживачами товарів (продукції), при виробництві якої вони виникли за рахунок включення екологічних витрат (зборів за забруднення довкілля в межах ліміту) у собівартість і ціну продукції. Пріоритетом у розвитку економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності повинен стати перехід до виключного використання принципу “забруднювач платить”. Збір за забруднення навколишнього природного середовища покликаний стимулювати суб’єктів ринку до скорочення рівня забруднення з “прицілом” на зниження ціни продукції (зменшення обсягів викидів, скидів та розміщення відходів зумовить зменшення розміру суми збору за забруднення навколишнього природного середовища, яка відноситься на собівартість продукції (на собівартість продукції відноситься сума збору, що справляється в межах ліміту), що, в свою чергу, сприятиме зниженню ціни продукції). Однак, в умовах відсутності у суспільства технічних можливостей забезпечення виробництва продукції без нанесення екологічних збитків або реального зменшення негативних впливів на довкілля, на сьогодні, цей перехід є неможливим.

Супутньою проблемою є завуальованість реальних впливів забруднювачів (деструкторів) на стан навколишнього природного середовища. Відсутність об’єктивних даних про рівень викидів, скидів та розміщення відходів у довкіллі зумовлена практично відсутністю контролю з боку як Державних податкових інспекцій у районах, так і Державного управління екології і природних ресурсів в Тернопільській області за відповідністю даних, які відображаються у державній статистичній екологічній звітності (форми № 2-ТП (водгосп), № 2-ТП (повітря), № 1 – токсичні відходи), реальній ситуації.

Отже, двома основоположними моментами, які віддзеркалюють економічний зміст збору за забруднення навколишнього природного середовища є те, що: господарюючі суб'єкти-забруднювачі, а також споживачі продукції змушені компенсувати (оплачувати) економічні збитки від негативного впливу на стан довкілля, здоров'я людей, об'єкти житлово-комунального господарства, основні фонди промисловості; збори за забруднення навколишнього природного середовища мають стати основою створення та основним джерелом наповнення місцевих, обласних та Державного фондів охорони навколишнього природного середовища.

Отриманий впродовж 1992-1999р.р. досвід у справлянні збору за забруднення навколишнього природного середовища, зумовив перегляд Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України постанови Кабінету Міністрів України від 13.01.1992р. №18 “Про затвердження Порядку визначення плати і справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища” та розробку Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору.

Згідно чинного Порядку [14], спрощується система зборів за забруднення навколишнього природного середовища, зокрема, в аспекті скасування авансової щоквартальної форми сплати зборів за забруднення довкілля та скасування тих пунктів, які йшли в розріз із чинним законодавством у питаннях оподаткування. Так, це стосується пунктів, якими визначається наступне:

- місцеві ради базового рівня мають право звільняти повністю або частково від збору за забруднення навколишнього природного середовища збиткові та низькорентабельні підприємства;

- Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольські міські держадміністрації можуть звільняти підприємства від збору за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти в межах гранично-допустимих викидів і скидів.

Оцінка наведених положень та точок зору науковців, які досліджують це питання (В.Шевчука та ін.), дозволяє зробити наступні висновки [134].

Позиція зазначених авторів полягає в наступному.

По-перше, авансова щоквартальна форма сплати збору за забруднення довкілля в економічних умовах нестабільності роботи підприємств, установ і організацій та зменшення обсягів виробництва стала “необ’єктивною”, призвела до переplat по збору за забруднення довкілля підприємствами-забруднювачами і сприяла невдоволенню останніх [84, С.15].

По-друге, важливими моментами нового Порядку стало розширення переліку платників збору за забруднення навколишнього природного середовища пересувними джерелами забруднення та покладення контролюючої функції за повноту і своєчасність платежів за забруднення навколишнього природного середовища на Державну податкову адміністрацію [84, С.16]. До цього часу, на їх думку, такий контроль законодавчо не був встановлений.

По-третє, з метою спрощення системи плати Порядком встановлено перелік основних забруднюючих речовин, за викиди та скиди яких обов’язково справляється збір. Одночасно Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, за поданням органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України можуть збільшувати перелік видів забруднюючих речовин, за які встановлюється збір за викиди і скиди. Вони зазначають, що це нововведення дає можливість у разі незначних обсягів забруднення, а відповідно і розмірів платежів (коли адміністративні витрати щодо визначення та встановлення платежу в декілька разів перевищують розмір плати) такий платіж на стягати.

Підтримуємо думку вчених [84] щодо безумовного позитиву ліквідації пункту, який стосується прав місцевих рад базового рівня звільняти повністю або частково від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища збиткові та низькорентабельні підприємства. Це забезпечило можливість уникнення звільнення економічних суб’єктів-забруднювачів від сплати збору за забруднення довкілля районними, сільськими, селищними радами на основі “липових” рішень про збитковість та низькорентабельність останніх. Разом з тим, слід висловити деякі зауваження щодо наведених точок зору названих авторів з приводу наступних моментів.

Результати проведеної у § 2.2. оцінки реалізації органами управління загальних та конкретних (специфічних) функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-екодеструкторами регіону дозволяють зробити наступні висновки про необхідність удосконалення цього процесу за напрямками:

удосконалення системи координації всіх служб органів виконавчої влади, задіяних у реалізації економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності (територіального органу екологічного управління, обласного управління статистики, державних податкових інспекцій в районах, регіональних відділень Державного казначейства) шляхом забезпечення узгодження, супідрядності, приведення у відповідність дій та функцій цих органів;

зобов'язання суб'єктів господарювання-забруднювачів звертатися до територіального органу екологічного управління за кваліфікованою допомогою по нарахуванню збору за забруднення навколишнього природного середовища (воно має законодавчо визначені повноваження здійснення таких розрахунків на платній основі);

з метою зосередження функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону, створення на рівні регіону в складі Державного управління екології та природних ресурсів, на базі відділу економіки та природоохоронних програм, відділу економіки природоохоронної діяльності (див. рис. 3.1.).

Суттєвих змін та удосконалення потребує діюча система обліку об'єктів-забруднювачів довкілля, яка базується на облікуванні державних підприємств, що сприяє значному звуженню бази оподаткування по збору за забруднення навколишнього природного середовища. Збільшення масштабу податкової бази повинно бути здійснене шляхом інвентаризації, обліку і включення в систему оподаткування великого контингенту підприємств, установ і організацій недержавних форм власності, які підпадають під категорію об'єктів-забруднювачів та є суттєвим фінансовим джерелом для поповнення податкової

бази (іншими словами, незначний обсяг забруднення не повинен бути підставою для уникнення від сплати збору за забруднення довкілля жодним підприємством, яке здійснює екодеструктивну діяльність).

Недоліки обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону створюють умови для уникнення від сплати збору підприємств, які здійснюють екодеструктивну діяльність, однак не мають виданих дозволів на викиди, скиди та розміщення відходів забруднюючих речовин. Тому не можна підтримати авторів (В.Шевчука, М.Пилипчука та ін.), які розцінюють можливість у разі незначних обсягів забруднення, а, відповідно, і розмірів платежів такий платіж на стягати, нововведенням. Будь-який суб'єкт господарювання, здійснюючи природоперетворювальну діяльність, справляє негативний вплив на "якість" довкілля, нехай навіть незначний. Тому безвідповідальним і несправедливим є формальне "поводження" з суб'єктами господарювання-забруднювачами, адміністративні витрати яких відсутні з причини, що розрахунки збору здійснюють самі підприємства та ще й сфальсифікуючи фактичні дані.

З метою вирішення такої проблеми вбачаємо за доцільне об'єднання зусиль територіального органу екологічного управління та Державних податкових адміністрацій з метою застосування механізмів примусу шляхом нагляду та перевірок. Проведення перевірок на предмет встановлення фактичних даних про викиди, скиди і розміщення відходів у довкіллі дозволить встановити достовірність звітних даних підприємств-забруднювачів і застосувати до них відповідні санкції. Систематичний нагляд та контроль стануть передумовою для зростання зацікавленості суб'єктів господарювання в уникненні додаткових витрат (у вигляді штрафів) та у здійсненні реальних і вірних розрахунків збору за забруднення довкілля за безпосередньої кваліфікованої допомоги фахівців територіального органу екологічного управління, яке має право здійснювати ці розрахунки на платній основі.

З розв'язанням окресленої проблеми пов'язані питання зміни (збільшення) ставок, спрощення методики розрахунку збору за забруднення навколишнього природного середовища, а також індексування ставок збору у зв'язку з інфляцією.

Базові ставки збору за забруднення навколишнього середовища в Україні порівняно із країнами Центральної та Східної Європи є невисокими (табл. 3.4.).

Таблиця 3.4.

Ставки збору за забруднення навколишнього природного середовища в країнах Центральної та Східної Європи¹, US\$ / тонна¹

Країна	Розмір збору за викиди забруднюючих речовин у повітря		Розмір збору за викиди забруднюючих речовин у водні об'єкти			
	Сірчаний ангідрид	Окисли азоту	Органічні речовини (за показниками БПК)	Азот амонійний	Фосфати	Завислі речовини
Чехія ²	29	29	-	-	-	-
Словаччина ²	33	26	-	-	-	-
Литва ³	67	101	174	108	370	70
Польща ²	82	82	172 - 1722	-	-	85
Україна ⁴ , грн / тонна	80 / 15,7\$	80 / 15,7\$	21 / 4,1\$	52,5 / 10,3\$	42 / 8,2\$	1,5 / 0,29\$

¹Примітка. Складено автором з використанням джерела [32].

²Примітка. Ставки плати, діючі станом на 1997 рік.

³Примітка. Введення ставки плати пропонувалося у 2000 році.

⁴Примітка. Ставки плати, діючі станом на 2005 рік.

Занижені ставки збору за забруднення навколишнього природного середовища: по-перше, не створюють стимулів для зменшення забруднення довкілля, по-друге, обмежують можливі поступлення по зборі від підприємств-забруднювачів. Досвід країн Центральної та Східної Європи стосовно використання базових ставок збору за забруднення навколишнього природного середовища та їх рівня, дозволяє зробити висновок про необхідність їх перегляду та зміни в Україні. При перегляді існуючих ставок збору в Україні вважаємо за доцільне: використати показники фактичного середнього навантаження на одне підприємство в розрізі секторів, галузей та окремих регіонів (областей) і розрахунок аналогічних показників в результаті збільшення ставок зборів; здійснити оцінку потреб у фінансуванні природоохоронних заходів на рівні регіонів і встановити вищі розміри базових ставок зборів за забруднення навколишнього природного середовища, які б дозволили отримати необхідний рівень надходжень. Разом з тим, необхідним є врахування економічного стану підприємств-деструкторів, забезпечення чіткого адміністративного обслуговування процесу нарахування і стягнення збору

за забруднення довкілля. Відсутність чіткого адміністративного обслуговування процесу нарахування і стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища при збільшенні ставок плати, може ще більше знизити ефективність економічного механізму регулювання природоохорони, зокрема, в аспекті реалізації процедур збору за забруднення довкілля з боку його платників.

Дискусійним залишається питання щодо потреби перегляду коригуючих коефіцієнтів ставок збору за викиди забруднюючих речовин у повітря, зорієнтованих на встановлення вищої плати за більшу шкоду, завдану довкіллю та здоров'ю людей. Розмір коефіцієнтів залежить від чисельності місцевого населення (для густонаселених регіонів ставка вища) та від домінуючої економічної функції регіону (району) (у рекреаційних зонах ставка вища). Недоліком застосування зазначених коригуючих коефіцієнтів, вважаємо, є те, що вони призводять до подвійного обліку екологічних факторів. Це пояснюється тим, що ліміт викиду забруднюючих речовин, який встановлюється місцевими органами влади для кожного підприємства, базується на нормах гранично допустимої концентрації окремої забруднюючої речовини та спроможності навколишнього середовища нейтралізувати викиди, здійснювані в атмосферне повітря. Зазначене дозволяє зробити висновок про доцільність відміни зазначених коригуючих коефіцієнтів.

Поряд з цим, з метою збереження природоресурсного потенціалу регіональних рекреаційних зон (наприклад, у Тернопільській області Заліщицький, Тербовлянський, частково Чортківський райони, у Львівській – Славсько-Соколівська, Верхньо-Дністровська, Ростоцька, Гологоро-Вороняцька, Побузька, Прикарпатська рекреаційні зони), можливим є застосування диференційованих ставок (вищих, ніж у інших районах), що стане істотним джерелом поступлень у місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища, що створюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів. З метою уникнення втрати частини поступлень у екологічні фонди усіх рівнів в результаті відміни коефіцієнта, що залежить від чисельності місцевого населення, доцільним є підняття ставок збору до рівня діючої ставки з використанням середнього за розміром коригуючого коефіцієнта.

Діюча (3.5.) та пропонована (3.6.) формули для розрахунку збору за забруднення навколишнього природного середовища мають наступний вигляд.

$$CЗ = \left(\sum_n^i Ni \times Oi \right) \times Kn. \times Kф.; \quad (3.5.)$$

$$CЗ = \left(\sum_n^i Ni \times Oi \right) \times Kф.p., \quad (3.6.)$$

де Ni – норматив плати за викид i -ої забруднюючої речовини в атмосферу; Oi – обсяг викиду i -ої забруднюючої речовини в атмосферу; $Kn.$ – коефіцієнт, величина якого залежить від чисельності місцевого населення; $Kф.p.$ – коефіцієнт, величина якого залежить від домінуючої економічної функції регіону.

Невідпрацьованість питання застосування коефіцієнтів ставок збору за викиди, зокрема, в частині об'єктивності та реалістичності норм ГДК забруднюючих речовин (норми ГДК розробляються для окремої забруднюючої речовини і не враховують їх спільну, кумулятивні дію), вважаємо, потребує подальшої роботи теоретиків та практиків у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Актуальним залишається питання розмежування зборів за забруднення навколишнього природного середовища, які справляються в межах встановлених лімітів на викиди, скиди та розміщення відходів у навколишньому природному середовищі та понад ліміту. Це обумовлено такими причинами. По-перше, збір за забруднення довкілля в межах встановлених лімітів відноситься на собівартість продукції, а понадлімітний – сплачується з прибутку підприємства. Відсутність чіткого і дієвого адміністративного обслуговування процесу нарахування і стягнення збору, створює умови для розвитку негативних тенденцій трактування наведених видів збору, як однакового навантаження на довкілля, віднесення їх на собівартість продукції та, як наслідок, перекладення збору (в межах і понад ліміту) на плечі споживачів продукції, утверджуючи тим самим принцип „споживач платить”. По-друге, понадлімітні збори за забруднення довкілля розглядаються як платежі за порушення встановлених законодавством вимог, що виключає їх врахування як звичайних витрат в ході здійснення суб'єктами ринку їх господарської діяльності.

Не відпрацьованим залишається питання індексації базових нормативів плати. За період з 1992-2000р.р. вона проводилася раз у 2-5 років у зв'язку з інфляцією в Україні. Така практика призводила до знецінення збору за забруднення навколишнього середовища та до зменшення надходження від нього, а також у зв'язку із зміною рівня цін не дозволяла забезпечити і зберегти стимулюючу роль платежів за забруднення навколишнього природного середовища у реалізації природоохоронних заходів.

Методика індексації нормативів плати за забруднення навколишнього природного середовища [25], ґрунтується на здійсненні індексації нормативів збору на основі коефіцієнта, розрахованого з врахуванням зміни рівня цін на продукцію промисловості, будівництва, побутових товарів та послуг та коефіцієнту росту заробітної плати в науці.

Коефіцієнт індексації нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища розраховується як середньозважена величина за формулою [25]:

$$K_{інд.} = U_{н.} \times K_{н.} + U_{л.н.} \times K_{л.н.} + U_{н.з.} \times K_{н.з.} + U_{м.т.} \times K_{п.} + U_{з.} \times K_{п.п.} + U_{ін.} \times K_{ін.}, \quad (3.7.)$$

де $U_{н.}$ - фактична питома вага витрат на наукові розробки, проекти, екологічні програми; $K_{н.}$ - коефіцієнт зміни заробітної плати для наукових працівників в розрахунковому періоді; $U_{л.н.}$ - фактична питома вага витрат на ліквідацію негативних наслідків аварій; $K_{л.н.}$ - коефіцієнт зміни цін в розрізі витрат на ліквідацію негативних наслідків аварій в розрахунковому періоді; $U_{н.з.}$ - фактична питома вага витрат на здійснення природоохоронних заходів і збереження природно-заповідного фонду; $K_{н.з.}$ - коефіцієнт зміни цін в розрізі витрат на здійснення природоохоронних заходів і збереження природно-заповідного фонду; $U_{м.т.}$ - фактична питома вага витрат на розвиток і удосконалення матеріально-технічної бази; $K_{п.}$ - коефіцієнт росту оптових цін в промисловості; $U_{з.}$ - фактична питома вага витрат на заходи по запобіганню чи компенсації збитків здоров'ю населення; $K_{п.п.}$ - коефіцієнт інфляції споживчих цін (побутові товари та послуги); $U_{ін.}$ - фактична питома вага витрат на проведення інших

природоохоронних заходів; *K_{ін.}*- коефіцієнт зміни цін в розрізі витрат на проведення інших природоохоронних заходів [25].

Проблемними питаннями використання зазначеної методики є наступні:

по-перше, темпи індексації зборів неадекватні темпам інфляції в Україні, в першу чергу, з причини, що державна статистична звітність за формою №1-Екологічні фонди може бути систематизована за підсумками року не раніше березня-квітня місяця наступного за звітним року. Ще однією причиною невідповідності темпів індексації збору за забруднення довкілля є значна розпорошеність коштів у фондах, що ускладнює завдання систематизації даних, які віддзеркалюють використання коштів обласних та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища і використовуються для розрахунку коефіцієнта індексації нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища. Зазначене є свідченням значного відставання можливих строків індексування зборів від темпів інфляції в країні.

по-друге, “несправедливим” є механізм індексації нормативів плати, які розробляються на основі соціально-економічних показників стану національної економіки України. Він передбачає необхідність відображення специфіки регіонів, яка полягає у врахуванні характеристик концентрації промислового виробництва, регіональної спеціалізації (домінування відповідних галузей), кількості суб’єктів господарювання-деструкторів (згідно переліку підприємств-забруднювачів, яким видано дозволи на викиди, скиди та розміщення відходів у довкіллі).

Наведене обумовлює значимість зміни підходів до використання інформаційних даних, які є основою для проведення індексації нормативів плати. Так індексація нормативів плати в розрізі регіону може здійснюватися на перспективу на основі прогнозних даних соціально-економічного розвитку регіону (формується у жовтні-листопаді попереднього року) та даних про використання коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища на рівні попереднього року з подальшим їх корегуванням за підсумками звітності згідно з формою №1-Екологічні фонди (подаються 25 січня та 25 липня).

Діюча на сьогодні практика індексації нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища, є недосконалою. Недоліками чинного механізму індексації збору за забруднення довкілля є:

- неврахування регіональної специфіки, яке відображається у тому, що механізм індексації зводиться до використання індексу споживчих цін (індексу інфляції) по Україні;
- як результат, штучне і невиправдане збільшення сум збору, який справляють суб'єкти ринку за забруднення навколишнього природного середовища через використання такого індексу споживчих цін (у 2003 році індекс споживчих цін в середньому по Україні становив 1,082, по Тернопільській області – 1,042);
- необгрунтоване збільшення витрат, які лягають на плечі споживачів продукції в результаті використання індексу споживчих цін по Україні (індекс споживчих цін застосовується до сум збору за забруднення навколишнього природного середовища, які справляються в межах і понад ліміту; розмір збору за забруднення довкілля в межах ліміту відноситься на валові витрати виробництва та обігу).

З метою врахування регіональних особливостей та забезпечення оперативності індексації нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища, уникнення знецінення збору та збереження стимулюючої ролі платежів, пропонуємо проводити індексацію нормативів плати в розрізі окремих регіонів з використанням індексів споживчих цін регіону за формулою:

$$Нп.н.п.с.інд.рег. = Нп.н.п.с. \times Іспож.цін. рег., \quad (3.8.)$$

де *Нп.н.п.с.інд.рег.* – норматив збору за викид (скид) забруднюючої речовини у атмосферне повітря (водний об'єкт) регіону з врахуванням індексу споживчих цін регіону; *Нп.н.п.с.* – норматив збору за викид (скид) забруднюючої речовини у атмосферне повітря (водний об'єкт) регіону; *Іспож.цін. рег.* – індекс споживчих цін регіону.

Важливим залишається питання розмірів перерахування збору за забруднення навколишнього природного середовища. Необхідність поступового впровадження принципу “забруднювач платить” (через можливість використання підприємствами ефективніших технологій, які дадуть можливість здешевити продукцію і по-

класти витрати із компенсації негативних впливів на довкілля на їх плечі), значимість розвитку підсистеми інституціонального регулювання природоохорони (через стимулювання і забезпечення підтримки екологічного підприємництва і т.ін.) та важливість активізації природоохоронної політики на місцевому рівні зумовлюють потребу зміни (в сторону збільшення до рівня 1992-1999р.р.) розміру перерахування збору за забруднення навколишнього природного середовища на окремі рахунки місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються в складі сільських, селищних, міських бюджетів.

Проведений у § 2.3. аналіз профінансованих природоохоронних заходів по регіону, свідчить про необхідність врегулювання питання використання коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища, зокрема, за напрямком їх спрямування на утримання, оснащення приладами, обладнанням, спеціальними транспортними засобами й поліпшення умов праці працівників територіального органу екологічного управління. У зв'язку з цим, правомірним буде наш висновок і раціональною пропозиція, яка стосується важливості врегулювання у законодавчому порядку питання про обов'язковість звернення підприємств до Державного управління екології та природних ресурсів в області з метою здійснення останніми розрахунків (на платній основі) збору за забруднення довкілля. Це дозволить отримати частину коштів, які територіальний орган екологічного управління міг би використати для забезпечення власної діяльності.

Реалізація такої пропозиції дозволить суб'єктам господарювання-екодеструкторам отримати такі переваги:

по-перше, до переліку платників за здійснювані розрахунки ввійдуть підприємства, які справляють істотний негативний вплив на стан довкілля (виходячи з того, що останні входять до складу забруднювачів, яким видаються дозволи на викиди, скиди або розміщення відходів у навколишньому середовищі).

по-друге, плата за здійснення розрахунків може бути компенсована за рахунок впровадження коефіцієнта індексації збору за забруднення навколишнього природного середовища по регіону, який нижчий за аналогічний коефіцієнт по Україні.

по-третє, розмір плати за здійснювані Державним управлінням екології та природних ресурсів розрахунки, може бути “символічним” і відноситись на собівартість продукції. Так, наприклад, якщо загальна сума поступлень від збору за забруднення навколишнього середовища по Тернопільській області у 2000 році склала 732,2 тис. грн., що в розрахунку на одне підприємство в середньому становить близько 1400 грн., то плата за проведений розрахунок для одного суб’єкта ринку-забруднювача може складати 5% від суми нарахувань по збору за забруднення довкілля (70 грн.). Опираючись на те, що середня кількість підприємств-деструкторів області рівна п’ятистам, - отримана сума складе близько 35 тис. грн., що становить 70% від суми, витраченої у 2000 році територіальним органом екологічного управління на утримання, оснащення приладами, обладнанням, спеціальними транспортними засобами й поліпшення умов праці працівників.

Дослідження проблем функціонування фондів охорони навколишнього природного середовища свідчить про неефективність їх діяльності. Основними функціями фондів охорони навколишнього природного середовища є: фінансування заходів по усуненню наслідків забруднення в регіоні, оптимізація стану останніх та фінансування заходів, спрямованих на зменшення викидів, скидів та розміщення відходів у навколишньому середовищі; відшкодування шкоди, яка завдається забрудненням довкілля. Неефективність діяльності фондів обумовлена тим, що функції, які покладаються на них, реалізуються формально. Таке відшкодування має місце у випадках, коли шкода є наслідком минулої спадщини і джерело її походження не може бути встановлено [128, С.13 – 14].

У контексті визначених функцій фондів охорони довкілля, основним джерелом наповнення яких є збори за забруднення навколишнього природного середовища, зазначимо, що розмір перерахування збору за забруднення довкілля на рахунки місцевих фондів (20% від загальної суми поступлень) виключає можливість їх раціонального розподілу і використання в розрізі районів, а головне – унеможливорює впровадження заходів, необхідних не те що для покращення, але хоча б для стабілізації екологічної ситуації у районах області, а відтак, і для зменшення викидів, скидів та розміщення відходів у навколишньому середовищі.

Наведене свідчить про те, що платники збору за забруднення навколишнього природного середовища не зацікавлені як у відрахуванні коштів до природоохоронних фондів, так і у здійсненні заходів по природоохороні. Це пов'язано з тим, що підприємства-платники збору не отримують відчутної економічної підтримки у реалізації власних природоохоронних заходів. Тому суб'єкти природокористування розцінюють екологічні платежі як додатковий податок і прагнуть будь-якими засобами знизити або уникнути їх шляхом перекручування звітності, отримання пільг по сплаті збору за забруднення навколишнього природного середовища або ж звільнення від них.

Важливе місце в економічному регулюванні регіональної підсистеми природоохоронної діяльності повинен посідати механізм ціноутворення. Імплементация ціни в умовах ринкової економіки в систему регулювання природоохоронної діяльності на рівні суб'єктів ринку обумовлює необхідність синтезу механізмів державного регулювання цін з механізмами цінового регулювання. Серед методів такого регулювання на державному і регіональному рівні назвемо: диверсифікацію цін за споживачами природних ресурсів; індексування екологічних зборів; підвищення рівня споживчих цін на екологічнобезпечну продукцію. Функціонування цих механізмів у підсистемах загальнодержавного і регіонального регулювання природоохоронної діяльності, зберігає бюрократичні основи у регулюванні природоохорони.

Таким чином, оптимізація взаємовідносин суспільства і навколишнього природного середовища, яка здійснюється через управління і регулювання природоохоронної діяльності, повинна реалізовуватись за допомогою арсеналу владних та ринкових важелів, забезпечуватись активним сприянням з боку суб'єктів господарювання і науковців, що в перспективі підвищить ефективність регіональної природоохоронної політики. Крім того, регулювання природоохорони повинно керуватись чіткими стратегічними орієнтирами оптимізації суспільно-екологічних відносин, реалізовуватись у регіональних програмах регулювання природоохорони.

3.3. Удосконалення програмно-цільових підходів у регулюванні природоохоронної діяльності

Негативні ефекти у використанні природних ресурсів і навколишнього природного середовища в теорії державного сектору трактуються як екстерналії.

Усунення екстерналій вимагає аллокації ресурсів через цільові програми.

Регулятори механізму фінансово-бюджетного та грошово-кредитного регулювання, які базуються на використанні податків, позик, процентних ставок, не в змозі забезпечити досягнення визначених цілей, причому, доцільність економічна, зазвичай, вступає в суперечність з екологічною доцільністю прийняття того чи іншого рішення.

Крім того, соціальний характер природоохоронної діяльності передбачає нетрадиційність підходів до управління нею. Стратегічні цілі і політика охорони навколишнього природного середовища ґрунтуються на першочерговості і пріоритетності соціальної складової в процесі регулювання природоохорони на усіх рівнях (якості життя, забезпечення належного стану довкілля), необхідності покладення в основу проблеми захисту довкілля соціального, а не економічного критерію діяльності і у ряді випадків вимагають обмеження природоперетворювальної діяльності на окремих територіях.

Зазначене обумовлює необхідність реалізації регіональної політики в сфері природоохорони при паралельній організації ціленаправленого управління та контролю на основі узгодження інтересів держави (регіону) і населення. Останнє забезпечується за допомогою програмно-цільового підходу до управління.

Економіка трансформаційного періоду вимагає програмування як форми загальнодержавного і регіонального регулювання за такими ознаками: ринкові механізми регулювання природоохоронної діяльності є неефективні з причини їх недостатнього розвитку; послаблення екологічної кризи нездійсненне виключно ринковими механізмами; обмеженість ресурсної бази для розв'язання певного комплексу проблем регулювання природоохорони вимагає вибору пріоритетних проблем їх розв'язання, аллокації ресурсів, фінансування на основі програмно-цільового підходу.

Згідно Закону України “Про державні цільові програми”, “під державною цільовою програмою вбачається комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням” [9].

На думку дослідників аспектів програмування в економіці України І.Михасюка, А.Мельник та ін., цільові комплексні програми “дають змогу принципово по-новому налагодити механізм організаційної, економічної і господарської взаємодії об’єктів економічної системи. Такі програми дадуть можливість подолати відомчі бар’єри, дадуть змогу орієнтуватися насамперед на досягнення кінцевих народногосподарських результатів (цілей)” [163, С.91].

Перевагами програмно – цільового управління, як засобу управлінської діяльності в природоохоронній сфері, є наступні (див. додаток Ф).

Необхідність застосування державних і регіональних програм у регулюванні природоохоронної діяльності визначається завданням побудови моделі демократичного регулювання природоохорони на регіональному рівні, для якої програмування є одним із головних елементів.

Програмам, розробленим до початку періоду проведення реформ, характерне: включення їх до складу народногосподарських планів та регіональних комплексних програм; орієнтація на адміністративні важелі реалізації, які в умовах побудови економіки ринкового типу стали недієвими; формальне відношення до їх реалізації. Найістотнішими проблемами розробки і реалізації програм в галузі охорони навколишнього природного середовища стали: недосконалість критеріального відбору першочерговості екологічних програм; труднощі в зборі необхідної інформації; галузевий принцип побудови системи статистичної екологічної інформації, що не відповідає потребам регіонального, територіального та програмно-цільового управління; формальність у відборі екологічних програм; недостатня концентрація зусиль і коштів на досягненні цілей; нестача ресурсного забезпечення; недостатність соціально-психологічної та професійної під-

готовки апарату управління на місцях щодо вирішення конкретних проблем регіонального програмування; недосконалість методики формування програм та методичних основ реалізації програмно-цільового планування охорони навколишнього природного середовища для представлення її у цілісному системному вигляді.

Перехід до сучасної якості програмного регулювання передбачає: по-перше, зміни сутності програмування – із засобу адміністративного тиску воно перетворюється в інструмент науково обґрунтованих збалансованих рішень щодо досягнення цілей соціально-економічного та екологічного розвитку регіонів; по-друге, демократизацію процесу розробки та прийняття програмних документів.

Порядок розроблення, погодження та затвердження державних, регіональних та місцевих екологічних програм визначається Положенням про порядок розроблення екологічних програм [28]. Перелік державних цільових програм міститься у додатку до наказу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції №114 від 24.05.2001р. Так, перелік державних цільових програм, які передбачається фінансувати у 2005 році, містить 177 програм, з яких по розділу “Безпека життєдіяльності людини” по напрямку “Охорона навколишнього природного середовища” налічується 15 із загальним обсягом фінансування 928398,9 тис. грн., з яких 810398,9 тис. грн. (87,3%) фінансуються за кошти Державного бюджету, 118000,0 тис. грн. (12,7%) – за рахунок інших джерел фінансування.

У розділі 6 „Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” зазначено, що з метою нормативно-правового забезпечення основних напрямів регіональної екологічної політики слід передбачити створення системи місцевих, регіональних та загальнодержавних екологічних програм.

Державна екологічна програма передбачає заходи щодо стабілізації та поліпшення стану навколишнього природного середовища України чи окремих його складових (повітряного басейну, водних ресурсів тощо). Державними екологічними програмами визначається єдина політика в галузі охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування, що повинна реалізовуватися через відповідні регіональні і місцеві програми.

Під регіональною екологічною програмою слід розуміти комплекс взаємоузгоджених заходів, здійснюваних в межах певної території (двох або більше адміністративних областей), направлених на формування та комплексну реалізацію екологічної (природоохоронної) та соціально-економічної політики регіону по відновленню і забезпеченню сталого функціонування екосистеми, створенню еколого-безпечних умов життєдіяльності населення та захисту довкілля і природних ресурсів від забруднення і виснаження.

Місцева екологічна програма повинна передбачати реалізацію тотожних заходів, які, однак, реалізуються у межах однієї адміністративної області (району, міста).

Перелік державних програм екологічного спрямування пореформеного періоду включає: „Комплексну програму проведення протипаводкових міроприємств на 1994-2000р.р.”, програму „Метеорологія”, „Міжгалузеву науково-технічну програму „Екологічна діагностика, експертиза, моніторинг””, „Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра і покращення якості питної води”, „Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні” та ін.

Аналіз прийнятих програм свідчить про розпорошеність проблем і напрямків охорони навколишнього природного середовища, що не дозволяє забезпечити комплексне регулювання. Завдання щодо здійснення природоохоронної діяльності, забезпечення належного рівня і якості довкілля при оптимальному використанні регіональних ресурсів вимагають цілеорієнтованої координації, і, відповідно, виділення програми комплексного регулювання природоохоронної діяльності у самостійну комплексну цільову регіональну програму. Поряд із цим, обмеженість ресурсного забезпечення (в першу чергу фінансових ресурсів) та дефіцитність місцевих бюджетів (окремі рахунки місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища утворюються в складі обласних, міських, селищних, сільських бюджетів) є проблемою у реалізації такого завдання, що обумовлює необхідність пошуку пріоритетних напрямів регулювання природоохоронної діяльності, які вимагають програмного вирішення та максимальної регіональної підтримки.

Сформована ситуація з регулювання природоохоронної діяльності регіонів вимагає визначення функціонального навантаження, яке падає на регіональні програми, як складової організаційно-економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності на рівні регіону. Власне, регіональні програми, як елемент організаційно-економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності на рівні регіону, необхідно розглядати як інструмент концентрації зусиль і ресурсів для досягнення тих цілей, які не досягаються через використання ринкових механізмів.

Опираючись на теоретичні та практичні підходи щодо технології розробки цільових програм, відображені у роботі А.Мельник [151], представимо процес розробки природоохоронних програм такою етапністю: оцінка і відбір природоохоронної проблеми для програмного вирішення, формування переліку природоохоронних програм; формування цілі (цілей) програми; формування можливих (в т.ч.альтернативних) варіантів досягнення цілей, формування системи підпрограм і заходів по досягненню цілей; ресурсне обґрунтування природоохоронної програми і оцінка її ефективності; розробка механізмів організації виконання програм.

Разом з тим, проблемність і невідпрацьованість низки питань щодо використання пропонованих методик в практичній діяльності регіональних органів управління можуть послабити ефективність останніх. Найважливішим з точки зору сучасних проблем і завдань регіональних програмних заходів щодо регулювання природоохоронної діяльності є: розподіл ресурсів (перш за все фінансових) з огляду на їх обмеженість; ресурсне обґрунтування завдань програми; моніторинг процесу реалізації поставлених завдань в сфері регулювання природоохорони.

В умовах різноплановості та різнорівневості природоохоронних проблем, обмеженості фінансових ресурсів, нерегульованості питання ресурсного забезпечення (майнових, людських фінансових, природних ресурсів держави) щодо їх спрямування на цільове розв'язання екологічних проблем та завдань, а також тієї частини недержавних ресурсів (власні кошти громадян, власні кошти підприємств, позики та ін.), які можуть бути спрямовані на досягнення програмних цілей, незацікавленості суб'єктів ринку у здійсненні

природоохоронної діяльності; слабкості та нерозвиненості інфраструктурного забезпечення природоохорони, в якості основоположного критерію вибору проблеми для програмного вирішення доцільно використати методику, яка б забезпечувала максимальну об'єктивність в оцінці проблем природоохорони. Такі вимоги дотримуються в рамках теорії, згідно якої черговість включення проблем для вирішення програмним методом, формується на основі шкали пріоритетів.

Побудову шкали пріоритетів з використання експертних методів доцільно провести на основі даних експертної оцінки i -ої кількості експертів і побудови матриць, складовими елементами яких є відносні оцінки значимості кожної проблеми для регулювання природоохоронної діяльності. Узагальнену відносну оцінку проблеми можна визначити за формулою:

$$A_{ij} = \sum_{k=1}^m A_{kj}, \quad (3.9.)$$

де A_{ij} – узагальнена відносна оцінка проблеми для регулювання природоохоронної діяльності; A_{kj} – відносна важливість проблеми стосовно галузі природоохоронної діяльності (у межах $-1 > 0 < 1$); k – номер виду природоохоронного впливу; j – номер проблеми, яка оцінювалась експертами [151, С.177].

В ході здійснення експертної оцінки важливо врахувати адекватність проблеми сучасним інтересам охорони навколишнього природного середовища, можливість в процесі її розв'язання досягти соціально-економічної та екологічної ефективності, реальність забезпечення ресурсами.

З точки зору актуальності у регулюванні природоохоронної діяльності, виділимо такі проблеми як: раціональне використання природних ресурсів; охорона атмосферного повітря; ефективне використання водних ресурсів та захист їх від забруднення; регулювання поведінки з відходами; роздержавлення і приватизація в сфері охорони навколишнього природного середовища; охорона земельних ресурсів; збереження природно-заповідного фонду; розвиток культурно-освітньої діяльності в галузі охорони довкілля; вирівнювання рівнів якості життя; соціальний захист населення, яке проживає на екологічно небезпечних територіях; формування багатуукладної економіки; раціональне

використання фінансових ресурсів, пов'язаних із здійсненням природоохоронної діяльності; розвиток екологічного підприємництва.

Опитування експертів та побудова матриць відносної значимості проблем для 10 представницьких груп суб'єктів інтересів в галузі охорони навколишнього природного середовища дозволили сформулювати та представити шкалу пріоритетів для вибору проблем для програмного вирішення наступним чином (табл. 3.5.).

Таблиця 3.5.

Шкала пріоритетів проблем в сфері природоохоронної діяльності¹

№ п/п	Назва проблеми, яка вимагає програмного вирішення	Узагальнена відносна оцінка проблеми (max 200)	Рівень пріоритетності проблеми
1.	Раціональне використання природних ресурсів	90,2	7
2.	Охорона атмосферного повітря	92,5	5
3.	Ефективне використання водних ресурсів та захист їх від забруднення	94,0	4
4.	Регулювання поведінки з відходами	114,5	2
5.	Охорона земельних ресурсів	91,3	6
6.	Збереження природно-заповідного фонду	90,0	9
7.	Фінансове забезпечення природоохоронної діяльності	126,5	1
8.	Розвиток екологічного підприємництва	108,3	3
9.	Розвиток культурно-освітньої діяльності в галузі природоохорони	90,0	9
10.	Роздержавлення і приватизація в сфері охорони навколишнього природного середовища	90,1	8

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Низка висвітлених проблем свідчить про необхідність створення єдиної комплексної регіональної екологічної програми з рядом підпрограм або розроблення різних за змістом регіональних програм: організаційних („Програма розвитку екологічного підприємництва”, „Програма роздержавлення і приватизації в галузі охорони навколишнього природного середовища”), соціально-економічних („Програма розвитку культурно - освітньої діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища”, „Програма збереження природно-заповідного фонду”), екологічних („Програма охорона атмосферного повітря”, „Програма використання водних ресурсів та захисту їх від забруднення”,

„Програма поводження з відходами”, „Програма охорони земельних ресурсів”), фінансових („Програма фінансування природоохоронної діяльності”).

Незалежно від функціонального навантаження та змісту визначених регіональних програм в галузі природоохоронної діяльності, вони можуть бути структуровані як система відносно самостійних блоків (аналітичного, прогнозного, цільового, блоку підпрограм, ресурсного, конструктивного, організаційного), які є виразами функціональної ролі окремих складових програми і видів робіт, пов’язаних з її розробленням (див. додаток Ц).

Значимість та необхідність комплексного підходу до вирішення проблем у природоохоронній сфері, який полягає у врахуванні спільної, загальної, а не поодинокі дії факторів впливу, обумовлюють важливість розробки і реалізації всіх регіональних природоохоронних програм (організаційних, соціально-економічних, екологічних, фінансових). Разом з тим, обмеженість обсягу дисертації не дозволяє зупинитись на змістовній розробці повного їх переліку.

Актуальність розвитку екологічного підприємництва обґрунтовується такими причинами. По-перше, в результаті функціонування екологічного підприємства, ринкові суб’єкти отримують можливість забезпечення власних потреб у товарах або послугах екологічного характеру. По-друге, в ринкових умовах у суб’єктів господарювання існує ряд проблем (управлінських, кадрових, фінансових), що може зумовити виникнення негативних тенденцій у розвитку екологічної ситуації. Власне, розвиток екологічного підприємства, створення гнучкого механізму взаємодії ринкових структур в природоохоронній сфері дозволить запобігти виникненню таких тенденцій. По-третє, стабільний еколого-економічний розвиток України залежить від корінної зміни характеру взаємодії підприємства і екології, викорінення споживацького ставлення до бізнесу, в ході якого ігноруються інтереси навколишнього природного середовища.

Актуальність розвитку екологічного підприємства в регіоні, необхідність врахування особливостей і проблем його розвитку та функціонування в перехідній економіці вимагають розробки та впровадження цільової програми

розвитку екологічного підприємництва в регіоні та дозволяють сформуванню власне її бачення.

Регіональна програма розвитку екологічного підприємництва повинна забезпечити послідовність та етапність досягнення цілей його функціонування в регіоні, опираючись на власну ресурсну базу, через напрацювання системи заходів, які відповідають ситуації, що склалася в регіоні. Аксиомами, які лягли в основу розробки програми, є: екологічне підприємництво є елементом підсистеми регіонального регулювання природоохоронної діяльності; його формування і розвиток характеризується взаємозв'язками і взаємовпливом з іншими елементами підсистеми; розвиток екологічного підприємництва в регіоні обумовлюється попитом юридичних і фізичних осіб, які здійснюють природоперетворювальну діяльність, та можливостями забезпечення соціально-економічної та екологічної ефективності діяльності екологічного бізнесу; напрямки розвитку екологічного підприємництва визначаються регіональними факторами впливу; організованість розвитку екологічного бізнесу є умовою задоволення потреб суб'єктів ринку у послугах екологічного характеру.

Основною метою програми є створення на рівні регіону соціально-економічних, організаційних, фінансових, матеріальних умов для забезпечення формування і розвитку екологічного підприємництва в системі регулювання природоохоронної діяльності і орієнтування його діяльності на вирішення екологічних та соціально-економічних проблем регіону.

Розроблення і реалізація програми розвитку екологічного підприємництва в системі регулювання природоохоронної діяльності регіону повинні орієнтуватись на досягнення таких результатів: формування ринку екологічних послуг і покращення задоволення потреб юридичних і фізичних осіб в послугах екологічного характеру; створення нових робочих місць в природоохоронній галузі за рахунок розвитку нових видів екологічного підприємництва; покращення стану навколишнього природного середовища регіону. Завдання програми полягає у налагодженні механізму економічної, організаційної, господарської взаємодії

суб'єктів екологічного управління в напрямку створення сприятливих умов для становлення, функціонування і розвитку екологічного підприємництва в регіоні.

Значимим аспектом розробки програми розвитку екологічного підприємництва в регіоні є її узгодження з програмами, зорієнтованими на вирішення інших регіональних проблем, які справляють вплив на розвиток екологічного підприємництва, зокрема, з регіональною програмою зайнятості, програмою соціально-економічного розвитку регіону, програмою з охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки Тернопільської області на 2000-2005 роки.

Структура програми розвитку екологічного підприємництва може бути представлена такими блоками (рис. 3.3.), насичення яких відображає специфіку розвитку екологічного підприємництва в системі регулювання природоохоронної діяльності регіону.

Аналіз факторів впливу на розвиток екологічного підприємництва передбачає дослідження взаємовідносин з фінансово-кредитною системою, регіональними органами екологічного управління, інституціями ринкової інфраструктури, громадськими формуваннями.

Аналіз розвитку екологічного підприємництва в сфері регулювання природоохоронної діяльності повинен містити оцінку цього процесу за видами екологічного бізнесу у кількісному вираженні, за формами власності, за територіальною організацією та місцезнаходженням.

Основним в питанні аналізу соціально-економічної та екологічної ефективності екологічного підприємництва є визначення вкладу екологічних підприємницьких структур у процес відтворення з метою досягнення цілей регіонального управління та вибір показників ефекту екологічного підприємництва для забезпечення реалізації цих цілей.

Система соціально-економічних та екологічних показників ефекту екологічного підприємництва в сфері регулювання природоохоронної діяльності повинна відобразити його вклад у валовий внутрішній продукт регіону, роль у збалансуванні ринку праці, вклад у місцевий бюджет, місце у збалансуванні доходів і видатків населення регіону (табл. 3.6.).

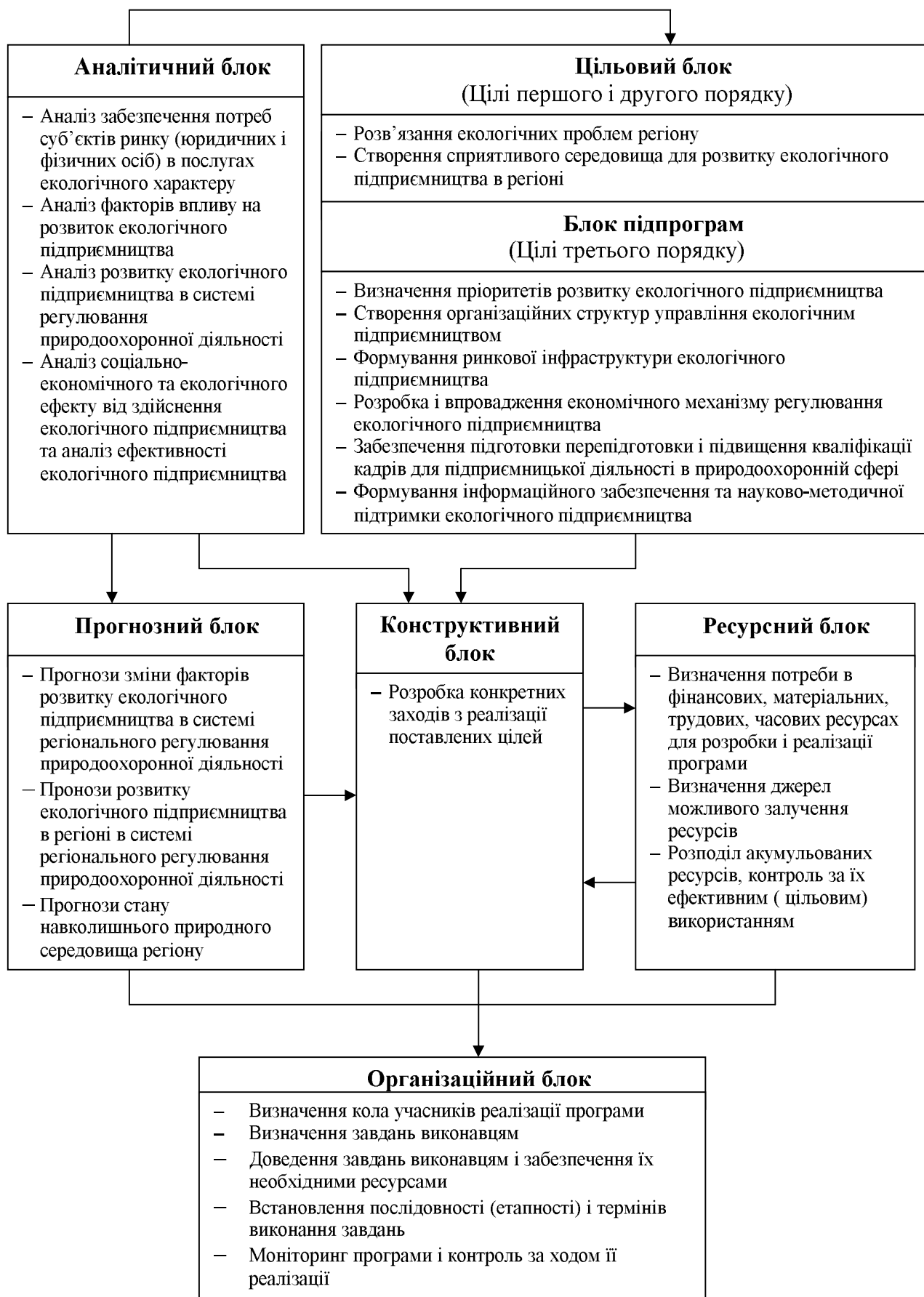


Рис. 3.3. Структура регіональної цільової програми розвитку екологічного підприємництва¹

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Побудова „дерева цілей” регіональної програми розвитку екологічного підприємства базується на одержаних нами евристичних матеріалах (метод „колективних експертних оцінок”). Анкетні опитування, проведені серед начальників відділів та спеціалістів Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області, заклали інформаційну базу для ранжування цілей. Згідно методик, наведених у [149; 151], процес побудови „дерева цілей” включає: формування функціонального „дерева цілей”; побудову комплексу цілереалізуючих підсистем, їх попередній аналіз, оцінку та відбір; розроблення цільових нормативів; здійснення ранжування цілей. Ранжування цілей здійснюється через визначення коефіцієнта відносної важливості (K_{vv}) елементів та коефіцієнта взаємної корисності елементів відповідного рівня (K_{vk}). Цілі регіональної програми розвитку екологічного підприємства можна представити чотирма рівнями. Основною метою програми є вирішення соціальних і екологічних проблем регіону, яка реалізується через ціль другого порядку – формування сприятливого середовища для розвитку екологічного підприємства в системі регулювання природоохорони у регіоні.

Конкретизацію цілі другого рівня в елементах третього порядку проведено на основі розрахунку інтегральних оцінок K_{vv} та K_{vk} за такими формулами [153].

$$K = \frac{\sum_{s=1}^n K_{is}}{N}, \quad (3.10.)$$

де K – інтегральна оцінка i -го елемента; K_{is} – оцінка i -го елемента, яку дав s -й експерт; N – кількість експертів.

Коефіцієнт взаємної корисності (K_{vk}) i -го елемента для усіх інших елементів даного рівня “дерева цілей” розраховується за формулою:

$$K_{vk} = \sum_{i=1}^n K_{vki}, \quad (3.11.)$$

де K_{vk} – коефіцієнт взаємної корисності i -го елемента третього рівня “дерева цілей” для кожного елемента даного рівня, враховуючи корисність елемента для себе; n – кількість елементів даного рівня.

Узагальнення експертних оцінок спеціалістів Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області, працівників відділів економічного аналізу та інформаційного забезпечення, розвитку підприємства

та реформування власності, торгівлі та розвитку сфери послуг, фінансово-бюджетної та податкової політики, цінового і тарифного регулювання, директорів фірм, які надають послуги екологічного характеру, дозволило розрахувати інтегральні оцінки K_{BB} елементів третього рівня для побудови програми (табл. 3.7.), що визначило їх ранг і місце в структурі „дерева цілей”.

Таблиця 3.7.

Ранжування елементів третього рівня „дерева цілей” регіональної програми розвитку екологічного підприємництва¹

Перелік елементів	Інтегральна оцінка K_{BB} елемента (max=1)	K_{BK} елемента (max=10)	Ранг елемента
Визначення пріоритетних напрямків розвитку екологічного підприємництва	0,975	6,9	1
Створення організаційних структур управління екологічним підприємництвом в регіоні	0,847	7,5	2
Формування ринкової інфраструктури екологічного підприємництва	0,754	6,1	3
Розробка і впровадження економічного механізму регулювання і підтримки екологічного підприємництва	0,632	6,7	4
Створення умов (клімату) максимального сприяння щодо забезпечення суб'єктів екологічного підприємництва матеріальними умовами виробництва	0,548	5,3	5
Забезпечення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів для сфери екологічного підприємництва	0,421	4,8	6
Забезпечення інформаційної підтримки та науково-методичної допомоги суб'єктам екологічного підприємництва	0,345	5,9	7

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Здійснення інтегральної оцінки K_{BB} окремих елементів четвертого рівня “дерева цілей” передбачає: визначення величини K_{BB} i -го елемента четвертого рівня для реалізації цілей елементів третього рівня, який він деталізує, з урахуванням K_{BB} для кожного i -го експерта:

$$K_{BBi} = \sum_{j=1}^m K_{jis} K_{BKj}, \quad (3.12.)$$

де K_{jis} – K_{BB} j -го елемента четвертого рівня “дерева цілей” для i -го елемента третього рівня, визначений S -експертом; m – кількість елементів третього рівня “дерева цілей”.

Визначення величини інтегрального K_{BB} j -го елемента четвертого рівня для реалізації цілей елементів третього рівня, який він деталізує, з урахуванням їх K_{BB} для усієї групи експертів здійснюється за формулою:

$$K_{BB} = \frac{\sum_{S=1}^N K_{BBi}}{N}. \quad (3.13.)$$

Застосування поданих формул дозволило здійснити ранжування елементів третього та четвертого рівня „дерева цілей” регіональної програми розвитку екологічного підприємництва (табл. 3.7., 3.8.), а використання методики – побудувати чотирьохрівневе „дерево цілей” програми (рис. 3.4.).

Таблиця 3.8.

Ранжування елементів четвертого рівня „дерева цілей” регіональної програми розвитку екологічного підприємництва¹

Елементи	Коефіцієнт відносної важливості елементів для реалізації цілей елементів третього порядку з врахуванням K_{BB} для кожного експерта					Інтегральний K_{BB}
	Експерти					
	1	2	3	4	5	
Визначення пріоритетних напрямків розвитку екологічного підприємництва, виходячи з екологічної і соціальної значимості екологічних послуг	3,36	1,61	1,49	1,72	2,74	2,19
Визначення пріоритетних напрямків розвитку екологічного підприємництва, виходячи з дефіцитності послуг екологічного характеру	3,16	1,71	1,43	1,94	1,87	2,02
Визначення пріоритетних напрямків, виходячи з проблем регулювання природоохорони в регіоні	3,31	2,36	2,84	2,43	2,89	2,77
Створення регіонального екологічного бізнес-центру з представництвами в районах	2,38	1,51	1,37	2,19	2,15	1,92
Розвиток фінансової інфраструктури	2,11	2,15	2,98	2,55	2,90	2,54
Розвиток інфраструктури матеріально-технічного забезпечення екологічного підприємництва	2,13	3,10	2,26	2,11	2,62	2,44
Розвиток інфраструктури кадрового забезпечення екологічного підприємництва	2,06	2,12	1,49	1,96	1,73	1,87
Розвиток виробничої інфраструктури	1,81	2,94	1,86	2,38	1,67	2,13
Створення інформаційного забезпечення природоохорони та розвитку екологічного підприємництва	2,12	2,47	3,13	3,27	3,09	2,82
Використання фінансово-кредитного механізму регулювання і підтримки екологічного підприємництва	2,16	2,89	3,17	3,24	2,77	2,45
Створення адміністративних та економічних передумов для розвитку екологічного підприємництва	1,51	1,32	2,00	1,76	2,26	1,77
Регулювання розвитку екологічного підприємництва з метою запобігання екстерналіям з його боку	1,56	1,44	1,80	2,01	1,23	1,61
Організація здійснення моніторингової діяльності за реалізацією програмних заходів та налагодження оперативного управління розвитком екологічного підприємництва	2,00	1,85	2,24	2,18	1,86	2,03
Використання системи екологічного менеджменту	1,91	1,86	2,32	2,71	2,79	2,32
Формування підсистеми матеріально-технічного забезпечення екологічного підприємництва	1,50	1,47	1,79	1,54	1,92	1,64
Організація налагодження виробництва техніки та обладнання для екологічного підприємництва	1,60	1,23	1,37	1,58	1,98	1,55
Створення бізнес-інкубаторів з надання приміщень під офіси, склади	1,46	1,12	1,33	1,45	1,35	1,34
Створення центрів екологічно-орієнтованої професійно-виробничої підготовки	1,18	1,25	1,54	1,40	1,73	1,42
Організація перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів через створення шкіл екологічного	1,22	1,19	1,65	1,16	1,53	1,35

підприємства						
Організація екологічного всеобучу	1,41	1,03	1,05	1,24	1,16	0,98
Створення банків екологічної інформації	1,75	1,55	1,99	2,12	2,42	1,97
Створення інформаційно-реklamних агентств	1,55	1,40	2,16	2,41	1,84	1,87
Створення аналітико-консультативних центрів	1,62	1,32	2,27	2,82	2,35	2,08
Створення маркетингових служб та фірм	1,53	1,10	2,41	2,57	2,67	2,06

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Отримане „дерево цілей” програми розвитку екологічного підприємництва представлене елементами першого і другого рівня, сімома елементами третього рівня і двадцятьма чотирма елементами четвертого порядку.

Проведена структуризація цілей програми дозволяє охопити основні елементи управлінської діяльності, яку слід направити на розвиток екологічного підприємництва. Разом з тим, передумовою для переходу до реальних управлінських рішень щодо реалізації програми повинно стати проведення серії прогнозів, які об’єднуються в рамках прогнозного блоку програми.

У даний блок програми доцільно включити такі основні групи короткострокових прогнозів: прогнози зміни факторів розвитку екологічного підприємництва в системі регіонального регулювання природоохоронної діяльності; прогнози розвитку екологічного підприємництва в регіоні в системі регіонального регулювання природоохоронної діяльності; прогнози стану навколишнього природного середовища регіону. Прогнози зміни факторів розвитку екологічного підприємництва в системі регіонального регулювання природоохорони повинні дати оцінку можливого його стану в майбутній перспективі та відобразити зміну факторів, які до цього призвели. Необхідно приділити увагу прогнозу попиту суб’єктів господарювання на послуги екологічного характеру, як основного фактору розвитку екологічного підприємництва в системі регулювання природоохорони на рівні регіону. В якості методів визначення обсягу та структури попиту на послуги екологічного підприємництва, які можуть бути використані в програмі для прогнозування попиту суб’єктів ринку на послуги екологічного характеру є економіко-математичні методи, зокрема, методи багатфакторного моделювання. Багатфакторна модель має вигляд рівняння множинної регресії, за допомогою якого обсяг споживання екологічних послуг визначається як функція ряду змінних. Змінні представлені факторами, які визначають і формують динаміку попиту (ціни на екологічні послуги, рівень еколого-економічного розвитку регіону, кількість суб’єктів господарювання, які справляють антропогенний вплив на довкілля та ін.).

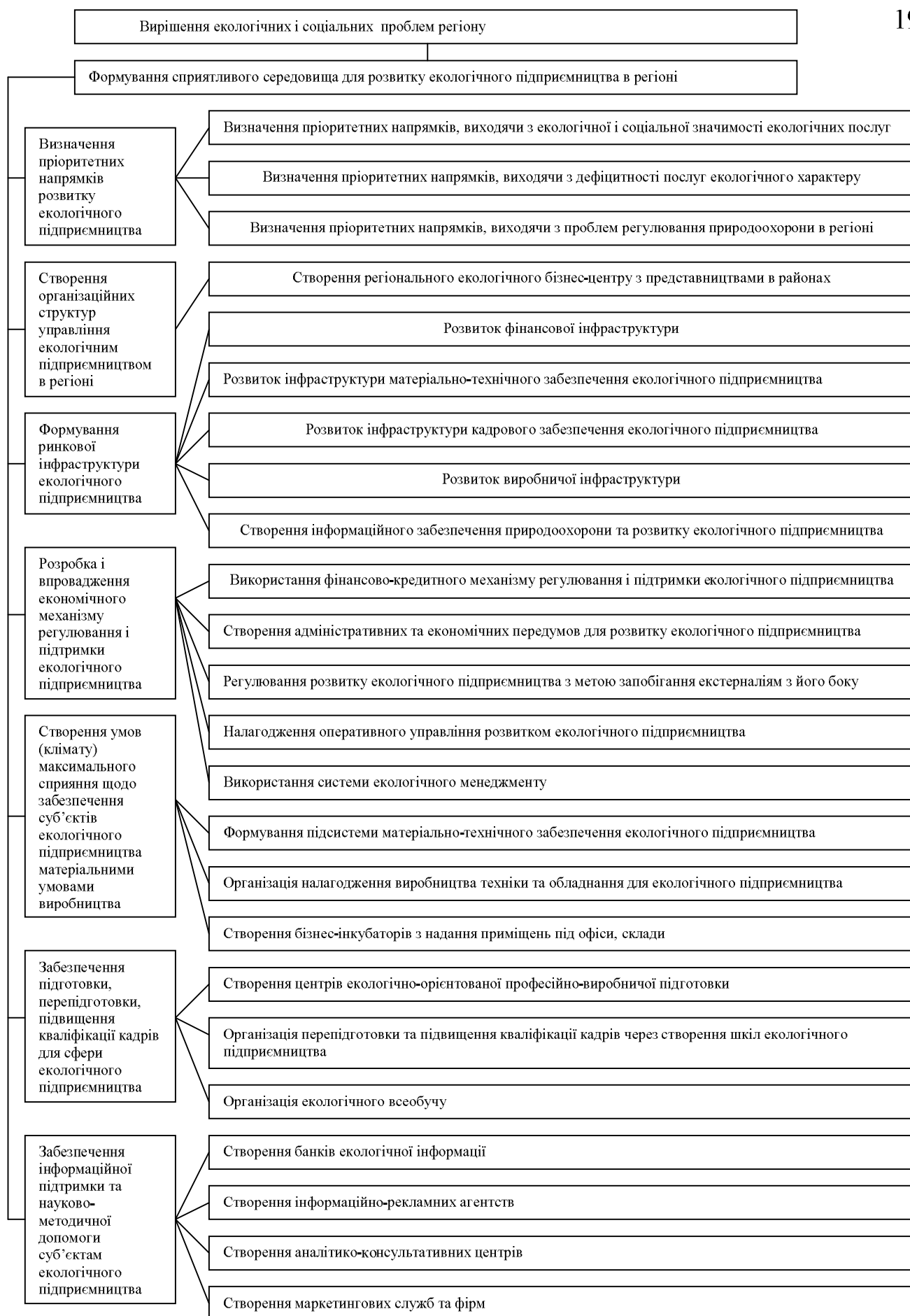


Рис. 3.4. Пропоноване дерево цілей регіональної програми розвитку екологічного підприємництва

¹Примітка. Складено автором самостійно.

Показники потреби у введенні в дію об'єктів екологічного бізнесу i -го виду послуг екологічного характеру для досягнення рівнів нормативної забезпеченості (Z_n) обчислюються за формулою:

$$Z_n = Чс.г.пoch. \times НПе.пi - Чс.г.пoch. \times Зф.е.пi \times (1 - Kви \times T), \quad (3.14.)$$

де $Чс.г.пoch.$ – чисельність суб'єктів господарювання на початок розрахункового періоду; $НПе.пi$ – нормативна забезпеченість суб'єктів господарювання об'єктами екологічних послуг; $Зф.е.пi$ – фактична забезпеченість суб'єктів господарювання об'єктами i -го виду екологічних послуг; $Kви$ – коефіцієнт вибуття матеріальної бази об'єктів i -го виду екологічних послуг; T – прогнозно-розрахунковий період.

Показник нормативної забезпеченості суб'єктів господарювання об'єктами сфери екологічного підприємництва розраховується за формулою:

$$НПе.пi = Чс.г. \times Ненi, \quad (3.15.)$$

де $Чс.г.$ – чисельність суб'єктів господарювання, які здійснюють антропогенний вплив на стан довкілля; $Ненi$ – галузеві нормативи розвитку матеріально-технічної бази i -го виду послуг екологічного підприємництва.

Використання цієї методики для регіональної програми розвитку екологічного підприємництва вимагає додаткової диференціації господарюючих суб'єктів-екодеструкторів в розрізі районів.

Враховуючи різноманітність характеру праці окремих видів екологічного підприємництва, структуру попиту суб'єктів господарювання-екодеструкторів на послуги екологічного характеру в окремих регіонах, наявні можливості розвитку екологічного підприємництва в окремих регіонах, районах та муніципальних утвореннях, прогнозування чисельності населення, яке може бути задіяне в сфері екологічного підприємництва, доцільно здійснювати шляхом синтезованого використання фактографічних та експертних методів прогнозування.

В рамках конструктивного блоку розробку і реалізацію заходів можна здійснювати в складі окремих підпрограм, які сформовані на основі елементів третього і четвертого рівнів „дерева цілей”.

Формуючи підпрограму „Визначення пріоритетних напрямків розвитку екологічного підприємництва”, необхідно попередньо проаналізувати: забезпеченість

суб'єктів господарювання основними видами екологічних послуг; наявність ресурсної бази, використання якої може забезпечити еколого-економічну та соціальну ефективність (з точки зору можливості забезпечення можливості створення додаткових робочих місць) розвитку екологічного підприємництва.

Пріоритетні напрямки розвитку екологічного підприємництва можуть бути представлені наступним чином:

у сфері фінансового регулювання і фінансової підтримки – послуги екологічних та інвестиційних фондів, послуги організацій, які видають екологічні сертифікати;

у сфері страхування екологічної діяльності – послуги компаній страхування екологічних ризиків, послуги добровільних страхових екологічних фондів;

у сфері аудиторської діяльності – послуги аудиторських фірм;

у сфері банківської діяльності – послуги комерційних банків по здійсненню кредитування діяльності в сфері природоохоронної діяльності;

у сфері інформаційного забезпечення природоохоронної діяльності – послуги банків екологічної інформації, послуги консалтингових фірм, послуги маркетингових служб та фірм, послуги інформаційно-реklamних агентств, виставкових структур, аналітико-консультативних центрів;

у сфері матеріально-технічного забезпечення природоохоронної діяльності – послуги фірм, які проводять підготовку дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин в атмосферу і водні об'єкти, послуги фірм, які здійснюють технічне обслуговування природоохоронної техніки та обладнання, послуги бірж з купівлі-продажу ліцензій на право забруднення довкілля, послуги структур з організації аукціонів продажу квот на право забруднення навколишнього природного середовища, послуги лізингових структур з передачі у користування екологічної техніки та обладнання, інших матеріальних засобів та майна;

у сфері трейнінгової діяльності – послуги бізнес-інкубаторів з надання приміщень під офіси, склади, послуги бізнес-інкубаторів з організації адміністративної роботи в екологічній сфері.

Розв'язання завдань підпрограми „Створення організаційних структур управління екологічним підприємництвом в регіоні” повинно включати заходи по добору і відбору кадрів у таких структурах; створення умов для налагодження ділових стосунків з однотипними організаціями в зарубіжних країнах з питань організації діяльності екологічних бізнес-центрів; формування єдиної комп'ютерної мережі та центру опрацювання інформації для регіональних та місцевих потреб.

До переліку заходів в межах підпрограми „Формування ринкової інфраструктури екологічного підприємництва” доцільно включити забезпечення максимального сприяння створення в регіоні екологічних та інвестиційних фондів, компаній страхування екологічних ризиків, аудиторських та консалтингових фірм, бірж з купівлі-продажу ліцензій на право забруднення довкілля, аналітико-консультативних центрів та інших елементів ринкової інфраструктури.

Заходи підпрограми „Розробка і впровадження економічного механізму регулювання і підтримки екологічного підприємництва” мають бути представлені використанням фінансово-кредитного механізму регулювання і підтримки екологічного підприємництва (удосконалення системи екологічного оподаткування, забезпечення доступу суб'єктів екологічного підприємництва до кредитних ресурсів та ін.); створенням адміністративних та економічних передумов для розвитку екологічного підприємництва; заходами з регулювання розвитку екологічного підприємництва з метою запобігання негативним наслідкам діяльності з його боку; організацією здійснення моніторингової діяльності за реалізацією програмних заходів та налагодження оперативного управління розвитком екологічного підприємництва; створенням системи екологічного менеджменту (необхідно створити відповідальну за це робочу групу, мережу координаторів у районах, забезпечити злагоджену діяльність органів територіального управління, залучених до реалізації програми).

У рамках підпрограми „Створення умов (клімату) максимального сприяння щодо забезпечення суб'єктів екологічного підприємництва матеріальними умовами виробництва екологічних послуг” реалізуються заходи з формування підсистеми матеріально-технічного забезпечення екологічного підприємництва; органі-

зації налагодження виробництва техніки та обладнання для екологічного підприємства; створення бізнес-інкубаторів з надання приміщень під офіси, склади.

Заходи підпрограми „Забезпечення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів для сфери екологічного підприємства” необхідно зорієнтувати на визначення потреби в екологічних кадрах різного профілю, враховуючи перспективи залучення робочої сили до екологічної підприємницької діяльності, проведення роботи по профорієнтації серед випускників шкіл, залучення середніх спеціальних та вищих учбових закладів до підготовки та перепідготовки кадрів для екологічного підприємства, забезпечення управлінського та юридичного всеобучу для підприємців, створення можливостей для підвищення кваліфікації кадрів у зв’язку з появою нових видів екологічних послуг. Доцільно розробляти і розповсюджувати на комерційній та добровільній основах для населення елементарні (базові) знання з питань охорони навколишнього природного середовища та організації екологічної підприємницької діяльності у вигляді публікацій у пресі, буклетів.

До переліку заходів в межах підпрограми „Забезпечення інформаційної підтримки та науково-методичної допомоги суб’єктам екологічного підприємства” доцільно включити такі заходи: створення банків екологічної інформації; формування ділової консультативної мережі через створення аналітико-консультативних центрів; забезпечення випуску інформаційних бюлетенів з екологічної проблематики, типових пакетів документів з питань створення і реєстрації екологічних підприємницьких структур, отримання кредитів; створення маркетингових служб та фірм; складання бізнес-планів підприємств; організації семінарів для роз’яснення нових законодавчих та нормативних актів в сфері охорони навколишнього природного середовища; створення інформаційно-рекламних агентств, залучення місцевої преси, радіо, телебачення до висвітлення і пропагування розвитку екологічного підприємства.

Досяжність реалізації заходів цільового та конструктивного блоку програми обумовлюється достатнім ресурсним забезпеченням, що повинно знайти встороннє відображення в ресурсному блоці. Важливо відпрацювати можливі

варіанти ресурсного забезпечення завдань програми по кожному виду ресурсів (матеріальні, фінансові, інформаційні, трудові, часові) та визначити коло відповідальних за це управлінських структур.

Інформаційне забезпечення розробки і реалізації програми розвитку екологічного підприємництва доцільно покласти на державні органи статистики, податкові інспекції, фінуправління, управління економіки облдержадміністрації, регіональні відділення Фонду державного майна України та інші регіональні органи управління.

Проблема ресурсного забезпечення програмних заходів за умов економіки перехідного типу є однією з найскладніших через постійний дефіцит матеріальних та фінансових ресурсів. Фінансове обґрунтування програми реалізується в ресурсному блоці. В умовах хронічного дефіциту фінансових ресурсів для здійснення програмних заходів та обґрунтування фінансового забезпечення програми важливо розрахувати загальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, здійснити прогноз обсягів фінансових ресурсів, які реально можуть бути направлені на ці цілі, узгодити планові потреби в коштах з можливим обсягом ресурсів, які можуть бути акумульовані з різних джерел фінансування (кошти державного бюджету, місцевих бюджетів, підприємницьких структур, власні кошти підприємств, кошти фондів охорони навколишнього середовища усіх рівнів, іноземні природоохоронні інвестиції, кредитні ресурси банківських установ та страхових організацій, цільовий державний кредит, податкові інвестиційні кредити, інвестиційний лізинг, внески вітчизняних та зарубіжних інвесторів у статутний фонд та ін.), розподілити фінансові ресурси за напрямками реалізації підцілей, завдань, конкретних заходів.

Регіональні органи влади за умов низького ступеня аллокації коштів в місцевих бюджетах, з метою вирішення територіальних проблем, повинні активно залучати для розробки та реалізації програми кошти приватних інвесторів. Для цього необхідним є напрацювання нової концепції щодо управління виконанням програм. Так, поряд з підвищенням ступеня самостійності територіальних органів управління щодо регулювання місцевих податків і зборів, виділення місцевих

ресурсів, в якості інструментів стимулювання виконання регіональних програм ринковими суб'єктами доцільно використати:

запровадження механізму максимального сприяння приватним та іноземним інвестиціям в пріоритетних напрямках екологічного підприємництва;

звільнення від оподаткування коштів державного та місцевого бюджетів, фондів охорони навколишнього природного середовища, які спрямовуються на фінансування програмних заходів;

передбачення в складі місцевого бюджету спеціального бюджету, що включав би „затрати на реалізацію регіональних програм” [151];

здійснення пільгового оподаткування підприємств, що фінансують програмні заходи за рахунок власних коштів;

сприяння в наданні інвестиційних кредитів учасникам регіональних програм;

створення умов для здійснення внесків вітчизняними та зарубіжними інвесторами у статутний фонд природоохоронних організацій та фірм.

В рамках організаційного блоку програми здійснюється організування реалізації програмних заходів, яка визначає ступінь досягнення цілей програми. Тому в розробці і реалізації програми доцільно задіяти Державне управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області, податкову інспекцію, управління статистики, управління економіки облдержадміністрації, фінансове управління, управління праці та соціального захисту населення, регіональне відділення Фонду державного майна України, громадські установи і організації, інституції ринкової інфраструктури. Функції загального управління та контролю за реалізацією програми повинні бути покладені на спеціально створену робочу групу із закріпленням правового статусу її учасників.

Таким чином, механізм розробки і реалізації регіональної програми розвитку екологічного підприємництва базується на єдності цілей першого рівня, спільності методологічних принципів регіонального програмування в зазначеній сфері та поєднанні і врахуванні специфічних особливостей програми розвитку екологічного підприємництва, що дозволяє трансформувати теоретичні розробки в конкретну практичну діяльність органів регіонального управління.

Висновки до розділу III

1. Визначені за результатами проведеного нами соціологічного опитування (див. § 2.2.) та функціонального обстеження апарату територіального органу екологічного управління напрямки удосконалення організації діяльності свідчать про актуальність напрацювання пропозицій щодо самої організації діяльності (наприклад, владне регулювання, регулювання з боку громадських об'єднань) та необхідність побудови нової організаційної структури з відповідною інституціоналізацією функцій (див. рис. 3.1.).

2. Запобіжний характер заходів щодо організації управління і регулювання природоохоронної діяльності повинен базуватися на позиціях програмно-цільового підходу. Це обумовлює необхідність здійснення змін в організаційній структурі та організації діяльності територіальних органів екологічного управління. Останнє забезпечується шляхом створення організаційних структур штабного (матричного) типу (див. рис. 3.1.).

3. Важливі еволюційні зміни повинно перенести інформаційне забезпечення регулювання природоохорони, розвиток та удосконалення якого, вимагає створення на базі Державного управління екології та природних ресурсів на рівні регіону, банку екологічної інформації.

Значимим напрямком удосконалення інформаційного забезпечення регулювання природоохорони є розширення переліку даних регіональної статистики. Низку діючих екологічних індикаторів, розрахунок яких проведений нами у § 2.1., вважаємо за доцільне доповнити показниками, які подані у § 3.1. Використання цих показників забезпечить максимально наближений до реальності опис характеру процесу змін у довкіллі і створить основу для розробки екологічних індексів.

4. Зміст організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю визначається участю державних і місцевих органів управління в організації регулюючих впливів на природоохоронну діяльність, функціонуванням інститутів громадського регулювання природоохорони, розвитком ринкових форм здійснення природоохоронної діяльності та її регулювання з боку державних і ринкових інституціональних структур. Функціональне наповнення

діяльності вказаних підсистем дозволило представити організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю (рис. 3.2.).

5. Функціонування природоохоронної сфери повинно супроводжуватися інституціональним регулюванням природоохоронної діяльності з боку інститутів ринкової інфраструктури (страхових компаній, екологічних фондів, фірм, що здійснюють підготовку дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин у атмосферу і водні об'єкти). Формування і розвиток підсистеми інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури обумовлюється наявністю у суб'єктів ринку потреби у екологічних послугах, яка пов'язана із реалізацією ними природоохоронних функцій, створенням матеріально-технічних умов для здійснення природоохоронної діяльності, збором необхідної інформації і т.п., що визначає можливість представлення цієї підсистеми таким складом елементів і засобів (див. табл. 3.1.)

6. Побудова економіки ринкового типу, яка супроводжується домінуванням бюрократичних форм регулювання, що відображаються в діях державних і регіональних органів управління природоохоронною діяльністю, та характеризується незрозумілістю підсистеми інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури, актуалізує питання визначення функціональних елементів та засобів громадського регулювання природоохоронної діяльності на регіональному рівні, що визначає можливість представлення цієї підсистеми складом елементів і засобів, поданих у табл. 3.2.

7. Опираючись на результати проведеної у § 2.2. оцінки реалізації органами управління загальних та конкретних (специфічних) функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища підприємствами-забруднювачами регіону, можна зробити наступні висновки про необхідність: удосконалення системи координації всіх служб органів виконавчої влади, задіяних у реалізації економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності; з метою зосередження функцій управління щодо обслуговування процесу нарахування та сплати збору за забруднення довкілля, створення на рівні регіону в складі

Державного управління екології та природних ресурсів на базі відділу економіки та природоохоронних програм, відділу економіки природоохоронної діяльності (див. рис. 3.1.).

8. Удосконалення механізму збору за забруднення навколишнього природного середовища доцільно здійснювати за напрямками: удосконалення процесу адміністративного обслуговування збору; розмежування зборів, які справляються в межах та понад ліміту; проведення індексації нормативів збору в розрізі окремих регіонів з використанням споживчих цін регіону; підвищення ставок зборів; зміни (збільшення) розмірів перерахування зборів до місцевих фондів охорони довкілля; удосконалення методичного забезпечення функціонування збору.

9. Усунення екстерналій вимагає аллокації ресурсів через цільові програми. Низький рівень розвитку екологічного підприємництва в регіоні, врахування особливостей і проблем його функціонування в перехідній економіці, вимагають розробки та впровадження цільової програми розвитку екологічного підприємництва в регіоні. Аксиомами, які лягли в основу розробки програми є: екологічне підприємництво є елементом підсистеми регіонального регулювання природоохоронної діяльності; його формування і розвиток характеризується взаємозв'язками і взаємовпливом з іншими елементами підсистеми; розвиток екологічного підприємництва в регіоні обумовлюється можливостями забезпечення соціально-економічної та екологічної ефективності діяльності екологічного бізнесу; напрямки розвитку екологічного підприємництва визначаються регіональними факторами впливу; організованість розвитку екологічного бізнесу є умовою задоволення потреб суб'єктів ринку у послугах екологічного характеру.

Структура програми розвитку екологічного підприємництва представлена на рис. 3.3. „Дерево цілей” програми наведено на рис. 3.4. Система соціально-економічних та екологічних показників ефекту екологічного підприємництва в сфері регулювання природоохоронної діяльності подана в табл. 3.6.

Матеріали розділу висвітлені в [128; 129; 120; 134; 136].

Висновки

1. Для окреслення концептуальних засад природоохоронної діяльності, з метою визначення її місця і ролі у реалізації еколого-економічної політики розвинуто теоретико-методологічні засади організації управління і регулювання природоохоронної діяльності через доповнення трактування дефініцій „еколого-економічна політика” та „природоохоронна діяльність”.

2. З метою поєднання необхідності забезпечення організації складових елементів системи регулювання природоохоронної діяльності, що зазнає розвитку, та управління природоохоронними процесами, що у ній відбуваються в результаті внутрішніх і зовнішніх факторів впливу, подано авторське визначення поняття „організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю” та запропоновано функціонально-цільову структуру організаційно-економічного механізму управління природоохоронною діяльністю, яка забезпечить можливість регулювання природоохорони в ринкових умовах і синтезування впливів усіх суб’єктів регулювання економіки. Вмонтування у склад організаційно-економічного механізму управління природоохороною складових інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури та громадського регулювання забезпечить доповнення регулюючих впливів зверху (підсистема загальнодержавного і регіонального регулювання) горизонтальним регулюванням (підсистема інституціонального регулювання з боку інституцій ринкової інфраструктури) та регулюючими впливами знизу (підсистема громадського регулювання).

3. З метою виявлення тенденцій та проблем для регулювання природоохоронної діяльності, проведено системний аналіз реалізації природоохорони, зокрема: здійснено розрахунок низки діючих екологічних індикаторів, який свідчить про те, що системі цих індикаторів характерні такі проблеми: втрата частини інформації в процесі збору первинних даних у результаті централізованого опрацювання інформації на регіональному рівні; часта суперечність інформаційних даних, які відображаються у статистичному щорічнику України та Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в областях; низький рівень оперативності інформації; низький рівень контролю за джерелами викидів забруднюючих речовин в атмосферу

у районах області; нечіткість управлінських дій, направлених на послаблення негативного впливу господарської діяльності на довкілля. Розв'язання вказаних проблем доцільне через: створення мережі банків екологічної інформації на регіональному і локальному рівнях, що виключить суперечність та втрату інформаційних даних, забезпечить органи екологічного управління та інших користувачів оперативною і співставною інформацією, дозволить отримувати детальнішу інформацію в коротші строки та з меншими фінансовими витратами, розширить перелік даних регіональної статистики з природоохоронних питань.

4. Для забезпечення максимально наближеного до реальності опису характеру процесу змін у довкіллі та створення умов для розроблення екологічних індексів удосконалено методичні засади аналітико-інформаційного забезпечення регулювання природоохоронної діяльності, в контексті чого для доповнення низки діючих екологічних індикаторів запропоновано використовувати показники: навантаження підсистем нижчого рівня (адміністративних районів) на довкілля регіону в результаті здійснення викидів, скидів чи розміщення відходів з ранжуванням району за рівнем антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище регіону; навантаження найбільших забруднювачів у складі підсистем нижчого рівня на довкілля регіону з ранжуванням підприємств-забруднювачів; коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1 км² території регіону з визначенням рангу адміністративного району.

5. Організаційно інформаційне забезпечення управління природоохоронною діяльністю пропонується удосконалити через створення на базі територіальних органів екологічного управління банків екологічної інформації, які передбачають наявність системи збору, узагальнення, аналізу та передачі інформації про фактичні та прогнозні (очікувані) негативні наслідки антропогенного впливу на довкілля регіону, в тому числі в результаті радіаційного забруднення території внаслідок катастрофи на ЧАЕС (створення банку екологічної інформації у складі Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області є доцільним на базі відділу аналітичного контролю та моніторингу).

6. Пропонована функціональна структура банку екологічної інформації забезпечить акумулювання інформації про стан природоохоронних витрат підприємств-забруднювачів, котрі у спрощеному варіанті можна поділити на прямі і непрямі. Перша група включатиме витрати, пов'язані з обмеженням в ході виробничих процесів усіх видів негативного впливу на довкілля до рівнів ГДК. До другої групи можна віднести витрати, пов'язані з охороною здоров'я працівників, використанням більш безпечної для навколишнього середовища сировини, профілактикою аварійних ситуацій та ін.

7. Для формування дієвого організаційного механізму управління природоохоронною діяльністю і досконалої організаційної структури, яка реагуватиме на виклики системи (об'єкти управління і споживачів управлінських послуг), сформовано пропозиції по удосконаленню організації діяльності територіального органу екологічного управління через: вироблення оптимального механізму взаємодії управлінських структур в галузі управління і регулювання природоохорони; імплементацію процедур аналізу і прогнозування розвитку політичних, соціально-економічних та екологічних процесів (запропоновано створити у складі Державного управління екології та природних ресурсів в області на базі відділу економіки та природоохоронних програм, відділ аналізу і прогнозування екологічного розвитку регіону); налагодження зовнішніх комунікативних зв'язків цього державного органу (через створення у його складі відділу зв'язків з громадськістю); забезпечення керівництва державного органу стратегічною інформацією (запропоновано провести зміни в оргструктурі територіального органу екологічного управління шляхом створення організаційної структури штабного (матричного) типу).

8. Для вироблення оптимальних варіантів конкурентоспроможних управлінських рішень в сфері природоохоронної діяльності, інтегрування екологічного фактору у діяльність суб'єктів ринку, забезпечення можливості скорочення ризику фінансової відповідальності за нанесений екологічний збиток, набуття іміджу "чистого" підприємства у споживачів, що в подальшому може сприяти збільшенню попиту на продукцію останнього, та з метою запровадження екологічного менеджменту в Україні, визначено тенденції, якими повинно супроводжуватись його запровадження, зокрема: активізація діяльності в напрямку подальшого розвитку і зміцнення

методичних основ збору за забруднення навколишнього природного середовища, що забезпечить збільшення надходжень та виплат з державного фонду охорони навколишнього природного середовища на природоохоронні цілі; розширення практики використання пільг в природоохоронній сфері, що забезпечить покладення відповідальності за забруднення довкілля на суб'єктів господарювання-забруднювачів.

9. З метою удосконалення економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності пропонується: удосконалити процес адміністративного обслуговування збору за забруднення навколишнього природного середовища; провести індексацію нормативів збору в розрізі окремих регіонів з використанням споживчих цін регіону; підвищити ставки збору за забруднення навколишнього природного середовища, змінити (збільшити) розмір перерахування збору за забруднення довкілля до місцевих фондів охорони довкілля.

10. Удосконалені методика розрахунку збору за викиди в атмосферне повітря та механізм збору за забруднення навколишнього природного середовища забезпечать виключення подвійного обліку екологічних факторів та зменшать ризик зниження ефективності економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності в аспекті реалізації процедур збору за забруднення довкілля з боку його платників.

11. Для покращення стану довкілля, задоволення потреб екологічного підприємництва у товарах і послугах екологічного характеру, створення нових робочих місць у природоохоронній галузі, удосконалено систему пріоритетів екологічного підприємництва та визначено фактори, які сприятимуть розвитку екологічного бізнесу.

12. Розроблена структурна модель регіональної цільової програми розвитку екологічного підприємництва забезпечить: створення на рівні регіону соціально-економічних, організаційних, фінансових, матеріальних умов для забезпечення формування і розвитку екологічного підприємництва в системі регулювання природоохорони; орієнтування його діяльності на вирішення екологічних та соціально-економічних проблем регіону; налагодження механізму економічної, організаційної, господарської взаємодії суб'єктів екологічного управління в напрямку створення сприятливих умов для становлення, функціонування і розвитку екологічного підприємництва в регіоні.

Список використаних джерел

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – с.141.
2. Закон України “Про внесення змін до деяких законів України з метою забезпечення врахування екологічних вимог у процесі приватизації // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, № 45, ст.501.
3. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991р. // Відомості Верховної Ради України, 1991, №41. ст. 546.
4. Закон України “Про відходи” // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, № 36-37, ст.242.
5. Закон України „Про екологічний аудит” // www.rusnauka.com
6. Закон України „Про державну службу” // www.rada.gov.ua.
7. Закон України “Про власність” // www.rada.gov.ua.
8. Закон України “Про охорону атмосферного повітря” // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 50, ст.678.
9. Закон України “Про державні цільові програми” // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 25. – ст. 352
10. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
11. Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998р. №188 “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” // www.rada.gov.ua.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 червня 2004р №792 “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” // www.kmu.gov.ua.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.01.1992р №18 “Про затвердження Порядку визначення плати і справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища” // www.kmu.gov.ua.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 01 березня 1999р. №303 “Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору” (Із змінами

- і доповненнями, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 року № 1790) // www.kmu.gov.ua.
- 15.Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1995р №911 “Про першочергові заходи щодо реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 1995-1996 роки” // www.kmu.gov.ua.
- 16.Постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2004р №1790 “Про внесення зміни у додаток 1 до Прядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього середовища і стягнення цього збору” // www.kmu.gov.ua.
- 17.Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005р №626 “Про внесення зміни у додаток 1 до Прядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього середовища і стягнення цього збору” // www.kmu.gov.ua.
- 18.Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998р. №391 “Про затвердження положення про державну систему моніторингу довкілля” // www.kmu.gov.ua.
- 19.Указ Президента України “Про положення щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів” // www.prezident.gov.ua.
- 20.Указ Президента України від 10 лютого 2004 року № 176/2004. 309 “Про положення про Державний комітет природних ресурсів України” // www.gdo.kiev.ua.
- 21.Декрет Кабінету Міністрів України № 8 „Про стягнення не внесених у строк податків і неподаткових платежів” // Голос України. – 1003. – № 24 (524). – С.6.
- 22.Інструкція про порядок обчислення та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища // Затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Державної податкової адміністрації України від 19 липня 1999 року № 162/379 // www.menr.gov.ua.
- 23.Інструкція про порядок розробки та затвердження ГДС речовин у водні об’єкти зі зворотними водами // Затверджена наказом Міністерства

- екологічної безпеки України від 15 грудня 1994 року №116 // www.menr.gov.ua.
- 24.Методика визначення тимчасових нормативів плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища // Екологічний сполох. – 1992. – № 9 (32). – С. 1-4.
- 25.Методика індексації нормативів плати за забруднення навколишнього природного середовища // Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища на ядерної безпеки України від 27 травня 1996 року №49 // www.sta.gov.ua.
- 26.“Методичні рекомендації з підготовки регіональних та загальнодержавних програм моніторингу довкілля” // Затверджені наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 24.12.2001р. №487 // www.menr.gov.ua.
- 27.Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992р. №459 // www.kmu.gov.ua.
- 28.Положення про порядок розроблення екологічних програм // Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1993 № 1091 // www.kmu.gov.ua.
- 29.Рекомендації Європейського Економічного Комітету ООН щодо екополітики в Україні // www.epl.org.ua.
- 30.Государственная программа охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991-1995 годы и на перспективу до 2005 года // Экономика и жизнь. Приложение. – 1990. – №41. – С. 1-7.
- 31.Порядок розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів // Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 №1218 // www.kmu.gov.ua.
- 32.Програма управління навколишнім природним середовищем. Доповідь 3 етапу. Шляхи розвитку використання економічних інструментів для здійснення природоохоронної політики в Україні. Листопад, 1997.
- 33.Програма (план дій) з охорони довкілля, раціонального використання ресурсів та забезпечення екологічної безпеки Тернопільської області на

- 2000-20005 роки // Затверджена рішенням сесії Тернопільської обласної ради від 21 серпня 2000р. №176.
- 34.Програма “Водні ресурси Тернопільської області” зі змінами і доповненнями // Затверджена рішенням сесії Тернопільської обласної ради від 25.02.1998р. №169.
- 35.Статистичний щорічник України за 2003рік. – Київ, 2004. – С.535-552
- 36.Статистичний щорічник Тернопільської області за 2002рік. – Тернопіль, 2003. – С.514-522.
- 37.Національна доповідь про стан наколишнього природного середовища по Тернопільській області за 1999 рік.
- 38.Національна доповідь про стан наколишнього природного середовища по Тернопільській області за 2000 рік.
- 39.Національна доповідь про стан наколишнього природного середовища по Тернопільській області за 2001 рік.
- 40.Національна доповідь про стан наколишнього природного середовища по Тернопільській області за 2002 рік.
- 41.Національна доповідь про стан наколишнього природного середовища по Тернопільській області за 2003 рік.
- 42.Національна доповідь про стан наколишнього природного середовища по Тернопільській області за 2004 рік.
- 43.Андрейцев В. Проблеми кодифікації законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 4 (19). – С.122-133.
- 44.Андрушків Б.М., Кузьмін О.Є. Основи менеджменту. – Львів: Світ, 1995. – 296с.
- 45.Александров І. Економіко-екологічна безпека територіальних утворень та виробничих систем // Регіональна економіка. – 2004. - № 1. – С. 133-146.
- 46.Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332с.
- 47.Андрієвський І.Д. Концепція реформування економічного механізму упровадження платежів за користування надрами // Фінанси України. – 2004. – № 7. – С.75-85.

48. Андреева Н.М., Харічков С.К. Вплив екологічного фактора на формування сучасної системи міжнародних економічних відносин // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 142-153.
49. Артеменко В.Б., Зачко О.Б. Напрями створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів України // Регіональна економіка. – 2004. – № 4. – С. 69-73.
50. Балацький О., Лук'янихін В., Лук'янихіна О. Екологічний менеджмент: проблеми і перспективи становлення та розвитку // Економіка України. – 2000. - №5 – с.67 – 73.
51. Батлук В.А. Основы экологии и охраны природной среды. Учебное пособие. – Львов: Афиша, 2001. – 333с.
52. Бганба-Церера В.Р. Экологическая проблема: социально-философские основания и пути решения. – М.: РАУ, 1993. – 78с.
53. Білявський П.О., Бутченко Л.І., Навроцький В.М. Основи екології: теорія та практикум. Навчальний посібник. – К.: Лібра, 2002. – 352с.
54. Борденюк В. Поняття регіону в контексті державної регіональної політики: конституційно-правовий аспект / Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В.І, Лугового, В.М. Князева. – К.: Видавництво УАДУ, 2001. – Вип.1. – с. 337-347.
55. Буркинский Б.В., Ковалева Н.Г. Экологизация политики регионального развития. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, - 2002. – 328с.
56. Валентей С.Д. Развитой социализм: экологическая политика – М.: Экономика, 1984. – 104с.
57. Васильєва Н. Роль місцевих податків і зборів у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. – 2004. – № 10-12 (16). – С. 306-310.
58. Васюта О.А. Проблеми екологічної стратегії України в контексті глобального розвитку. Монографія. – Тернопіль: “Гал-Друк”, 2001. – 600с.
59. Веклич О. Удосконалення економічних інструментів екологічного управління в Україні // Економіка України. – 1998. – №9. – С.65-75.

60. Воробейчик Е.Л., Садыков О.Ф., Фарафонов М.Г. Экологическое нормирование техногенных загрязнений наземных экосистем. – Екатеринбург, 1994. – С.12.
61. Галушкіна Т. Екологічний менеджмент в Україні // Економіка України. – 1999. - №6. – С.78-83.
62. Гапонюк М.А., Малько В.І. Передумови та перспективи розвитку екологічного страхування в Україні // Фінанси України. – 1997. – № 7. – С.90
63. Гаца О., Савченко О. Господарська діяльність суспільства та її зв'язки із законами екології // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 86-87.
64. Генсірук С.А. Регіональне природокористування: Навчальний посібник. – Львів: Світ, 1992. – 336с.: іл.
65. Гетьман А. Процедура реалізації матеріальних норм у галузі екологічного контролю // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2 (17). – С.86-93.
66. Гисматов Ф.А. Экология и диалектика в науках о природе. Кн. 4:Человек, общество и природа в век НТР / Редкол.: Фадеев И.Т. (отв. ред.) и др.М.: Наука, 1983. – С. 247-251.
67. Главинская Л.Т. Экологический менеджмент и устойчивое развитие // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2005. – № 2. – С. 28-34.
68. Голубець М.А. Від біосфери до соціосфери. – Львів: Поллі, 1997. – 256с.
69. Гофман К.Г. Экономический механизм природопользования в условиях перехода к рыночной экономике // Экономика и математические методы. – 1991. – № 2. – Т.27. – С. 315-321.
70. Григорьев А.А. Уроки экологических катастроф. – СПб.: „Знание”, 1992. – 16с.
71. Гринин А.С., Орехов Н.А., Шмидхейни С. Экологический менеджмент: Учеб. Пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 206с.
72. Грицишин П.М. Формування місцевих планів дій з охорони довкілля – інструмент реалізації політики сталого розвитку сільських громад // Регіональна економіка. – 2004. – № 1. – С. 146-152.

- 73.Гродзінський Д. Соціальна відповідальність і екологічна мораль крізь призму Чорнобиля // Ойкумена. – 1992. – №2. – С. 4-9.
- 74.Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. – М.: Юристъ, 2002. – С. 365.
- 75.Данилишин Б. Сучасні тенденції регулювання процесів природокористування в Україні // Економіка України.–1994. – №11.– С. 59-62.
- 76.Данилко В.К. Методологічні підходи до формування екологічної статистики в Україні // Статистика України. – 2004. - № 1. – С.13-17.
- 77.Данилко В.К. Екологічні збори та поточні витрати на охорону природи: статистичний аналіз // Статистика України. – 2003. - № 1. – С.53-57.
- 78.Дейлі Герман. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку: переклад з англійської: Інститут сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2002. – 312с.
- 79.Державне регулювання економіки: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.М.Гриньова, М.М.Новікова; Харківський держ. Економічний ун-т. – Харків: ІНЖЕК, 2004. – 756с.
- 80.Державне регулювання економіки: Навч. посіб. / С.М.Чистов, А.Є Никифоров, Т.Ф.Куценко та ін. – Вид. 2-ге, доопрац. і допов. – К.: КНЕУ, 2005. – С. 402-429.
- 81.Джигирей В.С. Екологія та охорона навколишнього природного середовища: Навч. посіб. – К.: Т-во „Знання”, КОО, 2000. – 203с.
- 82.Джигирей В.С., Сторожук В.М., Яцюк Р.А. Основи екології та охорона навколишнього природного середовища (Екологія та охорона природи). Навчальний посібник. – Львів: Афіша. – 2004. – 272с.
- 83.Діяльність в галузі стандартів на управління навколишнім середовищем та їхнє застосування по всьому світові // <http://csm.kiev.ua>
- 84.Довідник з питань економіки та фінансування природокористування і природоохоронної діяльності // Укладачі: В.Шевчук, М.Пилипчук та інші. – Київ, 2000. – 411с.

85. Дорогунцов С., Федорищева А. Державне регулювання техногенно-екологічної безпеки в регіонах України // Економіка України. – 2002. – №4. – С. 70-77.
86. Дорошенко Л., Тищенко О. Методологічні проблеми регулювання природоохоронної діяльності // Економіка України. – 1994. – №1. – С. 63-68.
87. Дубов В.И. Кредитование природоохранной деятельности в России // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2005. – № 3. – С. 53-65.
88. Дьомкін В. Вступ до екологічної політики. – Київ, ТАНДЕМ, 2000.
89. Екологія і закон. Екологічне законодавство України. У 2-х кн. (відповід. ред. Док. юрид. наук, професор, заслужений юрист України, академік УЕАН В.І. Андрейцев). – К.: Юрінком Інтер, 1997. – кн.1. – 704с.
90. Екологія і закон. Екологічне законодавство України. У 2-х кн. (відпов. ред. док. юрид. наук, професор, заслужений юрист України, академік УЕАН В.І. Андрейцев). – К.: Юрінком Інтер, 1997. – кн.2. – 576с.
91. Екологічний аудит: Підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін В.М., Навроцький та ін. – К.: Вища школа, 2000. – 344с.
92. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т.1. / Редкол.: С.В. Мочерний (відповід. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864с.
93. Екологічне управління: Підручник (В.Я. Шевчук, Ю.М., Саталкін, Г.О. Білявський та ін.) – К.: Либідь, 2004. – 432с.
94. Екологія Тернополя в цифрах і фактах на межі тисячоліть // Міський інформаційний бюлетень № 4. – Тернопіль, “Мальва-ОСО”, 2001.
95. Экологическая экономика: Перспективы изменения экономических инструментов в области охраны окружающей среды в Германии, России и Украине. Ч. II. – М., 1994. – 90с.
96. Эндрэс А. Экономика окружающей среды / Пер. с нем. – К.: Либідь, 1995. – 168с.
97. Журавель В.И. Основы менеджмента в системе здравоохранения. – К., 1994. – 336с.

98. Загвойська Л., Лазор О. Економічне підгрунття менеджменту природних ресурсів на засадах сталого розвитку // Економіка України. – 2005. – № 8. – С. 75-80.
99. Запольський А.К., Салюк А.І. Основи екології: Підручник / За ред. К.М. Ситника. – К.: Вища шк., 2001. – 358с.: іл.
100. Завгородня Т. Удосконалення інструментів економічного механізму охорони навколишнього природного середовища // Економіка України. – 2000. – №12. – с. 67-70.
101. Завадський Й.С. “Менеджмент”. – К.: УФІМБ, 1997. – 312с.
102. Залесский Л.Б. Экологический менеджмент: Учеб пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 220с.
103. Зербино Д.Д. Антропогенные экологические катастрофы. – К.: Наукова думка, 1991. – 134с.
104. Злобін Ю.А. Основи екології. К.: Видавництво “Лібра”, ТОВ, 1998. – 248с.
105. Злобін Ю.А., Кочубей Н.В. Загальна екологія: Навчальний посібник. – 2-ге вид. Стер. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2005. – 416с.
106. Иноземцев В.Л. На рубеже эпох. Экономические тенденции и их неэкономические следствия / В.Л. Иноземцев. – М.: ЗАО “Издательство “Экономика”, 2003. – С. 476-497.
107. Использование и охрана природных ресурсов // Труды межправительственной конференции по рациональному использованию и охране природных ресурсов биосферы / Предисловие и редакция И.П. Грекова. – М.: Прогресс, 1972. – 296с.
108. Карагодов И. Экономический менеджмент природопользования // Бизнесинформ. – 1998. – № 19. – С.3-7.
109. Катастрофы и история Земли: Новый униформизм. – М.: Мир, 1986. – 471с.
110. Кашенко О.Л. Фінансово-економічні основи природокористування. – К.: Вища школа, 1999. – 304с.
111. Керецман В. Регіон як науковий та правовий термін / Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві

- України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Вип.1. – С. 20-27.
112. Кисельов М. Екологічна політика та державотворення // Схід. – 1998. – №4. – С. 38-40.
113. Кисельов М.М., Крисаченко В.С., Гардашук Т.В. Методологія екологічного синтезу. – К.: Наукова думка, 1995. – 158с.
114. Кисельов Н.Н. В гармонии с природой. – К.: Политиздат Украины, 1989. – 126с.
115. Кифяк О.В. Розвиток рекреаційних ринків регіонів // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С.64-69.
116. Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. – М.: Наука, 1976. – 230с.
117. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. – М.: Наука, 1975.
118. Корб Б., Начилхаут П. Экономические стимулы охраны окружающей среды США // Экономика и математические методы. – 1992. – №5-6. Т.28. – С.754-760.
119. Коренюк П.І. Менеджмент навколишнього природного середовища. – Дніпропетровськ: Національна гірнична академія України, 2001. – 222с.
120. Корольов В. Програмно-цільове управління розвитком регіонального потенціалу // Управління сучасним містом. – 2002. – № 4-6 (6). – С.53-56.
121. Корсак К.В., Плахотнік О.В. Основи екології: Навч. посібник. – 2-ге вид., стереотип. – К.: МАУП, 2000. – 240с.
122. Костицький В. Правові питання плати за забруднення навколишнього середовища // Право України. – 1997. – № 12. – С. 40-43.
123. Кравців В.С. Екологічна політика в Україні: сучасний стан і шляхи активізації // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 109-110. Економіка. – Чернівці Рута, 2001. – С. 7-11.
124. Кравців В.С. Перспективи екологічно сталого розвитку України на фоні сучасних соціально-економічних проблем // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Сталий розвиток та екологічна безпека (регіональна політика) (Щорічник наукових праць). Вип. XXI НАН України.

- Інститут регіональних досліджень. Редкол.: відп. редактор М.І. Долішній. – Львів, 2000. – 212 с.
125. Красилов В.А. Охрана природы: принципы, проблемы, приоритеты. – М.: Ин-т охраны природы и заповед. дела, 1992. – 173с.
126. Кривокульська Н. Удосконалення економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності // Вісник Агентства міського розвитку. – 1999. – № 7. – С.17-19.
127. Кривокульська Н. Вдосконалення методів екологізації виробництва // Економіка України: реалії, перспективи розвитку ринкових відносин. Президенту України, Верховній Раді України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. Міжвідомчий науковий збірник. Том 20. – Київ, 2000. – С. 618-620.
128. Кривокульська Н. Економічні важелі підвищення ефективності управління природоохоронною діяльністю // Вісник Агентства міського розвитку. – 1999. – № 8. – С.13-14.
129. Кривокульська Н.М. Екологічна криза та методи екологізації виробництва на регіональному рівні // Труды всеукраїнської наукової конференції студентів та молодих учених „Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація, підприємництво, стале економічне зростання”. – Частина 3. – Донецьк: ДонНУ, 2000. – С. 21-23.
130. Кривокульська Н.М. Економічні інструменти контролю забруднення навколишнього природного середовища та перспективи створення національного екологічного ринку // Вісник ТАНГ. – 2001. – № 16. – С. 148-151.
131. Кривокульська Н.М. Екологічний менеджмент: реалії і перспективи // Економічні проблеми ринкової трансформації України // Тези доповіді всеукраїнської науково-практичної конференції. – Львів: ЛБІ НБУ, 2002. – С. 130-132.
132. Кривокульська Н.М. Екологічний менеджмент: реалії і перспективи // Вісник ТАНГ. – 2003. - № 1. – С. 99-103

133. Кривокульська Н.М. Економічний механізм природоохоронної діяльності в системі державної регіональної політики // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції „Реформування фінансово-кредитної системи і стимулювання економічного зростання”. – Луцьк, 2003. – С. 259-261.
134. Кривокульська Н.М. Удосконалення економічного механізму реалізації екологічної політики держави в умовах формування перехідної економіки в Україні // Міжвузівська науково-практична конференція “Професійна державна служба та місцеве самоврядування”. – Харків, 2005. – 20 квітня. – С.73-76.
135. Кривокульська Н. Система регулювання природоохоронною діяльністю // Наукові записки. Зб. Наук. праць каф. екон. аналізу ТАНГ. – 2005. – Вип. 14. – С.146-148.
136. Кривокульська Н.М. Проблеми та перспективи вдосконалення інформаційного забезпечення природоохоронної діяльності в Україні // Економічна система України: минуле, сучасне, майбутнє: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Львів, 21-22 жовтня 2005р. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2005. – С.175-176.
137. Крисаченко В.С. Людина і біосфера: основи екологічної антропології. – К.: Заповіт, 1998. – 688с.
138. Крисаченко В. Екологічна культура: теорія і практика. – Заповіт, 1996. – 352с.
139. Кузьмін О.Є., Шуляр Р.В. Підходи до ДРЕ в умовах глобалізації світових економічних відносин // Регіональна економіка. – 2001. - №3. – С.207-213.
140. Лавейкіна Є.С. Вдосконалення механізму формування регіональних систем екологічної безпеки. – Київ, 1999.
141. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник / Наук. ред. М.Д. Лесечко. – Львів: ЛРІДУ УАДУ; 2003. – 366с.
142. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Організаційно-правові засади діяльності міських рад у галузі екології та природних ресурсів // Управління сучасним містом. – 2001. - № 4-6 (2). – С.119-123.

143. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчальний посібник. – Л.: Ліга-Прес, 2002. – 464с.
144. Лемешев М.Я., Чепурных Н.В., Юрина Н.П. Региональное природопользование на пути к гармонии. – М.: Мысль, 1986. – 107с.
145. Лемешев М.Я. Научно-технический прогресс и окружающая среда // Марксизм-ленинизм и глобальные проблемы современности / Редкол.: В.В.Загладин (председ.) и др. – М.: ИМЭМО АН СССР, 1983. – Вып. 2. – С.212-215.
146. Лисицин Е.П. Охрана природы в зарубежных странах. – М.: Наука, 1987. – 248с.
147. Луцишин Н.П. Формування інституційної структури регіональної політики в країнах Європи // Регіональна економіка. – 2004. – № 3. – С.199-209.
148. Макаров И.М., Соколов В.Б., Абрамов А.Л. Целевые комплексные программы в планировании и управлении. – М.: „Знание”, 1982. – 64с.
149. Малишко М.І. Основи екологічного права України: Навч. посібник. – К.: МАУП, 1999. – 152с.
150. Максимів Л.І. Механізм формування системи екологічного аудиту в Україні // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 174-181.
151. Мельник А.Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг. Монографія. – Тернопіль, “Збруч”, – 1997. – 250с.
152. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю. Організаційні та економічні аспекти розвитку малого бізнесу в сфері послуг. Тернопіль, 1996.
153. Мельник А.Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг в умовах формування ринкових відносин: Дисертація та здобуття наукового ступеню доктора економічних наук: 08.10.01. – Тернопіль, 1997. – 480с.
154. Мельник А.Ф., Кривокульська Н.М. Моніторинг екологічних проблем Тернопільської області у контексті перспектив сталого розвитку регіонів // Регіональна економіка. – 2004. - № 4. – С. 150-155.

155. Мельник А.Ф., Мовчан Л.М., Полякова Т.Є., Попович Т.М. Практикум з прогнозування і державного регулювання економічного і соціального розвитку: Навч. посібник // За редакцією проф. А.Ф.Мельник. – К.: ІСДО, 1995.
156. Мельник Л.Г. Экологическая экономика: Учебник. – Сумы: Издательство „Университетская книга”, 2001.
157. Мельник Л. Принципи екологобезпечного розвитку // Економіка України. – 1996. – № 2. – С. 71-78.
158. Месарович М., Мако Д., Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем. – М.: Мир, 1973. – 344с.
159. Миколаш Я., Питтерман Л. Управление охраной окружающей среды. – Москва: Прогресс, 1983. – 238с.
160. Михайлишин Н., Питель С. Оцінка рівня податкового навантаження. // Наукові записки. Зб. Наук. праць каф. екон. аналізу ТАНГ. – 2005. – Вип.14. – С. 65-68.
161. Михасюк І.Р., Залога З.М., Сажинець С.Й. Державне регулювання перехідної української економіки. – Львів, “Українські технології”, - 1998. – 48с.
162. Михасюк І., Майовець Є. Стратегія економічного і соціального розвитку прикордонного регіону (на прикладі Львівської області). – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 52с.
163. Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки. – К.: 2002.
164. Михасюк І.Р., Побурко Я.О., Яцура В.В. Основи регулювання економічного і соціального розвитку регіонів: Навч. посібник. – К.: ІСДО, 1995. – 232с.
165. Мірошниченко М.М. Структура природоекологічного нормування хімічного забруднення земель // Стан земельних ресурсів в Україні: проблеми, шляхи вирішення. Збірник доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції. – К., 2001. – С. 12.
166. Міщенко В. Концепція платного природокористування в Україні // Економіка України. – 1993. – № 7. – С. 68-73.

167. Моисеев Н.Н. Экологический фон современной политики // *Общественные науки и современность*. – 1993. – № 4. – С. 135-145.
168. Мороз С.А. *Історія біосфери Землі: у 2-х кн.* – К.: Заповіт, 1996. – Кн.1. – 440с.; Кн.2 – 422с.
169. Мосієнко Ю. Процес фіскальної децентралізації в Україні: тенденції, проблеми, перспективи // *Управління сучасним містом*. – 2004. – № 7-9 (15). – С.210-216.
170. Николаев Ю.О. *Экоинновационное развитие и макроэкономическая стабильность (методологический аспект): монография*. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2005. – 340с.
171. Оробчук М., Копитко В. *Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища: Текст лекцій*. – Львів: Ред.-видавничий відділ Львів. Ун-ту, 1997. – 30с.
172. *Основи соціоекології: Навч. посібник* / Г.О.Бачинський, Н.В.Беренда, В.Д.Бондаренко та ін.; За ред. Г.О.Бачинського. – К.: Вища шк., 1995. – 238с.: іл.
173. Павликівська О. *Природоохоронні витрати в хімічній промисловості* // *Наукові записки. Зб. Наук. праць каф. екон. аналізу ТАНГ*. – 2005. – Вип. 14. – С. 71-73.
174. Пилипчук М., Колмакова В. *Роль екологічних фондів у період переходу до ринкової економіки* // *Економіка України*. – 1998. - №2. – с. 73 –79.
175. Петров В.В. *Экологическое право России*. – М., 1995. – С.198.
176. Пінчук Н.М. *Економічна оцінка природних ресурсів* // *Фінанси України*. – 2005. – № 5. – С.20-28.
177. Пиджаков А.Ю. *Светская экологическая политика 1970-х – начала 1990 годов*. – СПб.: Изд-во СПб УЭФ, 1994. – 160с.
178. Пианка Э. *Эволюционная экология*. – М.: Мир, 1981. – 399с.
179. Плікус І.Й. *Фінансування заходів щодо охорони довкілля* // *Фінанси України*. – 1998. – № 4. – С. 41.

180. Правова база з питань екології та охорони природного середовища. Збірник нормативно-правових актів / Укладач Камлик М.І. – К.: Атіка, 2001. – 632с.
181. Разметаев С., Даугуль В. Правові питання удосконалення законодавства про екологічне страхування в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2 (17). – С.93-97.
182. Регіональна політика та механізми її реалізації / За редакцією академіка НАН України М.І. Долішного. Проект “Наукова книга”. Київ, “Наукова думка”. – 2003. – 503с.
183. Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). – М.: Россия молодая, 1994. – 367с.
184. Римар М.В., У.З.Ватаманюк Еколого-економічні регулятори інноваційної діяльності в регіоні // Збірник наукових праць Волинського національного університету. – Луцьк: “Надстир’я”, 2002. Випуск 8. – №4.– С. 75-79.
185. Римар М.В. Фінансові проблеми регулювання процесів екологізації економіки України // Вісник ТДТУ ім. І.Пулюя. Випуск 4.– 2006. - С. 423-435.
186. Романків І.Я. Розвиток ринку послуг в Україні // Фінанси України. – 2005. – № 11. – С.38-45.
187. Сахаєв В.Г., Шевчук В.Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища: Підручник. – К.: Вища шк., 1995. – 272с.
188. Серов Г.П. Экологический аудит. Учебно-практическое пособие. – М.: „Экзамен”, 1999. – 448с.
189. Синельник Л.В. Проблемы классификации региональных структур // Регіональні перспективи. – 1999. – №4. – с.5-6.
190. Синякевич І.М. Пріоритетні інструменти екологічної політики // Фінанси України. – 2000. – № 10. – С. 139-147.
191. Словарь-справочник по экологии / К.М.Сытнык, А.В.Брайон, А.В.Городецкий и др. – К.: Наук. Думка, 1994. – 666с.
192. Словник іншомовних слів / Під редакцією І.В.Льохіна і проф. Ф.М.Петрова. – Державне видавництво політичної літератури УРСР. – Київ, 1955.

193. Смит Ф.Л. Рыночная экономика: использование частичной собственности для защиты окружающей среды // Экономика и математические методы. – 1992. – №1. – Т.28. – С.29-39.
194. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд. – М., 1983.
195. Советский энциклопедический словарь / Под. Ред. А.М. Прохорова. – 4-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1987. – 1600с.
196. Соколов В.В. Очерки истории экологической политики России. – СПб.: Изд-во СПб УЭФ, 1994. – 116с.
197. Стадницький Ю. І. Економічні основи управління оздоровленням довкілля (методологія і практика): Монографія. – Львів: ДУ „Львівська політехніка”, 1999. – 260с.
198. Стадницький Ю. Економіко-організаційні проблеми управління оздоровленням довкілля // Регіональна економіка. – 2000. - №4. – С.132-138.
199. Стегній О. Комунікація як інструмент екологічної політики // Віче. – 1998. – № 8. – С.88-95.
200. Стратегія економічної безпеки (регіональний контекст) / Під ред. М.І. Долішного, В.С. Кравціва. – Львів, 1999. – 243с.
201. Трегобчук В.М. Стратегія ресурсно-економічної безпеки соціально-економічного розвитку // Економіка України. – 1994. – №12. – С. 12-20.
202. Трегобчук В. Екологічнобезпечна економіка: альтернативи немає // Вісник Національної академії наук. – 1998. – № 3-4. – С. 15-22.
203. Трегобчук В., Веклич О. Необхідність еколого-економічної моделі ринкових реформ в Україні // Економіка України. – 1997. - № 4. – С.13-23.
204. Туниця Ю. Україні потрібна програма виходу з еколого-економічної кризи // Зелений світ. – 1003. – № 1 (52). – С. 2.
205. Урсул А.Д. Перспективы экоразвития. – М.: Наука, 1990. – 270с.
206. Успенский С.В., Нечепоренко О.Л. Экологический менеджмент: Учебное пособие. – Изд-во СПб УЭФ, 1992. – 41с.
207. Федорищева А., Бутрим О. Техногенно-екологічна ситуація в Україні та управління рівнем її безпеки // Економіка України. – 1998. – № 5. – С.74-79.

208. Філософія: Навчальний посібник / За ред. І.Ф. Надольного. – К.: Вікар, 1998. – 624с.
209. Фінансово-економічний аналіз: Підручник / Буряк П.Ю., Римар М.В., Биць М.Т. та ін. Під заг ред. П.Ю.Буряка, М.В.Римара. – К.: ВД “Професіонал”, 2004. – 528с.
210. Форрестер Д. Мирова динаміка. АСТ ISBN, 2003. – 379с.
211. Харічков С., Губанова О., Загорій О. Інструменти фінансування у сфері поводження з твердими промисловими відходами // Економіка України. – 2005. – №7. – С. 82-88.
212. Хвесик Ю.М. Досвід реалізації організаційно-економічного механізму управління природокористуванням в США // Регіональна економіка. – 2001. – № 1. – С. 140-146.
213. Хвесик Ю.М. Про екологічні податки і плату за землю // Регіональна економіка. – 2002. – № 3. – С. 235-240.
214. Хилько М.І. Екологічна політика / Монографія. – К.: Абрис, 1999. – 363с.
215. Хлобистов Є.В. Вдосконалення системи фінансування природоохоронних проектів // Регіональна економіка. – 2003. – № 4. – С.204-211.
216. Хоменець Р.Б. Особливості теоретико-правового визначення поняття “регіон” // Регіональні перспективи. – 2001. – № 5,6. – С. 199-200.
217. Христенко С., Харічков С., Шликова Н. Екологічний баланс – як найважливіша ланка в системі управління охорони навколишнього середовища // Економіка України. – 1994. – № 9. – С. 91-92.
218. Царенко О.М., Злобін Ю.А. Навколишнє середовище та економіка природокористування. – К., 1999. – С. 90-91.
219. Царенко О.М., Несветов О.О., Кадацький М.О. Основи екології та економіка природокористування. Курс лекцій. Практикум: Навчальний посібник. – 2-ге вид., стер. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2004. – 400с.
220. Чаусова Л. Система принципів екологічного права України // Право України. – 1996. – № 8. – С. 47-49.
221. Черевко Г.В., Яцків М.І. Економіка природокористування. – Львів: Світ, 1995. – 208с.

222. Черторижський В.М. Регіональна екологічна політика в умовах глобалізації // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 167-173.
223. Шегда А.В. Основы менеджмента. Учебн. Пособ. – К.: Тов-во „Знання”, КОО, 1998.
224. Шемшученко Ю.С. Правові проблеми екології. – К.: 1989. – С. 64-75.
225. Шилов В. Три подхода к понятию „регион” // Регион: Экономика и социология. – 1997. – №4. – С. 50-51.
226. Шмандій В.М., Солошич І.О. Управління природоохоронною діяльністю: Навчальний посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – 296с.
227. Яремчук І.Г. Економіка природокористування. – К.: Пошуково-видавниче агентство „Книга Пам’яті України”, Видавничий центр „Просвіта”, 2000. – 432с. іл.
228. Andrews R.N.L. Reform of Reaction: ERA at a crossroads // Environmental and Technology. – 1995. – №11. – P.505-510.
229. Baumol W.J. Constenstable markets: An uprising in the Theory of Industrial Structure // American Economic Review. – 1982. – v. 72. – P.19-31.
230. Baumol W.J., Oates W.E. Economics, environmental policy and the quality of life. – New York: Prentice – Hall, 1979. – 314p.
231. Coase R.H. The problem of social cost // The journal of Law and Economics. – 1960. – №3. – P.1-44.
232. Coase R.H. The firm the market and the law. – Chicago: University of Chicago Press, 1988. – 178p.
233. Oates W.E. The economics of environmental regulation. – Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing, 1996. - 312 p.
234. Oates W.E., McGartland A.M. Marketable Pollution permits and acid rain externalities: a comment and some further evidence // Canadian Journal of Economics. – 1985. – №18. – P.68-75.
235. Tietenberg T.H. Emission trading: an exercise in reforming pollution policy. – Washington, D.C.: Resources for the future, 1985. – 187p.
236. Tietenberg T.H. Transferable discharge permits and the control of stationary source air pollution: a survey and synthesis // Land economics. – 1980. – №4. – P.391-416.

237. Tietenberg T.H. On taxation and the control of externalities: comment // *The American economic review*. – 1974. – №64. – P.462-466.
238. Wigley T.M.L., Jones P.D., Kelly P.M. Empirical climate studies: warm world scenarios and the detection of climatic change induced by radioactively gases // *The greenhouse effect, climatic change and ecosystems*. – N.Y.: Wiley, 1986. – P.271-311.

Додаток Д

Таблиця Д

Економічні інструменти регулювання природоохоронної діяльності¹

Вид інструменту	Зміст інструменту
Плата, платежі (англ.: payment, charges)	грошові або інші блага, які економічний суб'єкт виплачує за використувані ресурси, природні блага (включаючи асиміляційний потенціал) та за можливість здійснення господарської діяльності. Згідно Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 05.03.1998р. терміни "плата", "платежі" замінено термінами "збір", "збори". Згідно енциклопедичного визначення "збори – це різні види податків, платежів, вилучень, які в обов'язковому порядку вносяться підприємствами, організаціями, громадянами в порядку оплати послуг, що надаються їм державними органами" [156, 128]
Податкові інструменти, податки (англ.: tax)	обов'язкове і безповоротне вилучення коштів, здійснюване державою або місцевими органами влади з метою фінансування суспільних витрат. Досвід зарубіжних країн свідчить про множинність форм використання податкових інструментів в екологічних цілях: громадянський екологічний податок (Франція та ін.); податок на вирішення глобальних, національних або регіональних екологічних проблем (Україна та ін.); екологічний податок на автомобілі (країни Європи, США, Канада, Японія); екологічний податок на повітряний транспорт (Канада, США, Данія, Норвегія, Швеція); екологічний податок на конкретні групи товарів, в тому числі: мінеральні добрива (Норвегія, Швеція), пестициди (Данія, Угорщина, Польща, Франція), шини (Канада, Данія, Фінляндія, Угорщина, Польща), батарейки, акумулятори (Данія, Швеція, Японія), розчинники (Данія) тощо. Крім того, на сьогодні, у промислово розвинених країнах світу спостерігається тенденція до зростання ролі екологічних податків та їх стимулюючого впливу на розвиток економіки. Так, частка екологічних податків в загальній сумі оподаткування юридичних і фізичних осіб складає: в Австрії – 4,4%, Канаді – 4,5%, Данії – 3,4%, Фінляндії – 7,3%, Франції – 5,4%, Німеччині – 4,9%, Греції – 6,1%, Ірландії – 11,9%, Італії – 9,0%, Японії – 6,5%, Нідерландах – 5,5%, Новій Зеландії – 6,1%, Норвегії – 10,8%, Португалії – 11,5, Великобританії – 8,2%, США – 3,2%, Швейцарії – 4,7%, Іспанії – 7,5% [156, 128]. Основними видами податкових пільг є: зменшення ставок податку на додану вартість та податку на прибуток, включення в собівартість продукції витрат екологічного призначення, не пов'язаних прямо з основним видом діяльності, формування режимів прискореної амортизації, зниження ставок акцизних зборів
Мито (англ.: customs, duty, tail, customs tax)	обов'язковий внесок, що стягується митними органами даної країни при ввезенні товару на її територію або його вивезенні з цієї території і є невідомою умовою такого ввозу або вивозу. Ввізне мито справляється з товарів, що ввозяться через кордон на територію країни, вивізне – справляється з товарів, що вивозяться з країни. З врахуванням екологічних факторів найбільш поширеними видами інструментів, що реалізуються через ввізне мито вважаються: встановлення екологічного ввізного мита (або збільшення митних тарифів) для екологічно небезпечних товарів (використані автомобілі, пестициди, озоноруйнуючі речовини, миючі засоби та ін.); звільнення від ввізного мита (зменшення розмірів ввізних тарифів) продукції екологічного призначення (екологічне устаткування, засоби моніторингу тощо). Серед найбільш характерних випадків встановлення вивізного мита є: встановлення вивізного мита (або митних тарифів) на продукцію, виробництво якої в країні, з якої здійснюється її вивіз, пов'язане з нанесенням еколого-економічних збитків (метали, паливо, хімічна сировина) та ін; звільнення від ввізного мита (або зниження митних тарифів) продукції, експорт якої веде до заміщення виробництва матеріало- та енергоємної продукції

Прискорена амортизація (англ.: acceleratsd depreciation (знос) amortization)	система заходів, яка дозволяє збільшувати розмір амортизаційних фондів (неоподатковану частину доходу) в перші роки експлуатації основних фондів. З точки зору, досягнення екологічних цілей, названий захід використовується в багатьох країнах (Японія, Франція, Німеччина), оскільки створює економічні передумови для прискореної модернізації екологічно орієнтованих основних фондів та активізації інноваційної політики в екологічній сфері
Цінові інструменти (англ.: pricing, price instruments)	система заходів впливу на економічні інтереси суб'єктів господарювання, основним результуючим механізмом якої є ціленаправлена зміна вигідності здійснення різних видів діяльності (товарів) шляхом зменшення або збільшення цін. Цінові механізми використовують заходи прямого регулювання цін та непрямого впливу на ціни. В якості форм прямого регулювання цін виокремимо наступні: диверсифікація цін у часі (Австралія, Німеччина); диверсифікацію цін за споживачами природних ресурсів (Україна, Японія); диверсифікацію цін за споживачами послуг інфраструктури (Україна); встановлення підвищених закупівельних цін на екологічно чисту продукцію; адміністративний контроль цін. Методи непрямого регулювання цін передбачають: підвищення рівня споживчих цін на екологобезпечну продукцію; зниження рівня споживчих цін на екологічно шкідливу продукцію; створення цінових гарантій вирішення екологічних проблем (заставні ціни на тару, включення в ціну продукції вартості її утилізації після використання)
Субсидія (від лат. subsidium; англ. subsidy)	цільова безповоротна допомога в грошовому або натуральному виразі, що здійснюється за рахунок коштів Держбюджету або спеціальних державних і недержавних фондів суб'єктам господарювання. В якості напрямів екологічної діяльності, під які виділяються субсидії, виокремимо: здійснення природоохоронних загальнодержавних та регіональних програм (створення заповідників, озеленення територій, створення об'єктів по утилізації відходів та ін.); фінансування науково-дослідних робіт за пілотними проектами загальнодержавного та регіонального значення (альтернативні джерела енергії, новітні екологічно орієнтовані технології та ін.); фінансування міжнародних проектів екологічного спрямування (збереження клімату, підтримка природних об'єктів транскордонного значення та ін.); фінансування освітніх, просвітницьких програм
Дотація (від лат: - dotatio - пожертва, англ.: grant – in – aid, subsidy)	грошові виплати або інші види допомог за рахунок державних та інших джерел, що надаються юридичним та фізичним особам для покриття збитків або на спеціальні цілі. В якості прикладів екологічно орієнтованих дотацій можна назвати наступні: дотації у сільському господарстві на вирощування продукції без ядохімікатів; дотації на ведення сільського господарства в обережному екологічному режимі; дотації регіонам країни або окремим державам, змушеним “приторможувати” індустріальний розвиток з метою збереження природних ландшафтів національного та міжнародного значення
Грант (англ.: grant – субсидія, допомога)	оплачуване замовлення державних або інших організацій на виконання наукових досліджень, конструкторських розробок або інших робіт; вид економічної допомоги, що надається на конкурсній основі
Кредити (англ.: credit)	допомога в грошовому або товарному виразі, що надається кредитором постачальнику на поворотній основі. Основними формами використання кредиту як форми економічного інструменту для вирішення екологічних проблем є: пільги по строках кредитування; пільги по відсоткових ставках; пільги за обсягами кредитування; пільги по гарантіях за кредит.

¹Примітка. Сформовано на основі джерела [156].

Додаток Е

Таблиця Е

Середовища, які контролюються суб'єктами моніторингу довкілля та число точок спостереження у 2002 році¹

№	Суб'єкти моніторингу довкілля	Середовище, що контролюється та кількість точок спостереження								Ґрунти
		Атмосферне повітря	Промислові викиди в атмосферу	Поверхні води		Підземні води		Морські води		
				Джерела скидів стічних вод	Решта	Джерела скидів стічних вод	Решта	Джерела скидів стічних вод	Решта	
1	Міністерство ОНПС	-	40	45	44	-	52	-	-	50
2	Держкомгідромет	2	-	-	21	-	-	-	-	-
3	МОЗ	19	75	-	44	-	-	-	-	10
4	Міністерство аграрної політики	-	-	-	-	-	-	-	-	35
5	Держкомлігосп	-	-	-	-	-	-	-	-	10
6	Держводгосп	-	-	-	13	-	-	-	-	14
7	Держкомзем	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Держбуд	-	-	-	2	-	30	-	-	-
	Всього	21	115	45	124	-	82	-	-	119

¹Примітка. Складено на основі джерела [42].

Додаток Є

Таблиця Є

Середовища, які контролюються суб'єктами моніторингу довкілля та число точок спостереження у 2004 році¹

№	Суб'єкти моніторингу довкілля	Середовище, що контролюється та кількість точок спостереження							Ґрунти
		Атмосферне повітря	Промислові викиди в атмосферу	Поверхні води				Підземні води	
				Річки та водоймища		Морські води			
				Джерела скидів стічних вод	Решта	Джерела скидів стічних вод	Решта		
1	Державне управління екології та природних ресурсів в області	-	40	45	66	-	-	-	35
2	Обласний центр з гідрометеорології	2	-	-	21	-	-	-	15
3	Обласна санепідемстанція	137	-	38	44	-	-	-	10
4	Обласний державний проектно-технологічний центр охорони родючості ґрунтів і якості продукції „Облдержродючість”	-	-	-	-	-	-	-	26
5	Обласне виробниче управління меліорації та водного господарства	-	-	-	12	-	-	-	14
6	Управління водопровідно-каналізаційного господарства м.Тернополя	-	-	1	2	-	-	30	-
	Всього	139	40	84	145	-	-	30	100

¹Примітка. Складено на основі джерела [42].

Додаток Ж

Таблиця Ж

**Коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин в регіонах України у
1999-2000р.р.¹**

По Україні та в розрізі областей	Територія, тис. км ²	Чисельність населення, тис.чол.		Валові викиди забруднюючих речовин в атмосферу, тис. тонн		Коефіцієнти концентрації забруднюючих речовин			
		1999	2000	1999	2000	На душу населення, кг		на 1 км ² тонн	
						1999	2000	1999	2000
Україна	603,7	49908,2	49501,0	5867,4	5912,2	117,6	119,4	9,7	9,8
Автономна Республіка Крим	26,1	2126,2	2109,2	122,0	123,4	57,4	58,5	4,7	4,7
Вінницька	26,5	1823,4	1807,2	137,0	145,6	75,1	80,06	5,2	5,5
Волинська	29,9	1061,3	1056,5	48,9	35,2	46,1	33,3	2,4	1,7
Дніпропетровська	12,8	3728,8	3695,3	947,4	939,5	254,1	254,2	29,7	29,5
Донецька	27,2	4980,5	4923,3	1785,4	1795,3	358,5	364,7	67,4	67,7
Житомирська	13,9	1439,1	1426,6	69,1	61,8	48,0	43,3	2,3	2,1
Закарпатська	28,1	1285,7	1283,0	44,7	40,7	34,8	31,7	3,5	3,2
Запорізька	24,6	2014,3	1994,3	299,1	333,3	148,5	167,1	11,0	12,3
Івано-Франківська	26,7	1458,7	1455,3	189,6	184,8	130,0	127,0	13,6	13,3
Київська	21,8	1840,1	1820,5	153,0	167,5	83,1	92,0	5,4	6,0
Кіровоградська	24,6	1176,1	1160,7	104,3	80,4	88,7	69,3	4,2	3,3
Луганська	26,7	2658,4	2625,2	539,1	529,2	202,8	201,6	20,2	19,8
Львівська	21,8	2722,6	2709,9	201,3	192,9	73,9	71,2	9,2	8,8
Миколаївська	24,6	1304,3	1292,8	40,7	54,2	31,2	41,9	1,7	2,2
Одеська	33,3	2519,5	2501,0	127,5	113,5	50,6	45,4	3,8	3,4
Полтавська	28,8	1685,4	1668,9	174,5	151,9	103,5	91,0	6,1	5,3
Рівненська	20,1	1189,1	1186,2	37,7	49,7	31,7	41,9	1,9	2,5
Сумська	23,8	1346,1	1328,2	60,2	81,1	44,7	61,1	2,5	3,4
Тернопільська	13,8	1160,7	1154,4	45,0	39,7	38,8	34,4	3,3	2,9
Харківська	31,4	2983,9	2955,3	327,8	268,6	109,9	90,9	10,4	8,6
Херсонська	28,5	1231,7	1219,7	65,4	64,3	53,1	52,7	2,3	2,3
Хмельницька	20,6	1467,3	1453,9	52,6	70,0	35,8	48,1	2,6	3,4
Черкаська	20,9	1457,2	1443,0	73,1	93,1	50,2	64,5	3,5	4,5
Чернівецька	8,1	933,9	930,8	32,1	35,1	34,4	37,7	4,0	4,3
Чернігівська	31,9	1294,1	1276,4	77,0	64,2	59,5	50,3	2,4	2,0
м. Київ	0,8	2629,2	2634,5	96,1	170,4	36,6	64,7	120,1	213
м. Севастополь	0,9	390,6	388,9	16,8	19,6	43,0	50,4	18,7	21,8

¹Примітка. Розраховано автором на основі джерела [36].

²Примітка. Розрахунки за 2001-2004р.р. не проведено у зв'язку з відсутністю статистичних даних в розрізі областей.

Додаток К

Таблиця К

Утворення викидів в атмосферне повітря пересувними джерелами¹

Роки	Обсяг викидів	Індекс викидів (у % до попереднього року)	Частка у загальній кількості викидів, %	Причини збільшення (зменшення) викидів в атмосферне повітря
1999	34,492	-	76,72	зменшення кількості автомобілів, які перевірялися на контрольно-регулювальних пунктах (КРП), що зумовлено тяжінням приватних підприємств до орендної форми користування транспортними засобами автотранспортних підприємств; експлуатація парку зношених автомобілів та автобусів; незадовільний стан транспортних шляхів та ін.
2000	30,495	88,41	76,88	
2001	33,614	110,23	77,76	
2002	27,139	80,74	74,47	зменшення кількості зареєстрованих в регіоні транспортних засобів
2003	27,274	100,50	72,54	
2004	24,680	90,49	66,21	

¹Примітка. Розраховано на основі джерел [40; 42].

Таблиця Л

Забір і використання води з річкових басейнів регіону, млн. м³ на рік¹

Роки	Найменування річкового басейну	Забрано води			Використано води						Всього
		З поверхневих джерел	З підземних джерел	Всього	Промисловість	С/г	Комунально-госп	Зрошення	Риборозведення	Інші галузі	
1999	р. Дніпро	8,6	4,4	13,0	0,8	2,6	1,2	-	7,8	0,6	13,0
	р. Дністер	14,1	45,9	60,0	8,6	7,3	28,9	-	8,3	2,5	55,6
Всього по області		22,7	50,3	73,0	9,4	9,9	30,1	-	16,1	3,1	68,6
2000	р. Дніпро	5,1	2,7	7,8	0,7	1,1	1,2	-	4,6	0,1	7,7
	р. Дністер	17,9	46,4	64,3	8,9	3,0	29,8	-	13,0	2,7	47,4
Всього по області		23,0	49,1	72,1	9,6	4,1	31,0	-	17,6	2,8	65,1
2001	р. Дніпро	6,5	2,4	8,9	0,8	1,0	1,0	-	5,5	0,1	8,4
	р. Дністер	26,5	46,4	72,9	12,5	3,3	24,7	-	20,0	2,6	63,1
Всього по області		33,0	48,8	81,8	13,3	4,3	25,7	-	25,5	2,7	71,5
2002	р. Дніпро	6,7	2,4	9,1	0,8	1,0	0,9	-	5,5	0,1	8,3
	р. Дністер	28,2	42,5	70,7	12,6	3,4	21,6	-	20,4	2,1	60,1
Всього по області		34,9	44,9	79,8	13,4	4,4	22,5	-	25,9	2,2	68,4
2003	р. Дніпро	7,6	2,0	9,6	1,8	0,7	1,5	-	4,5	0,1	8,6
	р. Дністер	31,6	40,2	71,8	11,3	2,3	18,5	-	25,3	0,5	57,9
Всього по області		39,2	42,2	81,4	13,1	3,0	20,0	-	29,8	0,6	66,5
2004	р. Дніпро	10,7	1,8	12,5	0,9	0,6	1,0	-	8,8	0,1	11,4
	р. Дністер	38,9	36,7	75,6	7,3	1,9	16,8	-	31,3	4,9	62,2
Всього по області		49,6	38,5	88,1	8,2	2,5	17,8	-	40,1	5,0	73,6

¹Примітка. Сформовано і розраховано на основі джерел [40; 42].

Додаток Н

Таблиця Н

Поводження¹ з промисловими токсичними відходами на підприємствах у 1999-2003р.р.²

Роки	Утворення відходів, тис. тонн	У розрахунку на 1км ² , тонн	Використано		Знешкоджено		Направлено в місця організованого складування	
			тис. тонн	у % до утворених	тис. тонн	у % до утворених	тис. тонн (на кінець року)	у % до утворених
1999	Україна 88500	146,6	24100	27,2	1600	1,8	43700	49,4
	Тернопільська область 49,9	3,6	10,6	21,2	0,1	0,2	0,0	0
2000	Україна 81400	134,8	27000	33,2	2000	2,5	49200	60,4
	Тернопільська область 40,8	3,0	16,7	40,9	0,01	0	0,0	0
2001	Україна 77500	128,4	30100	38,8	2100	2,7	45800	59,1
	Тернопільська область 62,8	4,6	1,7	2,7	0,01	0	0,0	0
2002	Україна 77600	128,5	30900	39,8	600	0,8	43400	55,9
	Тернопільська область 0,5	0,04	0,3	60,0	0,01	0,02	0,0	0
2003	Україна 79000	130,9	20300	25,7	900	11,4	48800	61,8
	Тернопільська область 0,5	0,04	0,3	60,0	0,0	0	0,0	0

¹Примітка. Поводження з відходами – дії, направлені на попередження (мінімізацію) утворення відходів, збір, транспортування, обробку (переробку), утилізацію, видалення, знешкодження та захоронення, включаючи контроль за цими операціями і нагляд за місцями видалення [35].

²Примітка. Складено і розраховано на основі джерел [35; 36; 42].

Додаток П

Таблиця П

Завдання суб'єктів управління в сфері охорони навколишнього природного середовища¹

Суб'єкт управління	Завдання
Міністерство охорони навколишнього природного середовища України	Здійснення комплексного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування; розроблення екологічної політики і впровадження її через систему регіональних представництв; координація діяльності установ, підприємств та інших інституцій у сфері екології; збір інформації щодо виконання норм екологічної безпеки за допомогою системи національного екологічного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки; встановлення критеріїв розробки екологічних нормативів; видача дозволів на розміщення промислових та побутових відходів, спеціальне використання природних ресурсів; здійснення моніторингу якості довкілля, надання технічних послуг, оцінка ризиків для здоров'я людини та технологій, застосовуваних у різних сферах виробництва.
Обласні державні управління екології та природних ресурсів	Реалізація державної екологічної політики, спрямованої на забезпечення ефективного використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища та гарантування екологічної безпеки, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу господарської діяльності, незалежно від форм власності; здійснення управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та радіаційної безпеки у сфері поводження з відходами; державний контроль за додержанням вимог екологічного законодавства установами.
Державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях	Здійснення державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, а саме за: використанням і охороною земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, додержанням норм екологічної безпеки; дотриманням екологічних стандартів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; додержанням екологічних вимог у процесі зберігання, транспортування, використання та поховання (складування) хімічних засобів захисту рослин, міндобрів, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших видів відходів.

¹Примітка. Складено на основі джерела [11].

Додаток Р

Таблиця Р

Функції національного, регіонального та місцевого рівнів управління¹

Рівні управління	Зміст функцій
Національний	Розроблення методологічного, нормативного та правового забезпечення реалізації екологічної політики та політики регулювання ядерної безпеки; проведення державної екологічної експертизи; формування економічного механізму природокористування; врегулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню довкілля; ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності; впровадження екологічного аудиту; державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства; забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки; забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, ведення обліку забруднень, прогнозування та ін.).
Регіональний	Регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища; проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; проведення державної екологічної експертизи; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення та зацікавлених підприємств, установ і організацій з екологічних питань та ін.
Місцевий	Проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; організація розробки місцевих екологічних програм та проектів та ін.

¹Примітка. Складено на основі джерела [11].

Додаток С

Таблиця С

Суб'єкти природоохоронної діяльності¹

Органи загального державного екологічного управління	
Назва	Загальні функції, їх зміст
Президент України	Виступає гарантом екологічної безпеки; приймає рішення про введення в Україні або її окремих адміністративно-територіальних одиницях надзвичайного стану і т. ін.
Верховна Рада України	Визначає засади зовнішньої і внутрішньої екологічної (в т.ч. природоохоронної) політики; здійснює розробку та прийняття нормативно-правових актів в сфері охорони навколишнього природного середовища та здоров'я населення, визначає основи діяльності та повноважень суб'єктів управління в природоохоронній сфері тощо.
Рада національної безпеки та оборони України	Визначає стратегічні інтереси України в галузі екологічної безпеки, здійснює координацію та контроль діяльності у сфері екологічної безпеки та ін.
Кабінет Міністрів України	Здійснює управління органами загального державного управління та органами спеціального державного управління, координує діяльність міністерств, відомств, державних комітетів та інших організацій в сфері природоохоронної діяльності; займається розробленням та реалізацією загальнодержавних екологічних програм; визначає порядок розроблення та затвердження екологічних нормативів, лімітів на викиди і скиди забруднюючих речовин у довкілля тощо.
Представництво Президента в АР Крим	Забезпечує виконання Законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, Верховною Радою АР Крим та Радою Міністрів АР Крим, райдержадміністраціями та органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим у галузі охорони навколишнього природного середовища і здоров'я населення, використання природних ресурсів та екологічної безпеки; аналізує практику діяльності органів загального державного екологічного управління, органів місцевого самоврядування, органів громадського управління в екологічній сфері та інформує Президента України з відповідних питань.
Рада Міністрів АР Крим	Реалізує зовнішню і внутрішню екологічну (в т.ч. природоохоронну) політику, яка визначена Верховною Радою України, а також Верховною Радою АР Крим; загальнодержавні та регіональні програми в сфері охорони довкілля та ін.
Верховна Рада АР Крим	Затверджує програми АР Крим в галузі раціонального природокористування та природоохорони у відповідності до загальнодержавних програм та контролює виконання останніх; в межах повноважень, які надані АР Крим Конституцією України та законами України, вирішує питання врегулювання використання природних ресурсів та розмірів плати за їх використання тощо.
Обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація, Севастопольська міська державна адміністрація, районні державні адміністрації, районні АР Крим державні адміністрації, районні в м. Києві державні адміністрації, районні в м. Севастополі державні адміністрації	Реалізують природоохоронні функції у відповідності до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" на певних рівнях управління. До компетенції місцевих державних адміністрацій входить забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності, правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони довкілля і т.ін.

Органи спеціального державного екологічного управління	
Назва	Конкретні (цільові) функції, їх зміст
Міністерство охорони навколишнього природного середовища та Державний комітет природних ресурсів	Готує пропозиції щодо формування та реалізації державної екологічної політики; координує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади в галузі охорони довкілля; затверджує норми і нормативи в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання та охорони природних ресурсів; розробляє нормативи відрахувань збору за викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів у довкіллі, системи зборів за використання природних ресурсів; інформує органи державної влади та місцевого самоврядування, а також населення про екологічний стан територій, готує разом з іншими органами виконавчої влади в установленому порядку Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища, забезпечує налагодження співробітництва з природоохоронними об'єднаннями громадян і т.ін.
Державна екологічна інспекція	Забезпечує організацію здійснення державного контролю за додержанням вимог природоохоронного та природоресурсового законодавства; взаємодіє з засобами масової інформації з питань здійснення державного контролю в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки та ін.
Державна служба заповідної справи	Організовує і здійснює методичне керівництво веденням заповідної справи; забезпечує ведення Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду; забезпечує розробку та реалізацію економічного механізму збереження, використання і відновлення природних комплексів територій та об'єктів природно-заповідного фонду і т.ін.
Обласні державні управління екології та природних ресурсів, Державні управління екології та природних ресурсів у містах Києві та Севастополі	Здійснюють комплексне управління та регулювання діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища, координують діяльність органів загального державного управління, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в галузі охорони довкілля, збереження, раціонального використання та відновлення природних ресурсів, забезпечення екологічної та, в межах своєї компетенції, радіаційної безпеки та ін.
Державна екологічна інспекція Республіканського комітету АР Крим з екології та природних ресурсів, державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях, Державна екологічна інспекція в м. Києві, Державна екологічна інспекція в м. Севастополі	Здійснюють державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища та радіаційної безпеки місцевими органами виконавчої влади, виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад із питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади щодо контролю за додержанням норм природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів об'єктами управління, громадянами, а також іноземними юридичними й фізичними особами; здійснюють інструментально-лабораторний контроль для визначення якості стічних вод, що скидаються підприємствами у водні об'єкти, якості викидів в атмосферне повітря, складу виробничих, побутових та інших видів відходів під час здійснення державного контролю; ефективності роботи очисних споруд і устаткування під час інспекційних перевірок підприємств, установ і організацій та ін.

¹Примітка. Складено автором на основі джерел [93; 142].

Додаток У

Таблиця У

Фінансування природоохоронних заходів за рахунок коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища у розрізі районів області, тис. грн¹

№ п/п	Райони	2000	2001	2002	2003	2004
1	Бережанський	-	-	-	-	25
2	Борщівський	10	-	-	-	-
3	Бучацький	10	50,4	82,5	24	30
4	Гусятинський	6,6	46,2	81,4	271,934	20
5	Заліщицький	-	-	-	-	-
6	Збаразький	3	-	-	-	10
7	Зборівський	19	-	-	18,6	-
8	Козівський	10	20	-	-	15
9	Кременецький	20	16	50	63,765	40
10	Лановецький	-	-	20,2	16,10	52
11	Монастирський	-	83,7	15	-	-
12	Підволочиський	-	16	10,1	7,020	10
13	Підгаєцький	-	-	-	-	10
14	Теребовлянський	-	-	-	-	-
15	Тернопільський	1,3	32,3	29,9	-	50
16	Чортківський	12,4	-	50	-	100
17	Шумський	-	-	-	-	20
18	Пропаганда ОНПС	10,3	17,9	5,7	4,8	18
19	Державне управління екології та природних ресурсів	49,9	162	80	86,181	200
20	Всього	152,5	444,5	424,8	492,4	600

¹Примітка. Сформовано на основі даних Державного управління екології та природних ресурсів в Тернопільській області.

Додаток Ф

Таблиця Ф

Переваги програмно – цільового управління

Програмно – цільове управління	підвищення науково-практичної обґрунтованості соціально-економічних, екологічних (природоохоронних) та організаційних заходів
	врахування екологічних інтересів максимально широкого кола учасників програми і створення можливості для забезпечення досягнення їх спільних (загальних) цілей
	„функціональний елемент аллокації ресурсів для цілей розблокування „вузьких місць” розвитку” [151]
	забезпечення можливості об’єднання ресурсів (матеріальних, фінансових, людських та ін.) учасників програми, що дозволяє скорочувати термін досягнення програмних цілей щодо здійснення природоохоронної діяльності
	консолідація зусиль місцевих органів виконавчої влади на ціленаправленому розв’язанні проблем охорони навколишнього природного середовища та стабілізації ситуації в екологічній та соціально-економічній сферах, сприяння подоланню відомчості
	осилення систем територіального та галузевого управління через перерозподіл повноважень і відповідальності в сфері регулювання природоохоронної діяльності
	сприяння координації діяльності суб’єктів господарювання в напрямку досягнення пріоритетних природоохоронних цілей

¹Примітка. Складено автором самостійно з використанням джерела [151].

Додаток Ц

Таблиця Ц

Структура регіональної цільової програми¹

Назва блоку регіональної програми	Функціональне навантаження (роль) блоку
Аналітичний блок	<p>Процес аналітичних досліджень як елемент регіональної природоохоронної програми повинен включати: аналіз ретроспективних даних та тенденцій розвитку об'єкта програмування, факторів впливу на нього, оцінку ресурсного забезпечення території, оцінку правових та організаційних умов вирішення програмної проблеми, ефективність програмних (типових) управлінських рішень щодо її вирішення, оцінку механізмів ринкового саморегулювання.</p> <p>Формування конкретних природоохоронних програм повинно супроводжуватися використанням як типових інструментів регіонального аналізу (наприклад, обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферу), так і специфічних інструментів, характерних для певної програми (наприклад, рівні концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1км² території; концентрація окислів азоту на території регіону та ін.). Такий підхід дозволить забезпечити системність в оцінці регулюючих впливів на природоохоронну сферу, виявити причинно-наслідкові зв'язки у підвищенні (зниженні) їх ефективності, оцінити вплив факторів на них, відслідкувати та відібрати спільні „риси” для порівняння завдань, поставлених кількома природоохоронними програмами, забезпечити координацію зусиль виконавців та управлінських дій по регулюванню природоохоронної діяльності.</p>
Прогнозний блок	<p>Стратегічні підходи до формування змісту регіональних природоохоронних програм повинні базуватися на прогнозних дослідженнях як на етапі передпрограмної діяльності, так і в ході формування цілей, ресурсного обґрунтування програм, аналізу соціально-економічних та екологічних наслідків природоохоронних програм. Процедура прогнозування в ході розроблення регіональних природоохоронних програм повинна виконувати такі завдання: визначення структури процесів у природоохоронній сфері; встановлення нормативних цілей та їх кількісну оцінку, формування ресурсної бази для їх досягнення; виявлення множини зовнішніх впливів на об'єкт програмування; оцінку ступеня невідповідності між нормативними значеннями показників і можливими. Звідси, узагальнений склад прогнозів для цілей регіонального регулювання природоохоронної діяльності повинен містити: прогнози факторів впливу на процес регулювання природоохоронної діяльності або конкретно визначений об'єкт програмування (фінансових ресурсів, рівня грошових доходів населення, інвестиційної активності, цін, стану навколишнього природного середовища, ресурсо- та матеріаломісткості виробництва); прогнози використання природних ресурсів (забезпеченості відновлювальними природними ресурсами, запасів підземних вод, потенційних ресурсів річкових вод, земельних площ, що піддаються ерозії, споживання деревини на потреби виробництва, обсягу лісозаготівель); прогнози стану навколишнього природного середовища (в тому числі екологічного стану міських та сільських поселень) (обсягів викидів в атмосферу, скидів у водні об'єкти, розміщення відходів у довкіллі, земельних площ під твердими відходами, земельних площ під небезпечними відходами, утворення промислових та комунальних відходів, імпорту (експорту) небезпечних відходів, прогнози антропогенного навантаження на міські та сільські поселення, розвитку мережі транспортних потоків та їх щільності, озеленення міст); прогнози можливостей виробників екологічних товарів та послуг, які розміщені на території регіону; прогнози частки природоохоронних витрат у загальному обсязі ВВП регіону; прогнози індексування збору за забруднення навколишнього природного середовища; прогнози потреби у фінансових ресурсах на сферу природоохоронної діяльності; прогнози потреби в спеціалістах, зайнятих в галузі природоохорони; прогнози трансформації форм власності та галузевої структури природоохоронної діяльності; прогнози демографічної динаміки регіону (чисельності населення, яке пов'язане з хімічними очисними спорудами, чисельності населення, яке пов'язане з переробкою твердих побутових відходів); прогноз кінцевого продукту регіональної програми регулювання природоохоронної діяльності.</p> <p>Запропоновані прогнози для цілей регіонального регулювання природоохоронної діяльності виступають основою для вибору регіональними органами управління можливих комбінацій дій. Однак, якість і ефективність програм залежить від наукової обґрунтованості, достовірності та об'єктивності здійснених прогнозів.</p>

Цільовий блок	<p>Найважливішим блоком регіональної програми є цільовий, який забезпечує формування мети, цілей, кінцевого результату (продукту) та конкретизацію основної цілі через визначення системи цілей другого порядку. Кінцевий результат (продукт) – це те, що система передає у зовнішнє середовище в результаті здійснених перетворень вхідних ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових, часових та ін.).</p> <p>Якщо за зовнішнє прийняти регіон, то системою, яка трансформує вхідні ресурси (елементи), формує і передає кінцевий результат (необхідний (бажаний) обсяг використання природних ресурсів чи рівень антропогенного забруднення довкілля) є природоохоронна сфера. Якщо за зовнішнє середовище прийняти природоохоронну діяльність, то кінцевим продуктом системи (регіональної програми регулювання природоохоронної діяльності) може бути: для програми охорони атмосферного повітря (рівень концентрації забруднюючих речовин на душу населення та на 1км² території; частка державних витрат на охорону атмосферного повітря, скорочення (зменшення) викидів; загальні витрати на скорочення та контроль забруднення атмосферного повітря); для програми поводження з твердими побутовими відходами (утворення промислових та комунальних твердих побутових відходів на душу населення; площі під твердими побутовими відходами; обсяг утилізації та знешкодження твердих побутових відходів; темпи скорочення утворення твердих побутових відходів на 1-цю ВВП регіону; обсяг повторного використання твердих побутових відходів; загальні витрати на управління твердими побутовими відходами тощо).</p> <p>Звідси випливає, що для часткових регіональних програм в сфері природоохорони завжди слід розглядати цілі першого порядку, які є відображенням призначення природоохоронної діяльності як системи, і цілі другого порядку, які визначають вклад програми в зовнішнє середовище, тобто в розвиток природоохоронної сфери.</p> <p>Формування цілей другого порядку обумовлено потребою в узгодженні нормативних цілей, визначених метою програми, з очікуваним станом системи, який складається під впливом існуючих тенденцій. Невідповідність між ними створює проблемну ситуацію, яка вимагає розв'язання в ході реалізації регіональної програми, і визначає потребу у формуванні цілей другого порядку. Такий підхід забезпечує об'єктивність оцінок цілей регіональної програми через формування пошукових прогнозів, які носять теоретико-пізнавальний характер і з'ясовують як розвиватиметься об'єкт прогнозування за умови збереження існуючих тенденцій, та нормативних прогнозів, які слугують основою для прийняття управлінських рішень.</p>
Блок підпрограм	<p>Блок підпрограм, як складова регіональних програм, розглядається як результат „декомпозиції функцій системи і реструктуризації цілей” [151]. Визначення і формування цілей регіональної програми здійснюється за підсумками виявлених в рамках аналітичного блоку проблем за допомогою методу структуризації, який полягає у побудові „дерева цілей”. Побудова „дерева цілей” може здійснюватися з використанням експертних методів, зокрема, методів „колективної експертної комісії” та „написання сценарію”, а також на основі ситуаційного аналізу та інтуїтивно. Структуризація цілей регіональної програми передбачає визначення мети (ціль першого порядку), основних напрямків реалізації мети (цілі другого порядку) та деталізацію (конкретизацію) цілей другого рівня задля досягнення головної мети на „виході” системи.</p>
Ресурсний блок	<p>За умов перехідної економіки проблема ресурсного забезпечення програмних заходів залишається однією з найскладніших через постійну нестачу матеріальних та фінансових ресурсів. Регіональні та місцеві органи влади, на сьогодні, не мають необхідних коштів на реалізацію регіональних та місцевих програм, інструментарію залучення на ці цілі власних коштів юридичних і фізичних осіб та обліку коштів. Важливим залишається питання цільового використання коштів фондів охорони навколишнього природного середовища усіх рівнів. Крім того, ресурсний блок охоплює визначення потреби не лише у фінансових ресурсах, а й у матеріальних, трудових і часових ресурсах, визначення джерел можливого залучення ресурсів, їх розподілу.</p>
Організаційний блок	<p>Організаційний блок передбачає визначення кола учасників регіональної програми, конкретизацію завдань виконавців та доведення цих завдань до кола виконавців, формування ресурсного забезпечення, контролю за ходом виконання робіт в рамках програмних заходів.</p>

¹Примітка. Складено автором самостійно з використанням джерела [151].