

О. Г. Гіндес,  
к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління

# МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РАЦІОНАЛЬНИМ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ

У статті здійснено аналіз теоретико-методичних підходів до управління природокористуванням. Визначено, що функціонування сучасного механізму управління природокористуванням в Україні є недосконалим, та обґрунтовано необхідність його трансформації відповідно до вимог ринкової економіки.

This article examines the theoretical and methodological approaches to environmental management. Determined that the operation mechanism of modern environmental management in Ukraine is imperfect and the necessity of its transformation in accordance with market economy.

Ключові слова: держава, макроекономічна політика, населення, природокористування.  
Key words: state, macroeconomic policy, population, natural resources.

## ВСТУП

Об'єктивною необхідністю у формуванні стратегії розвитку сучасної держави є орієнтація на перехід від споживчої моделі функціонування економічної системи до моделі сталого екологічнобезпечного розвитку. При цьому, визначення довгострокових цілей нашої держави має виходити з пріоритету саме екологічної складової, що обумовлено не лише чинними процесами глобалізації та орієнтацією України на євроінтеграцію, а передусім, масштабом накопичених екологічних проблем, які ставлять під загрозу не тільки подальше зростання вітчизняної економіки, її стабільність і збалансованість, але і перспективи існування нації. Отже реалізація державної політики екологічного регулювання має ґрунтуватися на результатах сучасних досліджень відносин, що склалися у системі "природа — суспільне виробництво" і які визначають сутність сучасної концепції управління у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища, котра визначає

першочерговим завданням необхідність гармонізації відносин людини і навколишнього середовища.

Загострення екологічних проблем та проблем, пов'язаних з раціональним використанням ресурсів, обумовили широке висвітлення теоретико-методологічних та методичних підходів до управління природокористуванням, зокрема у роботах О. Балацького, Б. Буркинського, О. Веклич, Т. Галушкіної, Л. Гринів, А. Гусєва, Б. Данилишина, В. Данілова-Данільяна, С. Дорогунцова, А. Жулавського, О. Кашенко, Н. Лук'янчикова, Л. Мельника, Є. Мішеніна, В. Міщенко, П. Олдака, Н. Пахомової, О. Рюміної, В. Сабадаша, В. Степанова, О. Теліженка, В. Трегобчука, Ю. Туниці, С. Харічкова, М. Хвесика, Є. Хлобистова, Л. Шостак та ін.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Подальшого розроблення потребують питання щодо трансформації системи управління природоко-

ристуванням в аспекті узгодження еколого-економічних інтересів.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Широке представлення в літературі досліджень еколого-економічних проблем обумовило використання широкого переліку термінів, які є змістовно спорідненими та характеризують певні аспекти управління даною сферою, а саме: “екологічне управління (менеджмент)”, “управління сталим розвитком”, “природоохоронне управління”, “управління охороною навколишнього природного середовища” тощо.

Важливо, щоб люди усвідомили як можна більш повно свої інтереси, а у світлі екологічних проблем і загроз — свої екологічно орієнтовані економічні інтереси. Усвідомити ці свої екологічно орієнтовані економічні інтереси, особливо коли не задовольняються первинні матеріальні потреби, складно. Найнагальніші, гострі проблеми еколого-економічної безпеки пов’язані з певною територією. Територія сьогодні — не тільки місце розміщення підприємств, але і складний організм з притаманними йому економічними, соціальними та екологічними функціями і завданнями. Будь-яка територія місцевого, регіонального, національного або глобального масштабу і рівня є, по суті, “еколого-економічною системою”, де виникають екологічні та економічні інтереси. Економічною основою регіональних еколого-економічних інтересів є власність на природні багатства, що характеризує надбання народів, що проживають на даній території, а екологічною основою — цілісність екосистем регіону. При формуванні і подальшому вдосконаленні господарського механізму природокористування необхідно спиратися на узгодження еколого-економічних інтересів і вирішення протиріч між ними.

В умовах переходу до моделі екорозвитку, безумовно, об’єктивно посиляться екологічна орієнтованість інтересів усіх суб’єктів. Це означає, що найбільш повна реалізація економічних та інших інтересів суб’єктів не може бути досягнута без виконання певних екологічних вимог (незабруднення повітряного і водного басейнів, раціональне використання водних і лісових ресурсів, землі тощо). Якщо яким-небудь суб’єктом не буде забезпечуватися встановлений державою екологічний імператив, на нього накладаються матеріальні (і адміністративні) санкції, зменшується прибуток, падає ефективність виробництва (фірми) і тим самим ускладнюється проблема реалізації інтересів та задоволення матеріальних потреб. Еколого-економічна безпека стає не тільки умовою господарської діяльності, а й основоположним принципом механізму (господарського механізму) реалізації інтересів всіх суб’єктів. Причому це посилення екологічної орієнтованості інтересів відбувається незалежно від волі та бажання самих суб’єктів (хоча цей процес і суперечливий) і навіть інколи незалежно від чіткого усвідомлення ними своїх реальних інтересів.

Причинами виникнення й розвитку кризових ситуацій на мезорівнях, що викликають загрози національній безпеці України, виступають різні чинники дестабілізації, серед яких особливе місце займає загроза виснаження природних ресурсів і погіршення екологічної ситуації.

Найбільш значуща загроза виникає внаслідок зниження ефективності використання національних природних ресурсів і виробничо-економічних потенціалів і реалізується в поглибленні міжрегіональної диференціації рівня соціально-економічного розвитку, зростання асиметрії розвитку центру і периферії та посилення тенденції дезінтеграції національно-економічного простору. Форми прояву загроз еколого-економічної безпеки на різних рівнях ієрархії організаційно-економічних структур мають відмінності, незважаючи на спільність дії дестабілізуючих факторів.

Авторами [5], зокрема, обґрунтовується доцільність використання терміну “екологічне управління”, оскільки, на їхню думку, він є найбільш загальним і змістовно включає всі інші, що можуть характеризуватися цільові системи екологічного управління.

Загалом погоджуючись із наведеним обґрунтуванням, зазначимо, що воно більшою мірою є терміном екології як науки, про що свідчить твердження: “екологічне управління повинно ґрунтуватися на законах екології, бути узгодженим за масштабами та глибиною проникнення проблем у сфери людської життєдіяльності” [5, с. 6], і акцентує увагу на екологічних аспектах управління. Тоді як “управління природокористуванням” ґрунтується на теорії і методології економічної науки, оскільки власне природокористування як специфічний вид господарсько-економічної діяльності є складовим елементом суспільного виробництва.

Зокрема в роботі [6, с. 17] зазначається, що природокористування як економічний феномен не обмежується лише природоспоживанням. До нього слід віднести весь комплекс відносин з приводу господарського освоєння природних ресурсів, їхнього перетворення в процесі виробничого використання, а також відтворення таких ресурсів (відтворюваних) та запобігання негативного впливу господарської діяльності людини на довкілля. Запропоноване визначення випливає з того, що характерною ознакою досліджуваного комплексу відносин є безпосередній контакт з природним середовищем, оскільки практично в усіх галузях економіки є процеси, пов’язані з первинним вилученням природних ресурсів у їхньому широкому розумінні (води, повітря, використання асиміляційного потенціалу тощо). Отже, класифікувати приналежність того чи іншого об’єкта до сфери природокористування необхідно не за галузевою, а за функціональною ознакою, тобто виходячи зі змісту власне виробничого процесу.

Виходячи з такого розуміння природокористування, необхідно сформулювати не просто умови для раціонального використання і відтворення природних ресурсів, а переорієнтувати існуючу господарську діяльність суспільства, сформулювати якісно нові теоретико-методичні підходи і практичні механізми управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища.

Загально визнаним є той факт, що специфікою сучасного етапу розвитку є якісні зміни у взаєминах суспільства і природи, які проявляються в тісному поєднанні економічних, соціальних, технологічних і біологічних процесів. Деякі автори відзначають, що таке поєднання має розглядатися як “біосоціальна система”, а сучасне

суспільне виробництво може бути охарактеризоване як “еколого-економічна система” [3, с. 9].

Виходячи з передумови існування не просто економічної, а еколого-економічної системи, ряд учених виділяють такі методологічні принципи дослідження сфери природокористування [3]:

- 1) генетична єдність природи і суспільства;
- 2) виконання суспільним виробництвом ролі посередника у взаємозв'язку суспільства і природи;
- 3) відтворювальний підхід.

Даний принцип є, на нашу думку, одним із ключових у методології економіки природокористування, оскільки передбачає дослідження відтворення елементів природного середовища як складових системи суспільного відтворення. За твердженням деяких авторів якість природного середовища має істотний вплив на всі стадії виробничого процесу, а отже, визначає темпи і пропорції суспільного відтворення, його територіальну структуру [2].

Багато вчених вважають об'єктивною необхідністю розглядати навколишнє середовище в цілому (всієї сукупності природних багатств) як складової національного багатства, оскільки, по-перше, воно є умовою безперервності відтворювального процесу, по-друге, існує необхідність обґрунтування не стільки технічної, скільки еколого-економічної можливості залучення всієї сукупності природних ресурсів до процесу виробництва.

Поєднання екологічної та економічної складової у дослідженні системи “природа — суспільне виробництво” та у практиці державного регулювання природокористування є досить складним завданням, оскільки існує об'єктивна обмеженість щодо застосування економічних інструментів як важелів впливу на довкілля. Свідченням цього є існування ґрунтовних, однак протилежних, теоретичних підходів, що визначають співвідношення екологічного та економічного розвитку: техноцентристська концепція, концепція нульового зростання, концепція сталого розвитку. Саме з визначення останньої можна стверджувати, що узгодження інтересів має виступати основним принципом формування сучасної концепції управління природокористуванням, оскільки за визначенням Міжнародної комісії з проблем довкілля та розвитку “сталим можна називати такий розвиток, який забезпечує задоволення поточних потреб суспільства без зменшення можливостей майбутніх поколінь задовольняти їхні потреби”.

Розглянемо, яким чином принцип узгодження інтересів втілений у сучасній системі управління природокористуванням, побудова та функціонування якої має реалізовуватися відповідно до загальних принципів управління, тобто мати чітко визначений об'єкт, засоби та мету управління.

Об'єктом управління в даній системі виступають взаємозв'язки окремих технологічних процесів щодо навколишнього середовища, сумарна дія виробництв, галузей і всього господарства в цілому, а також окремі території — екологічні регіони.

Ґрунтуючись на системному підході та враховуючи запропоновані вимоги, ми вважаємо, що мета управління природокористуванням може визначатися як досягнен-

ня еколого-економічної рівноваги шляхом узгодження еколого-економічних інтересів. Дослідження еколого-економічної рівноваги досить широко репрезентовані у працях багатьох вчених. Як зазначається зокрема у роботі [5], досягнення такої рівноваги передбачає необхідність свідомого управління співвідношенням між структурою і темпами розвитку суспільного виробництва та природним потенціалом, що забезпечувало б можливість розширеного суспільного відтворення та збереження його природних передумов. У даному випадку розглядається динамічна рівновага як рівновага між мінливим співвідношенням природного середовища та суспільного виробництва, авторка зокрема зазначає, що “якщо у системі “природа — суспільне виробництво” існує тенденція до встановлення рівноваги, то лише як момент руху, діалектично пов'язаний з постійним порушенням такої рівноваги, що характерний для внутрішньо суперечливої єдності суспільства та природи” [6, с. 22]. Досягнення визначеної мети передбачає коригування форм та способів господарської діяльності відповідно до екологічних вимог.

Теоретичні основи управління природокористуванням мають бути втілені у відповідному механізмі управління, який традиційно визначають як сукупність методів та важелів (інструментів) впливу на об'єкт управління, а також його законодавчо-нормативного та інформаційного забезпечення.

З метою здійснення аналізу дієвості окремих складових механізму управління природокористуванням визначення можливості удосконалення існуючих форм, методів та інструментів регулювання природокористування або пошуку нових, потрібно визначити загальну структуру механізму управління природокористуванням.

Деякі автори пропонують у загальній системі екологічного управління виокремлювати специфічні механізми управління природокористуванням, зокрема кадастровий, моніторинговий, економічний, адміністративний, законодавчий і нормативно-правовий, інформаційно-контрольний тощо [4, с. 33]. Ми не будемо зупинятися на доцільності такої детальної структуризації, можливості їхнього функціонального поєднання тощо. У подальшому викладенні буде розглядатися структура механізму екологічного регулювання, яка представлена двома складовими: економічний механізм природокористування, організаційно-правовий механізм природокористування.

Загальним висновком досліджень функціонування сучасного механізму управління природокористуванням в Україні є його недосконалість, необхідність трансформації відповідно до вимог ринкової економіки. Світовий досвід свідчить про широке використання економічних методів, спрямованих на створення економічної зацікавленості економічних суб'єктів у забезпеченні певної якості природокористування. Це пояснюється адресним характером економічних методів, чітким визначенням необхідних вимог з урахуванням еколого-економічного інтересу конкретного суб'єкта — цільової функції його потреб.

Загальний перелік економічних інструментів управління природокористуванням запропоновано систематизувати з виділенням трьох загальних типів:

I тип — примусово-обмежувальні інструменти, тобто такі, які примушують природокористувачів дотримуватися природоохоронних вимог і вживати природоохоронних заходів;

II тип — інструменти стимулювання. Мова йде про інструменти, що спонукають природокористувачів до захисту природи;

III тип — інструменти підтримки, дія яких спрямована на підтримку природокористувачів при здійсненні ними природоохоронних заходів.

Застосування інструментів другого та третього типу має забезпечувати більш сприятливі умови для природозбереження, оскільки має на меті сприяння впровадженню енерго-, ресурсощадних технологій, безпечних методів господарювання тощо. Очевидно, що всі існуючі сьогодні економічні методи та інструменти управління природокористуванням спрямовані на раціоналізацію природокористування, охорону довкілля, виходячи з існуючого рівня розвитку суспільного виробництва. Отже, їх удосконалення має сприяти формуванню моделі еколого-безпечного розвитку. Проте як зауважує О.О. Веклич, удосконалення інструментарію, що складає економічний механізм природокористування, відображає лише один бік удосконалення цього механізму. З іншого боку, трансформація конкретних форм економічних відносин у межах, що визначаються станом довкілля, характером соціально-економічних відносин, також матиме наслідком удосконалення досліджуваного механізму через удосконалення власне економічних відносин у сфері природокористування [1]. Тому реалізація принципу узгодження еколого-економічних інтересів в управленні природокористуванням потребує не лише розширення та удосконалення чинного інструментарію управління природокористуванням, а й зміни форм економічних відносин, формування умов, за яких би природне середовище дійсно виступало інтегральною частиною економічної системи. Як справедливо зазначається у роботі [5], проблема раціонального природокористування є складовою загальної проблеми ефективного розподілу всієї сукупності економічних ресурсів між окремими цілями відтворювального процесу.

Застосування економічних методів управління природокористуванням має бути спрямоване на узгодження еколого-економічних інтересів економічних суб'єктів на різних рівнях економічної системи, оскільки дозволяє поєднати завдання раціонального природокористування та охорони довкілля з власне економічним (комерційними) цілями. Проте, ми вважаємо, що застосування адміністративних методів виступає у даному контексті як первинний (базовий) елемент узгодження еколого-економічних інтересів, оскільки вони регламентують безпосередньо розмір природокористування та здебільшого визначають його якість.

Тому механізм управління природокористуванням має поєднувати як економічні, так і адміністративні методи управління, конкретний склад яких залежить від поточних цілей та умов дії такого механізму. Більше того, у роботі [1] підкреслюється, що обґрунтована система спеціальних методів та регуляторів дозволяє не лише досягти стану узгодженості, синхронізації

різномірних інтересів щодо виробництва та раціоналізації природокористування, але й такого рівня господарської діяльності, за якого раціональне природокористування є рівнозначною метою чи завданням серед усього переліку виробничих завдань підприємства.

## ВИСНОВКИ

Систему управління природокористуванням доцільно розглядати як систему функцій, методів та принципів управління, які обумовлюють механізми та організаційні форми здійснення управлінського впливу, спрямованого на забезпечення еколого-економічної рівноваги шляхом узгодження еколого-економічних інтересів. У системі управління природокористуванням доцільно виокремлювати принцип узгодження еколого-економічних інтересів. Ефективність механізму управління визначається передусім набором відповідних методів та інструментів. У теорії управління природокористуванням виділяють адміністративні, економічні та соціально-психологічні, конкретний склад яких залежить від поточних цілей та умов дії такого механізму. Обґрунтована система спеціальних методів та регуляторів дозволяє не лише досягти стану узгодженості, синхронізації різномірних інтересів щодо виробництва та раціоналізації природокористування, але й такого рівня господарської діяльності, за якого раціональне природокористування розглядається підприємством як одне з рівнозначних завдань у сукупності його виробничих завдань.

## Література:

1. Аніщенко В.О. Створення моделі стану соціо-еколого-економічної системи регіону: теоретичні та методологічні аспекти / В. О. Аніщенко // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 9. — С. 133—144.
2. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні. — К.: [Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів], 2003. — 88 с.
3. Жаліло Я.А. Сучасні економічні тенденції та нова парадигма економічної стратегії України / Я.А. Жаліло, Я.Б. Базиліук, Я.В. Белінська [та ін]. — К.: Знання України, 2005. — 96 с.
4. Данилишин Б.М. Наукові нариси з економіки природокористування: монографія / Б.М. Данилишин. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — 280 с.
5. Дорогунцов С. Сталий розвиток: траєкторія можливостей та обмежень; модель функціонування еколого-економічної системи / С. Дорогунцов, О. Ральчук // Вісн. НАН України. — 2000. — № 8. — С. 3—34.
6. Хвесик М.А. Економіко-правове регулювання природокористування: монографія. / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський — К.: Кондор, 2004. — 524 с.

Стаття надійшла до редакції 13.10.2012 р.