

Petrova I. L. Modernization of education as a factor of innovative labor.

In the article the special features of innovative labor and requirement for the modernization of education as the leading factor of its formation and development are opened. The urgent directions of the modernization of education, directed toward training of workers of innovative type, are determined.

Keywords: *innovative labor, innovative type worker, the modernization of the education.*

УДК 330.15

*Залєвська-Шишак А. Д.
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано актуальні проблеми використання природно-ресурсного потенціалу України. Узагальнено теоретичні підходи до визначення пріоритетних напрямів відтворення, регулювання та раціонального використання природних ресурсів у національній економіці України. Обґрунтовано необхідність державного регулювання охорони довкілля, що лежить в основі екологічної політики держави.

Ключові слова: *державне регулювання охорони довкілля, екологічна політика, природні ресурси, природно-ресурсний потенціал, принципи екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів.*

Україна має різноманітний і, водночас, потужний природно-ресурсний потенціал – мінеральні, земельні та рекреаційні ресурси. Нерівномірний розподіл ресурсів по території країни в свій час спричинив відповідну галузево-територіальну структуру виробництва у регіонах, що в сукупності з недосконалими технологіями виробництва негативно вплинуло на довкілля.

Природно-ресурсний потенціал території характеризується сукупною продуктивністю її природних ресурсів як засобів виробництва і предметів споживання. Нині виникла необхідність розмежування сучасної і потенційної продуктивності природних ресурсів. Потенційна продуктивність характеризує максимально можливу віддачу ресурсів у господарстві за умови оптимальної відповідності структури природокористування сформованій специфіці місцевих природно-економічних, соціальних та інших умов. Сучасна продуктивність досягається в результаті існуючих умов використання природних ресурсів відповідно до ситуації в економіці країни та напрямів розвитку народного господарства.

Відомо, що всі виробничі ресурси є обмеженими і рідкісними. Особливо гостро ця економічна проблема стоїть перед такими основними компонентами природних ресурсів як земля, лісові ресурси, родовища корисних копалин, водні ресурси, тваринний світ, які людина використовує у процесі виробництва різноманітних благ і без яких неможлива господарська діяльність. Наслідки економічної діяльності призвели до забруднення життєво важливих видів ресурсів та деградації навколишнього середовища.

В умовах переходу до ринку необхідним є нове розуміння розвитку і пошуку нових підходів до використання природно-ресурсного потенціалу, які забезпечать збалансований техногенний вплив на природне середовище з можливостями відтворення первинних властивостей елементів природи.

Паливно-енергетичні ресурси України складають нафта, газ, кам'яне та буре вугілля, торф. В Україні зосереджено великі запаси залізних та кольорових руд, рідкісних та дорогоцінних металів. Є значні поклади нерудних мінеральних ресурсів – карбонату, сірки, фосфориту, бурштину, графіту, озокериту, вапняків, глини, піску, будівельного каменю тощо.

Таким чином, держава забезпечена широким спектром корисних копалин, які відіграють важливу роль на внутрішньому та світовому ринках. Однак через зростання цін на енергоносії, транспортні послуги, обсяги видобутку цих ресурсів дуже скоротилися. За умови проведення ефективної політики освоєння природних ресурсів Україна найближчим часом зможе на 80% задовольнити себе власною мінеральною сировиною.

Низький рівень забезпеченості країни окремими видами природних ресурсів свідчить про те, що вони впродовж багатьох років зазнавали масштабного екстенсивного використання, саме це і призвело до їх виснаження, втрати можливостей відтворення та відновлення. Техногенний тип економічного розвитку змінюється стратегією сталого розвитку, який передбачає раціональне використання наявних природних ресурсів країни. Наявність і багатство окремих видів природних ресурсів, значний трудовий і науковий потенціал, сприятливе географічне розміщення країни, спроможність окремих регіонів до інновацій, розвиненість промислового комплексу створюють сприятливі умови для сталого зростання економіки України.

В основі державного регулювання природоохоронної діяльності лежать принципи екологічної безпеки, основними з яких є:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;
- гарантування державою екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей;
- запобіжний характер заходів з охорони навколишнього природного середовища;
- забезпечення екологізації матеріального виробництва на основі широкого використання новітніх технологій, відтворення природних ресурсів, комплексного вирішення питань охорони довкілля;
- збереження різноманітності та цілісності природних об'єктів і комплексів;
- науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства, визначення впливу господарської діяльності на довкілля;
- підвищення відповідальності за негативний вплив на навколишнє середовище;
- широке міжнародне співробітництво в питаннях охорони навколишнього природного середовища.

Чинним природоохоронним законодавством передбачені пріоритетні напрями відтворення та раціонального використання природних ресурсів, їх реалізація повинна здійснюватися на національному, регіональному та об'єктному рівнях шляхом постійного й послідовного вирішення поточних і перспективних питань екологічної

безпеки, охорони довкілля, розвитку та вдосконалення відповідно до стандартів ЄС законодавчої бази, застосування дієвих економічних інструментів.

Державне регулювання охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів в Україні здійснюється комплексом заходів правового, адміністративного та економічного характеру, сукупність яких формує екологічну політику держави, і, відповідно, визначає важелі державного регулювання природоохоронної діяльності.

Екологічна політика – це сукупність заходів держави, спрямованих на збереження безпечного навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу забруднення, досягнення гармонії у взаємодії суспільства і природи, охорону і раціональне використання природних ресурсів.

Розрізняють два типи екологічної політики – пасивну та активну. Суть пасивної політики полягає у впровадженні заходів щодо стримування негативних впливів на природу. Вона ґрунтується на застосуванні адміністративних інструментів регулювання: екологічних норм і нормативів, дозволів, штрафних стягнень. Активна екологічна політика орієнтується на екологічний моніторинг, на послідовне зменшення негативних впливів на природу в результаті змін у свідомості громадян і товаровиробників.

Основні нормативно-правові акти екологічного регулювання в Україні були ухвалені впродовж 1991–1995 рр. та уточнені і доопрацьовані протягом 2000–2013 рр. Основними з них є: Закони України “Про охорону навколишнього середовища” (1991 р.), “Про природно-заповідний фонд” (1992 р.), “Про охорону атмосферного повітря” (1992 р.), “Про тваринний світ” (1993 р.), “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” (1995 р.), “Про екологічну експертизу” (1995 р.) та інші; Кодекси України – земельний, лісовий, про надра, водний; ратифіковані міжнародні екологічні угоди тощо. Ці нормативно-правові акти визначають засади та рамки діяльності щодо захисту довкілля, використання різноманітних природних ресурсів, підтримання екологічної безпеки, збереження унікальних територій та природних об'єктів, які є частиною історико-культурної спадщини України.

Заходи адміністративного характеру щодо охорони навколишнього середовища об'єднують державні стандарти, екологічні нормативи, екологічний моніторинг, екологічну експертизу, державну екологічну інспекцію, екологічне лімітування.

Важливим інструментом регулювання охорони навколишнього природного середовища є стандартизація. Державні екологічні стандарти є обов'язковими для виконання і містять вимоги та режим використання та охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього середовища.

Регулювання охорони навколишнього природного середовища забезпечується системою екологічних нормативів, яка включає:

– нормативи екологічної безпеки – гранично допустимі концентрації забруднювальних речовин у природному середовищі; гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та інших шкідливих впливів; гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування;

– гранично допустимі норми викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднювальних речовин і матеріалів, рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів.

В межах екологічного моніторингу проводиться державна екологічна інспекція, яка здійснює контроль за дотриманням екологічного законодавства, екологічних нормативів, встановлює рівень відхилень від встановлених норм, визначає штрафні санкції за допущені відхилення.

Для запобігання шкоді навколишньому середовищу, нераціональному використанню природних ресурсів в Україні проводиться екологічна експертиза, якій підлягають проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку галузей економіки, генеральних планів населених пунктів та інша передпланова та передпроектна документація; техніко-економічні обґрунтування та розрахунки, проекти будівництва та реконструкції суб'єктів господарювання; документація зі створення нової техніки, технології, матеріалів; проекти інструктивно-методичних і технічних актів з регламентації господарської діяльності; техніко-технологічні рішення, впровадження яких може призвести до порушення екологічної рівноваги та безпеки.

В Україні здійснюється державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Її проведення є обов'язковим у процесі законотворчої, управлінської, інвестиційної, господарської та іншої діяльності.

Адміністративним важелем регулювання оптимального використання природних ресурсів виступають ліміти. Вони визначають норму використання мінеральних ресурсів, лісів, води, землі, яка не призводить до порушення екологічної рівноваги.

Важливим інструментом регулювання природоохоронної діяльності виступає фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища. Фінансування заходів природоохоронного характеру здійснюють підприємства, організації та установи з прибутку, отримуючи певні пільги в його оподаткуванні. Формування коштів на охорону природного середовища відбувається за рахунок плати за спеціальне використання природних ресурсів, забруднення довкілля, погіршення характеристик природних ресурсів.

Основним джерелом надходжень до бюджетів вважається плата за спеціальне використання природних ресурсів. Вона визначається на основі диференційованих нормативів плати за кожний вид ресурсу та лімітів їх використання. Витрати за цими платежами в межах лімітів відносяться на операційні витрати підприємства, а позалімітні витрати – на його прибуток.

Плата за забруднення навколишнього природного середовища встановлюється на основі лімітів викидів і скидів забруднених речовин у природне середовище, захоронення відходів та інших шкідливих впливів. Ці платежі здійснюються за рахунок прибутку підприємств, організацій чи окремих громадян.

Платежі за погіршення характеристик природних ресурсів в результаті їх господарського використання – зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів тощо. Вищезазначені платежі надходять до державного та місцевого бюджетів і спрямовуються на заходи з відтворення природних ресурсів, підтримання їх у належному стані.

Важливим засобом вирішення багатьох екологічних проблем є програмно-цільове планування заходів, яке виражається у формуванні екологічних цільових комплексних програм.

Відомості про наявність та стан природних ресурсів містяться у кадастрах природних ресурсів. Земельний кадастр містить інформацію про правовий режим земель, їх розподіл між власниками та землекористувачами, якісну характеристику земельного фонду тощо. Він сформований в результаті геодезичних, картографічних обстежень та розвідок, бонітування та економічної оцінки землі.

Органи державного управління здійснюють облік об'єктів, які мають шкідливий вплив на стан навколишнього середовища. Підприємства та організації проводять первинний облік у галузі охорони довкілля і передають інформацію державним органам у цій сфері.

З метою реалізації функцій державного регулювання охорони та раціонального використання природних ресурсів визначено три рівні управління: національний, регіональний і місцевий.

На *національному рівні* до функцій управління природоохоронною діяльністю належать такі:

- розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення;
- проведення державної екологічної експертизи та її виконання на національному рівні;
- створення економічного механізму природокористування;
- регулювання використання природних ресурсів і запобігання забрудненню навколишнього середовища;
- державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій;
- визначення нормативів якісного стану природних ресурсів;
- формування та використання державних позабюджетних фондів охорони навколишнього середовища;
- регулювання використання ресурсів державного значення;
- державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, зокрема ядерної та радіаційної безпеки;
- організація взаємодії з іншими міністерствами та відомствами стосовно виконання вимог природоохоронного законодавства;
- здійснення єдиної науково-технічної політики щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів;
- реалізація державної політики щодо збереження біорізноманіття;
- забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки України;
- реалізація міжнародних угод та виконання Україною взятих на себе в межах цих угод зобов'язань і підтримка міждержавних відносин у природоохоронній сфері;
- запровадження єдиної державної політики та забезпечення процесу прийняття державних рішень екологічною інформацією (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, введення обліку забруднень, прогнозування);
- екологічна освіта та виховання населення.

Організаційні заходи щодо природоохоронної діяльності підтримуються відповідним організаційно-технічним забезпеченням. Насамперед це створення системи державного моніторингу навколишнього середовища – загальнодержавної системи спостережень, оцінювання й прогнозування його стану.

В Україні чітко не розмежовано функції моніторингу для створення єдиної скоординованої системи збирання, обробки та аналізу стану навколишнього середовища і його природних ресурсів. Щоб розв'язати цю проблему, потрібно виконати комплекс досліджень з метою визначення чинників спостереження за довкіллям; створити систему приладів та устаткування для постійного спостереження за довкіллям; розробити метрологічні нормативи для ефективного здійснення спостережень; створити раціональну систему збирання, передавання і нагромадження інформації; створити систему аналізу, інтерпретації, синтезу та прогнозування екологічного стану з метою інформаційного забезпечення державних органів управління під час прийняття рішень на будь-якому рівні.

На національному рівні укладаються угоди щодо законодавчого забезпечення охорони навколишнього середовища, розроблення та впровадження еколого-економічних норм і нормативів, організаційного та економічного механізмів природокористування, виділення бюджетних коштів на природоохоронні цілі, прийняття та фінансування державних екологічних програм, надання природокористувачам пільг і створення системи обмежень у використанні природоресурсного потенціалу і т. ін.

На *регіональному рівні* управління охороною природи та природокористуванням включає такі функції:

- регулює використання природних ресурсів регіону;
- визначає нормативи забруднення природного середовища (встановлює нормативи ГДВ, ГДС і розміщує відходи);
- впроваджує економічний механізм природокористування;
- впроваджує моніторинг та веде облік об'єктів природокористування і забруднення довкілля;
- проводить державну екологічну експертизу;
- контролює дотримання природоохоронного законодавства;
- досліджує стан навколишнього середовища;
- розробляє програми впровадження природоохоронних заходів, визначає та реалізує інвестиційну політику;
- інформує населення та заінтересовані організації з екологічних питань.

До чинників, що зумовлюють розвиток і активізацію дій щодо регіоналізації державної екологічної політики, належать:

- невідповідність частки витрат на охорону природи та внесків до валового національного продукту в окремих регіонах;
- міжрегіональні відмінності щодо екологічних збитків на одиницю створеного в регіоні валового продукту;
- відмінність у кількості екологічних проблем, що накопичилися в окремих регіонах за попередній період;
- міжрегіональні відмінності у співвідношенні добувних і переробних галузей промисловості;
- нерівномірність розміщення на території України окремих видів природних ресурсів і значні відмінності між регіонами щодо використання природоресурсного потенціалу.

Основна мета державної екологічної політики – створення ефективних правових та економічних умов з метою надання регіонам можливостей використати наявні

матеріальні та фінансові ресурси для природоохоронних заходів і проведення комплексу управлінських дій щодо зміни галузевої і технологічної структури виробництва в бік зменшення його впливу на стан навколишнього природного середовища.

Державна регіональна еколого-економічна політика має ґрунтуватися на принципах дотримання загальнонаціональних екологічних пріоритетів; забезпечення розмежування повноважень між центральними та місцевими органами державної влади за принципом верховенства загальнодержавних законів; урахування екологічних інтересів регіонів, зокрема за межами України, відповідно до міждержавних угод; фінансового та матеріального самозабезпечення природоохоронної діяльності регіонів.

З метою визначення заходів охорони навколишнього природного середовища, що здійснюються за рахунок центральних джерел фінансування відповідно до положень Основних напрямків регіональної екологічної політики, одночасно з регіональними соціально-економічними програмами розроблюються регіональні екологічні програми.

Регіональна еколого-економічна політика ґрунтується на принципах, визначених чинним законодавством. У регіональній економічній системі природоохоронна діяльність розглядається як пріоритетний напрямок господарської діяльності, особливості якого зумовлені потребами населення щодо екологічної безпеки і збереження природного довкілля.

Природоохоронна діяльність реалізується через регіональний еколого-економічний механізм, метою якого є створення регіональної матеріальної й управлінської екологічної інфраструктури та її ефективне використання для зменшення розбіжностей між інтересами виробників-природокористувачів на території регіону.

Джерелами фінансового забезпечення регіонального природоохоронного фонду мають бути цільові кошти:

– державного бюджету природоохоронного призначення, що передаються адресно відповідно до державної екологічної програми з метою здійснення конкретних природоохоронних заходів, які здебільшого стосуються природних ресурсів загальнодержавного значення;

– бюджетів природоохоронного призначення областей, міст, регіонів;

– підприємств-природокористувачів;

– регіональної частини плати за використання природних ресурсів;

– регіональної частини платежів за забруднення природного середовища;

– страхових внесків природокористувачів за ліквідацію забруднення природного середовища внаслідок аварій;

– інші кошти.

Природоохоронну діяльність у регіонах потрібно економічно стимулювати, надаючи економічні пільги замовникам, що створюють основні фонди природоохоронного значення; зменшуючи податки підприємствам та враховуючи їх витрати на природоохоронні заходи; передаючи у прибуток підприємства кошти, отримані в результаті здійснення природоохоронного заходу; забезпечуючи відповідність між оплатою праці природоохоронних видів діяльності і досягнутим завдяки їй екологічним результатам.

До компетенції органів, які керують природоохоронною діяльністю *на місцевому рівні*, входить контроль за використанням природоохоронного законодавства. До

складу зазначених органів належать місцеві ради і їх виконавчі та розпорядчі органи, державні обласні управління охорони навколишнього середовища, районні та міські державні інспекції з охорони навколишнього середовища.

На місцевому рівні найвиразніше проявляється недосконалість організаційно-функціональної структури управління природокористуванням. Малочисельні інспекційні підрозділи з низьким матеріально-технічним забезпеченням неспроможні повною мірою задовольняти потреби і вимоги суспільства щодо належного контролю за станом навколишнього середовища й підвищенням його якості. На цьому рівні важливо скоординувати дії служб, які функціонують у сфері природоохорони, створити єдину раціональну систему інформаційного забезпечення, систему контролю, аналізу та експертизи.

З метою ефективного управління, спрямованого на розв'язання загальнодержавних екологічних проблем, доцільно застосувати програмно-цільовий підхід. Він дасть змогу цілісно розглянути охорону навколишнього середовища, з одного боку, як органічно спеціалізовану функцію виробничого процесу, а з іншого – як особливий вид діяльності, що має самостійну цільову орієнтацію зі специфічним змістом і засобами реалізації. Програмно-цільовий підхід допомагає найбільш гнучко й ефективно формувати особливі високоадаптивні структури управління, залучати висококваліфікованих фахівців, мобілізувати фінансові ресурси на цільове призначення.

Організаційно-економічний механізм управління природозахисною діяльністю має забезпечити ефективну взаємодію та координацію роботи різних державних і суспільних організацій, які займаються охороною навколишнього середовища на різних рівнях: державному, регіональному та місцевому. Вони мають бути незалежними в організаційно-правовому та фінансовому відношеннях від виконавчих органів державної влади і діяти в межах відповідних екологічних законодавств.

Функціями державного управління в галузі охорони навколишнього середовища, пов'язаними з виробленням єдиної екологічної політики, є облік природних ресурсів та оцінювання їх стану; ведення державних кадастрів природних ресурсів; планування і прогнозування природокористування, фінансування, матеріально-технічне забезпечення природоохоронних заходів, нормування якості навколишнього середовища; розроблення і видання відповідних правових актів, розробка нормативно-технічної документації, розміщення, проектування, будівництво та введення в експлуатацію господарських та інших об'єктів, що впливають на довкілля; стандартизація природоохоронних заходів, проведення екологічної експертизи, контролю, моніторингу та наукових досліджень. Крім того, державні органи з охорони природи є замовником і координатором під час розробки та запровадження державних екологічних програм. Вони також сприяють необхідній функціонально-методичній та інформаційній взаємодії з регіональними і місцевими природоохоронними органами.

Держава в особі її повноважних органів зацікавлена в тому, щоб природні ресурси використовувалися не по-хижацькому, а рівномірно і планомірно. Для цього служать рентні платежі за природні ресурси, ціль яких зрівняти економічні умови видобутку і керувати цими умовами. В даний час це правило є важливою складовою господарювання України.

Використані джерела:

1. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР; Закон від 25.06.1991 № 1264-ХІІ; із змінами від 18.11.2012. – Електронні дані. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
2. Закон України “Про екологічну експертизу” [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 09.02.1995 № 45/95-ВР; із змінами від 18.11.2012. – Електронні дані. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/екологічну%20експертизу>
3. Земельний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-ІІІ; із змінами від 05.12.2013. – Електронні дані. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. *Залевська-Шишак А. Д.* Важелі державного регулювання природоохоронної діяльності як основа економічної безпеки в Україні. / А. Д. Залевська-Шишак // Стратегічні пріоритети забезпечення економічної безпеки України : зб. матеріалів наукового-практичного круглого столу (27-28 вересня 2012 р., м. Феодосія). – Феодосія : Вид-во “Київський університет ринкових відносин”, 2012. – 106 с. – С. 58-62.
5. *Ещенко П. С.* Куда движется глобальная экономика в XXI веке? : монография / П. С. Ещенко, А. Г. Арсеев. – К. : Знання України, 2012. – 479 с.

Залевская-Шишак А. Д. Основные направления государственного регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в Украине.

В статье проанализированы актуальные проблемы использования природоресурсного потенциала Украины. Обобщены теоретические подходы к использованию приоритетных направлений производства, регулирования и рационального использования природных ресурсов в национальной экономике Украины. Обоснована необходимость государственного регулирования охраны окружающей среды, что лежит в основе экологической политики государства.

Ключевые слова: *государственное регулирование охраны окружающей среды, экологическая политика, природные ресурсы, природоресурсный потенциал, принципы экологической безопасности, рациональное использование природных ресурсов.*

Zalevska-Shyshak A. D. Main direction of state regulation of environmental protection and sustainable use of natural resources in Ukraine.

Current problems of use of natural resources potential in Ukraine are analyzed. Theoretical approaches to identify the priority direction of reproduction, regulation and sustainable use of natural resources in national economy of Ukraine are summarized. The necessity of government regulation of environmental protection which is the basis of environmental policy is proved.

Keywords: *state regulation of environmental protection, environmental policy, natural resources, natural resource potential, ecological security, sustainable use of natural resources.*