



ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Качаровська Л.М.,

*доцент кафедри регіонального та
муниципального управління ХГУП,*

кандидат геолого-мінералогічних наук

ПЛАНУВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Перед суспільством в усі часи виникала проблема ефективного використання природних ресурсів або проблема управління ними, вирішення якої давало б змогу максимально задовольнити матеріальні і духовні потреби людини. Така проблема виникає і на сучасному етапі розвитку на будь-якому рівні – державному, регіональному і локальному.

В основі економічної політики будь-якої держави об'єктивно лежить план дій, послідовність певних заходів. Це стосується і соціально-екологічної політики, яка є важливою складовою політики країни. Проте має існувати інструмент реалізації останньої, в протилежному випадку прийняті закони, законодавчі та інструктивні матеріали не діятимуть. Таким інструментом має бути система прогнозування, планування та розробка програм, розрахованих на різні за тривалістю періоди та різні рівні управління.

Ринкові перетворення в Україні та проведені реформи відкинули директивне планування як центральну ланку управління в системі командно-адміністративної економіки та, разом з тим, зумовили відхід від економічного планування взагалі. Протягом останніх років зроблено декілька спроб підготувати проект закону про прогнозування і планування, які не увінчалися успіхом. Нещодавно прозвучало повідомлення Президента України про створення цілісної системи прогнозування і планування. До цього Верховною Радою був прийнятий Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України”. Проте він визначає лише деякі правові, економічні та організаційні засади реформування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.¹ Проте він недостатньо обґрунтовує методи досягнення на рівні держави, регіонів, галузей, територіальних громад і суб'єктів підприємницької діяльності визначених цілей і пріоритетів, спрямованих на зростання економіки, поліпшення конкурентоспроможності продукції, підвищення ефективності підприємств і ні слова про план дій щодо заходів поліпшення навколишнього природного середовища і раціонального природокористування.

На рівні регіонів замість системи прогнозів та планів нині розробляються лише короткострокові програми соціально-економічного розвитку зі складовою екологічного напрямку. “Головною метою програми на сучасному етапі реформування економіки, - зазначено у



затверджених колегією Міністерства економіки України Методичних рекомендаціях², є - вирішення поточних проблем, а саме: призупинення спаду виробництва, його стабілізація, поступове нарощування обсягів виробництва продукції та послуг³. Програма не зорієнтована на досягнення стратегічних цілей, одними з яких є покращання стану всіх компонентів природних ландшафтів та основних соціально-економічних функцій цих ландшафтів, зменшення активізації несприятливих природно-технічних процесів та відновлення ємності природних ландшафтів, збереження біологічного різноманіття, безпека життєдіяльності людини, що повинно бути чітко визначено в стратегії сталого розвитку України. Крім того серед механізму планування короткострокові програми регіонального розвитку мають відігравати роль тактичного засобу здійснення державної економічної, екологічної політики та досягнення їх мети – підвищення економічного благополуччя суспільства і покращання умов середовища життєдіяльності людини. Структура регіональної програми показує, що вона містить елементи короткострокового директивного плану, а за змістом не повною мірою відповідає цілям і принципам державного регулювання економіки регіонів – забезпечення пропорційності та збалансованості соціально-економічного розвитку, економічних та політичних прав людини, її захисту, охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів.

Планування як засіб управління не повинно протистояти ринковому саморегулюванню економіки. В системі планування повинні поєднуватися інтереси макро-, мезо- та мікрорівнів.

Для того, щоб процес планування був ефективним, необхідно забезпечити:

- ✓ узгодженість прогнозно-планових та програмних різних рівнів управління;
- ✓ системність, комплексність і безперервність планування та прогнозування;
- ✓ обов'язковість виконання планових завдань.

Ці принципи зумовлюють підходи до розвитку планування як економічного засобу управління.

Для розробки планів необхідні: прозоре і достовірне інформаційне забезпечення, аналіз варіантів економічної ситуації та можливість вибору оптимального, визначеність економічних важелів, здатних забезпечити спільність інтересів у виконанні поставлених завдань. Щодо екологічної інформації, то слід зазначити, що її одержання, на нашу думку, відрізняється складністю, широкомасштабністю, значною невпорядкованістю екологічного матеріалу. Тому поліпшення інформаційної бази має сприяти система передпланових досліджень в регіонах, розробка та уточнення територіальних схем розвитку і розміщення продуктивних сил, районних планувальних великих промислових центрів, генеральних планів розвитку великих міст, програм різного спрямування, прогнози територіальної організації та створення господарських структурних одиниць. Крім цього важливе значення має формування ефективної статистики еколого-економічних показників, що сприятимуть інтеграції екологічних і економічних рішень, які приймаються. Особлива увага повинна приділятися розгляду показників, що пов'язують екологію та економіку із питаннями стабільності і з структурними змінами у ключових галузях економіки, які впливають на природне середовище. В більшості країн нині розробляються три основні підходи: формування системи національних розрахунків для включення даних про навколишнє природне середовище, розробка допоміжних рахунків за межами системи національних рахунків, незалежні рахунки природних ресурсів, ув'язані з національними рахунками.³ На систему рахунків природних ресурсів має покладатися завдання збирання кількісної та якісної інформації як про стан природних ресурсів, так і про їх використання. Відповідну систему необхідно розробляти на регіональному рівні, що для України є дуже важливим.

Прогнози і плани розвитку регіонів охоплюють усі сфери діяльності суб'єктів різних форм власності на конкретній території (в області, місті, районі) як у єдиному



народногосподарському комплексі. Вони розробляються економічними підрозділами державних адміністрацій спільно з науково-дослідними установами за методикою Міністерства економіки. Їх проекти розглядаються місцевою владою, а після затвердження територіальними органами направляються Міністерству економіки і використовуються для управління економікою регіону. Прогнози і плани розвитку регіонів використовуються як засіб управління їх соціально-економічним розвитком, а також є складовими довго- і середньострокових прогнозів та індикативних планів, соціально-економічного розвитку країни. Індикативні плани розвитку регіонів, після затвердження їх основних параметрів у складі планів країни, використовуються для формування бюджету регіонів і підготовки інших економічних документів; координації взаємодії державних, галузевих і регіональних органів управління у вирішенні комплексних і регіональних проблем; залучення економічних, правових і адміністративних важелів.

Відомо, що основними причинами, які перешкоджають забезпеченню пропорційного збалансованого сталого розвитку населених пунктів, регіонів, держави в цілому є нестабільність соціально-економічних умов, відсутність науково-обґрунтованої, чітко визначеної стратегії сталого розвитку, ефективного реформування економіки та її державного регулювання, недосконалість законодавчого та нормативного забезпечення, правових, організаційних, еколого-економічних засад діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб щодо створення системи планування охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та безпеки життєдіяльності людини. Тому для досягнення компромісу між соціально-економічним розвитком і необхідністю поліпшення екологічної ситуації та відновлення природно-господарської збалансованості на території країни, регіонів, населених пунктів важливим є планування як важлива складова системи управління та регулювання раціонального природокористування, відтворення природних ресурсів і охорони довкілля. Серед інших важелів воно вирізняється насамперед роллю попередження негативних наслідків від забруднення навколишнього середовища. Розглянемо зміст планування раціонального природокористування і охорони довкілля.

Планування раціонального використання природних ресурсів передбачає:

- ✓ забезпечення і покращання умов існування людського суспільства;
- ✓ максимальне використання всіх необхідних природних ресурсів;
- ✓ передбачення і усунення можливих шкідливих наслідків виробничих процесів людської діяльності.

До важливих умов правильного використання природних ресурсів належать:

- ✓ вивчення законів природи і її компонентів в їх взаємодії;
- ✓ визначення потенційних можливостей природного середовища;
- ✓ передбачення природних процесів під впливом господарської діяльності людини.

Охорона навколишнього природного середовища – це сукупність міжнародних, державних і локальних адміністративних, технологічних, планових, управлінських, економічних, політичних і суспільних заходів, направлених на раціональне використання природних ресурсів.⁴

До основних напрямків в плануванні охорони навколишнього природного середовища відносяться:

1. Охорона середовища в процесі його використання. Так як суспільство і природа знаходяться у взаємозалежності, процеси використання природи і її охорона взаємопов'язані. Встановлення найбільш повного збалансованого антропогенного обміну є актуальною проблемою, одним із шляхів вирішення якої є організація системи планування.



2. Взаємозв'язок і взаємозалежність в біосфері визначає необхідність комплексного підходу до використання природних ресурсів. Наприклад, прісна водойма – середовище існування риб, птахів – це джерело зрошення земель, питної води, накопичувач біогенних речовин. Але вона може бути використана в промисловості, і в будівництві електростанцій тощо. При комплексному використанні необхідно розробити прогнозно-планові заходи, щоб передбачити наслідки, намітити план дій для реалізації управлінських рішень.

3. Важливим є раціональний підхід до використання природних ресурсів. Природногосподарська діяльність може бути орієнтована на особливості конкретного регіону, наприклад, вирубування лісу можливе в районах, де висока залісність, недостатньо використані лісові ресурси і недопустиме в густонаселених регіонах, у верхів'ях річок. Для цього необхідний балансовий метод, який використовується при плануванні.

4. Економічний підхід – обов'язкова умова при плануванні антропогенної діяльності в тому числі природоохоронних заходів. Взаємозв'язки в біогеоценозах визначають ситуацію: повна охорона або експлуатація одного із членів біогеоценозу вплине і на інші його елементи, наприклад, охорона лося, яка приведе до збільшення числа популяції.

Поряд з глобальним, проблема охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів має чітко виражений регіональний характер і відіграє важливу роль в стратегії сталого розвитку країни. Така постановка проблеми вимагає покращання розробки питань управління, пов'язаних перш за все із взаємодією продуктивних сил і виробничих відносин. Відносно природокористування це означає послідовний розвиток наукових основ охорони навколишнього природного середовища; раціонального використання природних ресурсів з врахуванням головних принципів стабільності, територіальної диференціації, оптимальності.

Реалізація цих принципів передбачає як розробку і виконання прогнозно-планових взаємозв'язаних показників, так і чіткий дієвий контроль при врахуванні зв'язків компонентів природи. Тому планомірність у відношенні охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів – функція управління і регулювання екологічних та економічних відносин і пропорцій.

При підготовці планів соціально-економічного розвитку регіонів, повинно ставитися завдання забезпечити вибір найбільш ефективних засобів досягнення кінцевих цілей. Одним із шляхів їх вирішення є розробка балансу і розділу по охороні навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, який передбачає створення системи природоохоронних територій, розробку планів по охороні і відтворенню рибних запасів, планування охорони надр і раціональне використання мінеральних ресурсів, визначення потреб в обладнанні і приладах для очисних споруд, установок та інших природоохоронних об'єктів, розробка планів по охороні і раціональному використанню земель, планування охорони і раціонального використання водних ресурсів, планування завдань по охороні атмосферного повітря, планування охорони і раціонального використання лісових ресурсів.

Крім балансового методу, як було зазначено вище, одним із найважливіших методів планування соціально-економічного розвитку регіонів є нормативний. Норми і нормативи якості середовища є обов'язковими для регіональних рахунків. Нині назріла необхідність обґрунтувати для території показники гранично допустимих концентрації виробництва на природно-ресурсний потенціал.

Перспективним у комплексному територіальному плануванні є застосування еколого-економічних моделей, які дозволяють визначити економічні, соціальні та екологічні наслідки забруднення і соціальну та економічну ефективність впровадження природоохоронних заходів.



У плануванні розвитку території важливим є комплексна оцінка господарської діяльності на навколишнє середовище. В таку оцінку доцільно включати мету і необхідність майбутньої господарської діяльності, способи її здійснення, реальні альтернативи, характер і ступінь впливу на довкілля, в тому числі й аварійних ситуацій, можливості впливу на компоненти природи.

У практиці планування передбачається розробка територіальних комплексних схем раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища. Вони мають містити обґрунтування комплексних заходів з охорони природи, мета яких запобігти забрудненню довкілля регіонів на основі оцінки природно-ресурсного потенціалу регіону, збалансованого його використання, вдосконалення процесу управління природокористуванням та охороною довкілля, наукового обґрунтування програм природоохоронних заходів із раціонального використання та охорони навколишнього середовища з урахуванням регіональних особливостей.

Основною метою планування природокористування є забезпечення збереження, а де можливо, і підвищення природно-ресурсного потенціалу регіону. Істотне значення у зв'язку з цим мають не тільки пошуки і відкриття нових ресурсів, але й заходи їх комплексного використання, удосконалення виробничих процесів, направлених на економію первинної сировини і матеріалів при одночасному залученні можливо більшої кількості вторинної сировини і її переробки, а також збереження сировини і матеріалів, ліквідації їх втрат, продовження тривалості строків використання готової продукції. Очевидно, увесь комплекс заходів при їх послідовному і раціональному впровадженню може скоротити потреби в добуванні первинної сировини. В кінцевому розрахунку все це призводить до одержання виробничого ефекту при мінімізації витрат живої і уречевленої праці.

Підвищення ролі природних ресурсів в плануванні розвитку регіону полягає в їх цілеспрямованому використанні, при якому був би зведений до мінімуму негативний вплив відходів виробництва промисловості, сільського господарства, а також транспорту, комунального господарства на навколишнє середовище, на відтворення рослинного і тваринного світу, на умови життєдіяльності населення.

В системі соціально-економічного планування регіонів поряд із завданнями охорони довкілля і використання природних ресурсів передбачаються заходи по використанню суміжних і побічних продуктів, енергетичних ресурсів, замкнених систем водо- і газообороту, маловідхідних і безвідхідних виробничих процесів по зниженню і повному усуненню забруднення навколишнього середовища. Ці заходи знаходять своє відображення і в планах підприємств, організацій, установ, об'єднань.

Зупинимося коротко на питаннях планування охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів по окремих їх видах.

Планування добування корисних копалин передбачено як при розробці матеріальних балансів і визначенні потреб в паливі, сировині і матеріалах, так і при плануванні охорони навколишнього середовища, а також надр, і раціонального використання мінеральних ресурсів. При плануванні річного добутку корисної сировини співставляється потреба по видах сировини з її добутком. Річна потреба в цілому визначається по кожному виду сировини як сума даних по окремих споживачах (виробничих, невиробничих) із врахуванням можливого зниження питомих витрат сировини на основі використання передової технології, ліквідації втрат і заміни одного виду корисних копалин (наприклад, нафта) іншим (газом або вугіллям), що придатне для України, а також з врахуванням зменшення витрат на транспортування, виходячи із науково обґрунтованих схем напрямку перевезень від місця добутку до місця споживання, скорочення їх середньої дальності і раціональний розподіл перевезень між видами транспорту. При складанні



планів виходять з підвищення ступеня вилучення корисних компонентів і даних щодо мінімуму втрат в надрах при їх видобутку. В проєктах планів повинно бути забезпечено виділення не тільки основних, але й попутних компонентів з добутої сировини при збагаченні і переробці.

При плануванні охорони і раціонального використання земель враховують, що неосвоєних земель в регіонах залишилося мало і збереження земельного фонду є досить важливим. Але є землі заболочені, зайняті чагарниками, забруднені різноманітними відходами, зайняті потребами соціальної сфери, які могли б бути використані в сільському господарстві в поєднанні з методами його інтенсифікації. Профілактичні заходи в цьому випадку ефективніші за заходи по відновленню зруйнованих ґрунтів. Але і рекультивация земель і боротьба з їх деградацією здійснюється далеко не на достатньому рівні. Все гострішою проблемою стає відведення земель під забудови. Тому в планах надання земель для вказаних цілей повинно передбачатися в обов'язковій відповідності із законодавчими і нормативними актами, з одночасним проведенням заходів по рекультивации земель, введення непридатних земель шляхом терасування схилів, лісонасаджень в ярах, балках, створення поєззахисних смуг тощо. Велике значення для планування земельних ресурсів має складання балансу земельного фонду регіону.

Головною метою **планування раціонального використання і охорони водних ресурсів** є задоволення потреб господарства регіону і населення екологічно чистою водою. Вихідною умовою в їх плануванні є балансові розрахунки. Водний баланс дозволяє встановити по басейнах надлишок або нестачу води і накреслити заходи для забезпечення потреб населення і виробництва водними ресурсами. План повинен передбачати раціональне використання води, науково обґрунтований її розподіл між споживачами, і, в першу чергу, забезпечення потреб населення.

Стоїть завдання різкого обмеження і зменшення забору свіжої води для виробничих цілей з поверхневих і підземних джерел шляхом удосконалення технологічних процесів – переходу до безвідхідних технологій, використання повітряного охолодження агрегатів, особливо енергетичних. Підземні води, які придатні для пиття, не повинні використовуватися для виробничих потреб.

Планування охорони повітряного басейну полягає у зниженні забруднення атмосфери, тобто кількості шкідливих речовин, які містяться у викидах газів та пилу, що викидається у повітря. Ці викиди не повинні перевищувати гранично допустиму норму. Планові заходи по скороченню шкідливих викидів в атмосферу полягають, з одного боку, в перебудові технологічних процесів з розрахунком на безвідхідні виробництва, а з іншого – у вловлюванні відхідних газів та пилу.

При плануванні охорони і раціонального використання лісових ресурсів виходять із необхідності задоволення потреб регіону в деревині при повному лісовідновленні і недопущенні надмірної вирубки і лісових пожеж, все більшої глибокої переробки лісової сировини (маловідхідні і безвідхідні технології) в різні види готової сировини. Слід згадати старе правило, що планування лісового господарства повинно базуватися на понятті безперервного використання лісових ресурсів, при якому забезпечується відтворення зрілої деревини завдяки використанню можливостей і результатів людської праці.⁵

Особливістю відтворення лісу є тривалий цикл (в залежності від порід, клімату до 80-100 років і більше) вирощування хвойної зрілої деревини. Разом з тим для безперервності користування лісовими ресурсами необхідно в лісах головного використання підтримувати відповідне співвідношення між деревами різного ступеня зрілості (молодняк, середньовікові, не досить зрілі, зрілі). Таке співвідношення досягається плануванням правильного обороту вирубки дерев і лісовідновлення для даного лісового фонду в регіоні. При цьому важливе значення має облік і контроль.



В планах передбачається поступова ліквідація розриву між вирубуванням лісу і його відновленням. Загальна площа суцільного вирубування з вирахуванням площі самовідновлення лісу вказує на об'єм робіт по насадженню і посіву лісу на вирубаних площах. При цьому необхідно забезпечити належний догляд за посадками, щоб малоцінні листяні породи дерев, які швидко ростуть (осика) не пригнічували ріст головних порід – хвойних і твердих. При садінні лісу виходять із необхідності підвищення лісистості для попередження ерозійних процесів, охорони водних ресурсів, створення зелених зон навколо міст, санітарно-захисних смуг, охорони рекреаційних ресурсів. Виділяють ліси, які мають значення як джерело їстівних і мисливських ресурсів; збирання ягід, грибів, горіхів, існування диких звірів, відпочинку і зміцнення здоров'я людей, покращання навколишнього природного середовища.

В планах по охороні довкілля передбачається **охорона і відтворення диких звірів і птахів**. Для цього планується виділення засобів на проведення обліку їх чисельності, охорону птахів під час їх перельоту, зимування і гніздування, заготівлю кормів для диких звірів, а також на заходи по упорядкуванню мисливських угідь.

В планах **по охороні і відтворенню рибних запасів** враховується погіршення природних умов розвитку риби внаслідок збільшення водоспоживання і забруднення водою. Тому плануються заходи по штучному розведенню риб, особливо по збереженню і відтворенню популяцій найбільш цінних риб. Велике значення при відтворенні рибних запасів має облік розвитку господарства озерного типу і ставків різних форм власності, в яких вирощують карпа, сазана, ляща тощо.

Об'єктом планування природних ресурсів є **розвиток природоохоронних територій в регіоні**: заповідників, національних парків, заказників, пам'яток природи тощо. Планування заповідників-заказників з метою збереження навколишнього природного середовища, різних видів природних комплексів та їх різновидностей, екологічних систем їх компонентів, має велике значення для розвитку науки, культури, а головне – для середовища життєдіяльності людини. Воно має практичне значення у вивченні процесів, які відбуваються в природі, розробці наукових основ природокористування, розведенні цінних видів рослин і тварин, збереженні біорізноманіття, підготовці наукових кадрів.

Крім того, планується розробка та впровадження нових видів транспорту, які не дають шкідливих викидів газів, використовуються пристрої для очищення газів, раціоналізація перевезень і використання транспортних засобів. Плануються також заходи по боротьбі з шумовим, вібраційним, електромагнітним забрудненням.

Окремо планується потреба в природоохоронному обладнанні для очисних споруд, установок та інших природоохоронних об'єктів. Ці потреби встановлюються окремо для капітального будівництва і реконструкції підприємств, для дооснащення підприємств і для заміни зношеного, застарілого обладнання, устаткування і приладів.

Планування введення в дію природоохоронних об'єктів за рахунок капітальних вкладень передбачає розробку наступних показників: споруди для очищення вод, в тому числі станції для різних видів очищення вод; системи зворотного водопостачання; установки для вловлювання і знешкодження шкідливих речовин з викидах газів, пункти по перевірці і зниженню токсичності відпрацьованих газів автомобілів, рибні господарства, споруди і установки для комплексного використання мінеральних ресурсів.

І, нарешті, системою планування раціонального використання природних ресурсів і охорони довкілля передбачено планування капітальних вкладень на природоохоронні заходи в розрізі таких показників: всього капітальних вкладень, охорона атмосфери, в тому числі на діючих підприємствах, будівництво виробництв для утилізації відходів, охорона і раціональне використання



земель (крім меліорації), охорона і раціональне використання лісових ресурсів, організація природоохоронних територій, охорона і відтворення рибних запасів, охорона і відтворення диких звірів і птахів, охорона надр і раціональне використання мінеральних ресурсів, в тому числі на будівництві, розширення і реконструкція об'єктів багатоцільового призначення для забезпечення комплексного використання родовищ корисних копалин і добутої мінеральної сировини, на заходи по реалізації науково-технічних програм, освоєння і впровадження нової техніки.

Отже, процес планування раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища на регіональному рівні продиктований необхідністю формування ефективної системи державного планування в площині правових, економічних та організаційних реформ.

¹ Про планування та прогнозування: Закон України від 23 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. - №6.

² Методичні рекомендації з розробки програми соціально-економічного розвитку регіону. Схвалено рішенням колегії Міністерства економіки від 12 листопада 1997р., протокол №11. / Міністерство економіки. – Науково-дослідний економічний інститут.

³ Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2002. – 259.

⁴ Екологія: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. диск. – К.: КНЕУ, 1999. – 152 с.

⁵ Моисеев Н.А. Воспроизводство лесных ресурсов. – М.: Лесная промышленность, 1980, с.28.