

УДК 35:502.3

*Ю. В. Бокови́кова,*

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ,

м. Харків

## ДОСВІД ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

*Досліджено інструменти природокористування, серед яких: екологічні податки, просторове планування, державна підтримка, стимулювання розвитку нетрадиційної енергетики та ін. Розкрито особливості формування політики природокористування на рівні Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** європейська політика природокористування, екологічні податки, просторове планування, державна підтримка, стимулювання розвитку нетрадиційної енергетики.

**Постановка проблеми.** Природокористування як невід’ємна складова існування людської цивілізації залишається процесом руйнуючим, виснажливим, інтенсивним, витратним, загрозливим, безповоротним. Незважаючи на проголошення та спроби втілення концепції сталого розвитку спостерігаються посилення нестійкого розвитку регіонів і держав, що супроводжуються виснаженням і зниженням якості невідновлювальних природних ресурсів, переважанням приватних економічних інтересів над суспільними, орієнтованими на соціально-екологічні потреби. Країни та суспільства потерпають від загроз, що спричинені інтенсивним природокористуванням. Зокрема, це загрози пов’язані зі зміною клімату, ігноруванням відтворювальних процесів, браком водних ресурсів, забрудненням навколишнього природного середовища тощо. Крім того, відсутні об’єктивно розроблені прогнози розвитку процесів негативних трансформацій природоресурсного потенціалу та науково обґрунтовані системи адекватного реагування на ці процеси, а також недостатні консолідовані зусилля міжнародного співтовариства, які б гарантували загальну безпеку[7].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Попри велику кількість публікацій стосовно інструментів природокористування (В. Клавдієнко), сталого

розвитку та екологічної безпеки (В. Степанов), екологічного оподаткування (С. Козьменко, Т. Волковець, Д. Серебрянський, І. Шевченко) невіршеними залишаються питання пошуку ефективних інструментів ощадливого природокористування, що актуалізує дослідження досвіду у цій сфері.

**Метою статті** є аналіз інструментів регулювання природокористування в європейських країнах та особливостей формування державної політики у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** В країнах-членах Європейського Союзу і на рівні співтовариства зроблено спроби пошуку ефективних моделей природокористування, що, певним чином, розв'язують означені проблеми. Особливість прийняття управлінських рішень у сфері природокористування на рівні ЄС полягає в тому, що цьому передують ґрунтовні дослідження, які включають в себе аналіз ситуації та прогнозування її розвитку. Зокрема, це факти, узагальнені в Зеленій та Білій книгах.

Так, у Зеленій книзі «Європейська стратегія безпеки енергозбереження» зазначається, що для забезпечення потреб співтовариства в енергії власних внутрішніх ресурсів недостатньо, тому енергетична політика вимагає корегування. Аналіз енергозабезпечення Європи має враховувати два нових фактори: зміна клімату та інтеграція енергетичних ринків. Дієва політика у напрямі стійкого розвитку, вирішуючи проблему зміни клімату, одночасно укріпила б енергетичну безпеку. У документі зроблено висновок, що управління викидами парникових газів є насамперед питаннями енергетичної та транспортної політики. Потрібні організаційні та фінансові заходи в обох цих секторах з енергозбереження та просування відновлювальних джерел енергії [2].

У країнах ЄС продовжує формуватись енергетичний ринок, заснований на управлінні попитом, в якому важливе місце має відігравати узгодженість у системах оподаткування, яка сьогодні відсутня.

Необхідність застосування податків була підтверджена Програмою дій ЄС з охорони навколишнього природного середовища (1973 р.), що пов'язана з реалізацією принципу «забруднювач платить». Посилення уваги до цих питань

відбулося з другої половини 1980-х рр., коли основою податкових систем у сфері екології стала ідея подвійного виграшу (win-win situation). Ця ідея полягає в економічному стимулюванні охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування шляхом введення екологічних податків з одночасним зниженням податкового навантаження на інші об'єкти оподаткування [8].

Найважливішими є енергетичні податки – податки на енергоресурси, що використовуються як транспортом, так і стаціонарними пристроями. Їх частка у структурному розрізі енергетичних податків становить 75 % від загальної кількості екологічних податків у європейських країнах, тоді як на транспортні податки припадає всього 20,9 % [10]. Тому оподаткування енергії є важливим політичним інструментом, який суттєво впливає на цінову політику енергоресурсів і сприяє більш раціональному їх використанню [8, с. 38]. У зв'язку з цим у 2011 р. Євроспільнотою було запропоновано новий проект Директиви про оподаткування енергетичних ресурсів, що набула чинності у 2013 р.

Європейська спільнота у зв'язку з розбіжностями у структурі та методах застосування екологічних податків у різних країнах, що пов'язано з економічним рівнем, екологічною та соціальною свідомістю, ставила питання про їх гармонізацію на підставі закономірностей між упровадженням таких податків та специфікою видів діяльності у сфері охорони навколишнього середовища у різних країнах. Зокрема, транспортні податки включають у себе: збір за паливо (Данія), акциз на автомобілі (Велика Британія), збір на автошляхи (Македонія), плата за реєстрацію транспортного засобу (Словенія, Хорватія, Литва) [4, с. 15]. При цьому цей збір здійснюється в усіх країнах також по-різному: в одному випадку враховуються вік, тип і потужність двигуна, в інших – відстань, що подолав автомобіль. Також до транспортного податку відноситься утилізація «відпрацьованої олії» (Румунія). Під цим поняттям мається на увазі будь-яка синтетична або промислова олія, що використовується для автотранспортного засобу і яка втратила термін застосування. У Швеції було введено податок на затори, яким обкладаються

транспортні засоби, які щоразу проходять через контрольні точки в Гетеборзі впродовж робочого тижня в години пік.

В окремих країнах застосовуються специфічні екологічні податки – на відходи електричного та електронного устаткування (WEEE), що запроваджені тільки у Швеції, Чехії, Франції, Бельгії, Словаччині, Литві й Австрії та закладені у вартість товарів розраховуються на одиницю придбаного товару (найбільша сума в 30 Євро сплачується за холодильники у Швеції, найменша –5,5 Євро – у Чехії). На Мальті вводяться нові пільгові тарифи для тих, хто продає електроенергію, вироблену з фотоелектричних одиниць, а сім'ї, які не можуть або не хочуть встановити сонячні батареї на даху, найближчим часом повинні сплачувати додаткові податки. У Великій Британії, Німеччині та Австрії функціонує податок на авіаційне паливо або на авіап перевезення, розмір якого залежить від дальності польотів та стягується за триступінчатою схемою, що визначається дальністю польоту [10].

Одним з інструментів ефективного використання енергетичних ресурсів є інтеграція енергетичних ринків, яка має сприяти надійності енергопостачання, за умови їх вірного об'єднання.

Ефективним засобом вирішення цієї проблеми є зусилля щодо просування відновлювальних джерел енергії. Сучасна політика країн-членів ЄС свідчить про підтримку виробництва електроенергії від відновлювальних джерел, що стимулює розвиток відновлювальної енергетики в майбутньому.

Важливим напрямом діяльності є відстеження на рівні ЄС всіх форм державної підтримки, яку країни-члени надають секторам, що спричиняють шкоду навколишньому природному середовищу. Такі сектори, як зазначено у Білій книзі, більше не повинні отримувати підтримку від держави (нафта, газ, та ядерна енергетика). Таким чином має відбуватися узгодження політик з політичними пріоритетами Співдружності.

Наступний крок – це заходи з покращання управління попитом. На рівні Європейської Комісії з'ясовано, що забезпечити безпеку, пов'язану з природокористуванням можливо лише тоді, коли суспільство усвідомить

недопустимість нестримного споживання. Лише політика управління попитом може закласти фундамент вирішення проблеми ощадливого природокористування та зокрема проблеми енергетичної безпеки. Ціни на природний ресурс мають відображати реальні витрати та стимулювати енергозбереження.

Загальні політичні заходи на рівні ЄС зосереджено на питаннях, що стосуються завершення формування внутрішнього ринку, енергетичних податків, заходи щодо енергозбереження, розповсюдження нових технологій.

Задля підвищення ефективності заходів щодо енергозбереження та переходу до електричних та гібридних транспортних засобів, використання альтернативних видів палива та значного потенціалу для додаткових рентабельних вдосконалень на рівні країн-членів ЄС використовується стимулювання економічних, екологічних, безпечних видів транспорту.

Стосовно розповсюдження нових технологій у першу чергу слід згадати нетрадиційну енергетику, найбільш розповсюдженими інструментами щодо стимулювання якої є [3]:

- компенсації /премії до тарифів на енергію, що отримана від нетрадиційних видів енергії (Германія, Данія, Іспанія, Фінляндія, Греція);
- звільнення від податку частин прибутку, що інвестується у розвиток нетрадиційної енергетики (Нідерланди);
- звільнення споживачів «чистої» енергії від екологічних податків (Швеція, Франція);
- тендери та квоти «зелені сертифікати» на підтримку різних видів нетрадиційних видів енергій із загального спеціального фонду (Велика Британія, Ірландія);
- пряме субсидіювання, пільгові кредити, податкові знижки (Австрія).

Отже, досвід країн-членів ЄС свідчить про необхідність фінансової підтримки у питаннях, що стосуються розвитку нетрадиційної енергетики, активне втручання держави у частині завершення субсидіювання вугільної промисловості та екологічно брудних галузей, заміну подохідного податку

екологічним, розширення фінансової підтримки досліджень у галузі енергозберігаючих технологій, розповсюдження інформації щодо нових технологій та результатів програм їх просування тощо.

Окреме місце серед інструментів регулювання у сфері природокористування на рівні співдружності займають Директиви. Директиви Європейського Союзу є рамковими документами, що встановлюють цілі для держав-членів ЄС та вводяться через національне законодавство. Кожна держава має право самостійно вирішувати, які механізми слід використовувати для досягнення поставлених цілей. Для кожної директиви встановлюється кінцевий термін її імплементації [2]. Директива зобов'язує держави-члени у встановлений термін здійснити заходи, що спрямовані на досягнення цілей, встановлених директивою, вони мають вищу юридичну силу над національним правом; дозволяє державам-членам встановити більш високі вимоги; якщо країна-член вчасно не впровадила відповідну директиву у власному законодавстві, вона тим не менш має силу закону в цій країні та її порушення може бути оскаржено в Суді Європейських Співтовариств.

Так, Директива 2010/75/ЄС про промислові викиди акцентує увагу на дозвільній системі та відповідних процедурах, а також на визначенні загальної структури інтегрованого запобігання забрудненню та контролю над ним. Метою комплексного підходу до контролю забруднення є запобігання викидам в атмосферу та скидам у воду і ґрунт усюди, де це можливо, враховуючи поводження з відходами. Система інтегрованого екологічного дозволу, яка запроваджується Директивою, полягає у тому, що викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, воду та ґрунт, а також низка інших впливів на навколишнє середовище (використання енергії, води та сировини) повинні оцінюватися разом [2].

Імплементація положень директиви означає, що держави-члени мають вжити необхідних заходів, щоб гарантувати, що суб'єкти господарювання, які підпадають під дію даної Директиви, дотримуються певних, визначених документом, зобов'язань.

До інструментів регулювання природокористування, на наш погляд, також слід віднести «просторове планування». На просторовому підході ґрунтується планування регіонального розвитку, що поєднує у собі планування освоєння земельних ресурсів, розвиток міст, регіонів та сіл, планування транспортної системи та довкілля, економічний розвиток громад. Тобто просторове/регіональне планування – це діяльність, яка впливає на територіальну структуру для управління територіальним розвитком і здійснення координації секторальних (галузевих) політик з метою недопущення зіткнення їх інтересів [5]. Торремоліноська хартія проголошує принципи національних політик країн Європи, розроблені з метою вдосконалення регіональної політики країн-членів ЄС, а також спрямовується на вирішення проблем, що сягають за межі компетенції окремо взятої країни, і це сприяє формуванню почуття спільної ідентичності у європейських країнах. У цьому документі проголошена потреба в демократичному, всебічному, функціональному плануванні регіонального розвитку, і також поставлені основні цілі та визначені принципи регіонального планування: збалансований розвиток регіонів, покращання якості життя, відповідальне управління ресурсами та захист довкілля, раціональне використання землі. При досягненні цих цілей враховується: координація між різними секторальними (галузевими) політиками та координація між різними рівнями прийняття рішень і вирівнювання фінансових можливостей.

Складовим елементом реалізації політики просторового розвитку є участь громадськості. Підтримка громадськості має важливе значення для управління розвитком регіонів на основі принципів сталого розвитку. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2002) щодо Керівних принципів сталого просторового розвитку європейського континенту ще раз наголосила на важливості ефективної участі громадськості в реалізації політики просторового розвитку. У цій Рекомендації було зазначено, що консенсус в суспільстві відіграє важливе значення для успішної реалізації місцевих та регіональних ініціатив, а також створення привабливого середовища для зовнішніх інвесторів та економічних гравців. Залучення молодого покоління до процесу

планування також збільшує шанси щодо вироблення довгострокової політики планування розвитку. Розроблено «Особливі завдання у сфері політики просторового розвитку ЄС для країн – майбутніх членів ЄС». Значна увага у цих завданнях приділяється питанням дотримання екологічного балансу і непошкодження природного довкілля.

Основні цілі пред'являють особливі вимоги для інших країн в умовах розширення ЄС, з тим щоб не підвергнути ризикам досягнення країн-членів ЄС у сфері просторового розвитку. У загальному політичному контексті розширення ЄС «інституційні внески» інших країн в Європейську політику сталого розвитку у процесі інтеграції в ЄС будуть наступними:

1) в'яснити, як інвестиції державного сектора у країнах, що приєднуються, освоюються різними структурами, які повністю незалежні одна від одної, і як це взаємоув'язується і поєднується на одній і тій самій території (у контексті економічного «підтягнення» слаборозвинутих територій до рівня інших і відновлення й уникнення серйозних загроз та небезпеки для довкілля);

2) виявити тип стратегії (випереджаючий або наздоганяючий), яку можна використати для зменшення або уникнення передбачуваних конфліктів між різними сферами політики і рівнями управління, і в'яснити, як використати можливий синергетичний ефект від реалізації всіх цих стратегій з метою збереження стану довкілля.

Просторова координація відіграє велику роль у країнах, що приєднуються, ніж у країнах-членах ЄС. Особливо це стосується:

– планування розширення транснаціональної мережі і транспортної інфраструктури та оновлення транспортної політики Співдружності;

– означення необхідності відновлення екологічного балансу, особливо у старих, традиційних промислових зонах;

– обрахування необхідності структурного регулювання розвитку сільських територій.

Перевага ЄС полягає в тому, що від виділяє значні загальні ресурси на підготовку оцінок та розробку політики у масштабах усієї Європи, а результати



проведеного аналізу є актуальними та стосуються 27 країн-членів. Слід зазначити, що в документах, які окреслюють бачення розвитку країн ЄС, окрім загальних орієнтирів, галузевої політики та перспектив, увага також приділяється не тільки споживачам того чи іншого природного ресурсу, популяризації певних професій задля досягнення політичних цілей [1].

### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.**

Особливості політики у сфері природокористування на рівні ЄС такі:

- їй передують ґрунтовні дослідження, які включають в себе аналіз ситуації та прогнозування її розвитку;
- обов'язково пов'язана з тими політиками, сферами життєдіяльності та виробництва, які здійснюють найбільший вплив у напрямі стійкого розвитку та зміни клімату;
- передбачає організаційні та фінансові заходи;
- передбачає обмеження підтримки від держави секторам, що спричиняють шкоду навколишньому природному середовищу;
- сприяє узгодженню політик;
- стимулює розвиток екологічнобезпечних виробництв та відновлювальної енергетики.

Найбільш ефективними інструментами регулювання природокористування в європейських країнах залишаються:

- директиви, які гарантують, що суб'єкти господарювання, що підпадають під дію даної Директиви, дотримуються певних, визначених документом, зобов'язань;
- просторове планування, що сприяє здійсненню координації секторальних (галузевих) політик з метою недопущення зіткнення їх інтересів;
- екологічні податки, що пов'язані зі специфікою видів діяльності у сфері охорони навколишнього середовища у різних країнах;
- економічне стимулювання (розповсюдження нових технологій, компенсації /премії до тарифів звільнення від податку частин прибутку, звільнення від екологічних податків, «зелені сертифікати» на підтримку

нетрадиційних видів енергій, пряме субсидіювання, пільгові кредити, податкові знижки).

Перспективами подальших розвідок вважаємо вивчення можливостей використання означеного досвіду у рамках чинного законодавства України.

#### Список використаних джерел:

1. Белая книга по эффективному и устойчивому внутреннему водному транспорту в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.souztransrus.ru/porm\\_grav\\_reg/zar\\_opit/vod\\_tr/bel\\_kn.pdf](http://www.souztransrus.ru/porm_grav_reg/zar_opit/vod_tr/bel_kn.pdf).
2. Зеленая книга. Европейская стратегия безопасности энергоснабжения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://esco.co.ua/journal/2006\\_7/art063.pdf](http://esco.co.ua/journal/2006_7/art063.pdf).
3. Клавдиенко В. П. Нетрадиционная энергетика в странах ЕС: экономическое стимулирование развития [Электронный ресурс] / В. П. Клавдиенко, А. П. Тарасов. – Режим доступа : <http://www.roman.by/r-78807.html>.
4. Козьменко С. М. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах / С. М. Козьменко, Т. В. Волковець // Вісн. Сумського держ. ун-ту. Сер. Економіка. – 2012. – № 1. – С. 11–18.
5. основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту / Європейська конференція міністрів регіонального планування (CEMAT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/ceamat/VersionPrincipe>.
6. Серебрянский Д. М. Європейський досвід запровадження та функціонування системи екологічного оподаткування: уроки для України / Д. М. Серебрянський, Ю. В. Ющенко // Вісн. Податкової служби України. – 2009. – № 41. – С. 41–45.
7. Степанов В. Неустойчивое развитие страны как проблема национальной и всеобщей безопасности [Электронный ресурс] / В. Степанов. – Режим доступа : <http://ua-ekonomist.com/2584-neustoychivoe-razvitie-strany-kak-problema-nacionalnoy-i-vseobschey-bezopasnosti.html>.
8. Шевченко І. В. Екологічне оподаткування: зарубіжний досвід і Україна / І. В. Шевченко // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 2 (31). – С. 56.
9. Environmentally related taxes database / Офіційний сайт Європейського екологічного агентства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps>.
10. Environmental taxes statistics / Офіційний сайт Європейської Комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Environmental\\_tax\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Environmental_tax_statistics).
11. European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999. Published by the European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/.../sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/.../sum_en.pdf).

#### ***Bokovykova Iu. V. European Experience of Nature Management.***

*Research of tools of using of nature such as ecologic taxes, spatial planning, state support, stimulating the development of alternative energy, etc has been made. Features of forming European politic of using of nature at the level of the European Union have been pointed out.*

**Key words:** European politic of using of nature, ecologic taxes, spatial planning, state support, stimulating the development of alternative energy.

**Боковикова Ю. В. Опыт природопользования европейских стран.**

*Исследованы инструменты природопользования – экологические налоги, пространственное планирование, государственная поддержка, стимулирование развития нетрадиционной энергетики и т.д. Раскрыты особенности формирования политики природопользования в Европейском Союзе.*

**Ключевые слова:** европейская политика природопользования, экологические налоги, пространственное планирование, государственная поддержка, стимулирование развития нетрадиционной энергетики.

*Надійшла до редколегії 17.06.2016 р.*

