

11. Конституція України від 28 черв. 1996 р. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%FO>

Петро Фесянов,
аспірант кафедри
національної безпеки НАДУ

Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні: досвід провідних країн світу

У статті проведено аналіз досвіду провідних країн світу щодо державного регулювання забезпечення екологічної безпеки. Обґрунтовано пропозиції щодо врахування позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері та його адаптації до умов України.

Ключові слова: досвід провідних країн світу, державне регулювання, екологічна безпека, охорона навколишнього середовища.

The article analyzes the experience of leading world countries regarding state regulation of environmental safety support. Suggestions are reasonable concerning the incorporation of positive foreign experience in this sphere and its adaptation to the conditions in Ukraine.

Key words: experience of leading countries, government regulation, environmental safety, environmental protection.

Постановка проблеми. Проблемам формування та діяльності системи забезпечення екологічної безпеки приділялась і приділяється значна увага в різних країнах світу, де на основі глибоких аналітичних досліджень розробляються обґрунтовані пропозиції і рекомендації щодо забезпечення безпеки, впроваджуються нормативно-правові акти, створюється відповідна інституційна система.

Поява нових економічних, соціальних і екологічних пріоритетів, що спираються на нові збалансовані структури виробництва й споживання, нові технології та форми інвестицій спричинює необхідність трансформації національних систем управління на локальному, регіональному, державному і глобальному рівнях, головним завданням яких є гармонізація відносин у системі "природа-суспільство". У зв'язку з цим набуває актуальності розвиток системи екологічної безпеки і досягнення нею такого рівня досконалості, який забезпечував би гармонійний розвиток виробничого та природоресурсного потенціалу, давав би змогу узгоджувати цілі господарювання людини з цілями саморегуляції природних екосистем і уникати деградації навколишнього природного середовища [1, с. 144].

У цьому контексті державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону як засіб збереження рівноваги соціальних і природних структур є важливою передумовою стратегії формування регіональної стабільності в системі національної безпеки України сьогодні, її виваженого спрямування в майбутнє.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На актуальність проблем державного регулювання забезпечення екологічної безпеки на рівні регіону вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як українських, так і зарубіжних учених. Означені проблеми ґрунтовно розглядали А.Б.Качинський, І.М.Ляшенко, Б.М.Данилишин, А.В.Степаненко, В.О.Владимиров, В.І.Ізмалков, Б.М.Порфир'єв та інші фахівці. У своїх дослідженнях вони аналізують особливості екологічної політики й екологічної культури нашої країни та держав світу, визначають міжнародні і внутрішньополітичні парадигми екологічної безпеки як складової частини національної безпеки України.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на наявні напрацювання, ще недостатньо враховано досвід провідних країн світу щодо вирішення проблем державного регулювання забезпечення екологічної безпеки. Оскільки в цих країнах вирішення зазначених проблем здійснюється на місцях, там, де зосереджені економічне та соціальне життя суспільства.

Постановка завдання. Мета статті - проаналізувати досвід провідних країн світу щодо державного регулювання забезпечення екологічної безпеки, обґрунтувати пропозиції щодо врахування позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері та його адаптації до вітчизняних умов.

Виклад основного матеріалу. На регіональному та районному рівнях вирішуються соціально-демографічні проблеми населення, реалізується державна політика розвитку всіх галузей, соціальних, економічних, екологічних та інших питань. Загальновизнаними є важливість регіонального фактора в реалізації економічної і соціальної політики держави та важливість ролі і відповідальності влади в забезпеченні умов життєдіяльності регіону [2, с. 39].

У багатьох країнах світу щодо розв'язання проблем державного регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні нагромаджений значний досвід, а саме: створені ефективні організаційні структури і дієвий механізм правового регулювання забезпечення екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів. Відомі методи управління, які існують нині в Японії, США, у деяких країнах Західної Європи, є здобутком багаторічних пошуків, спроб і помилок.

Однією з умов ефективного державного регулювання забезпечення екологічної безпеки є вмiле поєднання економічних методів з плановими, адміністративними та правовими.

У розвинених країнах повноваження між органами центральної, регіональної та місцевої влади розподіляються по-різному. У такій федеративній державі, як Німеччина, регіональним органам влади делеговано чітко визначені повноваження, тоді як у менш "жорсткій" федерації, як США, розподіл повноважень між владою штатів і федеральним урядом не завжди чітко визначений. В унітарних державах ступінь централізації управління теж різний: найбільший - у Великобританії, менший - у Франції; найбільший ступінь децентралізації управління існує в Нідерландах та Швеції [3, с. 24].

Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки потребує певних наукових і технічних знань, які б дали змогу приймати рішення, що є інформаційно обґрунтованими, досяжними і прийнятними. У розвинених країнах існує широка мережа моніторингу довкілля та наукових інституцій, що входять до складу органів екологічного регулювання (як, наприклад, у США), або є незалежними (як, наприклад, у Німеччині). Фінансування діяльності цих інституцій щодо наукового забезпечення державного екологічного регулювання повною мірою бере на себе держава.

Органи державного екологічного регулювання в розвинених країнах є замовниками наукових розробок екологічних програм, необхідних їм для підвищення ефективності своєї діяльності. Наприклад, у США Агентство з охорони довкілля (EPA) є замовником наукової екологічної програми, яка охоплює всі аспекти охорони довкілля: виявлення забруднення, переміщення забруднюючих речовин та їх кінцева доля, технологія очистки, розробка і демонстрація нової екологічно безпечної технології виробництва, запобігання забрудненню, економіка та здоров'я. Виконавцями цієї програми є підпорядковані агентству наукові установи з щорічним бюджетом у кілька сотень мільйонів доларів. Наукові центри США, що входять до складу EPA, одержують фінансування, яке в кілька разів перевищує їх власні потреби і яке вони використовують для залучення необхідних субпідрядних організацій з метою комплексної розробки проектів. В інших країнах (Франція, Німеччина, Великобританія, Нідерланди) також у складі агентств охорони довкілля існують наукові заклади, які на замовлення цих агентств виконують екологічні дослідження, зокрема розробку "чистих" технологій, які сприяють інтеграції екологічної політики.

Досвід розвинутих країн свідчить про те, що витрати на наукові дослідження дають змогу одержати значну економію коштів при здійсненні природоохоронних заходів та істотно зменшити збитки від забруднення та виснаження компонентів довкілля.

Країни з федеративним устроєм мають децентралізовану систему, функції регулювання забезпечення екологічної безпеки делеговано на рівень суб'єкта федерації (штату, регіону). Конституція визначає поділ влади, делегування повноважень і політичних обов'язків серед органів регулювання

різного рівня. У Німеччині, наприклад, суб'єкти федерації (землі) виконують тільки ті владні функції, які їм чітко делеговано, а у США розподіл юрисдикції між штатом і федеральним урядом не завжди добре визначено. Після розподілу юрисдикції між рівнями федерації та суб'єктів федерації органи державного регулювання кожного рівня діють незалежно, тобто органи суб'єктів федерації є юридично суверенними в межах делегованих їм функцій. Широка екологічна політика є федеральною справою, тоді як суб'єкти федерації інколи мають право встановлювати більш жорсткі стандарти, ніж ті, що визначені федеральними законами або підзаконними актами з метою охорони довкілля.

У США штатам дозволено вводити в дію більш жорсткі, ніж федеральні, стандарти якості повітря, а в Німеччині - землі такого права не мають. Розподіл повноважень щодо регулювання між різними рівнями державного управління може відрізнятися для різних компонентів довкілля. У Німеччині, наприклад, цілі поліпшення якості повітря визначаються на федеральному рівні, тоді як цілі поліпшення якості води - на рівні земель. До цього слід додати, що детальний розподіл обов'язків серед різних рівнів органів державного регулювання може з часом змінюватись навіть в одній і тій самій державі. Скажімо, у США регулювання якості води, яке було спочатку прерогативою штатів, поступово протягом 70-х рр. XX ст. стало централізованим [3, с. 29].

В унітарних державах регіональні та місцеві органи регулювання діють у рамках, встановлених для них центральним урядом. Розподіл обов'язків щодо формулювання та імплементація екологічної політики значною мірою залежить від того, як взагалі централізовано або децентралізовано політичну владу. У високоцентралізованих країнах, наприклад у Франції, місцева діяльність ретельно контролюється національним урядом, а в традиційно децентралізованих країнах (наприклад у Нідерландах) провінційним органам влади надається значна свобода дій щодо адаптації національних керівних документів до місцевих умов.

У США штати розробляють плани впровадження вимог законодавства для їх розгляду в ЕРА. Після затвердження плану штат стає відповідальним за його запровадження з використанням у разі потреби примусових засобів. Йому також надається право дозволяти природокористувачам відхилення від строків досягнення встановлених вимог. Дозволи на скидання забруднюючих речовин видають штати або місцеві органи федерального Агентства на основі національних стандартів скидання стічної води, встановлених для кожного виду промисловості.

У США шляхом добровільних угод між штатами організовані міжштатові водні комісії, схвалені федеральним урядом, для управління головними річковими басейнами; у Німеччині міжрегіональні комісії координують ре-

гулювання на головних річкових басейнах та регулюють відносини між Німеччиною та багатосторонніми комісіями, що здійснюють відповідне регулювання. Прикладом незалежних органів управління басейнами річок є агентства річкових басейнів у Франції та Чеській Республіці, а також Орган управління долиною Тенессі у США. У Франції протягом 30-ти років існують шість річкових басейнових агентств на кожному з основних басейнів річок, які мають повноваження щодо фінансового і технічного регулювання водокористування, а також збирання плати за водокористування та забруднення вод. Одержані кошти використовують для фінансування інвестиційних програм покращення якості води та розвитку водних ресурсів регіону. Агентствами керують виконавчі органи (правління), які підзвітні комітетам, утвореним із представників органів державного управління, місцевих адміністрацій та водокористувачів. Поряд з централізованою загальною системою управління у Франції ефективному місцевому регулюванню з боку річкових басейнових органів управління належить значне місце [3, с. 35].

В Японії існує практика "добровільних угод" між екологічними інспекторами та природокористувачами, що впливають на стан довкілля, укладання яких спирається на переконання, довіру і традиції адміністративного керівництва, яке передбачає проведення перемовин між природокористувачами і тими, хто регулює їх вплив на довкілля, перед тим, як видати дозвіл на природокористування.

У Великобританії Королівська екологічна інспекція має широкую свободу вибору при видачі ліцензій з урахуванням конкретних місцевих умов, на базі використання найкращої доступної технології, що не викликає зайвих витрат (BATNEEC), а також найкращого практичного екологічного вибору (BPEO), який передбачає найбільш високу екологічну ефективність заходів з досягнення екологічних цілей, встановлених для всіх компонентів довкілля. Від інспекторів вимагають робити оцінку не тільки фізичного стану устаткування на підприємствах, але й рівня експлуатації та менеджменту, включаючи такі питання, як підготовка кадрів, правила та інструкції, функціонування системи екологічного менеджменту та аудиту.

Такий індивідуальний підхід до нормативного обмеження впливу на довкілля, пунктуальної деталізації законів і підзаконних (регулятивних) актів, а також процедур їх примусового впровадження отримує визнання навіть у країнах з давніми традиціями, наприклад таких як Німеччина, оскільки зрозуміло, що одних тільки силових засобів примусового впровадження вимог законодавства недостатньо для забезпечення досягнення бажаної якості стану довкілля.

Конгрес США, навпаки, традиційно прагнув до обмеження простору дій ЕРА з метою аби ті, хто регулює, не потрапили в залежність від тих, чию діяльність вони регулюють. Можливість приватних перемовин також обме-

жувалась антагоністичними відносинами і взаємною недовірою між органами влади і громадянами країни. Практику США часто називають "примусовою моделлю" на протипагу "переговорній моделі". Примусова модель покладається на такі примусові механізми, як штрафи, покарання, накази щодо обмеження або припинення якоїсь діяльності.

Впровадження плати за забруднення приводить до істотного зменшення природоохоронних витрат, оскільки підприємства з низькою вартістю ліквідації забруднень прагнуть до максимального їх скорочення, а за високої вартості природоохоронних заходів забруднення хоч і надходять у природне середовище, та високі штрафи за це дозволяють державним органам концентрувати значні ресурси для природоохоронних цілей.

Важлива перевага платіжної системи полягає в тому, що забруднювач має широкий спектр вибору рішень - забруднювати і платити, зупинити своє виробництво, інвестувати в очисне обладнання, внести зміни у виробничу технологію, в номенклатуру виробництва, змінити місце виробництва.

Економічні стимули, які могли б змусити підприємства турбуватися про охорону природи і зменшення збитків у нашій країні, поки що недостатні. Чинні правові норми охорони середовища не відповідають сучасним вимогам [4, с. 74].

Надання підприємствам свободи вибору альтернативних рішень щодо плати за забруднення середовища створює певні передумови не лише для зменшення вартості боротьби із забрудненням, а й зменшує виробничі витрати в цілому.

Економічне стимулювання природоохоронної діяльності не обмежується тільки примусовими методами, важливу роль відіграє політика надання певних пільг та економічної допомоги підприємствам, які здійснюють боротьбу із забрудненням. Набуває розвитку ринковий механізм природоохоронної діяльності, який передбачає застосування екологічних субсидій, позик, податків, зборів, штрафів, кредитів і квот, пов'язаних із викидами шкідливих речовин. Вони дають змогу розподіляти фінансові ресурси й акумулювати їх на державних рахунках або в спеціальних фондах.

У США приватно-промисловий капітал отримує різноманітну допомогу для охорони довкілля. Особливе місце в цій допомозі посідають державні субсидії. Поряд із прямим субсидуванням промисловості у США широко використовується непряме субсидування: субсидії, що надаються муніципалітетом, використовуються на будівництво очисних споруд та переробку промислових відходів. Отримання субсидій певною мірою заохочує подальше інвестування, веде до збільшення поточних витрат американських корпорацій на охорону довкілля.

Додатковими природоохоронними заходами є зниження податкових ставок, надання пільгових державних субсидій підприємствам, які реорга-

нізують свої виробництва для зменшення шкідливих викидів; заохочення процесів удосконалення автомобілів із природоохоронною метою.

Завдяки субсидіям органи, що займаються фінансуванням, мають можливість здійснювати функції, подібні до ліцензування. З цією метою в більшості країн, які використовують субсидії, чинний порядок, згідно з яким невиконання встановлених вимог тягне за собою припинення фінансової допомоги.

Висвітлюючи економічні важелі регулювання природоохоронної діяльності, не можна не торкнутися сфери кредиту. Зокрема, деякі економісти вважають, що Федеральна резервна система США, яка об'єднує банківський капітал, мала б установлювати більші відсотки на позики, що використовуються для "забруднюючих" проектів, і надавати певні пільги галузям і виробництвам, які розробляють екологічно безпечну технологію чи встановлюють очисне устаткування.

Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки в Японії нагадує політику західноєвропейських країн. Серед ефективних ознак японського державного регулювання забезпечення екологічної безпеки варто назвати:

- ініціативи місцевих органів влади в галузі управління екологічною безпекою, активно підтримані населенням;
- розробку і широке застосування нових, екологічно безпечних і чистих технологій завдяки залученню приватного бізнесу;
- чітко функціонуючу державну систему екологічного регулювання.

У галузі екологічної безпеки Японія використовує адміністративні й економічні методи регулювання. Найбільш ефективними адміністративними заходами є: введення стандартів якості продукції і навколишнього середовища; екологічна експертиза; угоди між місцевими органами влади й підприємствами про контроль за забрудненням; система арбітражу екологічних конфліктів. На противагу багатьом країнам, Японія не вважає неминучою суперечність між екологічним регулюванням та економічним зростанням і використовує еколого-технологічний підхід до забезпечення екологічно безпечного розвитку так званий "порятунок за допомогою науки", що активно фінансується державою.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що еволюція розвитку державного регулювання забезпечення екологічної безпеки провідних країн світу сформуvala чіткі підходи до проблем навколишнього середовища:

1. Підхід провідних країн світу до вирішення проблем забезпечення екологічної безпеки та безпосередня робота з їх розв'язання здійснюється на місцях, там, де зосереджені економічне та соціальне життя суспільства.

2. Вагомим є досвід державного регулювання забезпечення екологічної безпеки Японії, США та Німеччини, які широко використовують такі адміністративні заходи, як запровадження стандартів якості продукції й навколишнього середовища; угоди між місцевими органами влади й підприємствами про контроль за забрудненням; система арбітражу екологічних конфліктів. Одним із найефективніших заходів є принцип: "забруднювач платить". Країна є лідером у використанні еколого-технологічного підходу до гарантування екологічної безпеки за рахунок розвитку науки.
3. Ступінь децентралізації управління визначається локальним характером більшості екологічних проблем, їх кращим розумінням безпосередньо на місці виникнення, тому і рішення доцільно приймати на найнижчому з можливих рівнів. Ступінь децентралізації управління різний у країнах світу, але для деяких проблем доцільним є централізоване управління. Доцільне сумісне використання централізованих і децентралізованих підходів при нормуванні та регулюванні.
4. Необхідним є вивчення та максимальне врахування позитивного зарубіжного досвіду у сфері державного регулювання забезпечення екологічної безпеки та розробка заходів з адаптації його в Україні, зокрема таких країн, як США, Німеччина, Японія тощо. Причому кожна з цих країн має певні пріоритетні напрями у вирішенні тих чи інших питань з відповідними позитивними наслідками для населення країни та природи, що також може бути запозиченим для використання в державному регулюванні аналогічних процесів в Україні.

Перспективи подальшого дослідження. У подальшому в межах зазначеної проблеми потребує розгляду питання регулювання екологічної безпеки в країнах СНД.

Список використаних джерел

1. Заржицький О. С. Правові аспекти регіональної екологічної політики / О. С. Заржицький. - Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/aref/12.00.06/016.shtml>
2. Иванух Р. П. Природно-ресурсный потенциал Украины и пути повышения эффективности его использования / Р. П. Иванух, Б. К. Данилишин // Экономика Украины. - 2005. - № 11. - С. 39-45.
3. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль / Д. В. Зеркалов. - К. : КНТ, Дакор, Основа, 2007. - 412 с.
4. Черевко Г. В. Економіка природокористування : навч. вид. / Г. В. Черевко, М. І. Яцків. - Б. м., б. р. - 203 с.

5. *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. - К. : Знання-Прес, 2002. - 332 с.

6. *Журавльова Ж.* Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду / Ж. Журавльова. - Режим доступу : www/.niss.gov.ua/Monitor/ Juli08/21.htm

7. *Слупський Б. В.* Екологічна безпека як складова енергетичної безпеки: дії міжнародної спільноти й України / Б. В. Слупський // Стратег. пріоритети. - 2009. - № 2 (11). - С. 33-39.

8. *Калиниченко П. А.* Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества / П. А. Калиниченко // Эколог. право. - 2003. - № 2. - С. 55-60.