

УДК 20.1502.7

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

М.О. Кірова
аспірант

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління

Вивчено та узагальнено досвід регулювання екологічної безпеки в зарубіжних країнах, у т.ч. на регіональному рівні, зокрема, визначено основні тенденції і особливості здійснення екологічної політики країнами Євросоюзу. Проаналізовано прогресивні напрацювання щодо організаційних форм, механізмів та інструментів регулювання екологічної безпеки, що можуть бути адаптованими до умов України в процесі побудови нової екологічної політики в державі.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічна сфера, екологічна політика, досвід зарубіжних країн, інституціональне забезпечення, екологічне законодавство, екологічне управління, державне регулювання.

.....

Забезпечення екологічної безпеки є одним із ключових завдань національної політики, важливим чинником успішного розвитку будь-якої країни. Власне, така безпека уособлює стан захищеності життєво важливих інтересів особистості та суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз. Її об'єктами є всі основні елементи екологічної системи забезпечення якості та рівня життя, регульовані загальнодержавною екологічною політикою. Світовий досвід свідчить, що без активної регулюючої ролі держави не може бути ефективною, екологічно орієнтованою ринковою економікою та дієвим забезпеченням екологічної безпеки країни. Не існує жодної країни з високорозвиненою економікою, де б держава усунулася від регулювання ключових еколого-економічних процесів.

Зважаючи на це, актуальним є визначення особливостей зарубіжного державного регулювання безпеки в екологічній сфері, аналіз досвіду розвинених країн з цього напрямку та вибір напрямів, актуальних для вдосконалення інституціонального забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Проблеми державного регулювання забезпечення екологічної безпеки висвітлено у численних теоретичних дослідженнях та узагальненнях як українських, так і зарубіжних учених, серед яких: А.Б. Качинський, І.М. Ляшенко, Б.М. Данилишин, А.В. Степаненко, О.С. Заржицький, В.О. Владимиров, В.І. Ізмалков, Б.М. Порфир'єв, Р. Кромер та ін. У своїх дослідженнях вони акцентують увагу на особливостях екологічної політики й екологічної культури нашої країни та держав світу, визначають міжнародні і внутрішньополітичні парадигми екологічної безпеки як складової частини національної безпеки України. Водночас досвід європейських країн з питання

оцінки та пріоритетних напрямів державного регулювання екологічної безпеки на рівні регіону досліджено недостатньо.

Метою роботи є вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду регулювання екологічної безпеки, в т.ч. на регіональному рівні, зокрема, визначення основних тенденцій і особливостей здійснення екологічної політики країнами Євросоюзу, аналіз прогресивних напрацювань щодо організаційних форм, механізмів та інструментів регулювання екологічної безпеки регіону, що можуть бути адаптованими до українського законодавства в процесі побудови нової екологічної політики в державі.

До кінця 60-х рр. минулого століття жодна з європейських країн не мала чіткої політики стосовно довкілля. Студентські протести у Франції та Німеччині в травні 1968 р., Конференція ООН про довкілля людини, яка відбулася в Стокгольмі в червні 1972 р., та опублікування в той самий період доповіді Римського клубу про «межі зростання» привернули громадську думку Європи до екологічних проблем економічного характеру й поставили під сумнів ієрархію цінностей, що сформувалася у суспільстві, орієнтованому на довгострокове зростання споживання.

Формально та інституційно спільна екологічна політика в Європі бере свій початок від Конференції глав держав та урядів, що відбулася 1972 р. у Парижі. З середини 90-х рр. минулого століття ефективна екологічна політика виділяється в один із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу (у 1998 р. було проголошено згоду про включення питань охорони навколишнього природного середовища в усі напрями політики). Важливим кроком у цьому напрямі стало підписання Амстердамського договору (1997 р.), у якому високий рі-

вень екологічного захисту визначений як один з абсолютних пріоритетів ЄС [1].

На сьогодні у багатьох країнах світу щодо розв'язання проблем державного регулювання забезпечення екологічної безпеки нагромаджено значний досвід, а саме — створено 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, багатьох Європейських країнах, є здобутком багаторічних пошуків, спроб і помилок.

У країнах Європейської співдружності екологічне управління поєднує збалансовані адміністративно-контрольні та фінансово-економічні важелі, які дають змогу ефективно регулювати питання охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. У червні 1993 р. у рамках ЄС були прийняті основні принципи і положення екологічного обліку, які набули чинності в квітні 1995 р. Змінилися і пріоритети у боротьбі з забрудненням атмосфери. Так, головні програми спрямовано не на введення в дію очисного обладнання, а на створення екологічно чистих технологій. У цих країнах діють понад 200 чітких механізмів реалізації екологічного законодавства, застосовується близько 150 видів екологічних податків, структура і тарифні ставки яких затверджено національними парламентами [8, с. 395]. Зауважимо, що ці механізми мають свої специфічні риси, обумовлені особливостями власних екологічних проблем країни, а також сформованістю політичного, економічного, соціального середовищ та специфікою національного управління.

Курс України на Євроінтеграцію ставить нові вимоги щодо засадничих підходів до формування та здійснення регіональної екологічної політики та гарантування високого рівня екологічної безпеки.

Входження у співтовариство європейських держав потребує узгодження стандартів та процедур забезпечення екологічної безпеки на різних управлінських рівнях, наближення вітчизняних нормативно-правових засад регулювання екологічного стану до чинних стандартів ЄС.

Європейський досвід регулювання екологічної безпеки регіону становить інтерес як в аспекті виявлення принципових розбіжностей чи істотних невідповідностей вітчизняної та європейських практик здійснення екологічної політики, так і щодо запозичення кращих моделей регулювання екологічної безпеки регіону, напрацьованих європейськими країнами [3].

У перших установчих документах (Римський установчий договір, 1957 р.) країнам ЄС

не надавалося повноважень у галузі охорони довкілля, а природоохоронні заходи слугували засобами для досягнення економічно та соціально значущих цілей. Зі зростанням важливості охорони та збереження навколишнього природного середовища в Європі на засіданнях глав держав ЄС приймалися рішення щодо розвитку діяльності організації у цій сфері. І поступово проблеми збереження навколишнього природного середовища виявилися так би мовити, вмонтованими в діяльність майже всіх інститутів ЄС (Рада, Комісія, Парламент, Суд, Рахункова палата), без перегляду положень основних договірних документів.

Питаннями захисту та поліпшення стану довкілля, вирішенням питань екологічної безпеки відповідно до положень Договору та Програм дій Європейського співтовариства у сфері навколишнього природного середовища опікується Європейське екологічне агентство, або Європейське агентство з питань довкілля (ЄАД), що здійснює моніторинг, збір та аналіз відповідної інформації для оцінки ступеня екологічної небезпеки, створення умов для розробки законодавства і реалізації програм збереження довкілля.

Європейське співтовариство має широкую компетенцію в галузі регулювання екологічної безпеки спільно з державами-членами ЄАД, до якого входить 32 країни.

Комісія ЄС отримує інформацію про законодавчі чи адміністративні наміри держав-членів. Вона відстежує якість впровадження державами-членами норм законодавства ЄС в національне законодавство й ініціює заходи проти держав, які не імплементують відповідно до вимог положення щодо довкілля або не повідомляють про національні заходи в цій сфері. Значний вплив в цьому процесі мають громадяни та неурядові організації (НУО) держав-членів, чії звертання можуть призвести до проведення розслідування та, у разі виявлення порушень, до застосування санкцій, що передбачено статтею 226 Договору про ЄС.

Директива 90/313/ЄЕС гарантує свободу доступу та поширення інформації про навколишнє природне середовище, якою володіють органи влади, та визначає загальні умови, відповідно до яких інформація про стан довкілля має бути доступна громадянському суспільству. Саме громадськість може чинити тиск на органи влади і здатне зробити значний внесок у підвищення поваги до екологічного законодавства.

Генеральний директорат (ГД) з питань довкілля є підрозділом Європейської комісії, що розробляє законодавство та політику Європейського співтовариства в аспекті розв'я-

зання екологічних проблем та забезпечує виконання державами-членами узгоджених дій щодо цього. Підрозділ є одним з 36 генеральних директоратів та спеціалізованих служб, з яких структурно складається Європейська комісія.

Перед виданням законопроекту, ГД з питань довкілля проводить різнопланові консультації з представниками урядів, екологічних неурядових організацій, промислових галузей, груп, які мають специфічні інтереси, та (якщо це необхідно) з технічними експертами. Комісія подає законодавчі пропозиції на розгляд до Ради Міністрів та Європейського Парламенту, а потім ці три інституції спільно працюють над остаточною версією документа [1].

До основних напрямів правового регулювання ЄС в галузі безпеки належать: екологічна стандартизація; оцінка впливу на навколишнє природне середовище; збирання й оброблення екологічної інформації; моніторинг навколишнього природного середовища; екологічна сертифікація; екологічний менеджмент і екологічний аудит; розвиток механізму фінансування; захист екологічних прав.

Додаткові механізми захисту екологічних прав на рівні ЄС стимулює VI Програма дій Співтовариства в галузі навколишнього природного середовища, затверджена у 2002 р. До її пріоритетів належить і становлення законодавства ЄС про екологічну відповідальність.

Найпоширенішою формою участі громадськості в адміністративно-правовому регулюванні в галузі екологічної безпеки ЄС стало об'єднання в природоохоронні організації або групи. Найбільша активність громадськості є характерною для Великобританії, Німеччини, Нідерландів і Данії, найменша — для Ірландії та Греції. Крім того, одним з найважливіших аспектів захисту екологічних прав особи є можливість звернення до суду.

Екологічна політика є одним із найважливіших напрямів діяльності Європейського Союзу. У цій сфері існує розгалужена система екологічного законодавства, норми якої успішно реалізуються на практиці. На сучасному етапі ЄС удосконалює правову основу в галузі регулювання екологічної безпеки. Так, відновленню підлягають акти щодо моніторингу навколишнього природного середовища, екологічної сертифікації, проведення оцінки впливу на довкілля, механізму фінансування екологічних заходів. Одночасно вживаються спроби кодифікації численних норм у галузі екологічної стандартизації.

Згідно з Амстердамським договором та іншими спільними угодами, принципами екологічної політики ЄС є [1]:

1) принцип субсидіарності (спільна діяльність на тих напрямках, де країни не можуть впоратися самі або такий підхід буде ефективнішим, ніж на рівні держави);

2) принцип превентивних (запобіжних) дій, що передбачає спрямування діяльності на профілактику забруднення або унеможливлення іншого збитку навколишньому природному середовищу. Загроза збитків довкіллю повинна бути врахована заздалегідь, до прийняття рішення;

3) принцип обережності, суть якого полягає в тому, що нестача результатів наукових досліджень з конкретної проблеми не може бути підставою для скасування або відтермінування заходів ЄС з профілактики забруднення навколишнього природного середовища;

4) принцип відшкодування за збитки навколишньому природному середовищу, що зобов'язує у разі неможливості уникнути нанесення шкоди довкіллю, мінімізувати її рівень на початковому етапі виникнення або усунути в найкоротший термін;

5) принцип екологічної орієнтованості, коли будь-яка діяльність здійснюється з урахуванням потреб навколишнього природного середовища;

6) принцип «забруднювач платить» (істотно підсилено у 2004 р. Директивою 2004/35/ЄС про цивільну відповідальність за забруднення довкілля), що передбачає відшкодування збитків тими, хто їх заподіяв. Крім того, витрати на превентивні заходи, очищення та компенсацію за забруднення покладаються на його винуватців;

7) принцип інтеграції екологічної політики у розроблення і проведення всіх інших політик — з розвитком екологічної політики розширився перелік існуючих засобів охорони довкілля.

Однією з умов ефективного регулювання забезпечення екологічної безпеки є вмiле поєднання економічних методів з плановими, адміністративними та правовими, вдала побудова організаційного механізму регулювання екологічної безпеки, що має за мету встановлення партнерських відносин органів публічної влади з бізнесом, громадськістю та неурядовими організаціями; соціальний діалог; залучення громадськості та забезпечення врахування громадської думки; поширення екологічних знань тощо.

Паралельно з прийняттям рамкового законодавства для забезпечення високого рівня охорони довкілля Співтовариство впровадило низку інструментів охорони довкілля [1]:

LIFE — фінансовий інструмент екологічного захисту, спрямований на сприяння роз-

виту, впровадження і оновлення екологічної політики та законодавства Співтовариства;

Угоди про охорону довкілля — покращення екологічних аспектів діяльності підприємств та впровадження методів сталого виробництва шляхом заохочення добровільних заходів та угод щодо охорони довкілля;

Екологічні мита та податки — сприяння застосуванню державами-членами фіскальних інструментів підвищення ефективності екологічної політики та забезпечення використання екологічних мит та податків у відповідності до законодавства Співтовариства;

Програма підтримки неурядових організацій, що діють у галузі охорони довкілля. Ефективність діяльності громадських організацій у державах-членах ЄС різна: найбільша активність громадськості у Великобританії, Німеччині, Нідерландах та Данії, найменша — в Ірландії та Греції;

Інтегрована виробнича політика (Integrated product policy) — Комісія є стратегією зміцнення та зміни спрямування екологічної політики, обумовленої виробництвом, для сприяння розвитку ринку екологічно безпечної продукції і, зрештою, стимулювання громадського обговорення відповідних питань;

Європейське Агентство з питань довкілля (ЄАД) — забезпечення осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, а також громадськості надійною та достовірною інформацією про стан довкілля;

Еко-маркування продукції — рекламування продукції зі зменшеним негативним впливом на довкілля;

Система екологічного менеджменту та екологічного аудиту Співтовариства (EMAS) — спрямовується на забезпечення постійного вдосконалення ефективності екологічної діяльності європейських організацій, а також громадськості та зацікавлених сторін відповідно інформацією;

Оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) певних державних та приватних проектів;

Оцінка екологічних наслідків впровадження планів та програм — сприяння врахуванню екологічних аспектів на етапах розроблення та ухвалення планів та програм;

Екологічні перевірки — мінімальні критерії: забезпечення більшої відповідності, а також більшої однастайності у застосуванні та впровадженні законодавства Співтовариства щодо охорони довкілля шляхом надання мінімальних критеріїв організації, проведення, пост-контролю та опублікування результатів екологічних перевірок в усіх державах-членах;

Європейський реєстр викидів та перенесення забруднювальних речовин (PRTR) — покращення громадського доступу до інформації про стан довкілля, що сприятиме запобіганню та зменшенню забруднення у довгостроковій перспективі.

Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки потребує певних наукових і технічних знань, які нададуть 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 (наприклад у США), або є незалежними (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 для підвищення ефективності своєї діяльності (США, Японія, Франція, Німеччина, Великобританія, Нідерланди). Досвід розвинених країн свідчить, що витрати на наукові дослідження дають змогу одержати значну економію коштів для вжиття природоохоронних заходів та істотно зменшити збитки від забруднення та виснаження компонентів довкілля.

У розвинених країнах повноваження між органами центральної, регіональної та місцевої влади розподіляються по-різному. Наприклад, у федераціях Німеччини регіональним органам влади делеговано чітко визначені повноваження, тоді як у менш «жорсткій» федерації США, розподіл повноважень між владою штатів і федеральним урядом є більш ліберальним. В унітарних державах ступінь централізації управління теж різний: більший — у Великобританії, менший — у Франції; найбільший ступінь децентралізації управління існує в Нідерландах та Швеції [5, с. 24].

Після розподілу юрисдикції між рівнями федерації та суб'єктами 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 на державному рівні, тоді як суб'єкти федерації подекуди мають право встановлювати жорсткіші стандарти, ніж ті, що визначені федеральними законами або підзаконними актами з метою охорони довкілля [6].

Зі становленням сучасного природоохоронного законодавства в економічно розвинених країнах, в основному в 70-ті роки минулого століття, були створені спеціальні державні

структури. Як правило, в цих державах функціонують два види органів — консультативні (дорадчі) і виконавчо-розпорядчі. Завдання консультативних органів зводяться до інформування виконавчих органів влади про стан навколишнього природного середовища, прогнозування впливу на довкілля у процесі розробки і реалізації проектів розвитку; врахування інтересів різних відомств, державного апарату та суб'єктів господарювання [2].

Згідно з положеннями законодавства, в більшості зарубіжних країн головними виконавчо-розпорядчими органами в галузі охорони навколишнього природного середовища є міністерства, служби, агентства, комітети, в завдання яких входять: розробка екологічної політики, розробка та координація програм з охорони навколишнього природного середовища, розробка екологічних стандартів, моніторинг, надання науково-методичної, технічної та фінансової допомоги регіональним та місцевим органам влади, забезпечення виконання вимог природоохоронного законодавства, міжнародне співробітництво.

Лідером серед країн ЄС щодо регулювання у сфері екологічної безпеки вважається Німеччина, де регулювання зосереджено на рівні федеральних земель і місцевих органів влади. На рівні земель регулювання екологічної безпеки організовано по-різному, що обумовлено різним розміром і структурою земель, але це не впливає на їх функції. На рівні урядів найвищим органом в організаційній ієрархії всі землі мають у своєму розпорядженні власне екологічне міністерство [7].

На сьогодні нормативно-правова основа державного регулювання в Німеччині містить у собі численні законодавчі акти й правові положення. Останніми роками головні акценти в політиці державного регулювання екологічної безпеки були розставлені на поступовій відмові від використання атомної енергії, на скороченні викидів вуглекислого газу, розвитку виробництва із замкненим циклом.

Одним з провідних заходів у галузі регулювання екологічної безпеки є адміністративна відповідальність. Так наприклад, згідно із законодавством, відповідальність за відходи несе виробник або власник. На практиці, йдеться про досягнення безпосередньо цілей екологічної політики ЄС, учасники якої забирають у споживачів і переробляють використані пакувальні матеріали, а фінансування забезпечується переробними підприємствами.

Порівняно з Німеччиною, в інших країнах Європейського Союзу встановлено більш ліберальне правове регулювання екологічної безпеки. Так, законодавство в галузі правового

регулювання екологічної безпеки Великобританії складається з низки законів і підзаконних актів, що врегульовують певні види антропогенного впливу на навколишнє природне середовище. В країні склалася система державних органів щодо регулювання екологічної безпеки на чолі з Міністерством навколишнього природного середовища, що виконує здебільшого координуючу функцію. З 1970 р. розпочала свою роботу Комісія з управління екологічною безпекою, яка має статус незалежної неурядової організації. На неї покладено спостереження за ефективністю природоохоронної діяльності й екологічної безпеки. Введення системи платежів за водокористування й скидання промислових стічних вод, оподаткування за використання матеріалу (податок на викопне паливо) надало змогу Великобританії значно знизити державні фінансові витрати й використати заощаджені кошти на програми з регулювання екологічної безпеки [7].

У Франції також діє низка законів і підзаконних актів у галузі регулювання екологічної безпеки, основними з яких є: «Про охорону навколишнього середовища» (1976 р.); «Про відходи» (1975 р.) та «Про зареєстровані будинки» (1976 р.). Кримінальний кодекс Франції від 1994 р. містить поняття екологічного тероризму. Франція стала однією з перших країн, що застосували систему платежів за стоки та викиди. Значну частину роботи щодо гарантування екологічної безпеки здійснює жандармерія.

Ефективність екологічної політики Швейцарії, де за регулювання в галузі екологічної безпеки відповідають спільно Конфедерація й кантони, обумовлено розробленою законодавчою основою, її чітким виконанням із залученням органів правопорядку і значних фінансових витрат. Правовою основою в галузі регулювання екологічної безпеки у Швейцарії є Федеральний закон «Про охорону природи й ландшафтів» (1966 р.), що зобов'язує владу виконувати свої екологічні функції ефективного регулювання екологічної безпеки.

З початку 60-х років ХХ ст. активну екологічну політику в галузі регулювання екологічної безпеки проводять Нідерланди. В країні був прийнятий «Меморандум пріоритетів щодо навколишнього середовища» та «Плани національної політики у галузі навколишнього середовища». Країна взяла за основу можливість співіснування економічного зростання і поліпшення якості навколишнього природного середовища. Реалізація адміністративно-правового регулювання екологічної безпеки здійснюється на центральному й муніципальних рівнях. Загальною координацією екологічних питань займається Міністерство житла, про-

сторового планування навколишнього природного середовища, що є відповідальним за розробку виконання планів національної політики у цій галузі, управління екологічною безпекою і щорічних Національних екологічних програм.

У Норвегії кожні два роки уряд надає парламенту доповіді про стан навколишнього природного середовища в країні та про проведену екологічну політику в галузі регулювання екологічної безпеки. Особлива роль у реалізації екологічної політики приділяється муніципальним органам влади. Законодавство в галузі регулювання екологічної безпеки спрямовано безпосередньо на джерело скидань, а обсяги регулюються дозволом на скидання. У Норвегії саме промисловість відповідає за дотримання нормативів щодо гарантування екологічної безпеки. Система державного контролю ґрунтується на інспектуванні й системному аудиті. Активно діє Норвезький урядовий екологічний фонд, що підтримує екологічно безпечні технології. Питання безпеки, технічні рішення в галузі навколишнього природного середовища в процесі розвідки і видобутку нафти координуються Нафтовим директором. Практикується видача ліцензій через тендерні раунди. З 1988 р. у Норвегії діє Національне відомство з розслідування та припинення економічної й екологічної злочинності [7].

У США кожному штату дозволено вводити в дію більш жорсткі, ніж федеральні, стандарти якості повітря, а в Німеччині — федеративні землі такого права не мають. Розподіл повноважень щодо регулювання між різними рівнями державного управління може відрізнитися для різних компонентів довкілля. У Німеччині, наприклад, цілі поліпшення якості повітря визначаються на федеральному рівні, тоді як цілі поліпшення якості води — на рівні земель. Також слід додати, що детальний розподіл обов'язків серед різних рівнів органів державного регулювання може з часом змінюватись навіть в одній і тій самій державі. Так, у США регулювання якості води, яке було спочатку прерогативою кожного штату, поступово, впродовж 70-х років ХХ ст., стало централізованим [5, с. 29].

В Японії існує практика «добровільних угод» між екологічними інспекторами та природокористувачами, що впливають на стан довкілля. Їх укладання спирається на переконання, довіру і традиції адміністративного керівництва, що передбачає проведення перемовин між природокористувачами і тими, хто регулює їх вплив на довкілля, перед наданням дозволу на природокористування [6].

Так, Королівська екологічна інспекція Великобританії має широку свободу вибору щодо видачі ліцензій з урахуванням конкрет-

них місцевих умов, на базі використання найкращої доступної технології, що не спричиняє зайвих витрат (BATNEEC), а також найкращого практичного екологічного вибору (BPEO), який передбачає найвищу екологічну ефективність заходів з досягнення екологічних цілей, встановлених для всіх компонентів довкілля. Інспектори повинні оцінювати не тільки фізичний стан устаткування на підприємствах, але й рівень експлуатації та менеджменту, у т.ч. підготовку 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 фактично в усіх розвинених країнах, оскільки, звичайно одних лише силових засобів примусового впровадження вимог законодавства недостатньо для забезпечення досягнення бажаної якості стану навколишнього природного середовища.

Конгрес США, навпаки, традиційно прагнув до обмеження простору дій Агенства з охорони навколишнього середовища (EPA), аби ті, хто регулює, не потрапили в залежність від тих, чію діяльність вони регулюють. Практику США часто називають «примусовою моделлю», яка керується такими примусовими механізмами, як штрафи, покарання, накази щодо обмеження або припинення діяльності, а не «переговорною моделлю» [6].

Впровадження плати за забруднення сприяє істотному зменшенню 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 дають змогу 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, завдання яких змусити підприємства турбуватися про охорону природи і зменшення збитків у нашій країні, поки що не є ефективними. Чинні правові норми охорони довкілля не відповідають нинішнім вимогам [9, с. 74].

12 січня 2015 р. було прийнято стратегію сталого розвитку «Україна-2020», спрямовану

на виконання стратегічних завдань розвитку. Вона має за мету об'єднання раніше проведеної роботи щодо підвищення якості та рівня життя населення в чітку екологічну й економічну стратегію розвитку вітчизняного суспільства відповідно до векторів розвитку, відповідальності, безпеки та досягнень.

Державне регулювання екологічної безпеки на рівні міста, регіону є одним з найактуальніших завдань. На жаль, впродовж останніх років через складну економічну та екологічну ситуацію в Україні рівень регулювання екологічної безпеки залишається недостатнім.

Виявлення особливостей державного регулювання екологічної безпеки, формулювання пропозицій щодо його вдосконалення сприятиме поліпшенню діяльності органів управління, розробці комплексу заходів, спрямованих на забезпечення стійкого соціально-екологічного розвитку та покращення екологічної ситуації. У цьому контексті державне регулювання екологічної безпеки на рівні міста чи регіону, як засіб збереження рівноваги соціальних і природних структур, є важливою передумовою стратегії формування стабільності територій територіальних громад у системі національної безпеки України сьогодні і її виваженого спрямування у майбутнє [4].

Проведене дослідження підтверджує, що уряди Європи наполегливо займаються проблемами регулювання екологічної безпеки не тільки на міждержавному, а й на державному, регіональному та місцевому рівнях. 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. Цей ступінь — різний у країнах світу, але для деяких проблем доцільним є централізоване управління. Отже, на нашу думку, найбільш дієвим та ефективним у забезпеченні екологічної безпеки життєдіяльності населення є сумісне використання централізованих і децентралізованих підходів до її нормування та регулювання.

ВИСНОВКИ

На сьогодні забезпечення екологічної безпеки повинно стати одним з основних напрямів зовнішньої політики України. Використовуючи зарубіжний досвід, необхідно врахувати схожість завдань, цілей, пріоритетів національних стратегій, а також рівень еколого-економічного розвитку, рівень розвитку інститутів управління, забезпечення контролю екологічної безпеки. На основі цього досвіду Україна зможе сформулювати свою концепцію

екологічної безпеки, яка базуватиметься на досягненні стійкого та ефективного розвитку економіки.

У країнах Європи існує механізм зв'язку між загальними компетенціями, наданими певним структурам ЄС у галузі забезпечення екологічної безпеки, та обов'язками регіональних і місцевих громад щодо практичного виконання актуальних та перспективних завдань. Цей механізм ґрунтується на системі правового регулювання взаємовідносин суспільства та природи, що здійснюється як на загальноєвропейському, так і національному рівнях, з активним залученням до процесу громадськості.

Механізм реалізації нормативної бази країн ЄС є дієвим та ефективним, оскільки дає можливість порівняти існуюче розуміння екологічної ситуації, зафіксоване у правових нормах, та їх реалізацію на практиці, яка здійснюється саме на регіональному та місцевому рівнях. Особливо важливо підкреслити практичну значущість такого досвіду для виконання завдань забезпечення екологічної безпеки в Україні, де існують істотні неузгодженості між прийняттям екологічних норм безпеки та їх реалізацією, між загальнодержавним нормуванням природокористування та його реалізацією на місцевому рівні [7].

Серед ефективних ознак державного регулювання забезпечення екологічної безпеки західноєвропейських країн слід виокремити:

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

Під час здійснення державного регулювання екологічної безпеки на рівні регіону необхідним є вивчення та максимальне врахування позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері та розробка заходів з адаптації державного регулювання екологічної безпеки в Україні до стандартів Європейського Союзу, механізмів забезпечення екологічної безпеки в країнах, які значно більше просунулись у цьому напрямі (Німеччина, Польща, Франція, Швейцарія, Норвегія, Угорщина та ін.). Вагомим також є досвід забезпечення екологічної безпеки в США та Японії. До того ж 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 у державному регулюванні аналогічних процесів в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/840/>
2. Гейт Н.А. Зарубежный опыт организации управления охраной окружающей среды [Електронний ресурс] / Н.А. Гейт. — Режим доступу: <http://www.fpa.su/biblioteka/izdaniya/problemy-teorii-gosudarstva-i-prava/>
3. Гулич О.І. Регулювання екологічної безпеки регіону: європейський досвід / О.І. Гулич // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. — 2014. — Вип. 3. — С. 145–152.
4. Заржицький О.С. Правові аспекти регіональної екологічної політики [Електронний ресурс] / О.С. Заржицький. — Режим доступу: <http://www.lawbook.by.ru/aref/12.00.06/016.shtml>
5. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль / Д.В. Зеркалов. — К.: КНТ, Дакор, Основа, 2007. — 412 с.
6. Фесянов П.О. Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні: досвід провідних країн світу [Електронний ресурс] / П.О. Фесянов. — Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-20.pdf>
7. Фесянов П.О. Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн [Електронний ресурс] / П.О. Фесянов. — Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Fesyaynov.pdf>
8. Хвесик М.А. Економіко-правове регулювання природокористування / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський. — К.: Кондор, 2004. — 524 с.
9. Черевко Г.В. Економіка природокористування: навч. вид. / Г.В. Черевко, М.І. Яцків. — 203 с.

УДК 504.5 : 633.11

ІНТЕНСИВНІСТЬ НАКОПИЧЕННЯ ВАЖКИХ МЕТАЛІВ
ЗЕРНОМ ПШЕНИЦІ ОЗИМОЇ ЗАЛЕЖНО ВІД ПОПЕРЕДНИКІВ

С.Ф. Разанов

доктор сільськогосподарських наук, професор

О.П. Ткачук

кандидат сільськогосподарських наук

Вінницький національний аграрний університет

В.В. Овчарук

магістрант

Одеський національний політехнічний університет

Досліджено вплив бобових багаторічних трав: люцерни посівної, конюшини лучної, еспарцету піщаного, буркуну білого, лядвенцю розатого, козлятника східного та кукурудзи на силос як попередників пшениці озимої на концентрацію важких металів: свинцю, кадмію, міді та цинку у ґрунті та зерні культури. Розраховано коефіцієнт накопичення важких металів зерном пшениці озимої після досліджуваних попередників.

Ключові слова: важкі метали, зерно, пшениця озима, попередник, накопичення.

Забруднення важкими металами зернової продукції є певною проблемою сьогодення. Зважаючи на зростання обсягів внесення мінеральних добрив за вирощування пшениці озимої, як одного з основних джерел забруднення агроєкосистем важкими металами в аграрних регіонах з інтенсивним землеробством, виникає потреба у пошуках заходів зі зниження високої хімізації в агропромисловому виробництві [1]. Серед усього різноманіття важких металів найбільші обсяги їх надходження із засобами

хімізації припадають на свинець, кадмій, мідь та цинк [2].

Перспективою зниження забруднення продовольчого зерна важкими металами може бути фітореємедіація, тобто використання здатності деяких видів рослин поглинати вказані метали з ґрунту та накопичувати їх у своїй біомасі, а також зниження обсягів використання мінеральних добрив [3, 4].

Відомо, що бобові багаторічні трави характеризуються високим поглинанням важких