

# СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:330.15

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

**Боковикова Ю. В.,**

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України;*

**Панова О. В.,**

*головний спеціаліст відділу оцінки впливу на довкілля,  
моніторингу та зв'язків з громадськістю  
Департаменту екології та природних ресурсів ХОДА,  
м. Харків*

Проаналізовано досвід розвинених країн світу щодо державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. Виділені сучасні дієві інструменти регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено умови, за яких можливо використання зарубіжного досвіду в Україні.

**Ключові слова:** інструменти державного регулювання, раціональне використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища.

**Bokovykova Yu. V.,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA;*

**Panova O. V.,**

*Chief specialist of the department of environmental impact assessment unit,  
monitoring and public relations  
Department of the ecology and natural resources of the Kharkiv Regional State Administration,  
Kharkiv*

## FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATING IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

The experience of developed countries in the field of state regulation in the field of environmental protection has been analyzed. Effective modern regulatory instruments in the field of environmental protection have been dedicated. The conditions under which the use of foreign experience in Ukraine is possible have been determined.

**Key words:** state regulation instruments, rational use of natural resources, protection of the environment.

**Постановка проблеми.** Сучасна система державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища характеризується тим, що за весь період незалежності України в ній не було створено заохочувальних інструментів стосовно раціонального використання природних ресурсів. Це призводить до того, що, незважаючи на скорочення виробництва, процес забруднення довкілля України поширюється і це стосується не тільки природних ресурсів, а й усього життєвого простору людини. Означене свідчить

© Боковикова Ю. В., Панова О. В., 2018

про те, що необхідно налагодити взаємозв'язок між потребами суспільства та захистом довкілля, формувати екологічну свідомість та культуру громадян, переглянути систему фінансування охорони навколишнього природного середовища та заходів, пов'язаних із відтворенням та підтриманням якісного стану природних ресурсів України. Курс країни на євроінтеграцію ставить нові вимоги стосовно підходів до формування та здійснення державного регулювання охорони навколишнього природного середовища.

Відтак актуальним і необхідним є ретельне вивчення та аналіз інструментів державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища розвинених країн світу, які ефективно вирішують питання збереження, охорони та раціонального використання природних ресурсів відповідно до положень концепції сталого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основою даного дослідження є теоретичні положення праць зарубіжних та українських вчених, присвячених проблемам екологічного регулювання та аналізу ефективності у даній сфері, таких як А. Горбач, Ю. Кулаковський, В. Медоуз, В. Мартиненко, М. Реймерс, І. Тусловська М. Хвесик та ін.

**Мета статті** – узагальнення зарубіжного досвіду державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, визначення основних інструментів здійснення державного регулювання охорони довкілля.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом багатьох років в економічно розвинених країнах з'являються методи та інструменти до вирішення нагальних екологічних проблем, а саме: надмірного забруднення атмосферного повітря, забруднення водних ресурсів, накопичення відходів та інших. Враховуючи, що екологічні проблеми у багатьох країнах схожі, є сенс дослідити найбільш ефективні інструменти державного регулювання.

Зарубіжна практика свідчить, що основою всієї системи захисту навколишнього природного середовища є активне державне регулювання, в якому пріоритети надаються економічному стимулюванню та підтримці підприємництва, що розвивається в напрямі екологізації виробництва.

Досить вдалим прикладом є регулювання охорони навколишнього природного середовища та природокористування у Сполучених Штатах Америки, де з кінця 60-х рр. ХХ ст. забруднення навколишнього природного середовища стало однією з основних проблем. Ця проблема була пов'язаною насамперед з економічним зростанням даної держави. Саме в цей період загострення екологічних проблем досягло в країні граничної межі і ставлення до них кардинально змінилося. У 70-ті рр. були запроваджені стандарти якості навколишнього природного середовища. Однак, зважаючи на достатньо складну ситуацію, яка існувала на той час у США, уряду вдалося не лише призупинити подальше забруднення навколишнього природного середовища, але і поліпшити його якість. Цільові заходи з охорони довкілля тут визначає федеральне Агентство з охорони природи, а кожний штат окремо пропонує конкретні заходи щодо їх реалізації, пов'язуючи їх з планами розвитку галузей. Ефективним засобом контролю за викидами є запровадження Агентством з охорони навколишнього середовища у США "дозволів" на допустиму кількість забруднювальних речовин, який є меншим, а ніж встановлений для них ліміт на продаж своїх прав іншим фірмам. Таким чином, у США створився ринок прав на забруднення навколишнього природного середовища. В результаті діяльності якого екологічна ситуація в країні була значно поліпшена [4, с. 44].

В європейських країнах найбільш поширеним у рамках економічного методу регулювання природоохоронною діяльністю є наступні інструменти.

Це екологічні платежі за забруднення атмосферного повітря, водних ресурсів, шумове забруднення, утилізацію відходів тощо. 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 [2].

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 .

До інструментів, що застосовуються у процесі споживання водних, мінерально-сировинних, земельних і рибних ресурсів, відносять "добровільні угоди". В Японії існує практика "добровільних угод" між екологічними інспекторами та природокористувачами, що впливають на стан довкілля. Укладання таких угод спирається на переконання, довіру і традиції адміністративного керівництва, яке передбачає проведення переговорів між природокористувачами і тими, хто регулює їх вплив на довкілля, перед тим, як видати дозвіл на природокористування.

У Великобританії Королівська екологічна інспекція має широку свободу вибору при видачі ліцензій з урахуванням конкретних місцевих умов на базі використання найкращої доступної технології, що не спричиняє 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.

У європейських країнах використовується такий дієвий інструмент державного регулювання природокористування як система застави, що передбачає встановлення надбавок до роздрібних цін на товари, утилізація яких доцільна після періоду експлуатації. Система застави застосовується у Франції, Німеччині, Італії, Фінляндії, Австрії, Великобританії та в інших країнах ЄС. У Швеції система застави використовується на ринку продажу автомобілів. Завдяки цим заходам понад 90 % реалізованих у країні автомобілів згодом здається на утилізацію.

Інструментами державного регулювання природокористування є пільгові кредити і субсидії, що надаються на конкурсній основі для реалізації різних природоохоронних програм. У деяких країнах субсидії отримують ті фірми, які відмовляються від застосування пестицидів і отрутохімікатів. В останні роки у країнах Західної Європи намітилася тенденція до відмови від державних субсидій при реалізації добрив. Відмова субсидювати споживання добрив сприймається як спосіб, за допомогою якого можна зберегти ґрунти від забруднення внаслідок надмірного використання добрив і заохотити біологічні методи збільшення врожайності.

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 [5]. Разом з тим у деяких штатах чинними є закони щодо обов'язкового використання вторинної сировини, що дозволяє отримати промислову продукцію дешевше ніж використання викопної сировини та залучає бізнес до переробки використаних речей, відходів.

Як інструмент державного регулювання природокористування у країнах з ринковою економікою існують податки за шкідливу продукцію (різні види пального, гару, міндобрива, пестициди, миючі засоби тощо) [2].

Необхідність запровадження екологічного податку на офіційному рівні була вперше підтверджена у першій Програмі дій ЄС з охорони навколишнього середовища (1973 р.), що пов'язувалося із реалізацією принципу “забруднювач платить”. Активізація уваги до екологічних податків і платежів у країнах ЄС відбувалася у другій половині 80-х рр. ХХ ст. у зв'язку із здійснюваним переходом у сфері охорони довкілля від командно-адміністративних до економічних методів управління.

Директорат із податків і митних зборів Європейської Комісії поділив екологічні податки на сім груп за сферами використання [3, с. 272]:

- енергетичні податки (на моторне паливо, енергетичне паливо, електроенергію). Наприклад, у Франції, Німеччині, Італії, Фінляндії, Австрії, Великобританії та в інших країнах запроваджено податки на мастильні масла, сиру нафту і нафтопродукти [2]. Цей податок регулює збір, зберігання та утилізацію використаних масел. У Норвегії і Швеції діє податок на мінеральні добрива та пестициди. У Нідерландах наразі застосовується податок на паливо, надходження від якого використовуються для фінансування державних природоохоронних витрат і стимулювання зниження викидів двоокису сірки. За рахунок податку покривається 50 % витрат Міністерства екології, включаючи витрати на запобігання та відшкодування збитку, субсидування впровадження передових прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування тимчасового розміщення хімічних відходів;

- транспортні податки (податки на пройдені кілометри, щорічний податок із власників, акцизи при купівлі автомобіля);

- плата за забруднення (емісія забруднюючих речовин в атмосферу і викиди у водні басейни шкідливих речовин);

- плата за розміщення відходів на звалищах та їх переробку і податки на ряд спеціальних продуктів (упаковка, батареї, шини, мастильні масла тощо);

- податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін (речовини, що руйнують озоновий шар, парникові гази);

- податок на шумову дію;

- платежі за користування природними ресурсами .

Штрафи за адміністративні порушення природоохоронного законодавства, що стягуються на постійній основі, коли не застосовуються виплати чи платежі, а також місцеві збори за утилізацію, очищення твердих та стічних відходів.

Практику США часто називають “примусовою моделлю” на протипагу “переговорній моделі”. Примусова модель покладається на такі примусові ме-

ханізми, 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. Найбільш шкідливі порушення, наприклад законів про охорону водного середовища та повітряного басейна, караються штрафами до 25 тис. доларів за кожен день порушення.

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 [7, с. 74].

Однією з умов ефективного державного регулювання в сфері екології розвинених країн світу є вмале поєднання економічних методів з адміністративними та правовими.

Директиви ЄС визначають правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, яка спрямована на попередження та запобігання шкоди довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. З метою виконання міжнародних зобов'язань в Україні з 18.12.2017 р. набув чинності Закон України “Про оцінку впливу на довкілля”, що сприяє запровадженню європейської моделі природокористування та забезпечує наближення до законодавства ЄС.

У розвинених країнах повноваження з питань державного регулювання природокористування та охорони навколишнього природного середовища 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 ступінь децентралізації управління існує у Великобританії, Нідерландах та Швеції, менший – у Франції [1, 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.

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.

У гаузі охорони навколишнього природного середовища 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 [5].

Відповідно до рекомендацій конференцій ООН з навколишнього середовища й розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.; Йоганнесбург, 2002 р.), основними критеріями оцінювання прогресу в переході до сталого розвитку у сфері збереження навколишнього середовища та використання природних ресурсів, поряд із заходами з подолання негативних тенденцій, створенням сучасних технологій, науково-методичним забезпеченням і масштабами позитивних результатів, може слугувати створення умов сталого природокористування, що включають наявність адекватної нормативно-правової бази та факт єдності цілей і волі в діях органів державної влади, бізнесу й населення в досягненні цілей сталого розвитку.

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

Зарубіжний досвід державного регулювання у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища свідчить про необхідність поєднання економічних методів з адміністративними та правовими. У ринкових умовах господарювання зарубіжних країн дієвими та ефективними інструментами регулювання є:

- екологічні платежі, що надають підприємствам свободу вибору альтернативних рішень щодо плати за забруднення;
- пільги та економічна допомога підприємствам, які здійснюють боротьбу із забрудненням;
- система застава, що передбачає встановлення надбавок до роздрібних цін на товари, утилізація яких доцільна після періоду експлуатації;
- добровільні угоди між екологічними інспекторами та природо користувачами;
- видача ліцензій, що передбачає комплексне обстеження підприємства та індивідуальний підхід до нормативного обмеження впливу на довкілля;
- штрафи за адміністративні порушення природоохоронного законодавства.

Перелічені інструменти дещо схожі з тими, що використовуються в Україні, але у розвинених країнах пріоритети надаються економічному стимулюванню та підтримці підприємництва, що забезпечує охорону та збереження навколишнього природного середовища.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС висуває нові вимоги до державного регулювання охорони навколишнього природного середовища України відповідно до європейських стандартів. Тому головною умовою використання означених інструментів державного регулювання є удосконалення чинного природоохоронного законодавства України, розробка законодавчих актів, які стосуватимуться субсидування, кредитування, квотування, систем застави та інше, що має призвести до збільшення інвестування в охорону навколишнього природного середовища.

При цьому роль держави у регулюванні процесів природокористування має залишитись визначальною, а фінансування наукових досліджень у сфері охорони, збереження та відновлення навколишнього природного середовища – забезпечуватись з державного бюджету України.

Перспективами подальших досліджень є вдосконалення природоохоронного законодавства України відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

#### **Список використаних джерел:**

1. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль Київ: КНТ, Дакор, Основа, 2007. 412 с.
2. Мартиненко В. О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf> (дата звернення: 01.03.2018).
3. Сахаев В. Г., Шевчук В. Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища. Київ: Вища шк., 1995. 350 с.
4. Тустановська І. В. Застосування права в галузі охорони довкілля в Україні та США (порівняльний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 1998. 180 с.
5. Фесянов П. Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні: досвід провідних країн світу. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-20.pdf> 5 (дата звернення: 01.03.2018).
6. Хвесик М. А., Горбач Л. А., Кулаковський Ю. П. Економічно-правове регулювання природокористування: монографія. Київ: Кондор, 2004. 524 с.
7. Черевко Г. В., Яцків М. І. Економіка природокористування: навч. посіб. Львів: Світ, 1995. 208 с.

*Надійшла до редколегії 12.03.2018 р.*

**УДК 35.1**

## **ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

***Терещенко Д. А.,***

*к.держ.упр., доц., докторант кафедри управління персоналом та економіки праці,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Здійснено теоретичне обґрунтування об'єктивних передумов прийняття управлінських рішень у системі органів державної влади зарубіжних країн. Запропоновано можливі напрями адаптації зарубіжного досвіду роботи із інформацією в процесах розробки і прийняття управлінських рішень.

**Ключові слова:** державне управління, управлінські рішення, інформаційно-аналітичне забезпечення, суспільний прогрес, діяльність органів державної влади.

© Терещенко Д. А., 2018