

УДК 354

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Шостак С.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Особливістю сучасного етапу господарського розвитку є формування концепції про тісний взаємозв'язок між економічним та екологічним добробутом, ця проблематика визначає принципові умови нормального функціонування кожної людини (і держави в цілому). Екологічна економіка спрямована на створення наукових основ концепції стійкого екологічно-економічного розвитку, а її практичне значення виражається в створенні нових обґрунтованих чітких рекомендацій з раціонального використання природних ресурсів та збереження навколишнього середовища життя людського суспільства. У міру інтенсифікації промислового виробництва, розвитку сільського господарства та промисловості, втручання людей призводить до порушення механізму функціонування екосистем.

Вирішення екологічно-економічних проблем досліджувались у працях О. Мордвінова, О. Царенка, І. Андрощука, О. Павленка, Т. Грушева, М. Хвесик, Ю. Хвесик, І. Ляшка, В. Голян.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні аспекти екологічного законодавства зарубіжних країн щодо охорони навколишнього природного середовища.

III. Результати

На сьогодні наша країна знаходиться на стадії розвитку нової стратегії управління природокористування й охорони навколишнього природного середовища.

Зараз екологічні наслідки стають перешкодою для майбутнього економічного розвитку. Такі дослідження нерозривно пов'язані з політикою та управлінням.

Система адміністративних заходів, чисто символічних штрафів за порушення стану довкілля не призвела до його покращення.

Наприкінці ХХ ст. у більшості країн світу сформувався механізм управління захистом навколишнього середовища. Він відзначився високим організаційним рівнем, гнучким управлінням та застосуванням адміністративно-правових методів у поєднанні з фінансово-економічним стимулюванням, активним використанням найновіших досягнень науково-технічного прогресу [1, с. 43].

На разі вони мають значний досвід щодо стимулювання раціонального природокористування й охорони навколишнього середовища. У деяких країнах уряди спрямували матеріально-фінансові, науково-технічні ресурси на вирішення завдань охорони довкілля для досягнення певних результатів у цьому напрямі. Державне регулювання стану навколишнього середовища має значний вплив на економічну діяльність і технічний розвиток практично всіх виробничих галузей.

Такі країни, як США, Франція, ФРН, Японія прийняли спеціальні законодавчі акти про національну політику в галузі охорони навколишнього середовища.

У США, наприклад, на початку 1970-х рр. були прийняті законодавчі акти щодо охорони навколишнього середовища, основою яких став закон про законодавчу політику у сфері охорони навколишнього середовища. Законодавча діяльність, спрямована на раціоналізацію використання природних ресурсів, поліпшення екологічної ситуації в населених пунктах та підвищення стандартів якості життя.

Система управління охороною навколишнього середовища в США передбачає три рівні: Національне агентство з охорони довкілля, створене в 1970 р., центральні агентства штатів та місцеві природоохоронні агентства. Основним органом федерального уряду є агентство з охорони довкілля, що координує діяльність усіх федеральних міністерств та відомств країни і виконує переважно регуляторні функції: регулювання якості довкілля стосовно всіх галузей промисловості, зокрема ядерного виробництва, через розробку відповідних стандартів, загальна координація федеральної природоохоронної діяльності, оцінювання ефективності різних заходів у сфері охорони довкілля.

Щодо структури агентства з охорони довкілля, яка сприяє повноті охоплення та комплексності вирішення проблемних питань у галузі екологічного управління США, то вона спирається на спеціальні підрозділи нагляду за небезпечними об'єктами навколишнього середовища; виділення спеціальної групи підрозділів, орієнтованих на надзвичайні ситуації; структурування, яка передбачає формування підрозділів: запобігання забруднен-

ням, оцінюванню впливу на здоров'я, контролю за виконанням законодавства.

Вдалим є досвід США щодо побудови системи управління природокористуванням у країні, вона передбачає наявність трьох рівнів: національної агенції з охорони навколишнього середовища, центральних агенцій штатів, місцевих природоохоронних агенцій. У США крім федеральних законів і державних програм широко практикується прийняття законодавчих актів в окремих штатах.

У Японії одним із пріоритетних питань є охорона довкілля. Японія почала формувати законодавство в галузі навколишнього середовища ще на початку 70-х рр. XX ст. Основний закон щодо боротьби із забрудненням навколишнього середовища, який був прийнятий у 1964 р., склав юридичну та методологічну базу для подальшого формування законодавства в галузі охорони довкілля. Механізмом охорони природи в Японії є: широке використання передових технологій і новітніх досягнень у галузі її охорони, значне поширення програмно-цільового управління, активна участь у вирішенні глобальних екологічних проблем. Органом управління, що займається питаннями навколишнього середовища, є Управління з питань довкілля, воно засноване в 1971 р. як міністерство, що здійснює планування основних напрямів державної політики щодо охорони довкілля, розробку проектів екологічних законів, стандартів, нормативів, координацію всіх природоохоронних заходів.

Японія розробила найжорсткіші у світі санітарно-гігієнічні стандарти якості води, впроваджені вимогливі стандарти озеленення новобудов, затінювання, перешкод радіохвилями, ведеться контроль за виробництвом фреонів [10, с. 486].

На початку 1980-х рр. у регулюванні економіки більшості західних країн і в механізмі природокористування сталися істотні зміни, за яких послабився державно-адміністративний вплив на приватні фірми, щодо природоохоронних заходів та економічних варіантів у розв'язанні екологічних проблем.

Таким чином, вищезазначені держави створювали умови для діяльності підприємств з метою якісного збереження природного навколишнього середовища. Усі економічно розвинуті країни створювали широкий комплекс законодавчих актів та правових інструментів з охорони навколишнього середовища, які постійно вдосконалюються, але основна увага спрямована на правові та адміністративні методи охорони природи, та економічні важелі.

У багатьох країнах світу в кінці XX ст. були прийняті закони, які створювали національну політику у сфері охорони навколишнього середовища. У цих законах було закріплено загальні принципи й цілі діяльності державних органів, які мали забезпечити певну однорід-

ність законодавства, яке визначало основні напрями діяльності, а також різноманітні форми стимулювання раціонального використання природних ресурсів, наприклад, на заготівлю лісу, видобуток підземних корисних копалин.

У країнах з розвинутими ринковими відносинами економічні методи спрямовані на примусове обмеження забруднювачів, які включають: платежі за погіршення якості природних умов; платежі за викиди; захоронення або розвезення забруднюючих речовин; екологічні податки; штрафні санкції, компенсаційні виплати за порушення екологічного законодавства.

На початку 1990-х рр. після політичних змін нові незалежні держави колишнього Радянського Союзу – Східної Європи, Кавказу й Центральної Азії (країни СЄКЦА) – розробили екологічну політику та національні програми діяльності з охорони навколишнього середовища (НПДОНС). Головна мета цих нових програм – визначення загальних рамок політики для охорони навколишнього природного середовища з урахуванням процесів політичних, економічних і соціальних змін, які вони пережили. Ці нові програми мали комплексний характер і використовувались для різноманітних цілей: створення інформаційної бази, розробка принципів нової політики і розробка нових інструментів політики й інститутів.

У 1990-х рр. у деяких країнах колишнього Радянського Союзу була впроваджена система платежів за забруднення.

Система платежів певною мірою сприяє зменшенню забруднення, хоча тарифи платежів за забруднення залишаються занадто зниженими, тому підприємства віддають перевагу збільшенню викидів аніж зменшенню забруднення навколишнього середовища.

Після розпаду Радянського Союзу в 1991 р. законодавча база СРСР була використана фактично як модель для подальшої розробки й впровадження економічних інструментів для захисту навколишнього середовища та управління природними ресурсами в усіх країнах СЄКЦА.

Усі високорозвинуті країни світу визначили значну необхідність не тільки в теоретичному обґрунтуванні, а також у здійсненні практичних кроків у формуванні та фінансуванні екологічної політики, яка дає можливість якісного збереження навколишнього природного середовища, раціональне використання реальних і потенційних природних ресурсів, подальшої підтримки екологічної рівноваги в природі та для забезпечення розвитку економіки суспільства.

Україна на сьогодні має постійні екологічні проблеми, такі як: кислотні дощі, руйнування озонного екрана, глобальне потепління, накопичення відходів, особливо токсичних та радіаційних, зниження біологічного потенціала

лу суспільства. Аварія на Чорнобильській атомній електростанції в 1986 р. з її величезними медико-біологічними наслідками спричинила в Україні ситуацію, що наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи.

Із переходом України до регульованої ринкової економіки виникла необхідність змін пріоритетів у здійсненні регулювання природокористування та екологічної функції держави взагалі.

Процес переходу до демократії та ринкової економіки привів до змін в економічній, соціальній і політичній сферах у країнах СЄКЦА. Була прийнята комплексна реформа законодавства, яка включає реформу екологічного законодавства, і на сьогодні перед країнами СЄКЦА постає завдання завершення такої реформи. Досягнення реформи включають створення комплексної законодавчої бази для охорони навколишнього середовища і впровадження ринково-орієнтованих і демократичних принципів у законодавство усіх країн СЄКЦА.

Система, в якій практично всі нові проекти повинні проходити процес оцінювання впливу на навколишнє середовище (ОВНС), яке може створити певне навантаження на адміністративні ресурси, яке, у свою чергу, призведе до зниження ефективності системи, оскільки органи природоохорони будуть приділяти менше уваги кожному процесу оцінювання через обмеження ресурсів державного управління захисту навколишнього природного середовища.

Виходячи з вищевикладеного, економічний механізм природокористування є принциповим, оскільки практично не існує вітчизняних і зарубіжних відповідних досліджень у галузі економіки природокористування. Досвід зарубіжних країн свідчить, про те, що в перспективі розвиток ринкових відносин і конкуренції призведе до значного підвищення рівня використання природних ресурсів, що у свою чергу призведе до стимулювання енерго- і ресурсозбереження, структурної перебудови економіки України, що дасть змогу суттєво зменшити рівень забруднення довкілля.

Наша держава з перших днів незалежності бере активну участь у міжнародних природоохоронних заходах і реалізації екологічних програм та проектів. Міжнародне співробітництво в галузі охорони навколишнього природного середовища посідає важливе місце в зовнішньополітичному курсі України, яке здійснюється через Програму з охорони навколишнього середовища, у межах своїх повноважень Міністерства безпеки, що здійснює ряд функцій, які випливають з покладених на них завдань.

У березні 1998 р. Верховна Рада України затвердила "Основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів забезпечення екологічної безпеки", в якій проголошено

довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем в Україні.

За роки незалежності було практично створене нове природоохоронне законодавство: Земельний Кодекс України (1992 р.), Лісовий Кодекс України (1994 р.), Водний Кодекс України (1995 р.) та Кодекс про надра (1994 р.), Закони України "Про охорону навколишнього природного середовища" (1991 р.), "Про природно-заповідний фонд" (1992 р.), "Про охорону атмосферного повітря" (1992 р.), "Про тваринний світ" (1993 р.), "Про відходи" (1998 р.), "Про рослинний світ" (1999 р.) та інші.

В Україні формується національна правова база, якою регламентується ставлення людини до природного середовища, яка забезпечить охорону навколишнього середовища та природних ресурсів в інтересах нинішнього та наступних поколінь.

Міжнародна екологічна співпраця в галузі охорони довкілля розпочалася в 50–60 рр., коли були підписані перші угоди між країнами про охорону Світового океану від забруднень нафтопродуктами, охорону природи й природних ресурсів. Протягом останніх 40 років під егідою ООН було створено десятки органів, центрів і програм з охорони довкілля, а саме:

- Міжнародна програма МАБ ("Людина і біосфера") (1970 р.);
- ЮНЕП (Програма міжнародної співпраці з проблеми природного середовища) (1972 р.);
- ВООЗ (Всесвітня організація охорони здоров'я);
- МКОСР (Міжнародна комісія з охорони довкілля та розвитку);
- ЮНІСЕФ (Дитячий фонд ООН);
- АМО (Всесвітня метеорологічна організація);
- Світовий фонд дикої природи;
- Міжнародна спілка охорони природи;
- Міжнародні організації ЮНЕСКО.

Головною проблемою безпечної життєдіяльності людства в планетарному масштабі й безпеки кожної людини є зміна клімату. Глобальне потепління внаслідок парникового ефекту вже зараз має негативні наслідки для найбільш уразливих частин Земної кулі.

У червні 1992 р. на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) 155 держав, у тому числі Україна, підписали Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію 29.10.1996 р. і, згідно з процедурами ООН, Україна є її Стороною з 11.08.1997 р.

Україна є членом провідних міжнародних організацій, діяльність яких пов'язана з вирішенням глобальних і регіональних проблем, охорони довкілля (ЮНЕП, ЮНЕСКО, ВООЗ та ін.).

Активною учасницею міжнародних організацій у діяльності Економічної комісії, насамперед з її Комітетом з екологічної політики пов'язаних з охороною довкілля завжди була Україна. Вона є учасником більше 20 міжнародних конвенцій стосовно охорони навколишнього середовища, та понад 10 двосторонніх угод з цих питань. Сьогодні активізували свою діяльність природоохоронні організації України – Товариство охорони природи, асоціація “Зелений світ”, численні екологічні центри, асоціації й фонди локального та регіонального масштабу.

З 2001 р. активним членом процесу “Довкілля для Європи” стала Програма Розвитку Об'єднаних Націй. Такий розвиток спрямований на допомогу країнам, що розвиваються та країнам з перехідною економікою, який сприяє сталому людському розвитку, інтеграція питань охорони навколишнього середовища до соціального та економічного розвитку в межах національного та регіонального співробітництва.

Наша держава була активним учасником Всесвітньої зустрічі глав держав V Пан'європейської конференції міністрів навколишнього середовища “Довкілля для Європи”, яка відбулася на теренах СНД у м. Київ, 21–23 травня 2003 р.

На сьогодні ряд еколого-економічних невирішених проблем призвів до глобальної катастрофи людства, що зумовлює спрямування дій усіх держав на вирішення екологічних проблем на міжнародному рівні.

Для країн з ринковою економікою поставо завдання перетворення адміністративної системи управління в галузі охорони навколишнього середовища, яка у свою чергу перетворила економічні регулятори для заохочення екологічного підприємства при збереженні державного контролю та нормування в цій діяльності.

Погіршення снату навколишнього середовища стало значно впливати на економічний розвиток та життєвий рівень населення, обмежувати можливість подальшого економічного та соціального розвитку великих промислових регіонів і міст. Вирішення економічних та екологічних проблем має здійснюватись одночасно. Впровадження нових технологій, яке забезпечить господарству зниження витрат, підвищення якості продукції, її конкурентоспроможність на міжнародному ринку й одночасно дістане отриманих результатів у взаємозв'язку господарства та природи.

Необхідно зазначити, що основні підходи з формування нової екологічної політики країни полягають у створенні нової системи управління природним захистом із залученням природоохоронних органів. Регулювання природокористування здійснюється на основі економічних методів, децентралізації управ-

ління охороною навколишнього середовища і розширення місцевого самоврядування. Важливим напрямом такої політики є формування нового правового й економічного механізму регулювання природокористування, що охоплює екологічні вимоги процедури оцінювання соціально-економічної ефективності прийнятих управлінських рішень.

Найефективнішими органами управління охороною навколишнього середовища у світі є зокрема такі:

- у США – Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища;
- в Японії – Управління охорони навколишнього середовища;
- у Франції – Міністерство з питань якості життя.

Органи управління США стежать за тим, щоб загальний вплив на природу не зростає. У 1992 р. в США був прийнятий закон про екологічні злочини, згідно з яким порушники караються штрафом до 25 тис. дол. США протягом декількох років за кожен день порушення. Комісія Сенату США розглянула понад 1000 справ про порушення законодавства, де було сплачено 333 млн дол. США [2, с. 90].

Застосування пільги в США спричинило збільшення внесків у природоохоронну техніку та нові технології.

Згідно з даними Агенства з охорони навколишнього середовища 54% інвестицій компаній окупилися протягом року, у 21% – через рік-два, і лише у 7% окупність капіталовкладень з метою очищення середовища становила понад чотири роки [2, с. 92].

Україна – одна з перших країн колишнього Радянського Союзу в законодавчому порядку почала реалізацію концепції платного природокористування. Більшість законів, які на сьогодні створені в Україні пов'язані з проблемами природокористування, в яких подаються економічні механізми здійснення екологічної політики, міжнародні угоди, більше 100 постанов та законодавчих актів.

У країнах Заходу регулювання охорони середовища супроводжується й підкріплюється системою економічного стимулювання.

Серед механізмів регулювання природокористування економічні механізми посідають особливе місце й відіграють важливу роль.

Економічний механізм (регулювання) природокористування взагалі призначений для правильного управління раціональним природокористуванням і екологічного регулювання.

З метою подальшого розв'язання проблеми навколишнього природного середовища найчастіше застосовуються спеціальні екологічні податки.

У багатьох країнах світу оподатковуються: викиди і скиди забруднюючих речовин; відходи виробництва й споживання; імпорتنі товари, що призводять до забруднення до-

вклля (нафтопродукти, отрутохімікати, товари, які були в ужитку тощо) [2, с. 93].

IV. Висновки

Міжнародна практика природокористування свідчить, що економічні методи екологічного регулювання є найбільш ефективними. Труднощі, які пов'язані з упровадженням механізму платного природокористування, збіглися з важкими соціально-економічними умовами перехідного періоду.

Система, яка пов'язана з довготривалою соціально-економічною кризою поєднується з екологічною кризою. Міжнародні організації свідчать про те, що необхідно терміново вдосконалити систему управління навколишнім середовищем у цих країнах, застосувати ефективний економічний механізм раціонального природокористування, та запровадити законодавчо-правовий механізм дотримання екологічної безпеки в усіх галузях господарської діяльності.

За прогнозами, до 2030 р. країни, які розвиваються, будуть забруднювати атмосферу більше, ніж Японія, Західна Європа та США разом.

Для правильного екологічного рішення, необхідно, щоб адміністрація створила фонди незалежної інформації, або визначила відповідальних спеціалістів.

У високорозвинутих країнах система регулювання природокористування є дуже гнучкою, та має значні переваги економічних важелів та інструментів, і саме вони мають бути головним орієнтиром для України.

Література

1. Грушева Т.І. Зарубіжний досвід та міжнародні аспекти управління природокористуванням / Т.І. Грушева // Менеджер. – 2007. – № 4 (42). – С. 192–198.

2. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : монографія / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26.06.1991 р. № 1268-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16.06.1992 р. № 2457-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
5. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. № 2708-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
6. Про тваринний світ : Закон України від 03.03.1993 р. № 3042-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 18. – Ст. 192.
7. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 36-37 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
8. Про рослинний світ : Закон України від 19.03.2009 р. № 1158-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 30. – Ст. 428.
9. Дорогунцев С.І. Екосередовище і сучасність. Природне середовище у сучасному вимірі : монографія / [С.І. Дорогунцев, М.А. Хвесик, Л.М. Горбач та ін.]. – К. : Кондор, 2006. – Т. 1. – 424 с.
10. Хвесик М.А. Економіко-правове регулювання природокористування / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський. – К. : Кондор, 2004. – 524 с.

Шостак С.В. Зарубіжний досвід державного регулювання природокористування й охорони навколишнього природного середовища

Анотація. У статті викладено результати аналізу існуючої системи та проблеми формування економічного механізму природокористування в зарубіжних країнах. Проаналізовано головні сфери, які потрібно наблизити до законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: економічний механізм природокористування, екологічне законодавство, екологічні податки, охорона навколишнього природного середовища, державна екологічна політика.

Шостак С.В. Зарубежный опыт государственного регулирования природопользования и охраны окружающей естественной среды

Аннотация. В статье изложены результаты анализа существующей системы и проблемы формирования экономического механизма природопользования в зарубежных странах. Проанализированы главные сферы, которые нужно приблизить к законодательству Европейского Союза.

Ключевые слова: экономический механизм природопользования, экологическое законодательство, экологические налоги, охрана окружающей естественной среды, государственная экологическая политика.

Shostak S. Foreign experience is government control of nature use and guard of natural environment

Annotation. In the article the results of analysis of the existent system, and problems of forming of economic mechanism of nature use, are expounded in foreign countries. Main spheres which need to be approached to the legislation of European Union are analysed.

Key words: economic mechanism of nature use, ecological legislation, ecological taxes, guard of natural environment, public ecological policy.