

Пугач Андрій Миколайович,
д. держ. упр., доц., завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет,
м. Дніпро
ORCID 0000-0002-5586-424X;

Мареніченко Валерій Валентинович,
к. держ. упр., старший викладач кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет,
м. Дніпро
ORCID 0000-0002-0183-1354

УДК 351.82:338.24

doi: 10.34213/ap.19.01.21

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА І РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Досліджено міжнародний досвід охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів в ракурсі національних програм; виділено екологічні угоди як інструмент державного управління в галузі охорони навколишнього середовища; визначено основні форми саморегуляції промисловості в галузі екологічної політики; проаналізовано правове регулювання охорони навколишнього природного середовища країн ЄС; обґрунтовано пріоритетні заходи в міжнародній практиці охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування.

Ключові слова: державне управління, навколишнє середовище, охорона, раціональне природокористування

Постановка проблеми. Проблема охорони навколишнього середовища перетворюється на глобальну і стосується інтересів усього людства. Вона зумовлює необхідність розробки рішень щодо ефективних підходів і методів нових форм і напрямів, які відповідають сучасним вимогам. Вирішення глобальних проблем у сфері охорони навколишнього середовища є необхідною передумовою подальшого соціально-економічного розвитку країни, побудови на цій основі нового здорового суспільства. Західні держави роблять вагомий внесок у розвиток діючої міжнародної системи забезпечення екологічної безпеки співтовариства, проводячи послідовну національну політику, спрямовану на збереження, відновлення та поліпшення екологічних умов. Наявний стан навколишнього середовища примушує замислитися над практичними питаннями щодо зміни характеру ставлення людини до природи. Сам процес розвитку суспільства будь-якої країни повинен керуватись вимогами природного середовища, використовуючи ресурсний потенціал в межах допустимих лімітів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням охорони навколишнього середовища, розвитку механізмів державного управління в даній галузі присвячено багато праць українських та зарубіжних учених, зокрема таких, як В. Андрейцев, О. Баб'як, В. Басай, П. Біленчук, Б. Гурней, Л. Прокopenко, Н. Тішкова, О. Улютіна, Л. Юрченко та ін. Тим не менш, сьогодні

© Пугач А. М., Мареніченко В. В., 2019

виникають питання державного управління в раціональному природокористуванні, їх актуальність набуває глобального масштабу, що створює нові рівні та виклики для перспективних комплексних досліджень в даному напрямі.

Метою статті є пошук найкращих практик державного управління в галузі охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування на основі міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. В усіх високорозвинених країнах світу визнана необхідність теоретичного обґрунтування і здійснення практичних кроків у фінансуванні екологічної політики, яка передбачає збереження природи, якість навколишнього природного середовища, раціональне використання реальних і потенційних природних ресурсів, підтримку екологічної рівноваги в природі та забезпечення умов існування людини. У наш час в багатьох країнах світу розроблені та діють національні програми охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів. Вони мають принципово новий характер порівняно з колишньою політикою охорони природи, яка мала обмежену сферу дії і виходила з концепції ліквідації наслідків порушення довкілля.

Прикладом практичного здійснення таких програм є програма збереження болотних угідь, прийнята канадським урядом у 1991 р. Основним завданням цієї програми є створення умов для використання природних ресурсів і територій таким чином, щоб не спричиняти погіршення стану боліт, поновлення і відтворення водно-болотних угідь там, де продовжується їх деградація або існування цих територій знаходиться на критичному рівні. Головними критеріями, що визначають напрями діяльності у короткостроковому періоді, є попередження подальшого знищення цих природних угідь і запобігання шкоди, яка може бути завдана природним ресурсам, у довгостроковому періоді.

Аналогічні програми були розроблені і в інших країнах: США – The US Wetlands Action Plan (US Fish & Wildlife Service, 1990), The US Environment Protection Agency and Army Corps of Engineers (Lynch-Stewart, 1992); Нідерландах – Danish “no loss” wetlands policy (Moller, 1995); ЄС – European Union principles for the implementing a no net loss policy (Commission of the European Communities, 1995).

В Європі спостерігається певна тенденція до використання контрактної технології здійснення екологічної політики, хоча підхід до цього в кожній країні різний. Протягом останніх років екологічні угоди досить часто використовувалися як інструмент державного управління у Нідерландах і Німеччині, у менших розмірах – в Австрії й Данії. Причому, якщо, скажімо, в Німеччині, Австрії, Бельгії, Франції й Великобританії переважають вільні угоди, то у Нідерландах і Португалії укладання контрактів є законом, а в Данії й Швеції обидва типи угод використовуються майже з однаковою частотою.

Угоди покривають різні проблемні сфері, такі, як зниження впливу на навколишнє середовище існуючих джерел забруднення, зменшення викидів токсичних речовин, вмісту шкідливих речовин у виробках, запобігання утворенню й повторне використання відходів та ін. У країнах, де переважає адміністративно-командне управління, де підкреслюється юридична підзвітність керівників та забезпечується судовий захист численних інтересів, існує менше можливості для таких інструментів екологічної політики, як контракти, ніж у країнах, де процес прийняття політичних рішень є більше орієнтованим на домовленості [1].

У Німеччині загальноприйнятою формою саморегуляції промисловості в галузі екологічної політики є самозобов'язання, а не офіційні угоди. Державні структури офіційно ніяк не залучені до цих зобов'язань, які мають форму односторонніх декларацій асоціацій галузей національної промисловості, а в деяких випадках, конкретних підприємств. Однак, декларації – це результат інтенсивного обговорення з уповноваженими міністерствами, які можуть набувати форми тривалих переговорів. Більше того, декларації адресовані відповідним громадським організаціям і визнаються ними, хоча й неформально, наприклад у прес-релізах, на прес-конференціях відповідного міністерства або навіть у вигляді розпоряджень. Нарешті, державні структури відіграють головну роль у контролі за досягненням цілей, закладених у декларації.

При порівнянні результатів, отриманих у різних країнах ЄС, голландський варіант одержує більш високу оцінку за переваги й спонукальні мотиви, що надаються угодами, ніж у середньому по інших країнах.

Це вказує на успіх голландського типу угод як інструменту державного управління (на основі проведення соціологічних досліджень у галузі голландської екологічної політики). Незважаючи на новизну контрактних методів, слід зазначити, що, за певних умов, вони є прийнятним інструментом державного управління в сфері охорони навколишнього середовища.

З погляду перспектив природоохоронної політики екологічна ефективність угод відіграє першорядну роль. При розгляді ефективності необхідно звернути увагу на два аспекти. Перший – це ступінь суворості угоди відносно скорочення забруднення навколишнього середовища, використання потенціалу підприємства й можливого використання нововведень; другий – ступінь виконання угоди сторонами, що беруть участь, і, таким чином, досягнення успіху або анулювання угоди. Необхідно також враховувати політичне розміщення сил і інтересів залучених сторін.

Голландський досвід показує, що в суспільстві, орієнтованому на досягнення домовленостей, участь громадськості в процесі переговорів може бути значною. Однак навіть там можна знайти приклади, коли через недолік конструктивності громадські організації були виключені з участі в процесі на заключній стадії переговорів. Це показує, що модель участі має свої обмеження. Альтернативним рішенням цієї проблеми може бути участь громадськості в спостереженні за досягненням цілей конкретної угоди.

Можна помітити, що в багатьох європейських країнах деякі укладені екологічні угоди були згодом анульовані. Однак існує набагато більше прикладів досить успішних угод. Причинами для розриву угод були: велика різноманітність учасників (у випадку з пакуванням продукції); неадекватне визначення сфери угоди (в угоду не були включені деякі важливі учасники конкуренції або промислові користувачі продукції); недостатній споживчий попит на екологічно чисту продукцію; невідповідність кошторису витрат, складеному учасниками, через обставини, що виникли.

У законах європейських країн охорону довкілля розглядають як складову частину соціально-економічної політики, проте пріоритет в охороні окремих природних об'єктів різний: якщо в Німеччині, Швейцарії та деяких інших країнах – це формування й належний стан ландшафту і тільки тоді використання і охорона земель, лісів, вод тощо, то в Румунії, Болгарії, Угорщині – передусім це охорона повітря, вод, інших природних ресурсів. У законі Німеччини донедавна не було норм про відповідальність за його порушення, а закон Румунії встановлює кримінальну й адміністративну відповідальність за окремі екологічні правопорушення.

У США перші спроби охорони природних ресурсів були зроблені з прийняттям Закону про лісові резерви (1891 р.). На початку ХХ ст. були зроблені перші кроки щодо охорони тваринного світу. Спеціально створене Агентство з питань охорони навколишнього середовища мало право видавати підзаконні акти, котрим регулювалися критерії і стандарти якості води, атмосферного повітря, нормативи промислових відходів, стічних вод тощо, а також кримінального переслідування корпорацій та інших порушників встановлених правил. [3].

Державне управління у сфері охорони довкілля Великобританії ґрунтується перш за все на якісних характеристиках об'єктів навколишнього середовища. Визнано за необхідне проведення оцінки навколишнього середовища до початку проектування будь-якого будівництва, а в подальшому – періодичного контролю за станом навколишнього природного середовища. Щодо екологічного планування і управління початковий варіант екологічної експертизи порівнюється з іншими варіантами оцінок, що дозволяє більш оптимально визначити параметри антропогенного впливу. У Великобританії законодавство про охорону навколишнього середовища ще молодше, порівняно із США.

Правове регулювання охорони навколишнього природного середовища у Франції пов'язане з соціальним поняттям якості життя, рівнем екологічної свідомості і освіти населення, відображенням у чинному законодавстві об'єктивних потреб охорони навколишнього середовища, життя і діяльності людини.

Екологічна політика Швеції зорієнтована на розробку екологічно чистих виробничо-технологічних процесів і обладнання, які сприяють недопущенню антропогенних забруднень атмосфери, вод, ґрунтів та інших природних об'єктів.

В Угорщині управління діяльністю в галузі охорони природи розподілено між різними міністерствами і відомствами. Згідно із Законом про охорону атмосферного повітря у Болгарії обов'язковим для підприємств є застосування лише такої технології, яка забезпечує мінімальні та допустимі викиди шкідливих речовин в повітря. У Польщі питання використання і охорони середовища регламентуються Конституцією, законами та іншими законодавчими загальнодержавними актами. Дотримання законів і правил контролюється Державною інспекцією з охорони навколишнього середовища.

В Індії створений Національний комітет з планування і координації діяльності в галузі збереження навколишнього середовища, який розробляє для уряду рекомендації з правових, адміністративних і техніко-економічних питань.

У Мексиці програмами з покращання навколишнього середовища керує Координаційний комітет під головуванням міністра охорони здоров'я. Національні координаційні комітети із збереження навколишнього середовища існують у Бразилії, Кенії, Заїрі, Камеруні, Гані та інших країнах.

Надзвичайно важливим є розуміння процесів глобалізації країнами, що стали на шлях ринкового розвитку і які, незалежно від їх волі та бажання, швидко втягуються в ці процеси. Таке розуміння потрібно для того, щоб побудувати менш помилкову і більш ефективну стратегію поведінки в процесі невідворотного входження в систему нового світового порядку.

Продовження формально-політичного балансування України між Сходом і Заходом не сприяє збалансованому розвитку країни, оскільки вчасний і правильний вибір курсу держави, союзників, реалістичних пріоритетів і напрямків діяльності на міжнародній арені впливає на майбутнє народу, на якість його життя не менше, ніж вдалі внутрішні реформи. Необхідно, наскільки це можливо, використовувати механізми поєднання зусиль з тими країнами, які вже сьогодні готові до більш глибоких форм співпраці [2].

Пріоритетні заходи в галузі міжнародної практики охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування можна представити в такій послідовності:

1. Аналіз ефективності міжнародних програм допомоги та його громадське обговорення.
2. Аналіз ефективності виконання Україною зобов'язань по міжнародних конвенціях.
3. Впровадження механізму списання державних боргів в обмін на діяльність з покращення стану довкілля (“борги за природу”).
4. Оцінка ефективності міжнародного співробітництва в рамках торгово-економічних комісій та розробка механізмів їх удосконалення.
5. Розвиток співробітництва з прикордонними країнами.
6. Інституційне забезпечення реалізації політики інтеграції до ЄС.
7. Трансформація процесу “Довкілля для Європи” в процес “Збалансований розвиток для Європи”.
8. Створення модельних центрів збалансованого розвитку з міжнародним статусом, в тому числі, міжнародних центрів екологічного підприємництва, збалансованих поселень, екологічних селищ і екотехнопарків, інкубаторів розвитку екологічного бізнесу, демонстраційних зон енергоефективності тощо.
9. Оцінка міжнародних двосторонніх міжурядових та міжвідомчих угод та врахування в них екологічної компоненти.
10. Встановлення суворої заборони на фінансування будь-якими міжнародними фінансовими організаціями нових проектів із видобування корисних копалин в районах, де місцеве населення виступає проти таких проектів.
11. Укладання міждержавних угод щодо співробітництва у галузі наукового забезпечення і освіти для збалансованого розвитку.
12. Укладання міждержавних угод щодо передачі новітніх технологій у сфері органічного землеробства та екологічно безпечного тваринництва [4].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Дослідження підтверджує висновок про те, що людство повинне серйозно переосмислити ставлення до природи і об'єднати зусилля націй і народів у боротьбі за врятування біосфери планети, здійснення нових локальних, регіональних і міжнародних програм подальшого розвитку та виживання, які повинні базуватися на нових соціально-політичних засадах, екологічній основі, глибоких екологічних знаннях і підвищеній екологічній свідомості.

Вивчення зарубіжного досвіду регулювання суспільних відносин у сфері охорони довкілля дозволяє виділити напрями, які мають позитивно позначитися на розвитку державного управління у цій сфері в Україні. Зокрема, зарубіжний досвід підтверджує перспективність застосування принципу саморегуляції шляхом використання екологічних угод. Розвиток практики застосування екологічних угод розглядається як новий інструмент державного управління, який дозволяє створити кращі умови для регулювання взаємовідносин різних суб'єктів у цій сфері.

Список літературних джерел

1. Прокопенко Л. Л., Тішкова Н. Л. Досвід державного управління охороною навколишнього середовища в країнах ЄС. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/26452/%CB> (дата звернення: 28.02.2019).
2. Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року : рішення Дніпропетровської обласної ради від 26.09.2014 р. № 561-27/vi 2014 р. URL: <http://oblrada.dp.gov.ua/> (дата звернення: 25.05.2018).

3. Улютіна О. А. Аналіз міжнародного досвіду суб'єктів, уповноважених здійснювати охорону довкілля. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. № 197. Ч. 3. С. 9.

4. Юрченко Л. І. Екологія: навчальний посібник. URL: <http://pidruchniki.com/15430422/ekologiya/ekologiya> (дата звернення: 21.01.2019).

References

1. Prokopenko, L.L., Tishkova, N.L. Dosvid derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu navkolyshnoho seredovyshcha v krainakh EU. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/26452/%CB> [in Ukrainian].

2. Stratehiia rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2020 roku: rishennia Dnipropetrovskoi oblasnoi rady vid 26.09.2014 r. № 561-27/vi 2014 r. (2014). URL: <http://oblrada.dp.gov.ua/> [in Ukrainian].

3. Uliutina, O.A. (2014). Analiz mizhnarodnoho dosvidu subiektiv, upovnovazhenykh zdiisniuvaty okhoronu dovkillia. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy, issue 197, 3, 9* [in Ukrainian].

4. Yurchenko, L.I. Ekolohiia: navchalnyi posibnyk. URL: <http://pidruchniki.com/15430422/ekologiya/ekologiya> [in Ukrainian].

Pugach A. M., Doctor of Public Administration, Associate Professor, Head of Management, Public Management and Administration Department, Dnipro State Agrarian and Economic University, Dnipro
ORCID 0000-0002-5586-424X;

Marenichenko V. V., PhD in Public Administration, Senior Lecturer of Management, Public Management and Administration Department, Dnipro State Agrarian and Economic University, Dnipro
ORCID 0000-0002-0183-1354

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF STATE GOVERNANCE IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND RATIONAL ENVIRONMENTAL CONSUMPTION

The international experience of environmental protection and rational use of natural resources in the perspective of national programs is researched. In particular, the National Programs have been identified: USA The US Wetlands Action Plan (US Fish & Wildlife Service, 1990), The US Environment Protection Agency and Army Corps of Engineers (Lynch-Stewart, 1992); Netherlands – Danish “no loss” wetlands policy (Moller, 1995); EU – European Union principles for the implementing a no net loss policy (Commission of the European Communities, 1995).

Environmental agreements as an instrument of state governance in the field of environmental protection have been identified. In particular, the agreements that cover different problem areas, such as reducing the environmental impact of existing sources pollution, reduction of toxic substances, the content of harmful substances in products, to prevent the formation and recycling of waste and others are defined.

The basic forms of industrial self-regulation in the field of environmental policy are determined. In particular, there is definition that the standard form of self-regulation of industry in the field of environmental policy is self-commitments, not formal agreements in Germany.

The legal regulation of environmental protection of EU countries is analyzed. In particular, it is determined that in the laws of European countries environmental protection is considered as an integral part of socio-economic policy, but the priority in the protection of certain natural objects is different.

The priority measures in the international practice of environmental protection and rational use of natural resources are substantiated. In particular, it should be highlighted among them, such as the introduction of a mechanism for the decommissioning of public debt in exchange for environmental improvements (“nature debts”); creation of model centers of balanced development with international status; setting a strict ban on financing new mining projects in areas where local people are opposed to such projects.

Key words: environmental protection, rational use of natural resources, national programs is researched.

Надійшла до редколегії 29.03.2019 р.