

УДК 351.777:504.06

Колєнов О. М., к.держ. упр., НУЦЗУ

ЗАРУБІЖНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджено кращі зарубіжні практики щодо вироблення та застосування новаційного інструментарію державної екологічної політики.

Ключові слова: *державна політика, інструменти впливу, екологічна безпека.*

The best foreign practice of the development and application of new instruments of state ecological policy is investigated in the article.

Keywords: *state policy, instruments, ecological safety.*

Постановка проблеми. Проблеми охорони навколишнього середовища та забезпечення високого рівня екологічної безпеки є тим чинником, під впливом якого все більше країн світу формують та реалізують свою загальнодержавну та регіональну політику. Тому одним із її завдань є вирішення наявних екологічних проблем і запобігання легітимними засобами виникненню нових, що можливо шляхом упровадження відповідних стандартів, створення системи «колективної відповідальності» за стан довкілля тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічним проблемам державної екологічної політики присвятили свої розробки В. Андронов, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, В. Кравців, О. Лазор, О. Мордвінов, Г. Серов, Л. Стасюк, Т. Тріфонова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та ін. Слід, проте, констатувати, що науковому визначенню ролі та місця зарубіжного інструментарію державної екологічної політики наразі бракує комплексності.

Постановка завдання. Тому метою дослідження є аналіз кращих зарубіжних практик щодо вироблення та застосування новаційних методів і засобів державної екологічної політики з метою аргументації напрямків їх використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Значний практичний досвід, накопичений світовою спільнотою у сфері охорони навколишнього середовища, став основою цілої низки міжнародних стандартів. За їх розробку відповідальна Міжнародна організація зі стандартизації, і вони стосуються методів контролю компонентів біосфери (повітря, вода, ґрунт).

У 90-і роки ця організація створила комплекс міжнародних стандартів як систему екологічного управління. Зокрема, стандарти серії 14000. Для цього в 1993 р. був створений Технічний комітет ISO «Екологічне управління». Система стандартів ISO 14000 розроблена на базі стандарту BS 7750, а також стандарту за системою якості продукції ISO 9000. На відміну від багатьох інших природоохоронних стандартів, остання система орієнтована не на кількісні параметри (обсяг викидів, концентрації речовини тощо) і не на технології (вимога використовувати або не використовувати певні технології, вимога використовувати «якнайкращу доступну технологію»). Основним призначенням ISO 14000 є система екологічного менеджменту – environmental management system [4]. Власне, філософія стандарту ISO 14000 полягає в такому: «через організацію високого рівня якості власного виробництва і залучення все більшого числа партнерів підвищується якість життя суспільства в цілому».

Стандарти ISO 14000 є «добровільними»; вони не замінюють законодавчих вимог, а забезпечують систему визначення того, яким чином компанія впливає на оточуюче середовище та як виконуються вимоги законодавства. Наявність сертифікату ISO 14000 зараз стає такою ж необхідною умовою для підприємств експортерів, яким раніше був сертифікат ISO 9000. Особливо важливо, коли продукція, що експортується, є сировиною для виробництва (мінеральні добрива, як сировина для сільського господарства, нафтопродукти, як сировина для виробництва упаковок, посуду та ін.).

У сучасних умовах постіндустріальне суспільство фактично сформувалося в більшості країнах Західної Європи (Німеччина, Великобританія, Австрії, Франції Норвегії, Швеції, Фінляндії та ін.), а також у США, Канаді, Японії та інших країнах світу. Воно характеризується не тільки рівнем матеріального добробуту і технічного розвитку, а й жорстким законодавством у сфері екології й охорони довкілля і, що дуже важливо, готовністю громадян дотримуватися цих законів.

Серед основоположних Директив ЄС у галузі охорони довкілля виділяють такі:

1. Директива про Доступ до Інформації затверджує право на доступ до інформації і встановлює чіткі умови того, як повинна надаватися інформація, що має відношення до охорони навколишнього природного середовища.

2. Директива про Звітність окреслює вимоги щодо регулярної звітності.

3. Директива про Оцінку Впливу на Довкілля (Директива ОВД) і Директива про Стратегічну екологічну оцінку впливу на довкілля (Директива СЕО), які спрямовані на розв'язання екологічних проблем.

4. Директива про забезпечення участі суспільства в ОВД (2003/35) підвищує прозорість і легітимність планів, програм і окремих проектів.

При цьому характерними рисами природоохоронного законодавства країн ЄС є такі:

– орієнтація на стійкий розвиток, який залежить від системи рішень і заходів, які повинні використовувати органи державної влади при реалізації природоохоронних планів дій і від законодавчих інструментів та ініціатив, встановлених регламентують правовими нормами;

– використання цілісного підходу щодо тісного зв'язку між нормативно-правовими актами в галузі охорони навколишнього середовища. Цілісний підхід означає, що в процесі прийняття деяких рішень, законом дозволено враховувати широкий спектр інтересів і поглядів, включаючи суспільні. Найкраще це проявляється у сфері планування розвитку [2].

У сучасних умовах у більшості країн світу суб'єкти господарювання змушені вести свою діяльність, з одного боку, у відповідності до норм екологічного законодавства, а з другого – за відповідного контролю з боку державних наглядових органів. Ця діяльність отримала назву екологічного аудиту, який активно застосовується в Канаді, Великобританії, Швеції, США, Нідерландах та інших розвинутих країнах.

Відзначимо, що в США екологічний аудит перетворився не просто на інструмент контролю за дотриманням закону, а й на економіко-правовий інструмент стимулювання природоохоронної діяльності підприємства [3]. Оскільки він є основою для розробки заходів превентивного характеру. Екоаудит направлений на випереджаюче виявлення екологічного правопорушення, що дозволяє керівництву підприємства вжити відповідних заходів. Екологічне законодавство в США відноситься до законів так званого «народного добробуту», тому суди вважають, що уряд не зобов'язаний доводити навмисність в діях правопорушника (у будь-якому випадку компанія повинна нести відповідальність незалежно від того, знали або не знали її співробітники всіх деталей порушення закону). Добровільне виявлення екологічних порушень, вживання заходів до їх усунення ставить компанію в більш вигідне положення – це свідчить про відповідальність і серйозність адміністрації, і санкції можуть бути пом'якшені. Відсутність щирості, навпаки, може привести до посилення санкцій. Систематичні аудиторські перевірки свідчать про відповідальність підприємства, реалізації його екологічної політики, направленої на проходження законам. Якщо підприємство до правопорушення не мало програми екоаудиту, але одразу ж приймає її і гарантує виконання, то це може пом'якшити вину і подальші санкції, а також привести до скорочення штрафів. При цьому програма не повинна носити загального характеру або бути частковою, а має включати такі позиції, як, наприклад, «додаткові витрати на охорону навколишнього середовища», «додаткові екологічні проекти» тощо. Ще в 1990 р. в США було прийнято закон про охорону навколишнього середовища від забруднень – Pollution Prosecution Act – в якому важливі повноваження надані Відділу з кримінального переслідування (Office criminal enforcement). Проте добровільно виявлені правопорушення або виправлені завдяки програмі екоаудиту допомагають уникнути розгляду в кримінальному порядку [3].

Рада Європейського Співтовариства розглядає екологічний аудит, як засіб управління, що представляє систематичну, періодичну, об'єктивну і документовану оцінку системи управління і процесів, запроваджених для охорони навколишнього середовища, а також для контролю за негативним впливом та оцінки узгодженості діяльності підприємства з екологічною політикою. Екоаудит покликаний сприяти отриманню населенням об'єктивної інформації про ступінь небезпеки конкретного підприємства, як джерела техногенної загрози. Населення, що живе в зоні дії об'єкту аудиту, має бути інформовано про стан захищеності даного підприємства від загроз зі сторони забруднених природних об'єктів. Результати аудиторської перевірки можуть бути використані адміністрацією і власниками підприємств при плануванні природоохоронної діяльності, виборі ресурсозберігаючих технологій, організації системи екологічно орієнтованого управління, що зрештою сприяє підвищенню інвестиційної привабливості.

Новаційним інструментом формування та реалізації державної екологічної політики за кордоном виступає й екологічна сертифікація, яка направлена на стимулювання виробників до впровадження сучасних технологічних процесів і випуск таких товарів, які мінімально забруднюватимуть навколишнє середовище, а метою виробника є присвоєння своїй продукції екологічного знаку. Екологічний знак присвоюється продукції, яка має певні екологічні переваги перед аналогами в межах групи однорідної продукції. Таке маркування є добровільним і може мати національний, регіональний або міжнародний масштаб. Екологічне маркування містить знаки, які не тільки апробовані на національному рівні, а й отримали широке міжнародне визнання [4]: «Блакитний ангел» (Німеччина); «Зелена рукавичка» і «Зелений хрест» (США); «Білий лебідь» (Скандинавські країни); «Екознак» (Японія); «NF-Environment» (Франція). Крім того, на всій території Європейського співтовариства діє екологічний знак «Квітка Європи», або «Зоряна маргаритка».

Слід зазначити, що принципи екологічної сертифікації в ЄС засновані на превентивних заходах, оскільки завжди простіше попередити забруднення, ніж ліквідувати його наслідки. У результаті критерії безпеки продукції, що визначають ефективність сертифікації, повинні перевищувати за своїм змістом параметри оцінки, які закладені в стандартах.

Важливим інструментом державної екологічної політики в країнах світу є також екологічне оподаткування. Воно в країнах – членах ОЕСР і ЄС, представляє собою систему, в якій податки (платежі) об'єднуються в основні чотири групи у відповідності з базою оподаткування: 1) енергетичні (включаючи податок на двоокис вуглецю); 2) транспортні; 3) податки на забруднення (включаючи податки на відходи і податки на продукти, що забруднюють навколишнє середовище); 4) ресурсні податки – платежі за природні ресурси (включаючи нафту і газ). Наразі в країнах – членах ОЕСР і Євросоюзу обкладенню екологічним податком підлягають дії юридичних і

фізичних осіб, що спричиняють своєю діяльністю негативні наслідки, які приводять до погіршення стану навколишнього середовища [1].

У цілому, у розвинутих країнах механізм залучення засобів комерційних, приватних і державних структур для охорони природи і раціонального природокористування перетворився на ефективний економічний механізм управління екологічним ризиком, що доповнює традиційні механізми регулювання природокористування. При цьому регулювання охорони природного середовища супроводжується і підкріплюється системою економічного стимулювання приватного капіталу, що заохочують до виконання нових законодавчих норм. Це і пряма дотація очисних та інших видів обладнання, і будівництво міських та районних водоочисних споруд, які позбавляють підприємства від відповідних витрат, пільгове цільове кредитування приватного сектора, і система податкових пільг. Паралельно із стимулюванням відпрацьовуються також і важелі примусу, які застосовуються до порушників цілісності природного оточення. У першу чергу це заборона виробництва, будь-яких хімічних речовин, що володіють підвищеною токсичністю, вимога про припинення викидів у навколишнє середовище залишкових продуктів в місцях і районах, де склалося критичне становище з точки зору стану навколишнього середовища. У деяких країнах для забруднюючих середовище підприємств встановлюється обов'язок виплачувати в бюджет прогресивний податок за «наднормативні» викиди забруднюючих та інших шкідливих речовин [2].

Лейтмотивом розвитку різних країн світу останніх десятиліть стало розуміння того, що тільки побудова «зеленої» екологічноорієнтованої економіки, а, відтак, і державної політики, відповідає основним вимогам та запитам суспільства і є єдино можливим шляхом виживання людства у довгостроковій перспективі.

На наш погляд, побудова «зеленої» екологічної економіки має стати стратегією розвитку будь-якої країни світу (у т. ч. України) в довгостроковому періоді, а починати потрібно вже сьогодні. Загальновідомий факт, що якщо в «зелену економіку» щорічно вкладатиметься \$1,3 трлн. (2% від світового ВВП), до 2050 р. не тільки збільшаться запаси відновлюваних ресурсів, але й покращаться показники соціально-економічного розвитку світової економіки. У протилежному випадку – найнебажанішому, до 2050 р. на 7,5 млн. кв. км скоротиться площа території з природними ресурсами за умови нинішнього їх використання.

Висновки. Проблема забезпечення екологічної безпеки є глобальною. Розвинуті країни світу виробили інструментарій державного управління навколишнім середовищем, який передбачає застосування екологічно орієнтованих методів і засобів державного управління. До них відноситься таке: прийняття законів, спрямованих на захист природного середовища; запровадження системи стимулювання підприємств щодо дотримання законодавчих норм (податкові пільги та пільгове цільове кредитування); заохочення вико-

нання екологічного законодавства за допомогою екологічного аудиту й екологічного страхування; запровадження екологічної сертифікації продукції тощо. Серед указанного інструментарію міжнародні стандарти посідають ключове місце. Для використання міжнародного досвіду в Україні необхідно розробити і ввести в дію вітчизняні стандарти, які представляють собою автентичні тексти міжнародних стандартів ISO серії 14000.

Список використаних джерел

1. Веклич О. Приведение экологических налогов к стандартам ЕС может дать до 8% доходов бюджета [Электронный ресурс] // О. Веклич. – Режим доступа: <http://zn.ua/.../privedenie-ekologicheskikh-nalogov-k-standartam-es-mozhet-dat>.

2. Заключний звіт з науково-дослідної роботи «Проведення аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-ecopolit/NDR%20regionalna%20politika%202013.doc>.

3. Серов Г. П. Экологический аудит : учеб.-практ. пособ. / Г. П. Серов. – М. : Экзамен, 2000. – 78 с.

4. Трифонова Т. А. Экологический менеджмент : учеб. пособ. / Т. А. Трифонова, Н. В. Селиванова, М. Е. Ильина. – Владимир : Из-во Владим. гос. ун-та, 2003. – 291 с.