

УДК 353:504

*В. О. МАРТИНЕНКО*

## **ДОСВІД КРАЇН ЄС ЩОДО СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано досвід країн Європейського Союзу щодо механізмів управління у сфері охорони природного середовища та можливості цього - застосування в Україні.*

*Experience of countries of European Union is analysed in relation to the machineries of management in the sphere of guard of natural environment and possibility of its application in Ukraine*

Тривалий час економіка України розвивалася з величезними структурними диспропорціями. Неефективна економічна система створювала умови нерационального використання ресурсів та надмірного споживання енергії враховувала вартості природних ресурсів, не заохочувала до її збереження та заощадливого використання й була орієнтована лише на виробництво та валові показники. Ці та інші чинники, зокрема низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря і земель, нагромадження в дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів виробництва. Природно що за таких умов вагомим значення набуває пошук оптимальних взаємозв'язків між економікою та навколишнім середовищем, між задоволенням потреб суспільства та захистом довкілля.

Вихід із екологічної кризи, що склалася в Україні, слід шукати в екологічному оновленні устаткування, інфраструктури виробництва, в реформуванні системи управління охороною навколишнього природного

середовища, удосконаленні законодавчо-правового та економічного механізмів регулювання виробничої діяльності юридичних і фізичних осіб щодо охорони, використання природних ресурсів та їх відходів. Проте формування ефективної системи управління охороною довкілля неможливе без досконалого вивчення зарубіжного досвіду: порівняльного аналізу даних, виявлення специфічних особливостей і причин, які визначають вибір конкретних механізмів управління.

Для України вартим уваги, на наш погляд, видається досвід країн Європейського Союзу, які докорінно змінили як саму систему державного управління охороною природного середовища, так і переглянули співвідношення компетенції органів управління різного рівня.

До зарубіжного досвіду управління в галузі охорони природного середовища як до "ключа" вирішення вітчизняних проблем у цій сфері звертається багато українських вчених, серед яких Б. Данилишин, Г. Білявський, О. Лазор, В. Шевчук, О. Веклич, Т. Галушкіна, В. Лук'янихін та ін. Проте, незважаючи на значну кількість публікацій, проблема розроблення ефективних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні потребує подальшого опрацювання.

Тому метою дослідження даної роботи є аналіз досвіду країн ЄС щодо покращання екологічного стану навколишнього середовища і можливість застосування його для вдосконалювання вітчизняної системи управління охороною довкілля.

Протягом кількох десятиліть на екологічному міжнародному рівні вже окреслилася чітка тенденція вирішення багатьох екологічних проблем, яка представляється нам цінною у зв'язку з тим, що і наша держава, і більшість зарубіжних країн мають багато схожих проблем, пов'язаних із врегулюванням природокористування та природоохоронної функції держави. Оцінюючи ефективність прийнятих зарубіжними країнами тих або інших рішень у сфері управління охороною навколишнього середовища, легше уявити собі проблеми, що можуть виникнути при застосуванні аналогічних методів державного регулювання в Україні, а отже, визначити найбільш перспективні для нас

напрямки вдосконалювання вітчизняної системи управління оздоровленням довкілля.

Сьогодні, за оцінками В. Тарановського, тільки у країнах Європейської Союзу налічується понад 150 різних механізмів управління охороною довкілля, які поділяються на адміністративні, економічні, ринкові і засновані на активній участі громадськості і [5]. Очевидно, що всі держави застосовують на своїй території ті механізми управління, що оптимально пристосовані до сформованої в країні ситуації.

Аналіз наукової літератури показав, що в останні роки в управлінні процесами охорони довкілля в країнах західної Європи важливою, на наш погляд стала тенденція, підтримувана багатьма фахівцями щодо звуження прямого державного управління в природоохоронній сфері і поступового переходу до більш широкого використання ринкових механізмів управління та механізмів управління, що дозволяють активізувати участь громадян і підприємств в охороні навколишнього середовища.

Найбільш широко розповсюдженими механізмами управління природоохоронною діяльністю, що застосовуються в європейських країнах, є економічні:

- екологічні платежі, такі як платежі за забруднення атмосферного повітря, водних ресурсів, шумове забруднення, утилізація відходів тощо. Ці платежі впроваджуються практично у всіх країнах Європейського Союзу і в сучасних умовах екологічні платежі розглядаються в якості одного з основних інструментів для боротьби з промисловим забрудненням;

- платежі за споживання водних, мінерально-сировинних, земельних і рибних ресурсів. Широке застосування таких платежів цілком відповідає прийнятій в даний час на Заході концепції, яка припускає, що найбільш ефективною стратегією охорони природи є не боротьба з уже виниклим забрудненням навколишнього середовища, а попередження виникнення забруднення на початкових стадіях процесу виробництва шляхом стимулювання виробників до максимально ефективного і раціонального використання ресурсів,

зокрема, за допомогою впровадження маловідходних технологій. Відповідно до цієї концепції управління використанням природних ресурсів має пріоритетне значення порівняно з контролем забруднення;

- система застав, що являє собою систему надбавок до роздрібних цін на товари, утилізація яких доцільна для періоду експлуатації. Система застави застосовується у більшості країн Європейського Союзу (Франції, Німеччині, Італії, Фінляндії, Австрії, Великобританії і багатьох інших країнах) при формуванні цін на використання беззаставної тари. У Швеції система застави використовується при продажу автомобілів. Завдяки цим заходам, більше 90 % реалізованих у Швеції автомобілів згодом здається на утилізацію;

- система пільгових кредитів і субсидій, що видаються, як правило, на конкурсній основі для вирішення різних природоохоронних програм. У деяких країнах фірмам надаються субсидії, якщо ці компанії відмовляються від застосування пестицидів і отрутохімікатів. В останні роки в країнах Західної Європи намітилася тенденція до відмови від державних субсидій при реалізації добрив. У минулі роки часткове субсидування покупки добрив розглядалося в яюсгі одного із ефективних заходів підтримки аграрного сектора. Тепер же відмова субсидіювати споживання добрив сприймається як спосіб, за допомогою якого можна зберегти ґрунти від забруднення внаслідок надмірного використання добрив і заохотити біологічні методи збільшення врожайності;

- податки за шкідливу продукцію (різні види пального, тару, міндобрива, пестициди, миючі засоби тощо);

- 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.

Так, у Франції, Німеччині, Італії, Фінляндії, Австрії, Великобританії! низці інших країн введено податки на мастильні масла, сиру нафту і нафтопродукти [2]. Цей податок регулює збір, зберігання і утилізацію використаних масел. У Норвегії і Швеції введено податок на мінеральні добрива і пестициди. У

Нідерландах на цей час 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 і відшкодування збитку, субсидування впровадження передових прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування розміщення хімічних відходів.

Низка країн ЄС установлюють вимоги до рециркуляції металів, мета яких - формування ринку вторинних ресурсів. Для виконання цих вимог виробники будуть розробляти матеріали й технології для рециркуляції, що в цілому зменшить екологічний вплив. Непряме керування здійснюється за допомогою економічних важелів. Засобами непрямого контролю є різні збори, мита, податки, пільги, субсидії, засоби фінансового впливу тощо. Наприклад, в Австрії існує інвестиційна премія за капітальні вкладення в охорону навколишнього середовища. У Нідерландах на 10 -15 % знижене оподаткування інвестицій у зниження забруднення навколишнього середовища [5]. В Іспанії на інвестиції, які направляються на дослідницьку діяльність по моніторингу й запобіганню забруднення навколишнього середовища, діють податкові пільги, що дозволяють направляти на дані цілі до 30 % всієї інвестиції. Для стимулювання приватних інвестицій в природоохоронну сферу в країнах ЄС використовують механізми прискореної амортизації, який дозволяє знизити податкові платежі корпорацій, стабілізують їх фінансове положення і знижують ризик, пов'язаний з використанням нової техніки.

Так, у Німеччині діє система прискореної амортизації очисних споруд і обладнання, а також обладнання, що дозволяє знижувати шумове забруднення. Рівень прискореної амортизації становить 60 % в перший рік і 10 % в подальші чотири роки, в той час як загальноприйнята норма становить 6,67 %. Введення прискореної амортизації в зарубіжних країнах сприяло найшвидшому накопиченню капіталу для оновлення морально застарілої техніки і переходу на обладнання, що мінімально шкодить навколишньому середовищу. Для очисного

обладнання у Великобританії, ФРН передбачений п'ятирічний термін амортизації. У Франції 50 % очисного обладнання амортизується за один рік, в Італії до 45 % обладнання - за три роки [ 1 ].

Окрім вище наведених економічних механізмів у Західних країнах використовують таку їхню форму, як задаток. Схеми повернення задатку отримали широке розповсюдження в європейських країнах по відношенню металевих склянок, скляних пляшок і пластмасової тари і є приклади їх використання стосовно люмінісцентних ламп, автомобільних акумуляторів і автомобільних кузовів.

Джерелом фінансових зборів природоохоронного призначення можуть бути частина податків, зборів, штрафів за порушення природоохоронного законодавства, які акумулюються в спеціальних екологічних фондах підприємств і використовуються на фінансування природоохоронних розробок, екологічних програм, компенсацію нанесеного збитку. Такий досвід накопичений у Німеччині, Польщі, Франції, Нідерландах. При цьому ставки податків, зборів і платежів, як правило, пов'язані з рівнем фактичного забруднення.

Прикладом організаційних природоохоронних механізмів при ринкових відносинах може слугувати екологічне управління, широко застосовуване в країнах ЄС на базі "баббл-принципу". Сутність його полягає в тому, що для групи підприємств-забруднювачів законодавчо встановлюється загальний ліміт викидів. Якщо одні підприємства зуміли знайти ефективні способи знешкодження відходів і їхні викиди стали нижче регіонального нормативу, то інші підприємства можуть за певну плату придбати в них право на викид понад середній рівень, але в рамках регіонального нормативу [2; 3]. Як правило, цей метод використовується при регулюванні якості атмосферного повітря в межах визначеної території. При застосуванні такого методу управління необхідної якості навколишнього середовища вдається досягти з мінімальними для суспільства витратами.

У той же час, як підкреслюють багато дослідників, систематичне використання економічних заходів в галузі охорони навколишнього середовища тільки починається, їхня ефективність підвищується при використанні в

комплексі з адміністративно- правовими методами природоохоронного управління, доповнюючи, а не змінюючи їх.

Наприклад, для Німеччини, незважаючи на тенденцію, що намітилася в більшості країн до розширення застосування непрямих економічних механізмів управління, як і раніше характерна прихильність до правових механізмів управління охороною навколишнього середовища [7]. На думку деяких вчених, економічні механізми управління в німецькій системі не відіграють центральної ролі, а тільки слугують доповненням стосовно діючих правових її норм. Зокрема, одним із підтверджень високого ступеня ефективності правових механізмів управління у ФРН є такий факт, що після прийняття в середині 1980-х рр. Нової редакції Закону України "Про охорону атмосферного повітря", яким передбачалося різко підвищити технічні вимоги до роботи очисного устаткування і складу викидів, обсяг інвестицій у будівництво очисних споруд збільшився у ФРН більш ніж в два рази [8].

До порівняно нових і ефективних заходів стимулювання виробництва екологічно чистої продукції можна віднести екологічне маркування продукції, екологічну сертифікацію підприємства, екологічне ліцензування. Екологічне маркування є рекламним засобом, що стимулює збут екологічно чистих товарів, що робить їх більше конкурентноспроможними порівняно з немаркованими, підвищує попит на них. Це дає можливість виробникам підвищувати ціну на ці види товарів, компенсуючи підвищені витрати на їх екологізацію. Екомаркування істотно впливає на величину імпорتنих мит, знижуючи їх.

В останні роки у світову фінансову практику увійшли товарообмінні угоди "борги за природу" ("debt-for-nature swaps") [7]. Суть їх полягає в тому, що банк або зацікавлена група захисників природного середовища викуповує (або отримує назавжди) у кредитора за значно нижчою ціною частину зовнішнього боргу якої- небудь країни, що розвивається і яка виплатити цей борг уже не зможе. Потім дана сума передається в Центральний банк зайомника і використовується на проведення природоохоронних заходів у країні, яка

звільнилася від боргу. Списання боргів в обмін на заходи по захисту оточуючого середовища практикує Німеччина.

Викладений вище зарубіжний досвід свідчить, що в перспективі розвиток ринкових відносин і конкуренції приведе до значного підвищення рівня виробництва, стимулювання енерго- і ресурсозбереження, структурної перебудови економіки України. Це дозволить суттєво зменшити рівень забруднення довкілля. Однак у перехідний період, коли ринкові відносини ще не стали домінуючими, на озброєння слід взяти принципи розумних компромісів між необхідністю дотримання екологічних вимог і економічною мотивацією господарської діяльності. При цьому потрібно виходити з того, що природні ресурси є одним із основних факторів виробництва, більше того, одним із джерел національного багатства України, тому й ставлення до них має бути відповідним, бережливим і екологічно орієнтованим на всіх стадіях виробничого процесу:

Таким чином, досвід реалізації організаційно-економічного механізму державного управління охороною природного середовища європейських країн заслуговує на подальше вивчення і застосування в практичній діяльності відповідних міністерств і відомств, інших органів виконавчої влади і місцевого самоврядування нашої держави. Це сприятиме більш ефективному, екологічнобезпечному використанню природно-ресурсного потенціалу та забезпеченню сталого соціально-економічного розвитку України.

#### Література:

1. Жуковский А.Ю., Акуленко В.И. Экономический фактор в развитии региональных экологических систем // Вісник СумДУ. -2001. -№ 2. - С. 146 - 149.
2. Маликова О.И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германии // Вестник Московского университета. Экономика. 2001. - № 1. - Сер. 6.-С. 71 - 82,
3. Мищенко В. Концепция платного природопользования в Украине // Экономика Украины. -1993. - № 7. - С. 68 - 73.



4. *Поддубный И.А., Слюсаренко В.К.* Международная эколого-экономическая деятельность: Учебн. пособие. - Х.: ИД"ИНЖЭК", 2005.-200 с.

5. *Сахаев В.Г., Шевчук В.Я.* Економіка і організація охорони навколишнього середовища. - К.: Вища шк., 1995.-272 с.

6. *Уварова О.М.* Роль экологического налогообложения в бюджетной системе Украины // Вісник СумДУ. - 2004. - № 5. С. 185 - 190.

7. *Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung / Zimmermann H. (Hrsg.).-Bonn, 1993.-S. 1.*

*Michaelis P.* Oronomische Aspekte der Abfallgesetzgebung/-Tubingen, 1993.- S. 12.