

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 321:351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.32>

В. Г. Маргасова

д.е.н., професор,
професор кафедри економіки, обліку та оподаткування
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто основні підходи та інструменти, що використовуються провідними країнами світу при реалізації державної політики екологічної безпеки. Доведено значущість публічного управління в реалізації політики екологічної безпеки в умовах активізації процесів євроінтеграції та переходу на міжнародні стандарти державного регулювання сферою екології та охорони природних ресурсів та навколишнього середовища. Сучасний стан системи національної безпеки України, викликаний російською агресією, вимагає швидких змін в державній безпековій політиці, в т.ч. її екологічної складової, що може бути забезпечено, в тому числі, за допомогою дієвих механізмів публічного управління. Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду державного управління екологічною безпекою на основі дослідження основних інструментів та підходів з метою ефективного їх впровадження в умовах зростаючих зовнішніх загроз. Акцентовується увага на необхідності системного впровадження зарубіжного досвіду публічного управління у вітчизняну практику управління екологічною безпекою. Визначено пріоритетні інструменти забезпечення екологічної безпеки у розвинених країнах із їхнім поділом на інструменти прямого та непрямого впливу. Обґрунтовано необхідність поєднання екологічного та економічного аспектів при розробці державної політики екологічної безпеки, що має відбуватись одночасно із залученням у даний процес громадськості та органів місцевого самоврядування. Виокремлено основні форми екологічної безпеки в контексті публічного управління. Зазначено, що забезпечення екологічної безпеки у зарубіжних країнах здійснюється під впливом економічних, інституційних та організаційних факторів, що є формуючими для системи публічного управління. Економічна та організаційні складові публічного управління екологічною безпекою передбачають використання економічних інструментів та реалізацію децентралізованих програмних заходів. Інституційна складова публічного управління екологічною безпекою включає нормативно-правове регулювання та формування нових інститутів влади.

Ключові слова: державне управління, екологічна безпека, екологічне регулювання, інструменти державної екологічної політики, публічне управління.

Постановка проблеми. Розвиток промислового виробництва, активізація наукових досліджень та розробок, з одного боку, сприяло прогресивному розвитку як економіки, так і соціальної сфери, проте спричинило негативний вплив на стан

екології та навколишнього середовища у вигляді виснаження природних ресурсів, підвищення ризику кліматичних катаклізмів, погіршення стану здоров'я населення. Дослідження проблеми управління екологічною безпекою в умовах становлення публічного управління набуває значної актуальності в умовах активізації процесів

євроінтеграції та переходу на міжнародні стандарти державного регулювання сферою екології та охорони природних ресурсів та навколишнього середовища. Значущість та важливість вивчення досвіду провідних країни та реорганізація процесів державного управління у зазначеній сфері також обумовлені основними постулатами Євроінтеграційної Угоди, підписаною Україною з Європейським Союзом у 2014 році.

Аналіз досліджень та публікацій.

Провідні дослідники в галузі екологічної безпеки, такі, як І. Андрушук [1], О. Васюта [2], О. Драган [3], В. Мартиненко [4], Ю. Хвесик [5] схиляються до спільної думки про глобальне значення розв'язання зазначених проблем, при цьому актуальності набуває теоретичний аспект з орієнтацією на розробку міжнародних та міждисциплінарних теорій. Більшість сучасних дослідників схиляється до визначення екологічної безпеки у глобальному аспекті, визначаючи її транскордонність.

Нові загрози національній безпеці України, викликані російською агресією, визначають пріоритетність швидкого реагування, що є неможливим без відповідних змін у системі державного управління забезпеченням національної безпеки, в тому числі її екологічної складової. За таких умов найбільш актуальною стає проблема реформування системи державного управління екологічною безпекою та розробки політики екологічної безпеки держави із врахуванням провідного досвіду на засадах публічного управління, що на даний час недостатньо висвітлено у публікаціях провідних дослідників.

Мета статті – аналіз зарубіжного досвіду державного управління екологічною безпекою на основі дослідження основних інструментів та підходів з метою ефективного їх впровадження в умовах зростаючих зовнішніх загроз.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на глобальність та значущість проблеми, формування системи забезпечення екологічної безпеки на державному рівні значного розвитку набула після 1960-х років, коли її дослідженням зайнялись не лише науковці із природничих наук, а і економісти, а пізніше управлінці. На той час активний

розвиток промислового виробництва, зростання споживання природних ресурсів призвело до зростання антропогенного навантаження, що у найкоротший термін потребувало державного втручання. Саме тоді екологічні проблеми та питання екологічної безпеки держави та суспільства стають об'єктом державної політики. Одночасно із цим відбувалось розробка та впровадження нових економічних та управлінських методів та підходів подолання екологічної кризи. Як було зазначено у Програмі ООН із навколишнього середовища, 70% викидів та забруднень можливо попередити за рахунок своєчасного використання обґрунтованих адміністративних та економічних інструментів. Реалізація стратегії безпечного виробництва робить внесок у охорону навколишнього середовища, в той же час вирішує проблеми фінансового забезпечення підприємства. У зв'язку з цим у світі стратегію більш чистого виробництва називають взаємовигідною стратегією [6].

Роль екологічної безпеки полягає у багатоаспектності її забезпечення та різноманітності тих загроз, які впливають на екосистему як місце існування людини, необхідності формування екологічної культури суспільства. Як зазначають окремі дослідники, «система забезпечення екологічної безпеки, поєднуючи правові, організаційні, економічні, політичні заходи, що реалізуються державою, актуалізує посилення ідеологічного спрямування, зокрема, вдосконалення основ екологічної культури, розвиток екологічної освіти» [7].

Вперше засади політики екологічної безпеки почали формуватись у США у середині минулого століття. На той час основну проблематику державноуправлінських процесів в цьому напрямку складали виключно дослідження якості повітря і води. Проте пізніше екологічна безпека у політиці США почала розглядатись невід'ємно від політики національної безпеки. Обґрунтування даної концепції, з точки зору американських дослідників, полягає в наступному:

1) глобальна екологічна криза становить таку ж небезпеку, як традиційні військові загрози;

2) загострення екологічної ситуації у різних регіонах світу стає причиною соціальної та політичної нестабільності, міждержавних протиріч та насильницьких конфліктів;

3) тенденція до скорочення зовнішніх силових загроз національній безпеці змушує чіткіше визначити об'єкт несилових загроз, які відрізняються від такого в традиційній стратегії забезпечення національної безпеки (національний суверенітет, цілісність та незалежність держави) і включає життєво важливі екологічні, політичні та соціальні інтереси американської держави та її громадян [8].

Починаючи із 70-х років ХХ століття країни Західної Європи почали використовувати програмний підхід до управління захистом природного середовища з акцентом на розробку спеціальних програм охорони природи на засадах ідеї сталого розвитку. За цих умов екологічні та економічні цілі державного управління в динаміці збігаються, що стало основою для розробки принципів нормативно-правового регулювання у сфері охорони природи європейських країн.

Нові завдання екологічної безпеки, що постали перед США паралельно із виникненням в тому числі і загрози бактеріологічної зброї, стали основою для розширення фокусу державної політики екологічної безпеки. Відбулась трансформація мети, орієнтованої на захист навколишнього середовища, на глобальну ціль, пов'язану із забезпеченням збалансованого сталого розвитку. Специфіка реалізації поставленою мети полягає у широкому залученні громадянського суспільства, а саме активізації громадських екологічних рухів. Значного розвитку набув екологічний контроль та аудит як один із дієвих інструментів державного екологічного управління. Пріоритетні заходи з охорони навколишнього середовища та питань екологічної безпеки розробляються Агентством з охорони природи із наступним делегуванням кожному штату повноважень щодо розробки конкретних заходів щодо їх реалізації.

Орієнтація на розвиток підходів до управління екологічною безпекою як складовою державного управління на

початку 70-х років мала розповсюдження у провідних європейських країнах, таких, як Великобританія, Німеччина, Франція з метою управління охороною навколишнього середовища, проте фокус державних інструментів впливу – економічний вплив природоохоронних заходів з метою зниження фінансового ризику екологічних проєктів. Передумовою активізації розвитку політики екологічної безпеки у країнах Європейського союзу (ЄС) стало усвідомлення глобальних екологічних проблем та визнання їхньої пріоритетності. Постанови Ради ЄС мають чинність закону та обов'язкові виконання державами – членами ЄС. На відміну від директив норми постанов мають безпосередню дію їх включення до національне законодавство не обов'язкове. Однак природно, що внаслідок ухвалення ЄС таких постанов національне законодавство країн ЄС так чи інакше підлягає зміні.

Поширеним інструментом державного впливу є екологічний аудит. Наприклад, комерційні банки багатьох країн до початку 90-х років. стали використовувати програми екологічного аудиту для видачі позик своїм позичальникам Всесвітній банк (МБРР) та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) для оцінки господарську діяльність кредитованих ними організацій і сьогодні використовують екологічний аудит. У МБРР спеціальний підрозділ – Operation Evaluation Division – займається оцінкою інвестиційних об'єктів на стадії експлуатації [9].

Концепція політики екологічної безпеки у Німеччині була висунута у 70-х роках ХХ ст. При цьому істотну роль у реалізації вказаної державної політики у Німеччині відіграють державні природоохоронні органи. Так, Міністерством навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Umweltbundesamt (UBA) видаються спеціальні посібники для здійснення більш раціональної та об'єктивної оцінки впливів компаній на навколишнє середовище. Оцінка екологічної безпеки може проводитися на рівні федеральних земель та всієї країни в цілому.

У Франції діє Кодексом охорони довкілля Франції, направленість якого – збереження здорових екологічних умов, перш за все на

основі проведення екологічного контролю. Вперше питання комплексної охорони навколишнього середовища було поставлено у 1969 році, що на державному рівні супроводжувалось створенням міжвідомчої комісії та розробкою відповідних заходів та пріоритетів державної екологічної політики. Державне фінансування запланованих заходів розпочалось із 1970 р. В цьому ж році було створено Вищий комітет з охорони навколишнього середовища, уповноважений координувати роботу міністерств у галузі природокористування. У 1971 році було створено профільне Міністерство. У своїй роботі Міністерство використовує апарат інших міністерств та здійснює екологічний контроль безпосередньо на місцях, має уповноважених представників у містах та селах.

У Великій Британії значна кількість інструментів управління економічною безпекою реалізується на мікро рівні, а рамках екологічного менеджменту підприємств. Великобританія була однією з перших, хто розробив стандарти з екологічного менеджменту – British Standard for Environmental management (Стандарт BS 7750) і екологічного аудиту у 1992 році. Незабаром перший європейський стандарт став національним стандартом решти європейських країн [9].

Використання економічних інструментів управління екологічною безпекою дає змогу об'єднати їх у наступні групи в залежності від впливу:

а) інструменти прямого впливу на забезпечення екологічної безпеки (бюджетне

фінансування, субсидії за відсотками за кредит, реалізація екологічних проектів на засадах публічно-приватного партнерства;

б) інструменти непрямого впливу: зниження податкового навантаження для тих промислових підприємств, що реалізують заходи із забезпечення екологічної безпеки на макrorівні. Як правило, зниження екологічних платежів та зборів виступає додатковим джерелом одержання прибутку підприємством з метою подальшого інвестування у екологічні проекти.

Узагальнимо найбільш поширені інструменти державної політики забезпечення екологічної безпеки у таблиці 1.

Як показує досвід провідних країн, державну політику в сфері екологічної безпеки за сучасних умов доцільно реалізувати у наступних формах:

- торгівля «надлишками» скорочення викидів в атмосферу;
- продаж прав на промислові викиди;
- використання бюджетних трансфертів та пільгове кредитування під будівництво очисних споруд та розробку ресурсо- та енергозберігаючих технологій;
- використання прогресивної ставки оподаткування прогресивне зі зростанням концентрації токсичних відходів у навколишньому середовищі;
- фінансування досліджень у сфері еко-техніки та еко-технології;
- впровадження пільгового екологічного страхування [4].

Зазначені заходи свідчать про необхідність консолідації екологічного та економічного аспектів при розробці державної

Таблиця 1

Основні інструменти державної політики забезпечення екологічної безпеки

Вид економічного інструмента	Дія інструмента на екологічну безпеку	
	Пряма	Непряма
Плата за негативний вплив на навколишнє середовище		+
Платежі за використання природних ресурсів		+
Екологічний збір		+
Плата за користування водним об'єктом		+
Надання бюджетних інвестицій	+	
Земельний податок		+
Надання державних гарантій		+
Надання пільгових позик	+	
Інвестиційні кредити	+	
Фінансування на засадах публічно-приватного партнерства	+	

Джерело: узагальнено за [8;9]

політики екологічної безпеки, що має відбуватись одночасно із залученням у даний процес громадськості та органів місцевого самоврядування.

Формування системи екологічної безпеки на засадах публічного управління, поглиблення відносин публічності між суспільством та органами державної влади відповідає сучасній концепції загальносвітового процесу розвитку. Базисом зазначеної траєкторії розвитку виступає поєднання державного управління та місцевого самоврядування у розв'язанні задач загальнодержавного розвитку. Саме і цьому контексті найчастіше трактується феномен публічного управління, яке вперше з'явилося у дослідженнях Д. Кілінга [10, с.160]. Спроможність публічного управління вирішувати проблеми у сфері екологічної безпеки доводиться його спроможністю вирішувати питання «...контролю, керівництва, планування, організаційного та інформаційного забезпечення» [11, с. 237]. В сучасних умовах механізми реалізації державної політики управління екологічною безпекою у провідних європейських країнах є складовими системи механізмів публічного управління. Врахування аспекту публічного управління дає

можливість виокремити наступні форми екологічної безпеки (рис. 1).

Забезпечення екологічної безпеки у зарубіжних країнах здійснюється під впливом економічних, інституційних та організаційних факторів, що є формуючими для системи публічного управління. Значення екологічної безпеки полягає у багатоаспектності даного явища, де політична складова має на меті сформувати концепцію публічного управління екологічною безпекою, що є результатом трансформації владних відносин. Змістом економічної та організаційної складової публічного управління екологічною безпекою є економічні інструменти (бюджетне фінансування, виділення кредитів тощо), а також нормування гранично допустимого забруднення, реалізація програмних заходів із охорони навколишнього середовища, проведення, екологічної експертизи, екологічної сертифікації, моніторингу, заходів з контролю та екологічного аудиту.

Інституційна складова публічного управління екологічною безпекою передбачає, перш за все, нормативно-правове регулювання, формування нових інститутів влади з метою регулювання суспільних

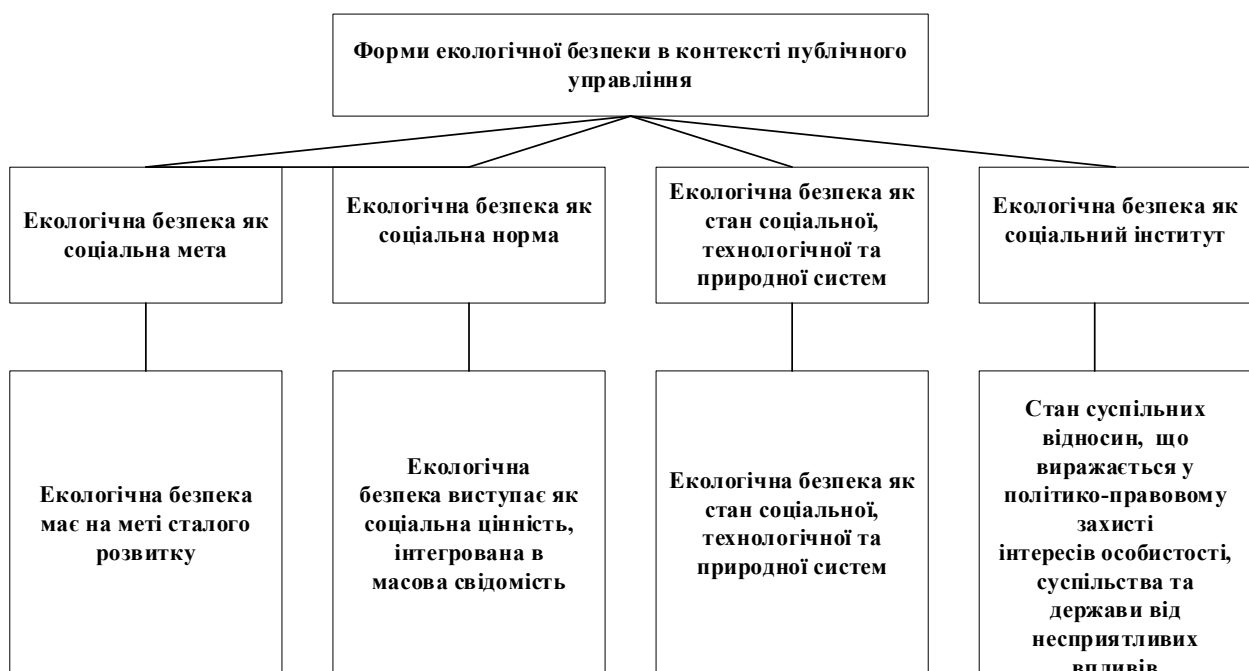


Рис. 1. Форми екологічної безпеки в контексті публічного управління

Джерело: розробка автора

відносин у цій сфері. У політиці забезпечення екологічної безпеки політичні, соціальні, економічні та інші інтереси так само, як і духовні, і політичні цінності грають двояку роль. З одного боку, це суттєва, стрижнева складова самої політики забезпечення екологічної безпеки, з іншого – це пріоритетний об'єкт захисту [9].

Висновки. Дослідження досвіду провідних країн в управлінні екологічною безпекою дає можливість відзначити її пріоритетність, що обумовлено наступними аспектами:

1) державна політика у сфері екологічної безпеки формує матеріальний базис для середовища функціонування суспільства. В якості середовища виступає довкілля живої та неживої природи та його окремі елементи (природні ресурси та природні феномени, відносини між людьми з приводу користування та використання зазначених об'єктів, що утворює підґрунтя для правового регулювання відносин у галузі взаємодії людини з навколишнім середовищем);

2) у рамках системи екологічної безпеки реалізується екологічна функція держави.

Для зарубіжних країн характерне поєднання різноманітних методів екологічного регулювання. Це дозволяє державам проводити комплексну еколого-економічну політику, яка охоплює всі рівні та сфери природокористування. В даний час роль екологічної безпеки має стати пріоритетною, оскільки рівень екологічної культури та екологічної освіти суспільства безпосередньо пов'язаний з ефективністю здійснення режиму безпеки середовища людського проживання.

Таким чином, екологічна безпека має бути засобом об'єднання в єдине безпечний стан природного екологічного середовища та антропогенних об'єктів, де найчастіше виникають протиріччя. Вирішити цю суперечність може науково-обґрунтована концепція екологічної безпеки на засадах публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Андрощук І.В. Аналіз міжнародного досвіду застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики в

Україні. *Гідрологія, гідрохімія і гідроекологія* : Науковий збірник. Луцьк : РВВ Луцького ДТУ, 2012. Том 4. С. 13–17.

2. Васюта О.А. Проблеми екологічної стратегії України в контексті глобального виміру. Тернопіль: «Гал-Друк», 2001. 228 с.
3. Драган О. І. Аналіз зарубіжного досвіду інвестиційно-інноваційного забезпечення державної екологічної політики. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Зб. наук. праць. К., 2011. № 2. URL : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2011_2/7.pdf
4. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/pdf>.
5. Хвесик Ю.М. Досвід реалізації організаційно-економічного механізму управління природокористуванням в США. *Регіональна економіка*, 2001. № 1. С. 140–146.
6. Facts and figures on the environment: from environmental taxes to water resources. *Environmental statistics in Europe*. 2010. № 189. URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en>
7. Екологічна безпека в європейських країнах: методи економічного регулювання й досвід для України: наукова доповідь [В. С. Кравців, П. В. Жук, Ю. І. Стадницький та ін.]; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; [наук. ред. В.С. Кравців]. Львів, 2020. 97 с.
8. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики». Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/840/>
9. Dickie I. UK Environmental-Economic Consequences of Decoupled CAP Payments. *Sustainability in Agriculture*, 2005. Vol. 21. Cambridge : The Royal Society of Chemistry. P. 70.
10. Keeling D. *Management in Government* [Text]. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
11. Shaposhnykov K., Holovko O. State Regulation and Governance in the field of Small Entrepreneurship. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. Vol. 5 No 4. Pp 236 – 242.

Marhasova V. Foreign experience of the environmental safety policy implementation in the context of public management

The article examines the main approaches and tools used by the world leading countries in the implementation of the state environmental security policy. The importance of public management in the implementation of environmental security policy in the conditions of the European integration processes activation and the transition to international standards of state regulation in the field of ecology and natural resources protection has been proven. The current state of the national security system of Ukraine, caused by russian aggression, requires rapid changes in the state security policy, including its ecological component, which can be ensured, including, with the implementation the effective public management mechanisms. The purpose of the article is to analyze the foreign experience of state management of environmental security based on the study of the main tools and approaches with the aim of their effective implementation in the conditions of growing external threats. Emphasis is placed on the need for systematic introduction of foreign public management experience into the domestic practice of environmental safety management. The priority tools for ensuring environmental safety in developed countries have been defined according to their division into direct and indirect influence tools. The necessity of combining ecological and economic aspects in the development of the state policy of environmental safety has been substantiated. It should occur simultaneously with the involvement of the public and local self-government bodies in this process. The main forms of environmental security in the context of public administration have been highlighted. It has been noted about the provision of environmental safety in foreign countries that is carried out under the influence of economic, institutional and organizational factors. So they are formative for the system of public administration. The economic and organizational components of the public management of environmental safety involve the use of economic tools and the implementation of decentralized program measures. The institutional component of environmental safety public management includes legal regulation and the formation of new institutions of power.

Key words: state management, environmental safety, environmental regulation, instruments of state environmental policy, public management.