

О. І. Гулич

Регулювання екологічної безпеки регіону: європейський досвід

Узагальнено основні принципи і діючі інструменти регулювання екологічної безпеки країн Євросоюзу. Проаналізовано особливості застосування в країнах ЄС підходів до побудови регіональної екологічної політики в залежності від форми державного устрою і організаційної системи регулювання екологічної безпеки регіону. Визначено основні проблеми та умови реформування системи регулювання екологічної безпеки в Україні в умовах трансформації адміністративно-територіального устрою країни та інтеграції до ЄС.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічна політика, регіон, регулювання, інструменти регулювання екологічної безпеки, організаційна система регулювання екологічної безпеки.

Постановка проблеми. Курс України на Євроінтеграцію ставить нові вимоги щодо засадничих підходів до формування та здійснення регіональної екологічної політики та гарантування високого рівня екологічної безпеки. Вхідження у співтовариство європейських держав потребуватиме узгодження стандартів та процедур забезпечення екологічної безпеки на різних управлінських рівнях, наближення вітчизняних нормативно-правових засад регулювання екологічного стану до діючих стандартів Європейського Союзу (ЄС). Європейський досвід регулювання екологічної безпеки регіону представляє для нас інтерес як з точки зору виявлення принципових розбіжностей чи суттєвих невідповідностей вітчизняної та європейських практик здійснення екологічної політики, так і запозичення кращих моделей регулювання екологічної безпеки регіону, напрацьованих європейськими країнами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові розвідки з проблематики екологічної безпеки, зокрема щодо правових аспектів екологічної безпеки, умов формування та реалізації екологічної політики, показників та методичних прийомів оцінювання екологічної безпеки тощо, здійснювали вітчизняні та зарубіжні вчені: В. І. Андрейцев, Н. М. Андреева, В. Н. Бурков, Т. П. Галушкіна, А. Ю. Галяметдінова, О. П. Добровольська, О. С. Заржицький, Д. В. Зеркалов, В. С. Кравців, В. І. Крутякова, В. І. Лозо, А. В. Подковський, В. Г. Поляков, Ю. І. Стадницький, М. Р. Трухан, П. О. Фесянов, С. К. Харічков,

© О. І. Гулич, 2014.

Є. В. Хлобистов, О. М. Шаповалова, А. В. Щепкін, Л. М. Якушенко та інші [1-15]. Проте, в силу домінування в царині політики охорони навколишнього природного середовища інерційних процесів державного регулювання забезпечення екологічної безпеки з використанням переважно адміністративних методів, власне забезпечення політики регулювання екологічної безпеки на регіональному рівні як відносно незалежної і самостійної, з механізмами та інструментами, що дають можливість провадити цю політику повноцінно і ефективно, не отримало комплексного і всебічного наукового та методичного підґрунтя.

Мета статті. Узагальнити європейський досвід регулювання екологічної безпеки, зокрема, визначити основні тенденції і особливості здійснення екологічної політики країнами Євросоюзу, прогресивні напрацювання щодо організаційних форм, механізмів та інструментів регулювання екологічної безпеки регіону, що можуть бути адаптованими в процесі побудови нової екологічної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Екологічна політика є одним із найважливіших напрямів діяльності Європейського Союзу. У цій сфері існує розгалужена система екологічного законодавства, норми якої успішно реалізуються на практиці. На сьогоднішній день ЄС має широку компетенцію в галузі вирішення екологічних питань, а екологічна інтеграція стала обов'язковою для всіх членів та кандидатів на вступ до ЄС.

Згідно Амстердамського договору та інших спільних угод принципами екологічної політики ЄС є:

1) принцип субсидіарності (спільна діяльність на тих напрямках, де країни не можуть впоратися самі або таке вирішення буде більш ефективним, ніж на рівні держави);

2) принцип превентивних (попереджувальних) дій, що передбачає спрямування діяльності на запобігання, профілактику забруднення або іншого збитку навколишньому середовищу. Загроза збитків навколишньому середовищу повинна бути врахована заздалегідь, до прийняття рішення;

3) принцип обережності, суть якого полягає в тому, що нестача результатів наукових досліджень з конкретної проблеми не може бути причиною скасування або відтермінування заходів ЄС з профілактики забруднення навколишнього середовища;

4) принцип відшкодування збитку навколишньому середовищу, що зобов'язує у випадках неможливості уникнути шкоди навколишньому середовищу, мінімізувати, стримати його поширення та усунути на початковому етапі її виникнення або в найкоротший термін;

5) принцип екологічної орієнтованості, коли будь-яка діяльність здійснюється з урахуванням потреб навколишнього середовища;

6) принцип «забруднювач платить» (суттєво підкріплений у 2004 році Директивою 2004/35/ЄС про цивільну відповідальність за забруднення довкілля), що передбачає відшкодування збитків тими, хто їх заподіяв. При цьому витрати на превентивні заходи, очищення та компенсацію за забруднення лягають на його винуватців;

7) принцип інтеграції екологічної політики у розроблення і проведення усіх інших політик.

З розвитком екологічної політики розширився перелік наявних засобів охорони довкілля. Паралельно з прийняттям рамкового законодавства для забезпечення високого рівня охорони довкілля, Співтовариство впровадило цілу низку інструментів охорони довкілля:

LIFE – фінансовий інструмент екологічного захисту, який спрямований на сприяння розвитку, впровадженню і оновленню екологічної політики та законодавства Співтовариства.

Угоди про охорону довкілля: покращення екологічних аспектів діяльності підприємств та впровадження методів сталого виробництва шляхом заохочення добровільних заходів та угод щодо охорони довкілля.

Екологічні мита та податки: сприяння застосуванню державами-членами фіскальних інструментів підвищення ефективності екологічної політики та забезпечення використання екологічних мит та податків у відповідності до законодавства Співтовариства.

Програма підтримки неурядових організацій (НУО), що діють у галузі охорони довкілля. Ефективність діяльності громадських організацій у державах-членах ЄС – різна: найбільша активність громадськості – у Великобританії, Німеччині, Нідерландах та Данії, найменша – в Ірландії та Греції.

Інтегрована виробнича політика (Integrated product policy): Комісія представляє стратегію зміцнення та зміни спрямування екологічної політики, пов'язаної з виробництвом, з метою сприяння розвитку ринку екологічно безпечної продукції і, зрештою, стимулювання громадського обговорення відповідних питань.

Європейське Агентство з питань довкілля: забезпечення осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, а також громадськості надійною та достовірною інформацією про стан довкілля.

Еко-маркування продукції: еко-маркування має на меті рекламування продукції зі зменшеним негативним впливом на довкілля (порівняно з іншими продуктами тієї самої групи).

Система екологічного менеджменту та екологічного аудиту Співтовариства (EMAS): EMAS спрямована на забезпечення постійного вдосконалення ефективності екологічної діяльності європейських організацій, а також забезпечення громадськості та зацікавлених сторін відповідною інформацією.

Оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) певних державних та приватних проєктів.

Оцінка екологічних наслідків впровадження планів та програм: проводиться з метою сприяння включенню екологічних аспектів на етапах розроблення та ухвалення планів та програм.

Екологічні перевірки – мінімальні критерії: забезпечення більшої відповідності, а також більшої однастайності у застосуванні та впровадженні законодавства Співтовариства щодо охорони довкілля шляхом надання мінімальних критеріїв організації, проведення, пост-контролю та опублікування результатів екологічних перевірок в усіх державах-членах.

Європейський реєстр викидів та перенесення забруднюючих речовин (PRTR): покращення громадського доступу до інформації про стан довкілля, й у такий спосіб, сприяння запобіганню та зменшенню забруднення у довгостроковій перспективі [14].

Однією з умов ефективного регулювання забезпечення екологічної безпеки є вмiле поєднання економічних методів з плановими, адміністративними та правовими, вдала побудова організаційного механізму регулювання екологічної безпеки, що має за мету встановлення партнерських відносин органів публічної влади з бізнесом, громадськістю та НУО; соціальний діалог; залучення громадськості та забезпечення врахування громадської думки; поширення екологічних знань тощо.

У розвинених країнах повноваження між органами центральної, регіональної та місцевої влади розподіляються по-різному. У такій федеративній державі як Німеччина, регіональним органам влади делеговано чітко визначені повноваження. В унітарних державах ступінь централізації управління теж різний: найбільший – у Великобританії, менший – у Франції; найбільший ступінь децентралізації управління існує в Нідерландах та Швеції [16, с. 24].

Країни з федеративним устроєм мають децентралізовану систему, функції регулювання забезпечення екологічної безпеки делеговано на рівень суб'єкта федерації (штату, регіону). Конституція визначає поділ влади, делегування повноважень і політичних обов'язків серед органів

регулювання різного рівня. У Німеччині, наприклад, суб'єкти федерації (землі) виконують тільки ті владні функції, які їм чітко делеговано.

Після розподілу юрисдикції між рівнями федерації та суб'єктів федерації органи державного регулювання кожного рівня діють незалежно в межах делегованих їм функцій. Широка екологічна політика є федеральною справою, тоді як суб'єкти федерації інколи мають право встановлювати більш жорсткі стандарти, ніж ті, що визначені федеральними законами або підзаконними актами з метою охорони довкілля.

Розподіл повноважень щодо регулювання між різними рівнями державного управління може відрізнитися для різних компонентів довкілля. Так, у Німеччині цілі поліпшення якості повітря визначаються на федеральному рівні, тоді як цілі поліпшення якості води – на рівні земель.

В унітарних державах регіональні та місцеві органи регулювання забезпечення екологічної безпеки діють у рамках, встановлених для них центральним урядом. Розподіл обов'язків щодо формулювання та імплементація екологічної політики значною мірою залежить від того, як взагалі централізовано або децентралізовано політичну владу. У високоцентралізованих країнах, наприклад у Франції, місцева діяльність ретельно контролюється національним урядом, а в традиційно децентралізованих країнах (наприклад у Нідерландах) місцевим органам влади надається значна свобода дій щодо адаптації національних керівних документів до місцевих умов.

Ступінь децентралізації управління визначається локальним характером більшості екологічних проблем, їх кращим розумінням безпосередньо на місці виникнення, тому і рішення доцільно приймати на найнижчому з можливих рівнів, але для деяких проблем доцільним є централізоване управління. При нормуванні та регулюванні доречним є поєднання централізованих і децентралізованих підходів.

Серед ефективних ознак державного регулювання забезпечення екологічної безпеки західноєвропейських країн варто назвати:

- ініціативи місцевих органів влади в галузі управління екологічною безпекою, активно підтримані населенням;
- розроблення і широке застосування нових, екологічно безпечних і чистих технологій завдяки залученню приватного бізнесу;
- чітко функціонуючу державну систему екологічного регулювання.

Особливістю сучасних тенденцій країн ЄС у регулюванні екологічної безпеки регіону є розвиток і розбудова регіональної екологічної демократії з використанням положень Оргуської конвенції, яка передбачає широку участь громадян на усіх етапах реалізації екологічної політики.

В розроблюваних моделях механізмів реалізації регіональної екологічної політики домінуючу роль відводять організаційному механізму взаємодії органів публічної влади, бізнесу та неурядових організацій, забезпечення стратегічного бачення, врахування громадської думки, партнерства, прозорості, відповідальності, результативності і дієвості, соціальної відповідальності бізнесу.

Для України – унітарної держави – інтерес представляють організаційні форми регулювання екологічної безпеки, насамперед, країн Європи з унітарним політичним устроєм (наприклад, Франція, Норвегія) та тих, котрі проходили шлях інтеграції до Європейського Співтовариства (наприклад, Польща, Угорщина).

Проте, побудова організаційної структури системи управління екологічною безпекою в Україні гальмується через незавершеність процесів формування територіальної організації влади і реформування міжбюджетних відносин, слабкістю безпосередньої участі громадськості і бізнесу в процесах регулювання екологічної безпеки.

Висновки. Європейським співтовариством напрацьований значний досвід щодо демократизації регулювання екологічної безпеки, використання широкого спектру інструментів екополітики, форм, методів і організаційних структур регулювання екологічної безпеки регіону.

В Україні підходи до регулювання екологічної безпеки регіону суттєво відрізняються від прийнятих у країнах ЄС як щодо організаційної системи, основних інструментів та методів регулювання екологічної безпеки, так і щодо загальних тенденцій демократизації екологічної політики на різних управлінських рівнях.

Реформування системи регулювання екологічної безпеки (організаційної структури, форм, методів, інструментів та механізмів) має відбуватися в контексті і узгодженості та у підпорядкуванні проведенню реформи адміністративно-територіального устрою та міжбюджетних відносин, а також змін нормативно-правового поля щодо імплементації основних вимог екологічного права ЄС в екологічне законодавство України. Проте, з огляду на необхідність проведення цих реформ у стислі терміни, варто реформування системи регулювання екологічної безпеки, зокрема, й на рівні регіону проводити одночасно з іншими реформами. Це потребуватиме аналізу різних варіантів побудови організаційної структури управління екологічною безпекою, механізмів застосування прогресивних інструментів екополітики євросоюзу, розроблення механізмів демократизації реалізації екополітики на різних управлінських рівнях.

Список використаних джерел

1. Андреева Н. Н. Экологоориентированные инвестиции в системе обеспечения ресурсно-экологической безопасности / Н. Н. Андреева, С. К. Харичков ; НАН Украины. Ин-т проблем рынка и экономико-экологических исследований. – Одесса, 2000. – 196 с.
2. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук. –практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
3. Бурков В. Н. Экологическая безопасность / В. Н. Бурков, А. В. Щепкин. – М. : ИПУ РАН, 2003. – 92 с.
4. Галушкина Т. П. Экологическая политика и механизм ее реализации на региональном уровне / Т. П. Галушкина, В. И. Крутякова ; НАН Украины. Ин-т проблем рынка и экономико-экологических исследований. – Одесса, 1999. – 112 с.
5. Заржицкий О. С. Правові аспекти регіональної екологічної політики [Електронний ресурс] / О. С. Заржицкий. – Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/aref/12.00.06/016.shtml>
6. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль / Д. В. Зеркалов. – К. : КНТ, Дакор, Основа, 2007. – 412 с.
7. Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації) : монографія / В. С. Кравців ; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – Львів, 2007. – 336 с.
8. Лозо В. И. Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (Концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарии действующего законодательства ЕС) / В. И. Лозо . – Х. : Право, 2008 – 368 с.
9. Поляков В. Г. О методике комплексных показателей экологической безопасности и устойчивости региона / В. Г. Поляков, В. Н. Азаров, Н. С. Кузнецова // Объединенный научный журнал. – 2005. – №2(130).
10. Стратегія екологічної безпеки (регіональний контекст) / [під ред. М. І. Долішнього, В. С. Кравціва]. – Львів, 1999. – 243 с.
11. Фесянов П. О. Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн [Електронний ресурс] / П. О. Фесянов. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Fesyarov.pdf>
12. Хлобистов Є. Екологічна безпека та основи визначення ризику техногенних катастроф / Є. Хлобистов // Економіка України. – 2000. – № 6. – С. 38-45.
13. Шаповалова О. П. Тенденції еколого-економічної безпеки в регіонах України [Електронний ресурс] / О. П. Шаповалова // Ефективна економіка. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2789>
14. Якушенко Л. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Л. Якушенко // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України.. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/840>

15. Podkowski A. Ecological security – sensitivity of selected few or indifference of most? / A. Podkowski // Poland-Ukrain: Border regions Development and Cross-Border Cooperation / Editors: Vasył Kravtsov, Waclaw Wierzbieniec. – Jarosław, 2013. – P.59-66.
16. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль / Д. В. Зеркалов. – К. : КНТ, Дакор, Основа, 2007. – 412 с.

Hulych O. I. Adjusting of ecological safety of the region: European experience.

The basic principles and operating instruments of adjusting of ecological safety of countries of European Union are generalized. The features of application in the countries of EU of going the construction of regional ecological policy depending on the form of the political system and organizational system of adjusting of ecological safety of region are analysed. The problems and terms of reformation of the system of adjusting of ecological safety in Ukraine in the conditions of transformation of administrative and territorial division of country and integration to EU are defined.

Keywords: ecological safety, ecological policy, region, adjusting, instruments of adjusting of ecological safety, organizational system of adjusting of ecological safety.

Гулич О. І. Регулирование экологической безопасности региона: европейский опыт.

Обобщены основные принципы и действующие инструменты регулирования экологической безопасности стран Евросоюза. Проанализированы особенности применения в странах ЕС подходов к построению региональной экологической политики в зависимости от формы государственного строя и организационной системы регулирования экологической безопасности региона. Определены основные проблемы и условия реформирования системы регулирования экологической безопасности в Украине в условиях трансформации административно-территориального устройства страны и интеграции ЕС.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологическая политика, регион, регулирование, инструменты регулирования экологической безопасности, организационная система регулирования экологической безопасности.