

*Семілетов О.С., науковий співробітник, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-7903-0098*

Semiletov O., researcher, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF FOREIGN COUNTRIES IN THE FIELD OF NATURAL RESOURCES USE

У статті розглядаються публічно-управлінські підходи до забезпечення раціонального використання природних ресурсів з позиції аналізу зарубіжної практики управління в цій сфері. Досліджено Індекс екологічної ефективності у світі. Визначено засоби впливу на неї та характерні ознаки чинного законодавства у сфері природоохоронної діяльності за кордоном, а також напрямки його врахування в Україні.

***Ключові слова:** публічне управління, природні ресурси, європейська інтеграція, модернізація законодавства.*

The article considers public management approaches to ensuring the rational use of natural resources from the standpoint of analysis of foreign management practices in this area. The World Ecological Efficiency Index has been studied. The means of influencing it and the characteristic features of the current legislation in the field of environmental protection abroad, as well as the directions of its consideration in Ukraine are determined.

***Key words:** public administration, natural resources, European integration, modernization of legislation.*

Постановка проблеми. Сфера використання природних ресурсів є актуальним завданням будь-якої держави та все більше набуває загально світових масштабів через збільшення впливу глобалізації та інших зовнішніх факторів. На сьогодні використання цих ресурсів та їх видобуток несе у своєму складі не тільки витрати на виробництво та загрози їхнього вичерпання, а також витрати на відновлення природних ресурсів і зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

Також існує проблема вичерпання природних ресурсів вже зараз світова спільнота зіткнулась із забрудненням, чистої води, повітря, земельних ресурсів та ін. Усе це визначає актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та зарубіжні науковців у своїх дослідженнях визначають вплив організаційних рішень на навко-

лише середовище, застосовуючи при цьому різні підходи та методи до створення та модернізації науково-метричної та правової бази.

Так, певний внесок зробили такі науковці, як Ю. Батир, О. Волков, С. Домбровська, О. Крюков, Н. Маєвська, С. Майстро, А. Омаров, П. Рабінович, Ю. Салатюк, В. Шевчук та ін. Визначення проблем публічного управління у сфері охорони природного середовища здійснено в працях зарубіжних учених І. Ансоффа, О. Балацького, А. Печчеї, Д. Медоуза, М. Месаровича та ін. Не применшуючи здобутків цих дослідників, відзначимо, що в їхніх наукових публікаціях відсутнє обґрунтування сучасного аналізу стану реалізації публічного управління зарубіжних країн у сфері використання природних ресурсів. Причинами цього мінливість зовнішнього середовища та вимог суспільства. Саме цим аспектам і присвячене дана наукова стаття.

Мета статті – узагальнення зарубіжного досвіду публічного управління у сфері використання природних ресурсів, а також визначення основних інструментів здійснення такого управління з можливим окресленням підходів до формування вітчизняного та зарубіжного законодавства у сфері публічного управління природним середовищем.

Виклад основного матеріалу. Визначення зарубіжного досвіду публічного управління в окремих сферах суспільного життя набуває особливої актуальності в умовах активізації євроінтеграційних процесів та необхідності включення міжнародних стандартів правового регулювання. Удосконалення системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів є складовою Євроінтеграційної Угоди, яка була підписана між Україною та Європейським Союзом у 2014 р., реалізація якої запланована на період до 2024 р. Слід зауважити, що особливої актуальності набуває питання дослідження систем публічного управління у сфері використання природних ресурсів зарубіжних країн, серед яких і країни Європейського Союзу, та зокрема, з питань екологічного оподаткування, що обумовило тему написання статті.

Інституціями ЄС проводиться моніторинг довкілля та стану навколишнього природного середовища в країнах-членах Європейського Союзу. Зокрема, у червні 2017 року Європейською Комісією було схвалено мотивувальну думку, що спрямувала уряд Республіки Польщі, до необхідності вжиття заходів зі скорочення викидів продуктів переробки нафти до атмосферного повітря, відповідно до вимог Директиви Комісії ЄС 2014/99 / [1].

Досвід зарубіжних країн у використанні значного арсеналу економічних, правових важелів та засобів їх реалізації є досить дієвими і різноманітними. Як наслідок, у низці економічно розвинутих країнах світу нагромаджено значний досвід використання різних *еколого-економічних методів та інструментів*, які мають різні направленості, а саме:

1) плату за недотримання нормативів забруднення шумом, податок на авіаційне шумове забруднення збори за авіаційний шум Забруднення шумом

пов'язують із використанням авіатранспорту, телекомунікаційних та радіолокаційних пристроїв, адміністративно-правову, кримінальну, громадську. Проте слід зауважити, що найкращого інструменту екологічного регулювання не існує;

2) екологічні платежі за забруднення атмосферного повітря, або водних ресурсів, шумове забруднення, утилізацію відходів тощо;

3) платежі за споживання водних, сировинних або земельних ресурсів;

4) до одного із інструментів можна віднести систему застави, яка передбачає встановлення надбавок до роздрібних цін на товари, утилізація яких доцільна після періоду експлуатації. Система застави набула найбільшого поширення в західних державах Європи та деяких інших країнах Європейського Союзу. Наприклад, у Швеції система застави використовується на ринку продажу автомобілів. Це дає можливість утилізувати понад 90% реалізованих у країні автомобілів;

5) пільгове кредитування та субсидії, що надаються на конкурсній(тендерній) основі, серед яких має місце реалізація різних природоохоронних програм. У деяких країнах субсидії отримують ті фірми, які відмовляються від застосування шкідливих речовин а саме пестицидів і отрутохімікатів та які дбають про навколишнє середовище. В останні роки у країнах Європи намітилася тенденція до відмови від державних субсидій, а саме: 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;

б) оподаткування за реалізацію шкідливої продукції (різні види палива, тару, мінеральні добрива, пестициди, хімічні засоби та інші види продукції); [3]. Директорат із податків і митних зборів Європейської Комісії поділив екологічні податки на сім груп за сферами використання [11]:

- енергетичні податки (на паливно-мастильні матеріали, а саме: різні види палива, електроенергію від усіх джерел виробництва);

- транспортні податки (податки на пройдені кілометри, щорічний податок із власників, акцизні збори при купівлі автомобіля);

- плата за забруднення (емісія забруднюючих речовин в атмосферу і викиди у водні джерела шкідливих речовин);

- плата за розміщення відходів на звалищах та їх переробку, податки на ряд спеціальних продуктів (упаковки, батареї, шини, моторні масла тощо);

- податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін (речовини, що руйнують озоновий шар, і парникові газы);

- податок на шумову дію;

- платежі за користування природними ресурсами[11].

Необхідність запровадження екологічного податку на офіційному рівні була вперше висвітлена у першій Програмі дій Європейського Союзу з охорони

навколишнього середовища у (1973 р.), що є пов'язаним із реалізацією принципу «забруднювач платить». Активізація уваги до екологічних податків і платежів у країнах ЄС відбувалася у другій половині 80-х рр. ХХ століття у зв'язку із здійснюваним переходом у сфері охорони довкілля від командно-адміністративних до економічних методів управління.

У країнах Європейського Союзу розроблено та вже реалізується стратегія екологічно-орієнтованого менеджменту. Його мета – покращити якість та характеристики товару, чому покликаний сприяти посилений контроль суспільства та його інтерес до екологічної проблематики.

Аналізуючи нормативної бази у ЄС, зокрема Конвенцію, до якої долучилась і наша держава (ратифікована 29.10.96, № 435/96-ВРВВР, 1996, № 50, ст.277), можемо стверджувати, що держави мають надати чинності ефективного законодавству в галузі навколишнього середовища. Воно визначає екологічні стандарти, мету та пріоритети в галузі управління природними ресурсами, що повинно відображати ті аспекти навколишнього середовища і розвитку, до яких вони застосовуються. Стандарти деяких держав можуть бути несумісними і необґрунтованими з точки зору економічних і соціальних витрат інших держав, зокрема країн, що розвиваються.

Розгляд наукових досліджень у сфері екології, економіки, економіки природокористування дає змогу наполягати, що вчені приходять єдиного висновку: інтенсивність використання природних (енергетичних) ресурсів як джерел енергії зумовлює їх вичерпність, тобто їх максимально вистачить не більше, ніж на пів сторіччя.

На підставі аналізу загальних положень науки державного управління та засобів його впливу на екологічну сферу можемо виокремити такі *механізми публічного управління* у цій сфері:

- *правові* (включають інституційні засоби, підґрунтя яких становлять правові інститути та норми);
- *організаційні* (передбачають інформаційні, аналітичні, кадрові та інші засоби);
- *економічні* (охоплюють оподаткування, ліцензування, дотації, пільги, купівля та продаж дозволів, лобіювання тощо).

Зважаючи на вимоги часу та суспільства, можемо констатувати, що важливим є визначення й обґрунтування *інноваційної складової* в кожному з цих запропонованих механізмів публічного управління у сфері використання природних ресурсів. На наш погляд, ця складова відзначається інтеграційністю, тобто здатністю об'єднувати засоби публічно-управлінського впливу, які застосовуються в межах його механізмів, що, у свою чергу, підвищує результативність їхньої реалізації. З огляду на це можемо стверджувати про доцільність виокремлення таких механізмів у межах досліджуваної сфери, як *екологічно-інноваційні механізми публічного управління*.

У продовження відзначимо, що інноваційний розвиток потребує відповідних сучасних підходів до його забезпечення, що обумовлює трансформацію і в самій регіональній системі. Управлінські структури мають бути здатними успішно вирішувати різноманітні проблеми та протиріччя, що виникають при переході від наявної до бажаної моделі розвитку, тому необхідно сформувати таку команду управління, яка була б сприятливою для дотримання та розвитку ознак її інноваційності та була гнучкою [2, с. 12, 9].

На сучасному етапі розвитку країн світу одними із пріоритетних завдань, а також громадських об'єднань та наукових установ щодо розвитку регіонів є формування гнучкої адаптованої до сучасних викликів нормативно-правової бази, та забезпечення її безумовного дотримання та виконання, підтримка та створення у регіонах об'єктів інноваційної інфраструктури і підготовка фахівців у сфері регіонального розвитку. Наприклад, у Нідерландах, застосовуються пільгове оподаткування в розмірі десяти п'ятнадцяти відсотків від загального екологічного податку, для підприємств які інвестують до фондів реалізації природоохоронних заходів. Той самий механізм упровадження податкових пільг застосовується й в Іспанії.

Згідно з працями вітчизняних науковців [4-7] не лише доходи впливають на забруднення, але й забруднення мають негативний вплив на виробничу систему. Так, ще в 1979 році в О. Балацький проаналізував вплив забруднення атмосфери на народне господарство країни, вченим було оцінено збитки завдані лісовому, житлово-комунальному, сільськогосподарському та промислового комплексу. Збитки завдані народному господарству визначалися через шкоду завдану здоров'ю населення, зменшення продуктивності праці, додаткові витрати на очисні заходи. Подібні думки зустрічаються і в західній школі економіки, так де-Браян [8] стверджує, що «Екологічна деградація не лише зменшує продуктивність праці робітників, та виробничого обладнання, але й зменшує ефективність природних ресурсів». Тобто, забруднення в свою чергу зменшує наявний дохід у використанні через погіршення здоров'я населення, корозію металів, втрату сільськогосподарської продукції внаслідок кислотних дощів та ін.

За прогнозами, до середини цього сторіччя держави, які динамічно розвиваються, почнуть забруднювати атмосферу більше, ніж такі великі країни, як Японія, Європа разом. Для правильного екологічного рішення, необхідно, щоб адміністрація створила фонди незалежної інформації, або визначила відповідальних спеціалістів. У високо розвинутих країнах, система регулювання природокористування є дуже гнучкою, та має значні переваги економічних важелів та інструментів, і саме вони мають бути головним орієнтиром для України.

За результатами досліджень Центром екологічної політики і права при Єльському університеті (Yale Center for Environmental Law and Policy) був складений рейтинг екологічно чистих країн світу, який оновлюється в середньому один раз в 2 роки. Вибірка критеріїв у рейтингу складається на основі 22 показ-

ників у 10 категоріях, які відображають різні аспекти стану навколишнього природного середовища та життєздатності її екологічних систем, збереження біологічного різноманіття, протидія зміні клімату, стан здоров'я населення, практику економічної діяльності і ступінь її навантаження на навколишнє середовище, а також ефективність державної політики в області екології. Лідируючі позиції у рейтингу займають такі країни, як Данія, Люксембург, Швейцарія, Великобританія, Франція, Австрія, Фінляндія, Швеція, Норвегія, Німеччина [10]. На жаль, наша держава займає лише 60 місце але позитивним є те що за два роки наша держава піднялась з 109 місця за рівнем екології. Це є позитивною динамікою впливу ЄС на формування здорової та незалежної держави.

У зв'язку з тим, що наша держава підписала Угоду про асоціацію із європейським союзом почався великий робочий процес імплементації національно законодавства до законодавства Європейського союзу метою якого є повноправне членство у європейському товаристві за період від підписання цієї угоди було проведено корегування законодавства в усіх сферах.

Отже, недосконалість законодавчої бази, не пластичність управлінських рішень, недостатнє фінансування інноваційних проектів, бюрократичні тягарі у зв'язку з корупційною спрямованістю населення, низьким рівнем стабільності регіонів, недостатність фінансуванням державних проектів, недостатня проудуманість бюджету усе це криє в собі велику загрозу благоустрою та стану держави. Адже ці проблеми зумовлюють багато нових, які впливають на всі сфери життя населення та є індикаторами для інших країн щодо стану функціонування економіки держави.

Уважаємо, що для вирішення цих проблем потрібно залучити радників, які допоможуть привести до стандартів європейського товариства законодавчі акти та рішення. Забезпечити прозорість управлінських рішень залучити громадськість до обговорення проблем, залучення іноземних інвестицій. Реалізація інноваційних проектів, прийняття рішень на прикладі інших країн, переоцінка нормативів на викиди, переоцінка положень та стратегія боротьби із відходами.

Висновки. На підставі проведеного аналізу робимо такі висновки:

– встановлено, що в економічно розвинених країнах світу найбільшого поширення набуло застосування низки еколого-економічних засобів впливу (пільги, стандарти, ліцензування, дотації, купівля дозволів на викиди та ін.);

– зважаючи на систематизовані засоби впливу, обґрунтовується визначення правових, організаційних, економічних механізмів публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Доведено, що ці механізми відзначаються інноваційністю, тому виокремлено екологічно-інноваційні механізми публічного управління в цій сфері;

– з'ясовано, що, за оцінками експертів Йельського університету, найбільш раціональне та бережливе ставлення до використання природних ресурсів мають Данія, Швейцарія, Великобританія, Люксембург та інші країни;

– аргументовано, що сучасним завданням України є гармонізація її законодавства в екологічній сфері з європейським, а також розробка та реалізація низки організаційних заходів, зокрема щодо залучення радників, які допоможуть привести вітчизняні стандарти до європейського законодавства.

Список використаних джерел:

1. European Commission and Germany reach agreement on a fair and non-discriminatory road charging scheme / European Commission – Press release. – Brussels, December 2016. Accessed mode: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_en.htm.

2. The Global Competitiveness Report 2009-2010 // World Economic Forum. – Режим доступу: <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>.

3. Мартиненко В. О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>

4. Мельник Л.Г. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням. Підручник / Леонід Григорович Мельник / За заг.ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К.Шапочки. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. 759 с.

5. Примак А.В. Методы и средства контроля загрязнения атмосферы: монография / А.В. Примак, А.Н. Щербань. К.: Наук. Думка. 1980. 296с.

6. Балацкий О.Ф. Экономика и качество окружающей природной среды /Олег Федорович Балацкий, Леонид Григорьевич Мельник, Олександр Флавіанович Яковлев. Ленинград.: ГИДРОМЕТЕОИЗДАТ, 1984. 189 с.

7. Балацкий О.Ф. Антология экономики чистой среды. Сумы: ИТД «Университетская книга», 2007. 272 с.

8. de Bruyan S. Explaining the Environmental Kuznets Curve: structural change and international agreements in reducing sulfur emissions/ de Bruyan S/ Environment and development economics – 1997. Vol 2. pp. 485-504.

9. Михненко А. М., Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. К.: НАДУ, 2009. 116 с.

10. Рейтинг країн за якістю повітря. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/air-quality>.

11. Сахаев В. Г., Шевчук В. Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища. К.: Вища школа, 1995. 272 с.

12. Шостак С.В. Зарубіжний досвід державного регулювання природокористування й охорони навколишнього природного середовища. URL: www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Dtr_du/2011_2/files/DU211_16.pdf – 11.

13. Домбровська С. М., Коврегін В. В., Помаза-Пономаренко А. Л., Коленов О. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем: монографія. Х. : НУЦЗУ, 2017. 244 с.

14. Pomaza-Ponomarenko A., Medvedeva D. Methodology of monitoring and evaluation of the effectiveness of state policy in the sphere of environmental safety in Ukraine. URL: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/55>.

References:

1. European Commission and Germany reach agreement on a fair and non-discriminatory road charging scheme / European Commission - Press release. Brussels, December 2016. Accessed mode: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_en.htm.

2. The Global Competitiveness Report 2009-2010 // World Economic Forum. Access mode: <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>.

3. Martynenko V. Experience of EU countries on modern management mechanisms for environmental protection in Ukraine. Access mode: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>.

4. Melnik L. Principles of Ecology. Ecological economics and nature management. Textbook / Ed. Doctor of Economics, Prof. L.G. Melnyk and Ph.D., prof. MK Shapochki. Sumy: VTD "University Book", 2005. 759 p.

5. Primak A. Methods and means of controlling atmospheric pollution: a monograph. K.: Hayk. Thought. 1980. 296 p.

6. Balatsky O. Economics and quality of the natural environment. Leningrad.: GIDROMETEOROLOGIZDAT, 1984. 189 s.

7. Balatsky OF Anthology of clean economy / Oleg Fedorovich Balatsky. Sumy: ITD "University Book", 2007. 272 p.

8. de Bruyan S. Explaining the Environmental Kuznets Curve: structural change and international agreements in reducing sulfur emissions / de Bruyan S / Environment and development economics - 1997. - Vol 2. pp. 485-504.

9. Mikhnenko A. Innovations in the management of social development: textbook. way. K.: НАДУ, 2009. 116 с.

10. Rating of countries on air quality Access mode: <https://nonews.co/directory/lists/countries/air-quality> (access date: 01.04.2021).

11. Sakhaev V., Shevchuk V. Ya. Economics and organization of environmental protection / V. Sakhaev, V. Shevchuk. K.: Вища школа, 1995. 272 p.

12. Shostak S. Foreign experience of state regulation of nature management and environmental protection. Access mode: www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Dtr_du/2011_2/files/DU211_16.pdf - 11.

13. Dombrovska S., Kovregin V., Pomaza-Ponomarenko A., Kolenov O. State management in the field of security of socio-ecological and economic systems: monograph. H.: NUTSZU, 2017. 244 p.

14. Pomaza-Ponomarenko A., Medvedeva D. Methodology of monitoring and evaluation of the effectiveness of state policy in the sphere of environmental safety in Ukraine. URL: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/55>.