



сподарське право; господарсько-процесуальне право». Харків, 2013. 38 с.

3. Фарат О.В. Формування механізму реалізації державної інвестиційної політики України та напрями його вдосконалення. Науковий вісник Буквинського державного фінансово-економічного університету. Економічні науки. 2013. Вип. 1. С. 276–282.

4. Кухар В.І. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні: дис. ... канд. юрид. наук спец: 12.00.04 – «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Харків, 2008. 198 с.

5. Кудрявцева В.В. Окремі доктринальні питання удосконалення інвестиційного законодавства України. Правова доктрина – основа формування правової системи держави: мат-ли Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'яти том. моногр. «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.) Харків, 2013. С. 843–847.

6. Смесова В.Л. Сутність та класифікація джерел національного інвестиційного потенціалу. Вісник THEU. 2007. № 2. С. 57–63.

7. Кучерук Г.Ю., Вовк О.М. Економічне обґрунтування комплексної оцінки інвестиційного потенціалу авіа підприємства. Економіка. Фінанси. Право. 2008. № 5. С. 6–7.

8. Лимонова Е.М. Інвестиційна діяльність ТНК в Україні: проблеми і перспективи. Економічний вісник. 2013. № 3. С. 67–72.

9. Бугас Н.В., Богданець І.С. Державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні. Технології та дизайн. 2014. № 2. URL: file:///C:/Users/%D0%94%D0%BE%D0%BC/Downloads/td_2014_2_16.pdf.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бударная Виталия Алексеевна – соискатель кафедры хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Budarnaya Vitaliya Alekseyevna – Applicant at the Department of Economic Law of the Yaroslav Mudryi National Law University

hp.nau@gmail.com

УДК 35.352:342

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Юлия БЫКОВА,

соискатель Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
заместитель начальника отдела работы с персоналом территориальных структурных подразделений управления персоналом
Главного управления Госгеокадастра в Днепропетровской области

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование осуществления органами государственной и местной власти экологической политики в зарубежных развитых странах. Анализируется опыт зарубежных стран государственного администрирования в сфере экологической политики в переходный период. Проводится сравнительная характеристика в сфере экологической политики, опыта европейских стран для Украины. Определяются подходящие направления для Украины в усовершенствовании публичного управления, регулирующего вопросы экоциального развития. На основе проведенного исследования выделяются приоритетные пути развития государственного управления в Украине относительно природоохранной деятельности в условиях децентрализации.

Ключевые слова: публичное администрирование, децентрализация, экологическая политика, гармонизация, устойчивое развитие.

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL POLICY UNDER THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Yuliia BYKOVA,

Applicant of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Deputy Head of the Personnel Unit which is working with the territorial structural units of the Personnel Department of the Main Directorate of the State Geocadastr in the Dnipropetrovsk region

SUMMARY

This article is a theoretical study of the implementation by state and local authorities of environmental policy in foreign developed countries. The experience of foreign countries of state administration in the sphere of environmental policy during the transition period is analyzed. A comparative study is carried out in the field of activity, which is related to the environmental policy of Western European countries and Ukraine. Priority directions for Ukraine in improving public administration regulating issues of eco-social development are determined. Based on the study, priority is given to the development of public administration in Ukraine in relation to environmental activities, in the context of decentralization.

Key words: public administration, decentralization, environmental policy, harmonization, sustainable development.

Постановка проблемы. Согласно ст. 50 Конституции Украины, каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на

возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В условиях рыночных отношений в Украине обостряются экономические и экологиче-



ские интересы государства, что, в свою очередь, оказывает негативное влияние на будущее развитие страны и на гармоничное развитие общества в целом [1]. В настоящий момент в этом плане проблемы состоят в низкоэффективном использовании региональными властями местной природно-ресурсной базы как следствии её слабых возможностей управленческих полномочий природопользования в целом. Особенно это проявляет себя в сохранении не только старых управленческих структур, но и системы и механизмов формирования финансовой базы, необходимой для устойчивого развития территорий [2, с. 109].

Актуальность темы исследования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды и дальнейшего её устойчивого развития, в том числе опираясь на успешный опыт развитых стран, не вызывает сомнений. В контексте евроинтеграционного курса Украины актуальным является исследование опыта стран Европейского Союза (ЕС) относительно формирования, усовершенствования, внедрения государственной экологической политики.

Эта система требует неотложного реформирования в направлении перехода к интегрированному управлению экологическими вопросами [1]. Так как функции управления в экологической сфере разделены между разными центральными органами исполнительной власти, это приводит к их дублированию, неоднозначному объяснению положений природоохранного законодательства и, соответственно, неэффективному использованию бюджетных средств. Недостаточность нормативно-правового обеспечения, проведения образовательной и просветительской работы, низкая институциональная способность подчеркивают актуальность данной темы исследования.

Состояние исследования. На сегодняшний день достаточно большое число учёных изучают данную тему исследования. В предыдущих исследованиях заложены теоретические и методологические подходы разработки и реализации национальной экологической политики на разных уровнях государственного управления. Мировой опыт функционирования государственной экологической политики,

особенности ее внедрения в условиях глобальных вызовов, направления обеспечения экологического мониторинга безопасности в современных условиях, перспективы экологического устойчивого развития государства в условиях глобализации, зарубежный опыт управления природоохранными вопросами на разных уровнях управления и приоритетные направления реализации экологической политики на государственном и местном уровнях в Украине рассматривали такие ученые, как Б.М. Данилишин, Л.Г. Мельник, Е.А. Хлобыстов, А.А. Веклич, О.Д. Ветвицкий, В.Л. Качуринер, В.Ю. Колесник, А.П. Мирошниченко, В.А. Трофимчук и другие [3].

Однако, несмотря на результаты многочисленных исследований, данная проблематика остается актуальной и требует дальнейшего изучения, что обусловлено её значимостью в существовании и стабильном развитии украинского общества.

Целью и задачей статьи является анализ и обобщение мирового опыта, в частности экономически высокоразвитых стран, для дальнейшего его применения, внедрения в практику или использования ключевых механизмов и подходов государственного управления вопросами устойчивого, эколого-экономического сбалансированного развития в Украине.

Изложение основного материала. Согласно «Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020», целью политики в сфере децентрализации является отход от централизованной модели государственного управления, обеспечение способности местного самоуправления и построение эффективной системы территориальной организации власти в Украине, реализация всех положений Европейской хартии местного самоуправления, принципов субсидиарности, вездесущности и финансовой самодостаточности местного самоуправления через создание системы устойчивых объединенных территориальных общин [4].

Необходимость внедрения политики устойчивого развития на местном уровне обусловлена пониманием того, что он должен начинаться и поддерживаться на базовом уровне и, соответственно, обеспечение такого развития должно осуществляться снизу вверх,

то есть от конкретной общины к национальному и мировому масштабу. Идея устойчивого развития на местном уровне, в конкретном поселении, городе или общине (sustainable communities), приобрела популярность с середины 90-х годов во многих странах мира [5].

В целом, деятельность устойчивых общин направлена на обеспечение повышения качества жизни своего населения без угрозы его ухудшения в других общинах; поддержание экосистем в собственных пределах; обеспечение эффективной государственной поддержки деятельности общества; создание условий для экономической безопасности. Устойчивое развитие на местном уровне и формирование устойчивой общины предполагает достижение экологического, социального и экономического равновесия локальных образований. Каждая из этой триады составляющих устойчивого развития имеет свои задачи. Следует отметить, что концепция устойчивого социально-экономического развития на местном уровне, в том числе концепция устойчивого общества, является уникальной методикой долгосрочного планирования местного развития. Этот опыт приобретает чрезвычайно большое значение именно в условиях реформирования территориальной организации власти в Украине [5].

Приоритетным направлением обеспечения эффективного территориального развития в рамках государственной программы децентрализации власти является сбалансирование отношений между центром и регионами вследствие увеличения части региональных бюджетных поступлений на основании собственной, закреплённой прибыли. Важным фактором системы платежей в местные бюджеты должны стать поступления за счёт преимущественно рентного поступления. Они должны охватывать как можно большее количество источников ренты и быть оптимальными за величиной, и извлекаться с помощью ценовых и фискальных механизмов [2, с. 110].

Отметим, что многие города и сельские общины во всем мире внедряют свои местные программы действий, стремясь к обеспечению устойчивого местного развития.

Например, в Нидерландах, которые имеют многолетний опыт формирова-



ния и реализации экологической политики и уже давно считаются лидером по многим направлениям охраны окружающей природной среды, правительство постоянно работает над совершенствованием нормативно-правовой базы. Так, сегодня в этой сфере происходят мощные процессы реструктуризации. Усилия правительства направлены на то, чтобы консолидировать национальное законодательство по охране окружающей среды в рамки одного нормативно-правового акта – закона об охране окружающей природной среды, который вступает в силу уже в этом году. Указанный процесс станет важным переходом от экологического права, рассредоточенного по отраслевому законодательству (13 актов и 14 частей других актов), в сводный нормативно-правовой акт. Новый сводный акт также учитывает положения более 30 директив Европейского Союза, касающихся окружающей среды. В Нидерландах механизмы горизонтальной координации мероприятий экологической политики включают аналогичные собрания заинтересованных сторон, в частности Многоуровневое совещание по вопросам пространственного планирования и Многоуровневое совещание по вопросам водопользования. Например, такие механизмы координации природоохранной деятельности, как вертикальные и горизонтальные. Выделенные мероприятия проводятся с 2013 года при участии министра окружающей среды, представителей охраны природной среды, представителей региональной власти и Ассоциации муниципалитетов Нидерландов, представителей Союза региональных органов управления в сфере водопользования и других. Решение отдельных вопросов требует создания межправительственных и межведомственных рабочих групп, которое касается, в частности, вопроса определения общей позиции относительно предложений ЕС [6].

В Испании последнее десятилетие характеризуется все большим укреплением собственной нормативно-правовой базы экологической политики, что в значительной мере связано с требованиями ЕС. Многие законы и правила, которые принято за этот промежуток времени, существенно усложнили нормативно-правовую базу.

В связи с этим правительством принят ряд инициатив по снижению административной нагрузки. В частности, это нормативно-правовые акты по реформированию требований к процессам предоставления разрешений, лицензирования и планирования. После создания в 2013 году Комиссии по реформированию государственного управления приняты законы для дальнейшего ослабления административных барьеров, в том числе связанных с оценкой воздействия на окружающую среду, экологической ответственностью и управлением прибрежной зоной. Здесь следует отметить, что реализация правил обусловила улучшение охраны окружающей среды [5].

В Польше, которая стала членом ЕС в 2004 году, развитие экологической политики и соответственного законодательства во многом стимулировалось природоохранным законодательством Содружества. Имплементация экологических директив ЕС – это серьезная проблема для правительства страны и происходит с достаточно большим количеством нарушений. Несмотря на то, что закон про охрану окружающей среды 2001 года заложил основы экологического законодательства страны, имплементация европейских директив привела к появлению ещё 20 нормативно-правовых актов, что, в свою очередь, вызвало необходимость внедрения правительством Польши соответствующих мероприятий, которые касаются рационализации всего этого количества законов и уменьшения связанной с ними административной нагрузки [7].

В Дании охрана окружающей среды стала независимой сферой, в которой задачи решаются региональной и местной властью. Региональные власти разрабатывают планы по поддержке качества воды в системах водоснабжения, озерах, водотоках, планы по использованию водосборной территории, размещению экологически грязных предприятий и тому подобное. Муниципалитеты планируют размещение водоочистных сооружений, систем водоснабжения, сброса твердых отходов и другое. Главная цель экологической политики Дании состоит в охране окружающей среды, предотвращении загрязнения воздуха, воды и земель, контроле над шумовым

загрязнением. Деятельность органов местного самоуправления по охране окружающей среды базируется на следующих основных принципах: оценка объекта и средств решения проблемы, загрязнитель должен оплатить природоохранные расходы. Структура выполнения закона об охране окружающей среды состоит из следующих действий картографирования и планирования: выдача разрешений и согласований, надзор и контроль [8].

Франция, в отличие от большинства стран Европы, пока еще является наиболее централизованной страной со стойкими традициями крепкой центральной власти, которая имеет существенное влияние на уровне департаментов и регионов. Французская система управления состоит из трёх уровней: 1 – коммуна, 2 – департамент, который состоит из коммун, 3 – регион, который образуют несколько департаментов. Экологическая политика Франции на национальном уровне координируется Министерством окружающей среды, энергетики и морских дел, которое является ответственным за реализацию стратегии устойчивого развития, предотвращение изменения климата, природных и техногенных рисков, состояние прибрежных территорий и тому подобное. К его компетенции также относится контроль над деятельностью ряда организаций, которые играют важную роль в сфере охраны окружающей среды и природопользования: Национальное водное агентство Франции, Агентство по вопросам управления в сфере охраны окружающей среды, Агентство Франции по биоразнообразию и другие [9].

К функциям региональных органов власти входят подготовка всевозможных планов, схем планирования и развития инфраструктуры, управление парками регионов и тому подобное. Среди основных заданий органов власти на уровне департаментов выделяют создание планов поведения с бытовыми отходами и водопользование. К обязанностям местных коммун относится планирование городов, сбор бытовых отходов, услуги водоснабжения и очистка сточных вод. Начиная с 2015 года, к этим обязанностям также входят функции по управлению водной средой и предотвращение наводнений [9].



На основании материалов, разработанных и полученных от местных органов власти, картографируют источники загрязнения и поля загрязнения на окружающих территориях, готовят подробный доклад о состоянии окружающей среды. Доклад становится основной для разработки планов, касающихся, например, улучшение качества окружающей среды, размещения предприятий и сброса отходов.

Кроме этого, муниципалитеты планируют районное теплоснабжение, объем сточных вод, водоснабжение, использование расходов. Расходы на охрану окружающей среды в Дании составляют примерно 4 % от всего бюджета страны, при этом основная часть (более 90 %) этих средств поступает из городского бюджета. Расходы региональной и центральной власти составляют меньшую долю (3 % и 6 % соответственно). Основная часть государственных расходов идет на строительство и эксплуатацию различных очистных сооружений [10].

На местном уровне должны приобрести большего распространения экономические методы как прямой государственной поддержки, так и предоставление субсидий, создание специальных фондов для финансирования программ, льготного кредитования и налогообложения.

Ведущим направлением этих преобразований должно стать широкое использование внебюджетных средств, в том числе полученных путём задействования зарубежного и отечественного капитала, ресурсов национальных и мировых финансовых рынков. Для повышения эффективности использования природного богатства под управлением местной власти целесообразно обеспечение интеграции природного богатства в виде природных активов и производных от них финансовых инструментов в действующую систему экономических отношений. В их основу может быть положена инновационная концепция корпоративного менеджмента в управлении природными ресурсами при участии местных общин [2, с. 110].

Выводы. Сегодня Украина находится на этапе накопления практических действий относительно реального наполнения децентрализации нормативными, организационными и управленческими мероприятиями,

определения конкретного содержания децентрализации для экологической политики. Кроме того, Украина не имеет опыта формирования эффективных инструментов «снизу-вверх», когда базовый территориальный уровень является основным и определяет дальнейшие требования и ориентиры для более высоких иерархических ступеней. [5, с. 98–99].

Проводя анализ зарубежного опыта публичного администрирования охраной окружающей среды органами местного самоуправления, следует отметить, что важной сферой местного самоуправления в последние годы стала именно экологическая политика.

Функционирование публичного администрирования в Украине в сфере охраны окружающей среды должно строиться с учетом мирового опыта внедрения эффективной экологической политики на местном уровне. Приоритным направлением в совершенствовании функционирования публичного администрирования в этой сфере должно стать сотрудничество органов местного самоуправления, предприятий и общественных организаций. Адаптируя опыт стран ЕС к условиям Украины, необходимо также учитывать компетенцию страны или региона, а также предусмотреть конфликтные ситуации, противоречие и дублирование функций между разными уровнями власти.

Список использованной литературы:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/2818-17>.
2. Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект: матеріали круглого столу / За заг. ред. С.О. Шевченка. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016, 170 с.
3. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. Вип. 1 (51). 176 с.
4. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року. URL: <http://president.gov.ua/documents/18688.html>.
5. Державна екологічна політика України в умовах децентралізації влади / За наук. ред. д-ра екол. наук., проф.

С.В. Хлобистова. К.: ДУ ІЕПРСР НАН України, 2016 226 с.

6. OECD Environmental performance reviews: Netherlands 2015. OECD, 2016. 230 p. URL: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-the-netherlands-2015>.

7. OECD Environmental performance reviews: Poland 2015. OECD, 2015. 204 p. URL: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-poland-2015>.

8. Бомчак Я.О. Зарубіжний досвід реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Держава та регіони. 2017. № 1 (57). С. 126–130.

9. OECD Environmental performance reviews: France 2016. OECD, 2016. 257 p. URL: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-france-2016>.

10. Кернична А.Є. Досвід зарубіжних країн щодо вдосконалення механізмів державного управління в екологічній сфері у контексті євроінтеграції. Інвестиції: практика та досвід. К.: ДКС Центр. 2013. № 24. С. 152–156.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Быкова Юлия Дмитриевна – соискатель Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, заместитель начальника отдела работы с персоналом территориальных структурных подразделений управления персоналом Главного управления Госгеокадастра в Днепропетровской области

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bykova Yuliya Dmitriyevna – Applicant of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, deputy Head of the Personnel Unit which is working with the territorial structural units of the Personnel Department of the Main Directorate of the State Geocadastr in the Dnipropetrovsk region

yuliia28021978@gmail.com