

УДК 504.06:352
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/15>

Чечель А.О.

Донецький державний університет управління

Мороз Є.О.

Управління юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РОЗВИТКУ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті розглянуто основні теоретичні та методичні основи формування екологічної політики держави за умов реформи децентралізації та набуття відповідних повноважень органами місцевого самоврядування.

Визначено складники екологічної політики в демократичному суспільстві, а саме: належну й ефективну систему державного управління у сфері охорони, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів; державний і громадський нагляд за дотриманням чинного природоохоронного законодавства та міжнародних природоохоронних зобов'язань країни; належну інформаційну політику щодо довкілля; належний рівень екологічної експертизи екологічно небезпечних проектів; належну систему прийняття державних рішень із питань, що стосуються довкілля, яка б передбачала обов'язкове залучення громадськості; належну систему відповідальності влади, конкретних посадових осіб і громадян за порушення принципів збалансованого розвитку, норм і положень природоохоронного законодавства; належну освітню та просвітницьку діяльність. Здійснено аналіз сучасного досвіду формування та реалізації регіональної екологічної політики, проаналізовано основні критерії до місцевих регіональних програм у взаємозв'язку із діючими державними стратегіями на прикладі Запорізької області. Запропоновано напрями удосконалення законодавства в галузі екологічної політики держави у трансформаційний період. Визначено, яким чином державою делегуються окремі повноваження органам місцевого самоврядування при виконанні екологічної стратегії держави, загальнонаціональних програм і заходів, на прикладі Запорізької області показано, як такі стратегії втілюються в регіональних програмах. Проаналізовано, якими повноваженнями у сфері екологічної безпеки та природокористування мають бути наділені органи місцевого самоврядування, виконано аналіз окремих повноважень обласних рад у сфері екології, якими такі ради були наділені до децентралізації та яких позбавлені у процесі реалізації реформи, надано пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері публічного управління й адміністрування з метою забезпечення оптимальної роботи місцевих органів влади у сфері забезпечення екологічної політики. Окреслено пропозиції для органів місцевого самоврядування України в частині звернення уваги державних органів для вирішення проблем і спрямування пропозицій щодо покращення екологічної безпеки у регіонах задля стимулювання місцевої влади ефективно забезпечувати захист і реалізацію конституційних прав громадян на безпечне довкілля.

Ключові слова: регіональна екологічна політика, децентралізація, органи місцевого самоврядування, сталий розвиток, стратегічне планування, екологічні проблеми довкілля.

Постановка проблеми. У процесі науково-технічної революції різко зріс антропогенний вплив на навколишнє середовище. Через інтенсивну індустріалізацію й урбанізацію господарські навантаження стали перевищувати здатність екологічних систем до самоочищення та відновлення. Справжня перспектива виходу з екологічної кризи

полягає у зміні виробничої діяльності людини, її способу життя, її свідомості. Науково-технічний прогрес створює не тільки «перевантаження» для природи: найбільш прогресивні технології зараз обов'язково містять засоби запобігання негативним впливам, створюють можливості екологічно чистого виробництва. Екологічні проблеми зачі-

пають життєві інтереси кожного громадянина, але лише спільними зусиллями органів державної влади, місцевого самоврядування та населення можливо вирішити низку питань, пов'язаних із раціональним використанням, охороною та відтворенням природних ресурсів рідного краю.

Запорізька область входить у першу десятку регіонів України, які становлять основу її індустріального й аграрного потенціалу. Область входить до числа промислових лідерів країни, посідаючи шосте місце серед регіонів за обсягом промислового виробництва у розрахунку на одну особу.

Основою стабільного розвитку та зростання економіки Запорізької області є її потужний промисловий комплекс, який, за даними Державного комітету статистики, забезпечує:

- майже 8% загальнодержавного обсягу реалізованої промислової продукції (195,1 млрд грн у 2019 р.) – це 4 місце серед регіонів;
- майже 12% загальнодержавного обсягу реалізації машинобудівної галузі – 2 місце серед регіонів;
- 31,0% загального обсягу виробництва електроенергії в Україні, 39,5% – сталі, 21,7% – чавуну.

Водночас у 2019 р. не вдалося утримати дворічну стійку позитивну динаміку промислового виробництва. Індекс промислової продукції становив 95,5% (19 місце, по Україні – 99,5%) [1].

Графік на рис. 1 наочно засвідчує стійку динаміку падіння промислової продукції області у 2017–2019 рр.

Падіння виробництва пояснюється дією окремих факторів, зокрема: несприятливою зовнішньою кон'юнктурою (зниженням цін на світових

товарних ринках на базові метали), дією заборони на ввезення окремих видів продукції українського походження з боку РФ (передусім машинобудування), логістичними проблемами на залізничному транспорті (труднощами у відвантаженні продукції гірничо-металургійного комплексу), нестабільними замовленнями як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках.

Негативними тенденціями, які також впливають на розвиток промислового комплексу, є відсутність програм фінансування під державні гарантії, високі ставки кредитних ресурсів і тривалість процедури їх залучення, що стримують реалізацію заходів із інноваційного оновлення виробничих фондів, освоєння нових видів продукції, енергозбереження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У цьому контексті актуалізуються питання екологічної політики, яка серед іншого передбачає запровадження безвідходних і маловідходних, екологічно чистих технологій для виробництва, а в регіональному аспекті – необхідність вибудови оптимальної організаційно-управлінської моделі, за якою при об'єднанні та координації державних органів і органів місцевого самоврядування одночасно забезпечується екологічна безпека та зростання економічних показників регіону.

Питання екологічної політики держави як із погляду охорони навколишнього природного середовища, так і через призму наділення органів місцевого самоврядування окремими повноваженнями розглядаються такими науковцями, як А. Бедрій, В. Боков, О. Власюк, В. Горбулін, В. Горлинський, В.В. Жигінас, І. Залеський, А. Качин-

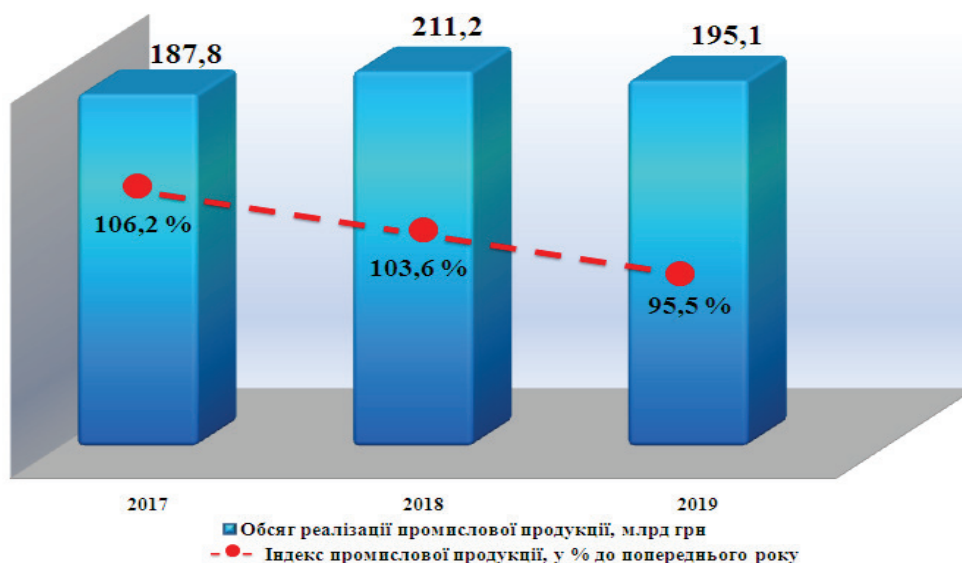


Рис 1. Динаміка виробництва промислової продукції у 2017–2019 рр. [1]

ський, М. Кисельов, М. Клименко, В. Крисаченко, Е. Лібанова, А. Лушик, В. Трегобчук, Є. Хлобистов, Г. Хміль, Л. Юрченко, А. Яцик та ін.

Зокрема, В.В. Жигінас зазначав, що в Україні відсутні передумови для здійснення структурно-технологічних зрушень на основі постіндустріальної моделі через обмежений обсяг фінансових ресурсів, що накопичені традиційними виробництвами та секторами внутрішнього ринку на цьому етапі суспільного розвитку, але, враховуючи наявний науково-технічний і промисловий потенціал нашої країни, немає необхідності повторювати шлях розвитку тих держав, які обрали наздоганяючу модель [3].

Постановка завдання. Дослідити теоретико-методичні основи формування екологічної політики держави за умов децентралізації, визначити, яким чином державою делегуються окремі повноваження органам місцевого самоврядування при виконанні екологічної стратегії держави, загальнонаціональних програм і заходів, сформулювати, якими повноваженнями у сфері екологічної безпеки та природокористування мають бути наділені органи місцевого самоврядування, здійснити аналіз окремих повноважень обласних рад у сфері екології, якими такі ради були наділені до децентралізації та яких позбавлені у процесі реалізації реформи, надати пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері публічного управління й адміністрування з метою забезпечення оптимальної роботи місцевих органів влади у сфері забезпечення екологічної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 16 Конституції України «забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» [8].

Ст. 50 Конституції України гарантує кожному громадянину можливість вживати чисту питну воду, дихати чистим повітрям, а також жити у сприятливому для життя та здоров'я середовищі [8].

Екологічна політика держави передбачає комплекс заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища. На загальному рівні екологічна політика є одним із важливих напрямів як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави, пов'язаним із відтворенням природних ресурсів і забезпеченням стабільності природоохоронної системи, а також динамічності її розвитку.

Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики та соціально-еконо-

мічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [4].

Складовими частинами екологічної політики в демократичному суспільстві вважають: належну й ефективну систему державного управління у сфері охорони, невиснажливого використання та відтворення природних ресурсів; належний державний і громадський нагляд за дотриманням чинного природоохоронного законодавства та міжнародних природоохоронних зобов'язань країни; належну інформаційну політику щодо довкілля; належний рівень екологічної експертизи екологічно небезпечних проектів; належну систему прийняття державних рішень із питань, що стосуються довкілля, яка б передбачала обов'язкове залучення громадськості; належну систему відповідальності влади, конкретних посадових осіб і громадян за порушення принципів збалансованого розвитку, норм і положень природоохоронного законодавства; належну освітню та просвітницьку діяльність [5].

Проблема екологічного стану атмосферного повітря, водних об'єктів і забруднення земель у Запорізькій області є загальнодержавною задачею, а не регіональною проблемою, а тому є сферою не тільки наукових, а і практичних інтересів як невідкладна та пріоритетна задача. Так, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами по Запорізькій області у 2019 р. становили 173,4 тис. тонн. У структурі викидів забруднюючих речовин основну частину складають діоксид та інші сполуки сірки, оксиди азоту, оксид вуглецю та речовини у вигляді суспендованих твердих частинок, недиференційованих за складом (табл. 1).

Як свідчить динаміка викидів забруднюючих речовин по м. Запоріжжю й області, найбільший внесок у забруднення атмосферного повітря Запорізької області (87%) вносять викиди забруднюючих речовин від стаціонарних джерел ПАТ «Запоріжсталь» і ВП Запорізька ТЕС АТ «ДТЕК ДНПРОЕНЕРГО».

У 2019 р. за даними Головного управління статистики у Запорізькій області про викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел звітувало 524 підприємства, що на 20 підприємств більше, ніж у 2018 р. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами за 2019 рік становлять 173,4 тис. тонн, що на 1,3 тис. тонн менше, ніж 2018 р. (у 2018 р. – 174,7 тис. тонн (табл. 2).

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами по Запорізькій області у 2019 р.*

Назва забруднюючої речовини	Обсяг викидів, тис. т
Метали та їхні сполуки	0,5
Стійкі органічні забруднювачі	0,06
Оксид вуглецю	53,1
Діоксид та інші сполуки сірки	76,8
Сполуки азоту	28,5
Речовини у вигляді суспендованих твердих частинок	11,6
Неметанові леткі органічні сполуки ²	1,9
Всього	173,4

* Джерело: [1]

Динаміка викидів в атмосферне повітря, тис. т.*

Роки	Викиди в атмосферне повітря, тис. т.		Щільність викидів у розрахунку на 1 км ² , тонн		Обсяги викидів у розрахунку на 1 особу, кг	
	стаціонарними джерелами	пересувними джерелами	стаціонарними джерелами	пересувними джерелами	стаціонарними джерелами	пересувними джерелами
2015	193,7	76,7	9,9	2,82	153,6	43,7
2016	167,0	76,071	6,1	2,8	95,6	43,6
2017	180,9	80,189	6,7	2,95	104,5	46,3
2018	174,7	77,345	6,4	2,85	101,9	45,1
2019	173,4	79,278	6,4	2,9	102,2	46,7

* Джерело: [1]

Як бачимо з таблиці, у середньому по області одним підприємством від стаціонарних джерел забруднення було викинуто 330,918 т/рік (у 2018 р. – 346,692 т/рік) забруднюючих речовин, що на 5,5% менше, ніж у 2018 р. Окрім того, наведені статистичні дані свідчать про збільшення питомої ваги обсягів викидів на 1 особу, а зміна структури таких викидів зі стаціонарних джерел до пересувних джерел, тобто із промислових забруднювачів, до тих, які не пов'язані зі стаціонарними промисловими підприємствами, свідчить про необхідність додаткового регулювання суспільних відносин у цій сфері. Саме неохоплення потенційних забруднювачів впливом держави через виконання адміністративних процедур (видачу дозволів, перевірки контролюючих органів) призводить до неминучого погіршення стану природного середовища.

Основною причиною забруднення атмосферного повітря м. Запоріжжя залишаються застарілі технології й устаткування, на базі яких функціонують підприємства і які не можуть забезпечити дотримання сучасних гігієнічних нормативів.

Запоріжжя – єдине місто в області, де проводяться дослідження стану атмосферного

повітря по постам спостереження забруднення (ПСЗ). Систематичні спостереження за вмістом забруднюючих речовин в атмосферному повітрі м. Запоріжжя проводяться Запорізьким обласним центром із гідрометеорології на 5 стаціонарних постах.

Запоріжжя розташоване на обох берегах Дніпра. Розвиток міста відбувався таким чином, що великі промислові підприємства опинялися в безпосередній близькості до житлових забудов. Багато житлових будинків розташовані в межах санітарно-захисних зон промислових підприємств, тому над Запоріжжям часто спостерігається жовто-сиза димка смогу, яка формується викидами промислових підприємств, сконцентрованих на відносно невеликій території.

Аналогічна ситуація розбудови міст характерна для всього південно-східного регіону України (м. Маріуполь, Донецьк, Харцизьк, Єнакієве тощо).

Крім того, однією з характеристик забруднення атмосферного повітря є рівень радіації. Радіаційне поле у приземному шарі атмосфери та на поверхні землі формується переважно гамма-випромінюючими радіонуклідами природного походження, що

утворюються у верхніх шарах атмосфери та присутні у літосфері з часу створення Землі [6].

Вирішення означених проблем, розробка відповідних загальнодержавних і регіональних програм, які передбачають спільне вирішення питань покращення екологічної безпеки, забезпечення сталого розвитку територій, є пріоритетним для всієї держави.

Водночас чинні загальнодержавні Програми жодним чином не кореспондують з місцевими, регіональними проблемами й особливостями, притаманними територіям (регіонам) України.

Погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в регіонах України безпосередньо зумовлене насамперед неефективним державним регулюванням екологічної безпеки, яке породжує складності в розподілі повноважень, відповідальності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, призводить до дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій суб'єктів забезпечення екологічної безпеки на рівні представницьких органів місцевого самоврядування та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з регулюванням екологічної безпеки на окремій території, в т. ч. за умов процесів децентралізації [14].

З 01 січня 2020 р. набрав чинності Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р.» [5], яким удосконалено і розвинено окремі положення попередньої Стратегії державної екологічної політики країни. Так, у новому законодавчому акті передбачені, наприклад, кроки для стимуляції та впровадження економічних і фінансових механізмів, зокрема екологічної модернізації промислових підприємств шляхом зниження ставки екологічного податку, проте досі не прийнято жодної законодавчої норми, яка б дала змогу з 2020 р. «запустити» в дію цей механізм стимулювання із залученням промислових підприємств до процесів встановлення у країні стійкої екологічної безпеки.

З 01 січня 2021 р. введено в дію Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [11] (далі – Закон), який покликаний забезпечити впровадження актів законодавства ЄС у сфері довкілля, зокрема Директиви 2003/87/ЄС, а також Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р [11], відповідно до якої забезпечення імплемента-

ції положень Угоди, пов'язаних зі зміною клімату, а також створення і забезпечення функціонування системи моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів в Україні належить до основних напрямів реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р.

На регіональному рівні Запорізькою обласною радою рішенням від 12 грудня 2019 р. № 134 затверджено «Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 р.» (далі – Стратегія) та «План заходів на 2021–2023 рр. з реалізації стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 р.» (далі – План заходів) [12].

Фактично положення прийнятих на регіональному рівні Стратегії та Плану заходів дублюють положення законів, ухвалених на виконання міжнародних угод, не містять деталізації шляхів, які мають бути вирішені на регіональному рівні, не пропонують конкретних шляхів покращення стану екологічної безпеки в регіоні.

Як свідчить аналіз рішень обласних рад, прийнятих на реалізацію перелічених законів, аналогічні Стратегії та Плани заходів приймаються в кожному регіоні, практично дублюючи одна одну.

Враховуючи, що Запорізька область входить до п'ятірки найбільш техногенно навантажених регіонів, однією з визначальних умов сталого економічного і соціального розвитку регіону є охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів і збереження екологічної безпеки життєдіяльності населення, до Стратегії включено Стратегічну ціль 4 «Екологічна безпека та збереження природних ресурсів». Стратегією та Планом заходів також передбачені проекти, спрямовані на вирішення завдань кліматичної адаптації, розвитку природно-заповідної справи та посилення екологічної безпеки територій і населення.

Водночас ухвалений на виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Закон взагалі не містить прав і повноважень органів місцевого самоврядування при здійсненні моніторингу, контролю за викидами в атмосферне повітря.

Стратегії та Програми, які ухвалюються місцевими (обласними) радами, в цій частині не створюють для підприємств, розташованих на територіях, реальних дієвих наслідків, не наділяють такі органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо покращення стану екологічної ситуації в регіонах.

Відсутність же адекватного науково-методичного інструментарію оцінки екологічних загроз зумовлює неоднозначність екологічної оцінки впливу господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища на відповідних територіях, а не наділення органів місцевого самоврядування дієвими правовими й організаційними повноваженнями призводить до невиконання функції контролю за екологічною безпекою в регіонах країни. Зазначене змушує постійно виявляти та своєчасно оцінювати реально існуючі та потенційні загрози безпеці України з метою визначення конкретних шляхів і засобів їх відвернення [5].

У нашому науковому дослідженні приділено особливу увагу аспектам державної політики в галузі екологічної безпеки через механізм наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування за умов реформи децентралізації.

Під час децентралізації відбувається процес передачі повноважень органам місцевого самоврядування та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, що передбачає сталий розвиток території з урахуванням її економічних, екологічних та інших особливостей.

Водночас органи місцевого самоврядування, отримуючи певний ресурс, здебільшого не мають механізмів, важелів і стратегій щодо його використання. Оскільки галузь екологічної безпеки безпосередньо пов'язана із конституційними правами й інтересами громадян, адміністративні процедури в цій сфері мають бути науково обґрунтовані та законодавчо втілені.

Пріоритетними шляхами вирішення цих завдань є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень і завдань. Сьогодні за умов децентралізації для державної екологічної політики на регіональному рівні ще більш гостро постає питання вдосконалення механізмів державного управління, зокрема механізмів її реалізації. Як зазначають науковці, одним із головних показників ефективності управління є своєчасна й адекватна реакція суб'єкта управління на зміни в навколишньому середовищі [9].

Однією з особливостей державної екологічної політики на регіональному рівні є розмежування повноважень державних інституцій і органів міс-

цевого самоврядування відповідних територій у галузі охорони навколишнього середовища на основі певних критеріїв, серед яких:

- джерела фінансування заходів з охорони довкілля;
- статус природних ресурсів (загальнодержавного або місцевого значення);
- масштаби впливу на довкілля (рівень, якому підлягає територія: місцевий регіональний, між-регіональний, транснаціональний).

З метою формування нового правового й економічного регулювання взаємодії державних органів різних рівнів і природокористувачів необхідно виділити у складі регіональної політики місцевий (базовий) рівень екологічної політики та здійснити необхідні інституційні перетворення.

Діяльність законодавчих і виконавчих органів влади має бути сконцентрована на вирішенні таких проблем, як:

- ефективне використання природно-ресурсного потенціалу країни;
- перехід до сталого розвитку України з урахуванням екологічних і природно-рекреаційних умов конкретних територій;
- підтримка необхідного рівня екологічної безпеки на різних рівнях;
- активна участь різних верств населення і соціальних груп у реалізації екологічної політики, в т. ч. на регіональному рівні.

Ще однією особливістю державної екологічної політики на регіональному рівні є те, що вона реалізується як у формі виконання спеціально розроблених екологічних планів дій або програм, так і через інтегрування екологічної складової частини у загальні програми розвитку або регіональні плани дій. Екологічні програми є різновидом державних цільових програм, правові засади розроблення, затвердження та виконання яких закріплені Законом України «Про державні цільові програми», цільовою спрямованістю якого є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків.

Водночас у кожному регіоні на виконання різних державних цільових програм існують цільові регіональні програми природоохоронного спрямування. Типова структура програми включає: характеристику проблеми, основні цілі та завдання, систему заходів, ресурсне забезпечення, механізм реалізації, організаційний аспект, способи управління та контролю за ходом її реалізації, а також оцінку ефективності та соціально-економічних наслідків від реалізації програми.

Фахівці наголошують на необхідності зміни підходів до стратегічного планування, виходячи з таких принципів: відповідальність за стан довкілля несе усе суспільство, а не лише держава; розробляється не фіксований план, а система, яка може постійно удосконалюватися; цілі визначаються інтегровано та комплексно; рішення ухвалюються прозоро; постійний аналіз результатів для поліпшення екологічного управління.

Розробка регіональних програм – це цілеспрямований процес мобілізації всіх можливостей регіонів різних рівнів. Важливе значення має проведення SWOT-аналізу, що передбачає оцінку: сильних внутрішніх сторін – особливостей регіону; слабких внутрішніх сторін (проблем), які ускладнюють вирішення проблеми; зовнішніх сприятливих можливостей і зовнішніх потенційних загроз – несприятливих ситуацій, що можуть виникнути в майбутньому. Важливою умовою розробки зазначених програм є необхідність врахування міжнародних норм, виконання вимог міжнародних угод, договорів, конвенцій, учасником яких є Україна [15].

Відносини суспільства та природи регулюються певним набором правил поведінки людини стосовно довкілля. Найбільш суттєві правила такої поведінки закріплюються законодавством і стають загальнообов'язковими нормами права для виконання та дотримання, що забезпечується державним примусом у разі їх невиконання. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є стержневим у цій сфері, він проголошує та запроваджує систему управління в галузі природокористування.

Децентралізація процесу ухвалення рішень дає змогу пристосувати екологічні заходи до конкретних потреб відповідного регіону. До категорії регіону збалансованого розвитку належать ті регіони, в яких ефективно використовуються наявні ресурси та здійснюється активний пошук збереження природних ресурсів. Діяльність регіонів ґрунтується на екологічних пріоритетах, які реалізуються через місцеві екологічні програми. Регіон має дбайливо використовувати свої ресурси для задоволення повсякденних потреб, водночас дбаючи про збереження достатніх резервів для майбутніх поколінь, прагнути поліпшувати якість життя й охорони здоров'я своїх мешканців, обмежуючи обсяги відходів, запобігаючи забрудненню довкілля та сприяючи розумному використанню та розвитку місцевих ресурсів [10, с. 298].

Юридичне закріплення провідних норм взаємодії людини та природи у системі екологіч-

ного права є основою їх легітимації та утворює правовий механізм екологічної безпеки. Основний Закон України передбачає право кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля, закріплює за державою обов'язок у забезпеченні екологічної безпеки та підтриманні екологічної рівноваги на території України, подоланні наслідків Чорнобильської катастрофи, збереженні генофонду Українського народу, санітарно-епідемічному благополуччю громадян.

Утворення державної системи екологічного нормування має стати наріжним каменем екологічної безпеки України.

На державному рівні мусять бути встановлені сталі нормативи гранично допустимих концентрацій шкідливих сполук, що забруднюють повітря, воду, ґрунти, за якими можна було б оцінити стан навколишнього природного середовища. Екологічне нормування як одна зі складових частин загальнодержавної системи екологічної безпеки має бути спрямоване на формування принципово нового типу відношень, які би спонукали до прогресивного саморозвитку, до справжньої гармонії суспільства та природи.

Головною складовою частиною економічного механізму природоохоронної діяльності є платність за спеціальне використання природних ресурсів і за шкідливий вплив на довкілля, що стимулює природокористувачів до зменшення шкідливого впливу на довкілля, раціонального й ощадливого використання природних ресурсів і зменшення енерго- і ресурсомісткості одиниці продукції шляхом впровадження еколого-економічних інструментів.

Розміри плати за природні ресурси визначають за допомогою економічної оцінки, в основу якої покладено диференційну ренту. Розрізняють шість видів платежів за ресурси:

- платежі за право користування природними ресурсами;
- плата за відтворення й охорону природних ресурсів;
- рентні платежі за експлуатацію природних ресурсів, що мають певні переваги на ринку;
- штрафні платежі за понаднормативне використання природних ресурсів;
- компенсаційні платежі за виведення природних ресурсів із цільового використання або погіршення їхньої якості, спричинені їх використанням;
- плата підприємств за використання середовища для розміщення відходів виробництва [6].

Податковий кодекс України спрямований на реалізацію важливого природоохоронного принципу «забруднювач платить», тобто забруднювач має відшкодувати витрати, пов'язані з попередженням забруднення навколишнього природного середовища та проведенням заходів ліквідації забруднення. Екологічний податок належить до загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) і є одним із найбільш важливих еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності та справляється за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти та за розміщення відходів.

Величина збору залежить від кількості, виду забруднюючої речовини, що надходить у навколишнє природне середовище, її шкідливості, класу небезпеки відходів і їх кількості, а також окремих коригувальних коефіцієнтів залежно від чисельності жителів населеного пункту та його господарського значення, басейнів рік, у які скидаються забруднюючі речовини, місця (зони) розміщення відходів.

На виконання вимог ст. 250.3 Податкового кодексу України до Головного управління Державної фіскальної служби у Запорізькій області щоквартально надається перелік підприємств, установ, організацій, фізичних осіб – підприємців, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» основним джерелом фінансування природоохоронної діяльності з бюджету є екологічний податок, який відповідно до Бюджетного кодексу України у 2019 р. розподілявся таким чином:

- до загального фонду Державного бюджету – 45% (крім екологічного податку, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення, який зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі; екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та / або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їхніми виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк);

- до спеціального фонду місцевих бюджетів – фондів охорони навколишнього природного середовища (далі – фонди ОНПС) місцевого рівня (обласного, місцевих на рівні села, селища, міста) – 55%, у т. ч. до обласного фонду ОНПС – 30%, до фондів на рівні села, селища, міста – 25%.

Незважаючи на те, що екологічна ситуація в Запорізькому регіоні є загрозливою, відсутність чітких регіональних програм і їх співмірність із державними екологічними стратегіями призводить до неефективного освоєння бюджетних коштів, які спрямовуються на галузь. Так, у 2019 р. з місцевих фондів ОНПС на природоохоронні заходи використано 328,178 млн грн, у т. ч. з обласного фонду – 122,203 млн грн, із місцевих фондів сіл, селищ, міст і районів – 205,975 млн грн. Залишок коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища станом на 01 січня 2020 р. становив 95,4 млн грн, у т. ч. обласного фонду – 19,11 млн грн, місцевих фондів сіл, селищ, міст і районів – 76,29 млн грн. (табл. 3–4).

Наведена статистична інформація ілюструє, що, незважаючи на проголошену реформу децентралізації у країні, надходження коштів до обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у Запорізькій області зменшується (порівняння 2016 р. із 2019 р. у табл. 3), а процент коштів фондів охорони навколишнього природного середовища громадами (село, селище, місто, район) є нижчим, ніж процент використання аналогічних фондів обласною владою (табл. 4).

Логічним і більш обґрунтованим та ефективним з огляду на передачу повноважень на місце має бути протилежний показник.

У світлі децентралізації органам місцевого самоврядування відповідного рівня (обласним радам, міським, сільським, селищним радам) необхідно надати повноваження щодо установлення нормативів екологічної безпеки та механізми виконання ними екологічної функції, що зумовлюються:

- організацією, управлінням і контролем за дотриманням вимог екологічної безпеки;
- плануванням і координацією комплексних програм охорони довкілля й раціонального природокористування;
- контролем за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки;
- запобіганням і ліквідацією екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих;

Загалом же розв'язання економічної проблеми екологічної безпеки України залежить передусім від покращання економічної ситуації в державі, і першочерговими завданнями тут є:

Таблиця 3

Надходження та використання коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища, тис. грн

№ з/п	Обіг коштів	Рік			
		2016	2017	2018	2019
1	Залишок коштів на початок звітнього періоду	12 246,317	163 953,408	167 473,621	19 013,916
2	Надійшло коштів у звітному періоді – всього	220 419,765	200 354,817	113 948,074	122 298,764
3	Залишок коштів на кінець звітнього періоду	163 953,408	167 473,621	19 013,916	19 109,604
4	Використано коштів – всього фактично касове виконання	68 712,674	196 834,604	262 407,779	122 203,076
5	% використання коштів (дані п. 4 / (дані п. 1 + дані п. 2) x 100)	29,53	54,03	93,24	86,48

* Джерело: [9]

Таблиця 4

Надходження та використання коштів місцевих (село, селище, місто, район) фондів охорони навколишнього природного середовища, тис. грн. *

№ з/п	Обіг коштів	Рік			
		2016	2017	2018	2019
1	Залишок коштів на початок звітнього періоду	129 770,328	197 728,493	257 192,920	178 881,178
2	Надійшло коштів у звітному періоді – всього	102 987,575	95 739,217	97 815,856	103 384,620
3	Залишок коштів на кінець звітнього періоду	197 728,493	257 192,920	178 881,178	76 290,454
4	Використано коштів – всього фактично касове виконання	35 029,41	36 274,790	176 127,598	205 975,344
5	% використання коштів (п. 4 / (п. 1 + п.2) x 100)	15,0	12,37	49,61	72,97

* Джерело: [9]

– розробка ефективних економічних механізмів відповідальності та стимулювання підвищення рівня промислової безпеки;

– створення цілісної системи методик і нормативних документів, що мають регламентувати економічні наслідки аварій;

– розробка методів визначення економічних наслідків аварій.

Нині в Україні основним джерелом фінансування природоохоронних заходів є державний бюджет, кошти з якого виділяються у вигляді лімітів капітальних вкладень, а також місцевий бюджет.

Органи місцевого самоврядування, котрі фактично є «одержувачами» та «замовниками» природоохоронних заходів, які реалізуються на територіях, позбавлені повноважень реально впливати на формування державних екологічних програм

та стратегій, і, відповідно, бюджетного їх фінансування, а також дієвих важелів контролю та нормування.

Наприклад, із 25 лютого 2020 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 124 «Про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» обласні ради позбавлені повноважень на погодження питань надання у користування ділянок надр, що містять корисні копалини місцевого значення.

Водночас саме обласні ради є тими органами місцевого самоврядування, уповноваженими на розподілення сум екологічного податку на територіях, формування та затвердження заходів програм екологічного фонду, розподілення державного фінансування для реалізації та виконання відповідних екологічних програм на територіях.

У Запорізькій області Перелік заходів, спрямованих на охорону та раціональне використання природних ресурсів, які фінансуються за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища місцевих бюджетів у 2020 р., затверджено рішенням обласної ради від 12 грудня 2019 р. № 131, передбачає, серед іншого, виконання як місцевих, так і державних заходів (за напрямками охорони та раціонального використання водних ресурсів, охорони і раціонального використання земель, збереження природно-заповідного фонду тощо) за рахунок коштів місцевого бюджету.

Висновки. Відсутність дієвих повноважень і механізмів контролю, делегованих місцевому самоврядуванню повноважень нівелює вимоги до ефективного урядування, перешкоджає реалізації процесів децентралізації влади на територіях. Нині в Україні формується національна правова база, що регулює ставлення людини до природного середовища, проте відсутність нормативного регулювання набуття органами місцевого самоврядування повноважень у галузі екологічної безпеки сповільнює реалізацію реформи децентралізації, розвиток територій, виконання державою міжнародних правових конвенцій, угод і норм.

Враховуючи реформи, що впроваджуються на всій території України, необхідно не тільки на законодавчому рівні надати конкретні, дієві повноваження органам місцевого самоврядування, нормативно їх закріпити й упорядкувати, але й забезпечити економічний та організаційний стимул для кожного органу місцевого самоврядування ефективно забезпечувати захист і реалізацію конституційних прав громадян на безпечне довкілля. На законодавчому рівні органам місцевого самоврядування мають бути повернені ті повноваження, якими вони були наділені та які внаслідок децентралізації були передані на рівень центральних органів виконавчої влади.

Стратегії розвитку регіонів у галузі екологічної безпеки та плани заходів із реалізації таких стратегій, що приймаються обласними радами на виконання Законів України, якими імплементовано міжнародні угоди та Директиви (Директива 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислове забруднення), мають бути персоніфіковані та містити реальні, конкретні шляхи вирішення проблем, характерних для кожної з територій, врахо-

увати особливості таких територій, насамперед економічні й екологічні.

Крім того, з огляду на наукові та практичні дослідження у галузі екологічної безпеки, на обраний стратегічний напрям держави за умов децентралізації вважається необхідним на державному рівні:

1) встановити процедуру перегляду рішень щодо видачі дозволів на викиди, призупинення дії дозволів на викиди промисловими підприємствами 1 групи у разі недотримання стандартів якості повітря у населеному пункті та невиконання заходів з охорони атмосферного повітря, передбачених дозволом на викиди;

2) терміново імплементувати Директиву 2010/75/ЄС про промислове забруднення і розробити порядок отримання інтегрованого екологічного дозволу та врегулювання формулювання умов інтегрованого екологічного дозволу відповідно до Директиви 2008/1/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 січня 2008 р. про комплексне запобігання і контроль забруднення;

3) забезпечити технічну спроможність імплементувати вимог Директиви 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи щодо проведення моніторингу якості атмосферного повітря;

4) внести зміни в нормативну базу щодо відновлення повноважень екологічної інспекції у сфері позапланових перевірок підприємств-забруднювачів;

5) привести у відповідність норми викидів у навколишнє середовище згідно з чинними стандартами Директиви 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи;

6) для обов'язкової рекультивативної та повної екологічної реабілітації територій, порушених внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами металургійної, хімічної, гірничодобувної, нафтопереробної промисловості, запровадити пільгове стимулювання суб'єктів господарювання;

7) згідно із заходами, передбаченими планом імплементувати Директиви 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, запровадити автоматизовану систему обліку і контролю основних забруднюючих речовин на всіх джерелах викидів промислових підприємств і забезпечити публічний доступ до показників через онлайн-системи;

8) внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо зарахування 100% екологічного податку до спеціального фонду місцевого бюджету та Податкового кодексу України у час-

тині збільшення норм оподаткування за забруднення довкілля;

9) привести у відповідність до чинного законодавства Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря з метою посилення відповідальності за забруднення навколишнього середовища згідно з рекомендаціями Шостого апеляційного адміністративного суду;

10) посилити відповідальність за порушення термінів реалізації природоохоронних заходів підприємствами шляхом призупинення дії дозволів на викиди;

11) привести у відповідність до Висновків НДТМ (найкращих доступних технологій і методів управління) поточні технологічні норма-

тиви викидів гірничо-металургійного комплексу (ГМК) України.

Реалізація вищезазначених пропозицій дозволить наблизитися до ототожнення в нашій країні понять «сталий розвиток» і «врівноваження інтересів економіки, екології та суспільства». Саме йдучи таким шляхом, можна прискорити час, коли буде досягнута мета стати Україною державою із сильною економікою та передовими інноваціями. Саме тому на регіональному рівні місцевим (обласним) радам вважається за доцільне звертати увагу Верховної Ради України, центральних органів влади на актуальні проблеми територій і пропонувані механізми їх вирішення шляхом прийняття відповідних звернень на сесіях таких органів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Стан довкілля в Запорізькій області. *Офіційний сайт Запорізької державної обласної адміністрації*. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/20522/stan-dovkillya-v-zaporizkiy-oblasti.html> (дата звернення: 04.01.2021).
2. Zharova L., Chechel A. Historical Aspects of Sustainable Development and Economic Evolution Interconnection. *Інформаційно-аналітичний журнал «Схід»*. № 2 (166). 2020. *Historical sciences* URL: <http://skhid.kubg.edu.ua/article/view/201399>.
3. Жигінас В.В. Структурна перебудова трансформаційної економіки в контексті сучасних тенденцій екологізації : автореф. дис. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2008. 20 с.
4. Шершун М.Х. Розвиток екологічного законодавства України в контексті правової системи Європейського Союзу. *Сталий розвиток Карпат та інших гірських регіонів Європи* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Ужгород, 2010.
5. Бондар О.І., Барановська В.С., Березіна С.В. Сучасний стан та перспективи розвитку української системи технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів. *Екологічні науки*. 2012. № 2.
6. Чечель А.А., Тибекін Я.А. Экологические выплаты как составляющая местных бюджетов промышленных регионов. *Вестник университета «Туран»*. 2013. № 3 (59). С. 28–31.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Голос України*. 2019. № 62.
8. Матеріали Національного екологічного центру. *Нац. еколог.центр. Екополітика*. URL: <http://www.nescu.org.ua/ekopol/> (дата звернення: 08.01.2021).
9. Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Запорізькій області у 2019 р. URL: <https://www.zoda.gov.ua> (дата звернення: 11.01.2021).
10. Конституція України. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.01.2021).
11. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Закон України від 12 грудня 2019 р. № 377-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text> (дата звернення: 12.01.2021).
12. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р. : Розпорядження КМУ від 07 грудня 2016 р. № 932-р. *Урядовий портал gov.ua*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/249573705> (дата звернення: 12.01.2021).
13. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 р. та План заходів на 2021–2023 рр. з її реалізації. Офіційний сайт Міністерство розвитку громад та територій України. 24 грудня 2019 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/materiali-vseukrayinskoyi-naradi-z-aktualnih-pitan-formuvannya-ta-realiztsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki-19-20-grudnya-2019-roku-m-lviv/strategiya-regionalnogo-rozvitku-zaporizkoyi-oblasti-na-period-do-2027-roku-ta-plan-zahodiv-na-2021-2023-roki-z-yiyi-realizatsiyi/> (дата звернення: 17.01.2021).

14. Public Administration for Sustainable Development: New Challenges and Perspectives : Collective Monograph / The general ed. Chechel A.O., Khlobystov Ie.V., Śleziak M. Mariupol – Bielsko-Biala (Poland): University of Economics and Humanities, 2020. 369 p. URL: https://dsum.edu.ua/storage/documents/monographs/Public%20Administration%20for%20Sustainable%20Development/Monograph_2020.pdf.

15. Orlova N., Chechel A. The Determinants of Ukraine's Sustainable Development. *Scientific Journal "MIND"*. Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (University of Economics and Humanities). № 8. 2019. URL: https://mindjournal.wseh.pl/sites/default/files/article/03-20/the_determinants_of_ukraines_sustainable_development.pdf.

Chechel A.O., Moroz E.O. ECOLOGICAL POLICY OF THE STATE AS A STRATEGIC DIRECTION OF DEVELOPMENT AND ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION (ON THE EXAMPLE OF ZAPORIZHZHA REGION)

The article considers the main theoretical and methodological foundations of the formation of environmental policy of the state in terms of decentralization reform and the acquisition of appropriate powers by local governments.

The components of environmental policy in a democratic society are identified, namely: proper and effective system of public administration in the field of protection, inexhaustible use and reproduction of natural resources; proper, state and public supervision over the observance of the current environmental legislation and international environmental obligations of the country; appropriate environmental information policy; appropriate level of ecological expertise of ecologically dangerous projects; an appropriate system of state decision-making on environmental issues, which would provide for mandatory public involvement; proper system of responsibility of the authorities, specific officials and citizens for violation of the principles of balanced development, norms and provisions of environmental legislation; proper educational and educational activities. The article provides an analysis of the current experience in the formation and implementation of regional environmental policy, and also the main criteria for local regional programs in conjunction with existing state strategies on the example of Zaporozhye region. The directions of improvement of the legislation in the field of ecological policy of the state in the transformation period are offered. It is determined how the state delegates certain powers to local governments in the implementation of the state environmental strategy, national programs and activities, on the example of Zaporozhye region, it is described how such strategies are implemented in regional programs.

The authors analyzed the powers of local self-government bodies in the field of ecological safety and nature management and provided the analysis of separate powers of regional councils in the field of ecology, which such councils were endowed with before decentralization, and deprived in the process of reform implementation, management and administration in order to ensure the optimal work of local authorities in the field of environmental policy. The proposals were made for local self-government bodies of Ukraine in terms of drawing the attention of state bodies to solve problems as well as direct proposals to improve environmental safety in the regions to encourage local authorities to effectively ensure the protection and implementation of constitutional rights of citizens to a safe environment.

Key words: regional ecological policy, decentralization, local self-government bodies, sustainable development, strategic planning, ecological problems of the environment.