

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ**

**МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ**

---

(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота(проект)**

магістр

(рівень вищої освіти)

**НА ТЕМУ: УДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНУ ЯК  
СТРАТЕГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Виконав: студент другого курсу, групи 8.2819-ду- з  
Спеціальності 281 Публічне управління  
та адміністрування  
(код і назва спеціальності)

освітньої програми Публічне управління  
та адміністрування  
(назва освітньої програми)

Н.Г. Метеленко  
(ініціали та прізвище)

Керівник: зав. кафедри менеджменту організацій та  
управління проектами, д.філос.н., професор  
Воронкова В.Г.  
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент професор менеджменту організацій та  
управління проектами, д.н.держ.упр.  
Ажажа М.А.  
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя  
2020

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Інженерний навчально-науковий інститут

Кафедра менеджменту організацій та управління проектами

Рівень вищої освіти \_\_\_\_\_ магістр \_\_\_\_\_

Спеціальність \_\_\_\_\_ 281 Публічне управління та адміністрування \_\_\_\_\_  
(код та назва)

Освітня програма \_\_\_\_\_ Публічне управління та адміністрування \_\_\_\_\_

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри д.філос.н.,

проф.Воронкова В.Г. \_\_\_\_\_

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року

**З А В Д А Н Н Я**

**НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ (ПРОЄКТ) СТУДЕНТОВІ (СТУДЕНТЦІ)**

\_\_\_\_\_  
Метеленко Наталії Георгіївни

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проєкту) Удосконалення екологічної політики регіону як стратегічної функції органів місцевого самоврядування

керівник роботи \_\_\_\_\_  
Воронкова В.Г., д.ф.н., проф.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «25» 05.2020 року № 595-С

2.Строк подання студентом роботи 01 грудня 2020 р.

3.Вихідні дані до роботи 1. Формування плану. 2. Формування гіпотези дослідження. 3. Аналіз літературних джерел за останні п'ять років. 5. Методологія дослідження.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Досвід Німеччини та Франції щодо державного управління охороною навколишнього середовища 2. Методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування при формуванні та реалізації регіональної екологічної політики.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) Аспекти розгляду регіональної екологічної політики як об'єкта управління. Принципи формування екологічної політики на регіональному рівні. Стратегічні завдання державної екологічної політики на регіональному рівні

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Воронкова В.Г., зав. кафедри менеджменту організацій та управління проектами	25.05.20	
Розділ 2	Воронкова В.Г., зав. кафедри менеджменту організацій та управління проектами	15.07.20	
Розділ 3	Воронкова В.Г., зав. кафедри менеджменту організацій та управління проектами	15.10.20	
Нормоконтроль	Венгер О.М., к.п.н., доц. кафедри менеджменту організацій та управління проектами		

7. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Екологічна політика України: стан та проблеми у сфері охорони навколишнього середовища	25.05.20	
2	Державна та регіональна екологічна політика як система цілей і заходів органів державної влади та місцевого самоврядування	15.06.20	
3	Механізми державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та законодавче регулювання екологічної політики в регіоні	15.07.20	
4	Система органів державного управління охороною навколишнього середовища в країнах європейського союзу: досвід Німеччини та Франції	15.08.20	
5	Методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування при формуванні та реалізації регіональної екологічної політики	15.09.20	
6	Принципи публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України	01.10.20	
7	Екологічна безпека як складова національної безпеки: оцінка сучасного стану екологічної безпеки екосистем України	15.10.20	
8	Основні напрями державної політики щодо нейтралізації загроз екологічній безпеці України	01.11.20	
9	Удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання екологічної діяльності в Україні та регіоні	25.11.20	

Студент

\_\_\_\_\_ **Н.Г. Метеленко**  
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проєкту)

\_\_\_\_\_ **В.Г. Воронкова**  
(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер

\_\_\_\_\_ **О.М. Венгер**  
(підпис) (ініціали та прізвище)

## АНОТАЦІЯ

Метеленко Н.Г. Удосконалення екологічної політики регіону як стратегічної функції органів місцевого самоврядування.

Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, науковий керівник Воронкова В.Г. Інженерний навчально-науковий інститут ЗНУ. Кафедра менеджменту організацій та управління проектами, 2020.

Обґрунтовано теоретичні та методичні основи формування екологічної політики регіону. Здійснено аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду формування та реалізації регіональної екологічної політики. Запропоновано напрями удосконалення екологічної політики регіону в умовах децентралізації.

Ключові слова: РЕГІОНАЛЬНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## ABSTRACT

Metelenko N.G. Improving the environmental policy of the region as a strategic function of local governments.

Qualification work for obtaining a master's degree in specialty 281 – Public Administration and Administration, supervisor Voronkova V.G., Engineering Educational and Scientific Institute of ZNU. Department of Organizational Management and Project Management, 2020.

Theoretical and methodical bases of formation of ecological policy of the region are substantiated. An analysis of foreign and domestic experience in the formation and implementation of regional environmental policy. The main priority directions of improvement of ecological policy of the region in the conditions of decentralization are offered.

Keywords: REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY, DECENTRALIZATION, LOCAL GOVERNMENT BODIES

## АННОТАЦИЯ

Метеленко Н.Г. Совершенствование экологической политики региона как стратегической функции органов местного самоуправления.

Квалификационная работа для получения степени высшего образования магистра по специальности 281 – Публичное управление и администрирование, научный руководитель Воронкова В.Г. Инженерный учебно-научный институт ЗНУ. Кафедра менеджмента организаций и управления проектами, 2020.

Обоснованы теоретические и методические основы формирования экологической политики региона. Выполнен анализ зарубежного и отечественного опыта формирования и реализации региональной экологической политики. Предложены направления совершенствования экологической политики региона в условиях децентрализации.

Ключевые слова: РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА, ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ, ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## ЗМІСТ

ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНУ: АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	11
1.1. Екологічна політика України: стан та проблеми у сфері охорони навколишнього середовища	11
1.2. Державна та регіональна екологічна політика як система цілей і заходів органів державної влади та місцевого самоврядування	23
1.3. Механізми державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та законодавче регулювання екологічної політики в регіоні...	36
Висновки до розділу 1	49
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	52
2.1. Система органів державного управління охороною навколишнього середовища в країнах європейського союзу: досвід Німеччини та Франції	52
2.2. Методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування при формуванні та реалізації регіональної екологічної політики	61
2.3. Принципи публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України	82
Висновки до розділу 2	89
РОЗДІЛ 3 ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	91

3.1. Екологічна безпека як складова національної безпеки: оцінка сучасного стану екологічної безпеки екосистем України	91
3.2. Основні напрями державної політики щодо нейтралізації загроз екологічній безпеці України	103
3.3. Удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання екологічної діяльності в Україні та регіоні	112
Висновки до розділу 3	122
ВИСНОВКИ	125
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	131
ДОДАТКИ	141

## ВСТУП

Актуальність теми дослідження. 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 з 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-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в регіонах України зумовлене насамперед неефективним регулюванням екологічної безпеки, яке породжує складності в розподілі повноважень, відповідальності органів державної влади, призводить до дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій суб'єктів забезпечення екологічної безпеки на рівні регіону та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з регулюванням екологічної безпеки на окремій території. Відсутність же адекватного науково-методичного інструментарію оцінки екологічних загроз зумовлює неоднозначність екологічної оцінки впливу господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища на відповідних територіях.

Питання екологічної політики розглядаються як на з точки зору охорони навколишнього природного середовища, так і з точки зору державної політики екологічної безпеки такими відомими науковцями, як А. Бедрій, В. Боков, О. Власюк, В. Горбулін, В. Горлинський, І. Залеський, Д.



Зеркалов, С. Іванюта, А. Качинський, М. Кисельов, М. Клименко, В. Крисаченко, Е. Лібанова, А. Лущик, В. Трегобчук, Є. Хлобистов, Г. Хміль, Л. Юрченко, А. Яцик та ін.

Зазначене змушує постійно виявляти і своєчасно оцінювати реально існуючі і потенційні загрози екологічній безпеці України з метою визначення конкретних шляхів і засобів їх відвернення та формування адекватної екологічної політики, спрямованої на збереження навколишнього природного середовища.

Об'єкт дослідження магістерської роботи – процес формування екологічної політики регіону в умовах децентралізації.

Предмет дослідження – теоретичні підходи до формування екологічної політики регіону і практичні рекомендації щодо удосконалення екологічної політики в умовах децентралізації.

Мета магістерської роботи – розробка практичних рекомендації щодо окреслення напрямів удосконалення екологічної політики регіону в умовах децентралізації.

Для досягнення зазначеної мети в магістерській роботі вирішено наступні завдання:

- досліджено теоретико-методичні основи формування екологічної політики регіону;
- досліджено взаємозв'язок між державною та регіональною екологічною політикою як системою цілей і заходів органів державної влади та місцевого самоврядування;
- здійснено аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду формування та реалізації регіональної екологічної політики;
- досліджено методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування при формуванні і реалізації регіональної екологічної політики;
- запропоновано напрями удосконалення екологічної політики регіону в умовах децентралізації.

В магістерській роботі використано такі загальнонаукові і спеціальні методи дослідження: діалектичний метод і метод спостережень, методи критичного та порівняльного аналізу і синтезу, системний підхід, ситуаційний підхід.

Наукова новизна одержаних результатів магістерського дослідження полягає у наступному:

- удосконалено науково – практичний підхід до забезпечення національної безпеки України в екологічній сфері шляхом запровадження своєчасних заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища, що ґрунтуються на правових засадах ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та використовують досвід розвинутих країн;

- набули подальшого розвитку практичні рекомендації, що спрямовані на досягнення національного екологічного інтересу як фундаментальної цінності суспільства, ґрунтуються на стратегіях управління екологічною безпекою та зорієнтовані на поступовий розвиток держави шляхом утворення адаптивної державної системи екологічного нормування.

Інформаційною базою магістерської роботи є методичні та наукові праці з теми дослідження, нормативні та законодавчі акти України, статистична інформація.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що результати магістерського дослідження пройшли апробацію на Міжнародній науково-практичній конференції «Біоекономіка як ключовий фактор розвитку виробництва та екологізації промислового регіону» (м. Запоріжжя).

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи \_\_\_\_\_ стор. Робота містить 3 рисунки, 8 таблиць. Список використаних джерел включає 74 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ  
ПОЛІТИКИ РЕГІОНУ: АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ1.1. Екологічна політика України: стан та проблеми у сфері охорони  
навколишнього середовища

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 з відтворенням природних ресурсів і забезпеченням стабільності природоохоронної системи, а також динамічності її розвитку. Науковці Національного інституту стратегічних досліджень екологічну політику формулюють як «...організаційну та регулятивно – контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки» [1].

Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики та соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [2]. Ефективне управління природоохоронною діяльністю дає можливість для соціально-економічного розвитку держави без погіршення стану довкілля. Вибір найбільш ефективних шляхів державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища є одним з актуальних напрямів під

час проведення вітчизняних реформ.

Десятиліттями до здобуття незалежності народногосподарський комплекс України централізовано формувався з величезними структурними диспропорціями. У 30-ті роки в Українській РСР була визначена спеціалізація із виробництва металу, вугілля, зброї і продуктів харчування. Неefективна економічна система сприяла нераціональному використанню ресурсів та непомірному споживанню енергії, не визнавала вартості природних ресурсів. Наприкінці 80-х років в Україні щорічно вироблялось біля 55 – 57 млн.т сталі – це майже стільки, скільки вироблялось у Франції та Німеччині разом (55 – 60 млн.т). Промисловість України виготовляла 7 млн.т труб, що перевищувало виробництво Великобританії, Італії та Франції (6,8 млн.т). Якщо в США видобувалося залізної руди 50 млн. т, у Франції – 15 млн.т щорічно, то в Україні – 110 – 120 млн.т, а вугілля лише в 1,5 рази менше, ніж у Великобританії, Італії та Франції разом взятих (200 млн.т). При цьому енергомісткість виробництва в Україні більше ніж в 1,6 разів перевищувала аналогічні показники країн Західної Європи та Японії [3, с. 59 – 62]. Диспропорції у розміщенні продуктивних сил, що мали місце протягом тривалого часу, призвели до того, що територія України за техногенним навантаженням на природне середовище у 4-5 разів перевищує аналогічний показник для розвинутих держав. При цьому розораність земель досягла 80 відсотків до площі сільгоспугідь і 57 % – до загальної площі (суші), води використовувалося в 2 – 5, а на деяких підприємствах у 10 – 13 разів більше, ніж потрібно при сучасних технологіях. Займаючи 3% території колишнього СРСР, Україна виробляла 20% його валового національного продукту.

Експлуататорський підхід до використання природних ресурсів призвів до масштабного руйнування природних ландшафтів [4]. В промисловому секторі значна доля належить хімічним, металургійним та гірничодобувним підприємствам. Використання застарілих технологій та обладнання, висока концентрація потенційно небезпечних об'єктів в окремих регіонах, велика зношеність основних фондів зумовлюють значну ймовірність виникнення

техногенних аварій і катастроф з тяжкими наслідками для довкілля.

Екологічні наслідки такої політики для економіки України занадто важкі, оскільки складають до 10 % втрат валового внутрішнього продукту у вигляді зменшення продуктивності та передчасної втрати основних фондів, природних і людських ресурсів. Ресурсомісткість валового національного продукту в 3 рази перевищує світовий рівень. Високий рівень індустріалізації та урбанізації призвів до погіршення умов життя, здоров'я населення, підвищення захворювання, смертності та зниження народжуваності. У критичному екологічному стані опинився Дніпро – головна водна артерія України. При цьому в колишній системі об'єктивна екологічна інформація замовчувалася, права громадян на екологічно безпечні умови життя ігнорувалися.

За індексом екологічного виконання (Environmental Performance Index), що розраховується фахівцями Центру екологічної політики та права при Йельському університеті у США (Yale Center for Environmental Law and Policy) та вимірює досягнення країни щодо гігієни навколишнього середовища і екосистем, міри їх захисту та управління природними ресурсами з використанням 20 індикаторів, розподілених за дев'ятьма категоріями, що характеризують як якість довкілля, такі життєздатність екосистем, у 2014 році Україна зайняла 95-у позицію серед країн світу з рейтингом 49,01 [52]. Зважаючи на те, що у 2006 році Україна була на 51-му місці з рейтингом 71,2, у 2008 році – на 75-му місці з рейтингом 74,1 у 2010 році – на 87-му місці з рейтингом 58,2, у 2018 році – на 102-му місці з рейтингом 46,3, це підтверджує як загальний низький рівень дієвості державної політики в екологічній сфері, так і загрозові тенденції щодо його подальшого зниження.

Відсутність реального суверенітету та прав України самостійно розпоряджатися національним багатством, централізація народного господарства, ідеологізація економічного розвитку, високий рівень техногенного навантаження на навколишнє середовище, незбалансований

розвиток урбанізаційних процесів, другорядне ставлення до природоохоронних заходів у структурі суспільних цілей, дегуманізація суспільства та деформація моральних взаємовідносин суспільства і природи в кінцевому результаті призвели до еколого-економічної кризи.

Щорічно в Україні накопичується близько 700 млн. т відходів. Загальний їх об'єм досягає 25 млрд. куб. м, зайнята під відходами територія сягає майже 160 тис. га. Обсяг утворення токсичних відходів щорічно становить понад 100 млн. т. Протягом 1992 – 2018 рр. в Україні спостерігалась стійка тенденція до зниження обсягів використання відходів – щорічно в середньому на 2% порівняно з попереднім роком [4]. Протягом 2018 р. в Україні утворилося 448,1 млн. т відходів, що на 0,6% менше порівняно з 2017 рік, у т. ч. від економічної діяльності підприємств та організацій, які отримали дозволи на утворення відходів, – 439,1 млн. т (на 0,8% менше), у домогосподарствах – 9,0 млн. т (на 12,4% більше), до 2010 року цей показник не враховувався. У 2018 році сумарний обсяг відходів, що утворилися у Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській та Луганській областях, складає майже 92% від загального обсягу утворених відходів. Частка відходів, видалених у спеціально відведені місця чи об'єкти або спалених (без отримання енергії), у загальному обсязі утворених відходів у 2018 році становила 64,5%, що на 0,2 % більше порівняно з 2017 роком. Наявність відходів на кінець 2018 року складає 15167,4 млн. т. [5]. Аналогічна тенденція спостерігається впродовж 2019 – 2020 рр.

Починаючи із шістдесятих років, в Україні, виходячи із загальносоюзного розподілу праці, проводилось інтенсивне будівництво багатьох техногенно-небезпечних об'єктів – потужних теплоелектростанцій, нафто-, газо- та продуктопроводів, хімічних та нафтохімічних виробництв, великих гідротехнічних споруд, нарешті – атомних електростанцій. Всі ці об'єкти мають обмежений ресурс функціонування, тривалість якого складає 30-50 років, тому, вже зараз настає час, а по багатьох об'єктах він вже прийшов, коли треба шукати відповіді і приймати конкретні рішення: чи

мають об'єкти залишковий ресурс для безпечної їх експлуатації; що можливо і необхідно зробити для його подовження чи відновлення; які об'єкти необхідно взагалі виводити з експлуатації.

Україна до 1990-х років у складі колишнього Радянського Союзу видобувала 5 % світового обсягу мінеральної сировини. Видобуток мінеральних ресурсів у 80-ті роки становив 20 – 25 тон на душу населення, що відповідало рівню розвинутих країн світу. Однак соціально-економічних проблем не було вирішено, натомість залишився надзвичайно важкий екологічний стан гірничодобувних регіонів. Здійснювана протягом останніх років реструктуризація гірничодобувного комплексу зводиться до закриття збиткових шахт, кар'єрів та промислових розрізів. На великих територіях відбувається осушення і забруднення водоносних горизонтів, виведення з ладу колодязів, свердловин, групових водозаборів, просідання донної поверхні на шахтних полях з затопленням, підтопленням та заболочуванням ґрунтів, засолення та забруднення ґрунтів, ґрунтових і поверхневих вод, замулювання річок. Екологічні проблеми є дуже гострими у всіх гірничодобувних регіонах, проте для Донбасу, Кривбасу та Львівсько – Волинського басейну вони набули масштабного характеру.

Особливо гостро ці проблеми проявилися у ході реалізації програми закриття неперспективних вугільних шахт та розрізів. Програмою було передбачено протягом 1996 – 2000 рр. закрити 79 шахт і 2 розрізи. Фактично роботи з фізичної ліквідації були завершені на 5 вуглевидобувних об'єктах. Проте вже відразу виникли проблеми, які пов'язані з підтопленням та заболоченням територій, розширенням зон відтоку високомінералізованих шахтних вод, погіршенням властивостей гірських порід та ґрунтів, просіданням масивів, а також зростанням сейсмічної небезпеки.

Починаючи з 1960 року, у зв'язку з відпрацюванням запасів вугілля у Донбасі в режимі так званої «мокрої» консервації було закрито 104 шахти. Існує ще 150 частково затоплених вугільних шахт. У переважній частині випадків процес закриття призводив до суттєвої зміни підземних та

поверхневих вод з відповідним негативним впливом на довкілля. Як правило, підйом рівня шахтних вод супроводжувався підтопленням і заболоченням територій з пониженим рельєфом місцевості, виникненням джерел забруднення і засолення річок високо мінералізованими водами. Площа підтоплених ділянок в межах м. Луганськ становить близько 4 тис. га, у Донецьку – 5,2 тис. га, в Макіївці – 1,7 тис. га. Просідання земної поверхні на 5-7 м в межах шахтних полів шахт Павлоградська та Благодатна, що розташовані в заплаві р. Самара, викликало утворення чотирьох озер загальною площею близько 2 кв. км. Підтоплення територій призводить також до активізації карстових та зсувних процесів [4].

Проведені Державною екологічною інспекцією перевірки показали, що Програма закриття неперспективних вугільних шахт та розрізів здійснюється безсистемно і фрагментарно. Чітко не визначена подальша доля шахт, які намічено ліквідувати. Під час розробки і реалізації проектів закриття вугільних шахт мають місце порушення природоохоронного законодавства.

Більш ніж за столітнє існування Криворізького басейну (зараз функціонує 10 кар'єрів і 23 шахти 5-ти гірничо-збагачувальних комбінатів) у гірничому масиві утворилося понад 10 млн. куб. м порожнин, більша частина з яких розташована безпосередньо під територією міста Кривий Ріг. Площа обрушення складає 7 кв. км і охоплює майже всю площу очисних виробок. У басейні нараховується 44 відвали гірничих порід площею 69 кв. км та 10 шламосховищ (2,5 млрд. т шламів) площею 71 кв. км. Дренажні води з мінералізацією понад 20 г/куб. км накопичуються у хвостосховищах і скидаються в р. Інгулець. Інтенсивна фільтрація мінералізованих та забруднених вод із хвостосховищ сприяла підтопленню в межах криворізької промислової агломерації більше 500 кв. км території та обумовила провали порушених гірничих порід [6].

Можливість прояву катастрофічних екологічних наслідків пов'язана також з діяльністю гірничо-хімічних підприємств Львівсько-Волинського регіону. Основними проблемами регіону, які пов'язані з видобутком сірки, є



площинний розвиток карстово-провальних явищ. Екологічні проблеми характерні також для регіонів, де розташовані підприємства нафтогазовидобувного комплексу України. Всі проблеми цих регіонів потребують невідкладного вирішення, активного залучення науки та міжгалузевої координації робіт, втручання державних установ та коригування державної політики у напрямку охорони навколишнього середовища.

Проблема екологічного стану р. Дніпро, ресурси якого складають близько 80 % водних ресурсів України, забезпечують водою 32 млн. її мешканців та 2/3 господарського потенціалу України, займає одне з найважливіших місць серед завдань економічного та соціального розвитку і природоохоронної політики країни. Мету, шляхи та способи розв'язання проблем р. Дніпро визначено Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (далі – Програма) [7]. Основною метою Програми є відновлення і забезпечення сталого функціонування екосистеми Дніпра, якісного водопостачання, екологічно безпечних умов життєдіяльності населення і господарської діяльності та захисту водних ресурсів від забруднення та виснаження.

Неузгодженість темпів економічного розвитку і вимог екологічної безпеки, домінування ресурсомістких галузей, висока питома вага ресурсо – і енергоємних застарілих технологій, сировинна орієнтація експорту, мілітаризація виробництва, відсутність гуманістичних цінностей серед пріоритетів розвитку, а також культури праці і споживання призводять до поглиблення кризового стану в економіці, погіршення стану довкілля, що створює реальну загрозу життю і діяльності сучасних і майбутніх поколінь [8].

Відсутність в регіонах необхідного забезпечення енергоресурсами викликає як екологічні так і соціально-економічні проблеми (здійснюється стихійна вирубка лісів, населення приватного сектору намагається

опалюватися підручними не придатними для цього матеріалами, наприклад, гумовими покривками від автотранспорту тощо). Незбалансованість територіальної структури економіки регіонів призводить до високої енергоємності, широко використовуються отрутохімікати у сільському господарстві, застарілі промислові технології.

Загальні обсяги викидів шкідливих речовин стаціонарними джерелами забруднення в атмосферне повітря в окремих екологічно чистих областях України в 1990 р. становили від 26 тис. т у Чернівецькій області, 34 тис. т – у Волинській, 38 тис. т – в Закарпатській до 64 тис. т – у Рівненській. Відносно невисокими вони були також у Тернопільській, Житомирській і Миколаївській областях (Додаток А). Найбільшими обсяги викидів шкідливих речовин стаціонарними джерелами забруднення в 1990 р. були в промислово розвинених областях – Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій. За цим показником Дніпропетровська область перевищувала, наприклад, Волинську в 64 рази, Закарпатську – у 57 разів, а Чернівецьку – у 83 рази. Показники 2017 р. є такими: обсяги викидів шкідливих речовин стаціонарними джерелами в Дніпропетровській області більші, ніж у Волинській, у 131 раз, Закарпатській і Чернівецькій – в 219 разів. Ще значнішою була різниця в показниках забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами в окремих містах України. Так, обсяги викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря в 1990 р. в м. Запоріжжя були в 41 раз більшими, ніж, наприклад, у м. Луцьку. Обсяги забруднення атмосферного повітря в містах Енергодар, Маріуполь, Кривий Ріг у 1990 р. перевищували аналогічні показники м. Ужгород відповідно в 123 рази, 305 разів і 521 раз (Додаток А).

Відповідні показники промислових міст країни в 2017 р. є незрівнянно гіршими. Так, обсяги забруднення повітря в м. Запоріжжя перевищують показник м. Луцьк у 70 разів; забруднення міст Енергодар, Маріуполь, Кривий Ріг більші від показника м. Ужгород відповідно в понад 1000, 2880 і 3200 разів. Треба зауважити, що впродовж 20 років спостережень (з 1990 р.

до 2010 р.) обсяги викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря в Україні загалом суттєво зменшилися з 9439 тис. т до 4132 тис. т або в 2,3 разу, у тому числі в Донецькій області – відповідно з 2539 тис. т до 933 тис. т або в 2,7 разу, в Дніпропетровській – з 2170 тис. т до 9333 тис. т або в 2,3 разу, у Запорізькій – з 588 тис. т до 218 тис. т або в 2,7 разу. Однак і таке «зменшене» забруднення атмосферного повітря, що спостерігалось в 2010 р., є дуже загрозливим для довкілля в промислово розвинених регіонах і містах країни. Якщо ж порівняти вищенаведені показники 1990 р. з показниками 2017 р., то тенденція до зменшення зберігається (Додаток А), а у 2018 – 2020 рр. вона погіршується.

Але, як свідчить проведений аналіз, зменшення викидів шкідливих речовин та парникових газів в атмосферне повітря в Україні загалом та окремих регіонах зокрема в 2017 р. порівняно з 1990 р. відбулося не за рахунок впровадження заходів щодо охорони атмосферного повітря від забруднення, а за рахунок значного зниження промислового виробництва. До того ж, у вказаний період багаторазово зменшилося введення в дію окремих потужностей з охорони навколишнього природного середовища.

Треба зауважити, що загальні обсяги витрат на охорону навколишнього природного середовища в Україні у поточних цінах із 3,2 млрд грн у 2000 р. і 7,1 млрд грн у 2005 р. збільшилися до 13,1 млрд грн у 2010 р. (табл. 1.1); витрати на охорону навколишнього природного середовища у поточних цінах у 2016 р. становили 32,5 млрд грн, у 2017 р. – 31,5 млрд грн [9, с. 200]. Це мало б свідчити про позитивність динамічного ряду, якби не аналіз відносних показників.

Поточні витрати як складова загальних витрат на охорону навколишнього природного середовища в 2016 р. склали 19,1 млрд грн, а в 2017 р. – 20,5 млрд грн [9, с. 200]. Причому якщо йдеться про фінансування таких витрат за рахунок державного бюджету, то це мізерні показники: вони складають лише 2,9% в 2016 р. та 2,3% у 2017 р. від загальної суми витрачених на ці цілі коштів [9, с. 200].

Таблиця 1.1 – Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі за його забруднення\*

Джерела/період	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Витрати на охорону навколишнього природного середовища, млрд грн	3,2	7,1	13,1	20,4	21,9	24,6	32,5	31,5
у тому числі:								
- капітальні інвестиції;	0,6	1,8	2,8	6,0	7,9	7,7	13,4	11,0
- поточні витрати.	2,6	5,3	10,4	14,3	13,9	16,9	19,1	20,5
Частка витрат на охорону навколишнього природного середовища за рахунок коштів Держбюджету, %:								
- у капітальних інвестиціях;	7,9	8,5	8,7	1,3	0,5	4,1	2,8	3,5
- у поточних витратах	1,3	2,1	2,7	2,6	2,0	1,8	2,9	2,3

\*Примітка: складено автором на основі даних [9, с. 200]

Обсяг витрат на охорону навколишнього природного середовища впродовж останніх років, як і в попередні періоди, не забезпечував потреби у фінансових ресурсах на впровадження заходів щодо надійної охорони довкілля. Для підтвердження об'єктивності своєї оцінки з приводу недостатності обсягів фінансових ресурсів на охорону навколишнього природного середовища в Україні, користуючись науковим методом пізнання – методом порівняння (зіставлення) – зазначимо, що, наприклад, у Німеччині ще в 2000 р. витрати на охорону навколишнього природного середовища становили 1,8% від ВВП країни. Упродовж 2015–2017 рр. зазначені витрати в Німеччині дорівнювали 3,9 млрд євро, 4,5 млрд євро та 5,6 млрд євро відповідно, що в десятки разів більше, ніж витрачає на такі цілі Україна. Це порівняння показує, наскільки незначними є витрати на охорону навколишнього природного середовища в Україні впродовж усіх досліджуваних років.

Таким чином, Україна, як і будь-яка інша суверенна держава, вибудовує власну систему національної безпеки. Останнім часом для України ця проблема актуалізувалася як докорінними змінами базових цінностей внутрішнього розвитку так і змінами зовнішнього середовища. Зокрема:

- 1) трансформація соціально-економічної моделі розвитку від

адміністративно-командної до ринкової і демократичної політичної системи;

2) позитивні і негативні наслідки впровадження запропонованих реформ;

3) демонтаж міжнародної й європейської систем безпеки;

4) агресивна політика Російської Федерації проти України (анексія Криму, ведення «гібридна війна» на Сході України, диверсії на всій території України, злобна антиукраїнська інформаційна пропаганда як серед населення Росії, України так і всього світового співтовариства з метою досягнення стратегії геополітичного реваншу «руського мира»;

5) претензії до України деяких політичних сил як на офіційному так і не на офіційному рівні (нерідко підбурювані Російською Федерацією) з приводу тих чи інших територій. Так, Польща претендує на частину Львівської і Волинської областей; Словачія на Прикарпатську Русь; Румунія на Бессарабію, Північну Буковину, Хотин, острів Зміїний; Росія вже окупувала Крим; висуває свої претензії й Угорщина;

б) зростання загроз глобального характеру (виснаження природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища тощо) [10].

Погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в регіонах України зумовлене насамперед неефективним регулюванням екологічної безпеки, яке породжує складності в розподілі повноважень, відповідальності органів державної влади, призводить до дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій суб'єктів забезпечення екологічної безпеки на рівні регіону та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з регулюванням екологічної безпеки на окремій території. Відсутність же адекватного науково-методичного інструментарію оцінки екологічних загроз зумовлює неоднозначність екологічної оцінки впливу господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища на відповідних територіях. Зазначене змушує постійно виявляти і своєчасно оцінювати реально існуючі і потенційні загрози безпеці України з метою визначення конкретних шляхів і

засобів їх відвернення.

Національна безпека України безпосередньо пов'язана з визначенням її національних інтересів, що віддзеркалюють вищі інтереси суспільства і громадянина. До пріоритетних інтересів України, згідно з Законом України «Стратегія національної безпеки України» належать:

- гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів;
- захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України;
- зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві;
- забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України;
- створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення;
- збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку;
- забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів;
- розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу Українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення;
- інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний безпековий простір;
- розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами

світу в інтересах України» [11].

Із зазначено видно, що в концепції національної безпеки України важливим напрямком реалізації її інтересів, що здійснюються у різних сферах, є екологічна безпека.

1.2. Державна та регіональна екологічна політика як система цілей і заходів органів державної влади та місцевого самоврядування

Регіональна екологічна політика держави є органічною складовою національної екологічної політики. Від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні.

Для реалізації регіональної екологічної політики застосовують певні механізми. Необхідно відокремити законодавчо-правовий, управлінський, економічний, громадсько-просвітницький. При загальній спрямованості державної стратегії переходу на засади сталого розвитку особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональним використанням природних ресурсів та безпекою життєдіяльності людини. Його значущість зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів. У зв'язку з цим в умовах трансформації економічної системи виникає потреба у розробці нової державної екологічної політики на різних рівнях управління.

Зміст регіональної екологічної політики розглядається в двох аспектах (рис. 1.1). Перший – це екологічна політика держави щодо регіонів (державна регіональна екологічна політика (або державна екологічна політика на регіональному рівні), другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами. Перша реалізується центральними органами державної влади, друга – місцевими органами влади і самоврядування. В цьому плані значну

роль відіграє розмежування повноважень між різними гілками влади у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

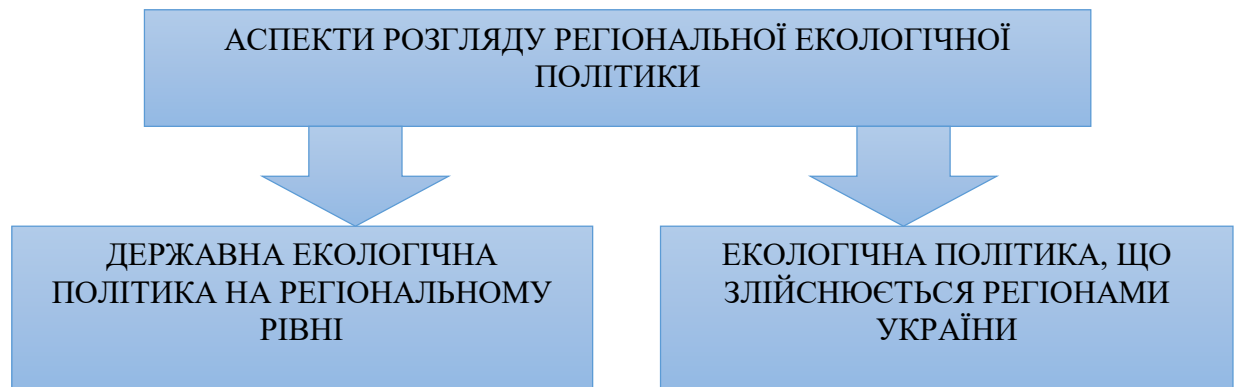


Рисунок 1.1. Аспекти розгляду регіональної екологічної політики як об'єкта управління

Державна екологічна політика на регіональному рівні ґрунтується на таких принципах:

- конституційності та законності (реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування);
- забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- максимального наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- диференційованості надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої



влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку [12].

Принципи формування екологічної політики на регіональному рівні представлені на рис. 1.2.

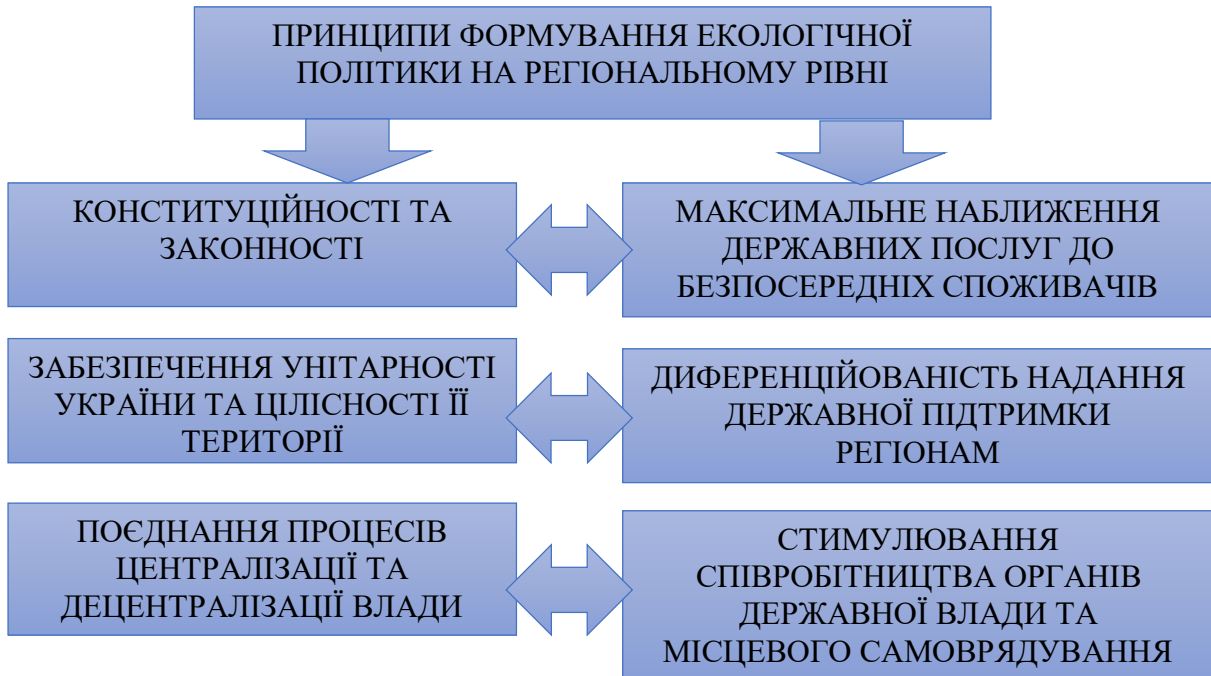


Рисунок 1.2. Принципи формування екологічної політики на регіональному рівні

Організаційні принципи охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів України спрямовані на вирішення таких завдань:

- регулювання використання природних ресурсів місцевого значення;
- визначення нормативів забруднення навколишнього природного середовища (встановлення ГДВ, ГДС та розміщення відходів);
- впровадження економічного механізму природокористування;
- проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля;
- проведення державної екологічної експертизи;
- здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства;

- розроблення програм впровадження природоохоронних заходів,
- визначення та реалізація інвестиційної політики;
- інформування населення та заінтересованих установ і організацій з екологічних питань [13].

До функцій державної екологічної політики на регіональному рівні належить вирішення питань щодо проведення локального та об'єктного моніторингу, здійснення контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та організація розробки місцевих екологічних програм та проектів.

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 та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань. На сьогодні для державної екологічної політики на регіональному рівні ще більш гостро постає питання про вдосконалення механізмів державного управління, і зокрема механізмів її реалізації. Як зазначають науковці, одним з головних показників ефективності управління є своєчасна та адекватна реакція суб'єкта управління на зміни в навколишньому середовищі [14].

Однією з особливостей державної екологічної політики на регіональному рівні є розмежування повноважень державних і місцевих органів у галузі охорони навколишнього середовища на основі певних критеріїв, основними з яких є:

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

З метою формування нового правового і 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.

При цьому 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 врахуванням екологічних і природно-рекреаційних умов конкретних територій;
- підтримка мінімально необхідного рівня екологічної безпеки на різних рівнях;
- активна участь різних верств населення і соціальних груп у реалізації державної екологічної політики, в тому числі на регіональному рівні.

В Україні спостерігаються суттєві регіональні відмінності екологічного навантаження та сучасного стану екологічної безпеки територій, що зумовлено різноманітністю природокористування та господарської діяльності населення. На основі аналізу екологічної ситуації в регіонах України з використанням індексного методу визначення рівня регіональної диференціації соціально-екологічної комфортності умов проживання населення виділяють групи регіонів відповідно до 5 рівнів екологічної безпеки [12]:

- високий рівень – Чернівецька, Закарпатська, Тернопільська області та м. Севастополь;
- підвищений рівень – Житомирська, Черкаська, Вінницька, Кіровоградська області та м. Київ;
- середній рівень – Херсонська, Сумська, Рівненська, Волинська, Львівська, Івано-Франківська області;
- помірний рівень – Харківська, Запорізька, Хмельницька, Чернігівська, Київська, Полтавська, Миколаївська області та Автономна Республіка Крим;
- низький рівень – Одеська, Луганська, Донецька, Дніпропетровська

області.

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 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 [15].

Предметом розроблення екологічних програм, наприклад, може бути державне стимулювання розвитку в регіоні, яке здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку областей, міста Київ, місцевих бюджетів.

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються:

- державна стратегія регіонального розвитку (затверджується Кабінетом Міністрів України) [16];
- регіональні стратегії розвитку міських державних адміністрацій з урахуванням норм, закладених у державній стратегії регіонального розвитку, спільних інтересів територіальних громад регіонів; ці стратегії є базовим, рамковим документом для ефективного впровадження принципів і механізмів стратегічного управління розвитком регіону.

Система відібраних показників використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін. Показники природоохоронного ефекту реалізації екологічних завдань розподілені в методиці на такі типи:

- тип I – показники успішності процесу забезпечення (нормативно-правового, наукового, організаційного);
- тип II – показники навантаження на навколишнє середовище;
- тип III – показники стану довкілля.

Показники ефективності виконання програмних заходів враховуються при прийнятті управлінських рішень щодо планування наступних програм, уточнення та коригування завдань і заходів програм, визначення пріоритетності при плануванні їх виконання у відповідному році з використанням коштів державного і/або місцевого бюджету [17], але будь-якої відповідальності за погане виконання або їх невиконання не передбачено.

Практичне запровадження інструментів державної підтримки регіонів реалізується через укладення та виконання угод щодо регіонального розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку укладаються між Кабінетом Міністрів України та обласними радами, Київською міською радою з метою узгодження державних пріоритетів регіонального розвитку з регіональними пріоритетами та концентрації державних і місцевих ресурсів для їх виконання. Угоди визначають спільні заходи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку.

Угоди дають можливість започаткувати на довгостроковій основі нові стосунки між центром та регіонами щодо вирішення проблем територіального розвитку.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України (Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди) [18], виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України, обласними та Київською міською радою. Зміст угод переважно стосується виконання коротко- та середньострокових завдань та орієнтований на

запровадження антикризових заходів. Водночас довгострокові стратегічні пріоритети залишаються поза увагою.

Методичною основою розробки програм регіонального екологічного розвитку на місцевому рівні є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [19]. Цей закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.

Разом з тим, в 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, який передбачає оцінку: сильних внутрішніх сторін – існуючих особливостей регіону; слабких внутрішніх сторін (проблем), які ускладнюють вирішення проблеми; зовнішніх сприятливих можливостей та зовнішніх потенційних загроз – несприятливих ситуацій, які

можуть виникнути в майбутньому. Важливою умовою розробки зазначених програм, є необхідність врахування міжнародних норм, виконання вимог міжнародних угод, договорів, конвенцій, учасником яких є Україна.

Політична основа регіональних екологічних програм полягає в необхідності врахування і відображення в цих документах пріоритетних завдань у сфері забезпечення екологічної безпеки, які випливають з основоположних актів, що визначають основні засади внутрішньої і зовнішньої політики України.

Для недопущення помилок розробниками при формуванні регіональних програм необхідно подолати перешкоди, які можна згрупувати за наступними напрямками:

- несумісність і неузгодженість цілей, заявлених в паспорті програми і змісту конкретних заходів;
- відсутність обґрунтовано вибраних пріоритетів напрямів реалізації цілей програми;
- дублювання заходів програми;
- відсутність аналізу результатів реалізації попередньої програми;
- відсутність розрахунку ефективності реалізації програми;
- порушення принципу комплексності при формуванні програми.

Зокрема, аналіз практики реалізації регіональних програм розвитку, а також їх фінансового забезпечення показує, що до основних недоліків, які перешкоджають їх ефективному використанню як дієвого інструменту впровадження екологічної політики, відноситься наступне:

- відсутність системного впровадження програмно – цільових методів при формуванні і реалізації цільових програм розвитку, який виражається в тому, що немає єдиної методології формування цільових програм, зокрема порушений взаємозв'язок між метою, завданнями, заходами, виконавцями і ресурсами програми;

- велика кількість програм, які мають пріоритетне значення і претендують на першочергову реалізацію, не відповідає можливостям

одночасного виділення значних фінансових ресурсів з державних і регіональних бюджетів;

– невпорядкованість регулювання і використання фінансових ресурсів, а також обмеженість державного фінансування і нестабільність фінансових надходжень з інших джерел;

– недосконалість організаційно-економічного механізму виконання програмних заходів;

– неналежний рівень контролю, особливо на завершальних етапах реалізації цільових програм і роз'єднаність контролюючих органів територіального і галузевого управління.

Усунути перераховані недоліки та оптимізувати ефективність втілення програм розвитку допоможе розробка методології з підготовки місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища та впровадження екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів з урахуванням вимог Ольборзької хартії, а саме, ч. I.11 – ... зробити все можливе для того, щоб зупинити подальше забруднення та попередити нові види забруднення в самому їх джерелі [19].

Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище.

Положення основних засад державної екологічної політики України та розроблені на її основі національні плани дій є інтегрованими в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища областей, міста Київ. У свою чергу, на їх основі розробляються місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні сільських, селищних та міських рад. У результаті виконання місцевих планів дій посилюється роль органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної екологічної політики, визначаються напрями її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки.



Для кожного регіону характерний свій набір особливостей екологічних проблем. Політика, економіка і технології повинні враховувати екологічний стан всіх регіонів країни. Сьогодні в Україні переважає спрощена антропогенна концепція відношення до навколишнього природного середовища та його ресурсів, згідно з якою домінує споживацьке відношення до природних ресурсів, а діяльність щодо управління регіонами зводиться до примітивного розподілу природних ресурсів. За нашою оцінкою, прийнята Стратегія [16] достатньо обґрунтовано висвітлює мету і принципи, стратегічні цілі і завдання та інструменти реалізації національної екологічної політики держави. Однак, черговий значний спад розвитку економіки у країні в 2014 – 2020 рр. і, як наслідок, вкрай малі обсяги дохідної і витратної частин Державного бюджету унеможливили виділення достатніх фінансових ресурсів на проведення системи заходів по охороні навколишнього природного середовища. Тому, стратегічні плани і завдання національної Стратегії екологічної політики України залишилися невиконаними.

Місцевий (регіональний) план дій з охорони навколишнього середовища як документ має містити перелік організаційних, технічних та інших дій, спрямованих на покращення стану навколишнього середовища (природного, техногенного, соціального), з метою зменшення загрози стану здоров'я людини, природному середовищу та якості життя в конкретній громаді.

Метод створення планів дій з охорони навколишнього середовища (далі – ПДОНС) спирається на міжнародний досвід, який широко застосовується в багатьох країнах світу. ПДОНС повинен включати такі етапи: формування спільного бачення громади; оцінка екологічних проблем; встановлення пріоритетів; визначення найбільш прийнятних стратегій, орієнтованих на особливо важливі питання; вжиття заходів, спрямованих на досягнення поліпшення стану навколишнього середовища і здоров'я населення.

Основним інструментом реалізації національної екологічної політики

на регіональному рівні є вироблення та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища.

Планування екологічної політики, незалежно від регіонального, територіального, місцевого рівнів, повинно базуватися на комплексному підході, тобто на основі всебічного вивчення природних, соціальних, економічних, екологічних, історико-культурних та інших факторів. При такому плануванні має враховуватися збалансованість показників соціально-економічної стратегії розвитку території (промисловості, житлово-комунального господарства, підвищення рівня якості навколишнього природного середовища), показників, що відображають потреби суспільства (умов проживання, попиту на товари та послуги, демографічної ситуації), містобудівного розвитку території (обсяги нового будівництва, інженерно-транспортної інфраструктури, стану довкілля).

Мета екологічного управління на регіональному рівні полягає, таким чином, не тільки у виконанні формальних еколого-економічних функцій, а й у створенні та підтримці функціонування неформальної системи місцевих екологічних ініціатив, екологічного самоврядування та формування завдань щодо соціального, економічного та екологічного розвитку як триєдиного процесу. Узагальнюючи законодавчі та нормативно-правові акти регулювання заходів охорони навколишнього природного середовища, ми можемо стверджувати, що державна екологічна політика на регіональному рівні має включати такі головні завдання:

- вироблення та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища як основного інструменту реалізації національної екологічної політики на регіональному рівні;
- врахування положень нової державної екологічної політики в рамках розробки програм соціального та економічного розвитку та поступової трансформації їх в програми соціального, економічного та екологічного розвитку;

- впровадження екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, урахування вимог Ольборзької хартії під час проведення оцінки регіональних програм соціального та економічного розвитку, перегляд генеральних планів розвитку великих міст з метою імплементації положень зазначених міжнародних документів;
- розвиток партнерства «громадськість – влада – бізнес» на регіональному рівні з метою забезпечення соціальних та екологічних стандартів екологічно безпечного проживання населення;
- зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище, припинення руйнування навколишнього природного середовища у межах міст;
- ефективніше використання економічних інструментів поліпшення стану та охорони навколишнього природного середовища на всіх ієрархічних рівнях;
- реформування інституціональної бази охорони навколишнього середовища й управління природними ресурсами;
- постійний моніторинг та попередження забруднення та оздоровлення довкілля як у масштабі окремо взятих регіонів, так і держави в цілому (рис. 1.3).

Слід зауважити, що врахування особливостей потенціалу регіону є однією з необхідних умов доцільності і реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні; від того, наскільки правильно в програмі визначені перспективні напрями розвитку, залежить ефективність такої програми.



Рисунок 1.3. Стратегічні завдання державної екологічної політики на регіональному рівні

*Примітка: складено автором*

1.3. Механізми державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та законодавче регулювання екологічної політики в регіоні

Державна екологічна політика на регіональному рівні здійснюється за допомогою механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів. За функціональною ознакою механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні можна поділити на основні – організаційний, правовий, економічний, та допоміжні: кадровий,

інформаційний та громадського впливу, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми.

Організаційний механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. Державну екологічну політику на регіональному рівні реалізують органи державної влади та суб'єкти, що мають спеціальні повноваження. Такими органами державної влади є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки та оборони України; Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; Міністерство екології та природних ресурсів України; Державна екологічна інспекція; Державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі; державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях; Рада Міністрів Автономної Республіки Крим; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації; Республіканський комітет АРК з ОНПС; Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція; Державна Азовська морська екологічна інспекція; Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря; міські державні адміністрації (м. Київ, м. Севастополь); районні державні адміністрації; районні державні адміністрації (АРК, м. Київ, в м. Севастополь); місцеві ради територіальних громад; державні управління ОНПС (м. Київ, м. Севастополь); державні екологічні інспекції(м. Київ, м. Севастополь).

На сьогодні частина цих органів державної влади є нефункціонуючою та їх дії не підконтрольними з причини воєнного конфлікту та не підконтрольності території АР Крим.

Крім цих органів державної влади, які відносяться до системи загального державного управління, до системи органів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища належать також: органи відомчого управління та контролю, органи спеціалізованого функціонального

управління (Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державна авіаційна служба України, Державне космічне агентство України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України); органи спеціалізованого управління з використанням окремих видів ресурсів (Державне агентство з земельних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державний агентств лісових ресурсів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); органи громадського управління (Українське товариство охорони природи, Українська екологічна асоціація – Зелений світ, Національний екологічний центр України, Український екологічний фонд 3000, Всеукраїнська екологічна ліга, ВГО – Ноосфера та ін.).

Отже, екологічна політика на регіональному рівні повинна спрямовуватися, перш за все, на попередження негативного впливу на навколишнє середовище, підвищення вимог до керівників міністерств і відомств у питаннях дотримання природоохоронного законодавства; підвищення вимог до спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони природи, а також до органів громадського управління.

Правовий механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. У законодавстві України про охорону навколишнього природного середовища закріплено загальні принципи й цілі діяльності державних органів з питань охорони довкілля, які повинні забезпечувати концептуальну однорідність законодавства у цій сфері, визначено основні напрями діяльності та органи, які їх здійснюють.

Впродовж останніх п'яти років відбулись суттєві зміни як у законодавстві, що регулює екологічні питання, так і у науковому середовищі, яке активно запроваджує Європейські стандарти [22 – 28], спрямовані на

запобігання та усунення порушень якості компонентів довкілля. В основу законодавчої платформи покладено правові акти, які враховують природні, географічні та соціально-економічні особливості того чи іншого регіону, регламентують головні напрями діяльності держави у сфері охорони навколишнього середовища, а саме впровадження стандартів якості довкілля, організацію моніторингу, керівництво розробленням і реалізацією програм контролю за забрудненням середовища, організацію наукових досліджень з проблем довкілля, бюджетно-фінансову діяльність тощо. Проте, гострота екологічних проблем змушує більш ґрунтовно зосередитися на цьому питанні і виробити ефективний механізм збереження навколишнього природного середовища.

Для визначення пропозицій щодо екологічного розвитку регіону необхідно провести аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення державної регіональної екологічної політики України.

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» [29] (1991 р.) є стержневим у цій сфері, він проголошує та запроваджує систему управління в галузі природокористування.

За роки незалежності створено нове природоохоронне законодавство, яке доповнює Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» та регулює правовідносини у сферах взаємодії людини і природи. В першу чергу це: Конституція України [22] (ст. 13, 16, 50, 92), а також у спеціальному VII розділі «Екологічна безпека» Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року широке коло питань охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів [31]; Земельний кодекс України, який

регулює охорону і раціональне використання земель [32]; Лісовий кодекс України охоплює питання щодо збереження, відновлення та раціонального використання лісів [33]; Водний кодекс України забезпечує правову охорону вод від засмічення, забруднення, виснаження і регулює порядок їх використання [21]; Кодекс про надра України забезпечує раціональне, комплексне використання надр для задоволення потреб суспільства, їх охорону, гарантуючи при цьому безпеку людей та довкілля при користуванні надрами [34]; Кодекс цивільного захисту України забезпечує охорону населення, території, навколишнє природне середовище і майно, а також екологічну безпеку [35]; Закон України «Про охорону атмосферного повітря» спрямований на відновлення та збереження природного стану атмосферного повітря, а також відвернення шкідливого впливу на довкілля та цілу низку законів [36].

В умовах значної кількості екологічних проблем різного рівня складності та вкрай обмежених ресурсів, доступних для їх вирішення, до національних пріоритетів охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів згідно з основними напрямками віднесено: гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; поліпшення екологічного стану басейну р. Дніпро та якості питної води; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону; будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану; формування збалансованої системи природокористування й адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті; збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природно-заповідної справи.



На Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) у червні 1992 року 155 держав, у тому числі Україна, підписали Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію 29 жовтня 1996 року і, згідно з процедурами ООН, Україна є її Стороною з 11 серпня 1997 року. Кількісні зобов'язання з обмеження та скорочення викидів парникових газів визначені у Кіотському протоколі, який було узгоджено на третій сесії Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Промислово розвинуті країни повинні були з 2008 по 2012 роки знизити як мінімум на 5% у порівнянні з рівнем 1990 року загальні викиди семи газів, які спричиняли парниковий ефект. Країни ЄС мали знизити викиди на 8%, США – на 7%, Японія - на 6%. Україна та Російська Федерація не повинні перевищувати рівнів 1990 року. Все це свідчить не тільки про глобальний екологічний, а й політико-економічний характер виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу. Зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні аспекти цього процесу потребують поглибленого вивчення і постійної уваги з боку держави [37, с. 55 – 57].

З 01 січня 2020 р. набрав чинності Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року» [16], яким удосконалено і розвинено окремі положення попередньої Стратегії державної екологічної політики країни. Так, у новому законодавчому акті передбачені, наприклад, кроки для стимуляції і впровадження економічних та фінансових механізмів, зокрема екологічної модернізації промислових підприємств шляхом зниження ставки екологічного податку, проте на цей час не прийнято жодної законодавчої норми, яка б дала змогу з 2020 р. «запустити» в дію цей механізм стимулювання із залученням, насамперед, промислових підприємств до процесів встановлення в країні стійкої екологічної безпеки.

Збалансованість регіонального розвитку визначається багатьма параметрами, у тому числі наявністю надійних систем водопостачання;

якістю води, повітря; створенням інфраструктури охорони навколишнього середовища, що дає змогу забезпечувати дотримання санітарно-гігієнічних норм. Ці параметри були враховані у більшості країн Центрально-Східної Європи в процесі надання органам місцевої влади досить широких повноважень у вирішенні екологічних проблем. Був зроблений акцент на те, що у розв'язанні екологічних проблем місцева влада та громадяни найкраще розуміють власні проблеми, труднощі і потреби.

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 і сприяючи розумному використанню та розвитку місцевих ресурсів [14, с. 298].

Новий Кримінальний кодекс України (2001 р.), який містить розділ «Злочин проти довкілля» і статті, яких раніше в попередньому Кримінальному кодексі України (1960 р.) не було. Це порушення правил екологічної безпеки (ст. 236), заховання або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238), забруднення або псування землі (ст. 239), проектування чи експлуатація споруд без захисту довкілля (ст. 253), безгосподарне використання землі (ст. 254) та ін. За злочини передбачена кримінальна відповідальність у вигляді штрафу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, обмеження або позбавлення волі з максимальним строком до 12 років (ст. 252), умисне знищення або пошкодження територій, узятих під охорону

держави, і об'єктів природно-заповідного фонду) [39].

З 1 квітня 1994 року Мінекобезпекою було взято під контроль ввезення в Україну і транзит через її територію відходів. З 1 січня 1998 року введено нове «Положення про контроль за транскордонним перевезенням відходів, їх утилізацією / видаленням». В 1998 році за поданням міністерства Верховна Рада України прийняла базовий закон «Про відходи», на введення в дію якого розроблено цілу низку постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів. Так, в 1999 р. прийнято Закон України «Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням» [30], в 2000 році розроблено і прийнято Верховною Радою України «Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами», на початку 2013 року була схвалена Концепція Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 – 2020 роки [40].

У 2012 році Кабінет Міністрів України видав Розпорядження «Про затвердження плану заходів з виконання Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі», де затверджено план заходів з виконання Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі, зазначено перелік заходів та джерела їх фінансування. У цьому переліку зазначено дуже важливі для України заходи – створення та ведення реєстру місць зберігання непридатних до використання і заборонених до застосування хімічних засобів захисту рослин та промислових відходів групи стійких органічних забруднювачів; створення і ведення Національного реєстру об'єктів, на яких виявлено обладнання і відходи, що містять поліхлоровані дифеніли; проведення інвентаризації та маркування обладнання і відходів, що містять поліхлоровані дифеніли; знищення запасів поліхлорованих дифенілів і знешкодження відходів, які містять поліхлоровані дифеніли тощо [41].

З урахуванням існуючих екологічних проблем та непорушними основами природоохоронної політики держави запропоновано сучасний

документ екологічного змісту. У цьому контексті розроблено та прийнято Стратегію державної екологічної політики України на період до 2030 року (Стратегія) [16]. Очікувані результати, які прогноуються від реалізації Стратегії, це: збереження довкілля, економічної політики та сталого розвитку; усунення прямого зв'язку між економічним зростанням та погіршенням стану навколишнього середовища; підвищення обсягу видатків на природоохоронні цілі з державного бюджету до рівня 3% ВВП; стабілізація та подальше зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; зменшення обсягів відведення забруднених зворотних вод; досягнення водних Цілей Розвитку Тисячоліття; зменшення обсягів утворення токсичних відходів; створення розгалуженої екомережі та припинення втрат біорізноманіття [39] та ін.

Стимулюючим механізмом до економіко-екологічної політики була Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, доходи заготівельних підприємств від продажу яких звільняються від оподаткування, а суми нарахованого податку на додану вартість, що підлягають сплаті до бюджету за операції з їх продажу, залишаються у розпорядженні заготівельних підприємств і використовуються ними на придбання матеріально-технічних ресурсів виробничого призначення» [44].

Таким чином, вітчизняне законодавство декларує забезпечення екологічних прав і участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень (Конституція України, ст.50, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.9,10,11, 21, Водний Кодекс України, ст.11 і ін.) [28 – 44]. Крім того, гарантії участі громадськості в рішенні будь-яких питань прописані в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.7,8,9,13) [45] і в Законі «Про всеукраїнський референдум» [45].

Діючим документом, спеціально спрямованим на забезпечення екологічних прав громадян, є «Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступі до правосуддя з питань, що

стосуються довкілля» (Оргуська Конвенція) [47], ратифікована Верховною Радою України у 1999 р. [48]. Верховною Радою України також ратифіковано низку міжнародних нормативних актів [49] у сфері охорони довкілля, вимоги яких враховуються в прийнятті державних, регіональних та місцевих нормативно-правових актів.

Економічний механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, основні складові якого визначені у ст. 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема:

- взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів щодо охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;

- визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;

- встановлення нормативів збору і розмірів зборів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище на утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу;

- надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [29].

Таким чином, головне призначення екологічної функції держави

полягає у тому, щоб забезпечити науково-обґрунтоване співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства, створити необхідні гарантії для реалізації і захисту прав людини на чисте, здорове і сприятливе для життя навколишнє середовище. Іншими словами, необхідно створити екологічно безпечне середовище.

У залежності від методології підходу до регіональної екологічної політики в кожній країні змінюються не тільки конкретні засоби впливу на природу, але й економічний механізм реалізації екологічної політики, найбільш поширеними з них є:

- платежі за природокористування, що представляють собою платежі за використання того чи іншого природного ресурсу (наприклад, парку, місць для риболовлі або полювання);

- податки, призначені для забезпечення раціонального використання природних ресурсів і не компенсуються платежами за їх використання;

- субсидії у вигляді всіх форм щодо фінансової допомоги, що надається забруднювачам або користувачам природних ресурсів на цілі охорони навколишнього середовища (безоплатні позики, пільгові позики, зниження податкових ставок, прискорена амортизація і т.д.);

- виплати компенсацій за завдану екологічну шкоду: суми, що сплачуються згідно з цивільним законодавством в порядку компенсації за шкоду, заподіяну діяльністю, що викликає забруднення навколишнього середовища. Подібні суми можуть бути виплачені постраждалим реципієнтам (наприклад, у випадках хронічного або випадкового забруднення) або державі. Виплати можуть здійснюватися у рамках конкретних норм правової відповідальності та прийнятих систем компенсації, або ж в рамках компенсаційних фондів, які фінансуються за рахунок внесків потенційних забруднювачів;

- перепродаж (передача) дозволу, права або квоти – засновано на принципі, що будь-яке збільшення ступеня використання природних ресурсів має бути компенсовано зниженням на еквівалентну величину, а іноді й

більше.

На сьогодні в Україні розроблені і впроваджені основні елементи економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності на регіональному та місцевому рівнях, як найбільш ефективного та перспективного серед інших управлінських підходів до реалізації державної екологічної політики. Найважливішими з них є: збір за забруднення навколишнього природного середовища; система зборів за спеціальне використання природних ресурсів (мінеральних, водних, земельних, лісових, біологічних); відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону довкілля.

Економічний механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні включає: платність природокористування; систему економічного стимулювання природоохоронної діяльності; плату за забруднення навколишнього середовища; наявність ринку природних ресурсів; удосконалення цінової політики, особливо в галузях, що використовують природні ресурси у своїй виробничій діяльності; екологічні фонди; екологічні програми; продаж прав за забруднення; екологічне страхування.

На основі ціни й оцінок природних ресурсів повинна бути введена платність природокористування. Серед фінансових платежів за використання природних ресурсів можна виділити: плату за право користування природними ресурсами; плату за відтворення (компенсацію чи відновлення) природних ресурсів [50, с. 192 – 193].

Відповідно до діючого природоохоронного законодавства, економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають:

- визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишньої природної середовища;
- встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидань забруднюючих речовин у навколишнє середовище й розміщення

відходів виробництва;

- встановлення нормативів плати й розмірів платежів за забруднення навколишнього середовища;

- надання суб'єктам підприємницької діяльності й громадянам податкових, кредитних і інших пільг при проведенні природоохоронних робіт;

- відшкодування у встановленому порядку збитків, заподіюваних порушенням природоохоронного законодавства.

Основна частина функцій по формуванню економічного механізму природокористування реалізується на державному рівні. Це, насамперед, розробка й прийняття законодавчих актів, встановлення порядку відрахування й розмірів платежів за спеціальне використання природних ресурсів, затвердження лімітів, виділення коштів з бюджету на будівництво природоохоронних об'єктів.

Для забезпечення дієвої екологічної політики важливе значення має кадровий механізм, який передбачає, насамперед, комплекс заходів з підготовки кадрів з питань охорони навколишнього природного середовища.

Екологічні знання мають стати обов'язковою кваліфікаційною вимогою для посадових осіб всіх рівнів, особливо якщо їхня діяльність пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Органи місцевого самоврядування мають стимулювати та контролювати виконання обов'язків громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Інформаційний механізм. Інформація може розглядатися як самостійний виробничий ресурс поряд із працею, капіталом, землею і підприємницькими можливостями, а не просто продуктом інтелектуальної діяльності. Основним інструментом інформаційного механізму реалізації екологічної політики Європейського Союзу є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) [47]. З



моменту ратифікації Оргуської конвенції Україна так і не привела своє законодавство і практику його застосування у відповідність до вимог конвенції. Тому передбачені Оргуською конвенцією права в Україні в більшій мірі мають декларативний характер.

Механізм громадського впливу. Загальновідомо, що лише заходами з боку держави екологічні проблеми не вирішити, а тому необхідно розвивати взаємодію органів влади з громадськістю. Взаємодія органів державної влади та громадськості в сфері охорони навколишнього природного середовища при нормативно-правовому забезпеченні, захисті прав та інтересів громадян і держави на національному та міжнародному рівні, проведенні експертизи проектів будівництва екологічно небезпечних об'єктів тощо сприятиме раціональному та ефективному використанню природних ресурсів

Існуючі громадські організації за формою участі в реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні можна поділити на три категорії, а саме: які є прямою формою участі громадськості в державному екологічному управлінні. Вони переважно зайняті політикою охорони навколишнього середовища, яка проводиться урядом та намагаються впливати на офіційну політику за допомогою різноманітних засобів і, якщо це потрібно, змінювати її; впливають на політичний процес прийняття рішень та офіційну політику непрямим шляхом. Вони прагнуть впливати на свідомість громадськості, змінювати її менталітет стосовно довкілля (інформаційна та освітянська діяльність); які власним прикладом (здоровий спосіб життя) намагаються переконати інших, змінити загальний менталітет.

Досвід розвинутих демократичних країн свідчить про необхідність, корисність та важливість участі громадськості як механізму впливу на діяльність влади в питаннях охорони й збереження довкілля.

## Висновки до розділу 1

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 з 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-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. Погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в регіонах України зумовлене насамперед неефективним регулюванням екологічної безпеки, яке породжує складності в розподілі повноважень, відповідальності органів державної влади, призводить до дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій суб'єктів забезпечення екологічної безпеки на рівні регіону та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з регулюванням екологічної безпеки на окремій території. Відсутність же адекватного науково-методичного інструментарію оцінки екологічних загроз зумовлює неоднозначність екологічної оцінки впливу господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища на відповідних територіях. Зазначене змушує постійно виявляти і своєчасно оцінювати реально існуючі і потенційні загрози безпеці України з метою визначення конкретних шляхів і засобів їх відвернення. Зміст регіональної екологічної політики розглядається в двох аспектах. Перший – це екологічна політика держави щодо регіонів (державна регіональна екологічна політика (або державна екологічна політика на регіональному рівні), другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами. Перша реалізується центральними органами державної влади, друга – місцевими органами влади і самоврядування. В цьому плані значну роль відіграє розмежування повноважень між різними

гілками влади у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Однією з особливостей державної екологічної політики на регіональному рівні є розмежування повноважень державних і місцевих органів у галузі охорони навколишнього середовища на основі певних критеріїв, основними з яких є: джерела фінансування заходів з охорони довкілля; статус природних ресурсів (загальнодержавного або місцевого значення); масштаби впливу на довкілля (рівень, якому підлягає територія: місцевий регіональний, міжрегіональний, транснаціональний).

Практичне запровадження інструментів державної підтримки регіонів реалізується через укладення та виконання угод щодо регіонального розвитку. Угоди дають можливість започаткувати на довгостроковій основі нові стосунки між центром та регіонами щодо вирішення проблем територіального розвитку.

Методичною основою розробки програм регіонального екологічного розвитку на місцевому рівні є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Цей закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Державна екологічна політика на регіональному рівні здійснюється за допомогою механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів. За функціональною ознакою механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні можна поділити на основні – організаційний, правовий, економічний, та допоміжні: кадровий, інформаційний та громадського впливу, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми.

## РОЗДІЛ 2

## АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО І ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

## 2.1. Система органів державного управління охороною навколишнього середовища в країнах європейського союзу: досвід Німеччини та Франції

Екологічна безпека, правове регулювання питань у сфері екологічного управління, права людини на безпечне для існування середовище – це ті цінності забезпечення яких на сучасному етапі розвитку України має першочергове значення. Державне управління охороною навколишнього середовища в Україні є занадто централізованим, а система органів державного управління – неефективною. Зовнішньо – економічний курс України на європейську інтеграцію потребує проведення результативних реформ, спрямованих на досягнення європейських стандартів в екологічній сфері.

Вивчення зарубіжного досвіду, прагнення запозичити найкращі напрацювання інших країн – членів ЄС стають найбільш актуальними. Особливої уваги заслуговують вивчення в цьому аспекті досвіду Німеччини та Франції. Одним із основних принципів, на яких ґрунтується європейська система екологічного управління, є передача повноважень охорони навколишнього природного середовища на регіональний та місцевий рівні.

В Україні домінує система державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, повноваження і функції якої визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Згідно Закону, держава «монополізувала» екологічну відповідальність, що призвело до зменшення зобов'язань користувачів природним середовищем – суб'єктів господарювання і власників землі,

основних фондів, а також стримує процес формування національної системи екологічного управління на європейських засадах.

В більшості країн ЄС системи органів державного управління охороною навколишнього середовища мають таку ієрархічну структуру: центральні (федеральні), регіональні та місцеві органи, між якими виконавча компетенція розподілена по вертикальним (взаємозв'язок) та горизонтальними (координація) рівням. Вертикальні зв'язки між органами виконавчої влади центрального, регіонального та місцевого рівня можуть мати складну юридичну й організаційну структуру, обумовлену або федеральним устроєм (в Німеччині), або економіко – географічним районуванням при унітарному устрої (у Франції).

На особливості таких систем впливають також обсяги компетенції органів управління, рівень значення екологічних проблем з урахуванням економічного та соціального чинників. При такій системі державне управління охороною навколишнього середовища може поєднувати як централізацію в проведенні національної політики, так і децентралізацію у виконанні рішень з урахуванням місцевих особливостей.

Більшість повноважень у вирішенні питань у сфері охорони навколишнього середовища в країнах ЄС передано на регіональний та місцевий рівні, де органи управління наділені відносною самостійністю у виконанні визначених функцій і мають адміністративну та фінансову автономію для вирішення конкретних завдань. Основа системи управління на центральному рівні, у той же самий час, належить міністерській структурі, яка виконує такі основні функції: *управління, координацію та контроль*.

В Німеччині структура управління охороною навколишнього середовища має наступні рівні: федеральний, земельний та місцевий. На федеральному рівні питаннями охорони довкілля займається міністерство з охорони навколишнього середовища, захисту природи, будівництва і ядерної безпеки. Головною функцією міністерства є координація діяльності установ нижчого підпорядкування [3, с. 59]. Міністерство наділене переважно

управлінськими функціями (планування й управління в галузі економічної політики, підготовка законів і норм управління) і не має виконавчих функцій у тому розумінні, що не відповідає за безпосереднє виконання екологічного законодавства [53, с.38 – 39].

Одним із основних завдань міністерства є підготовка законодавства з метою формування нормативно-правової бази у сфері охорони навколишнього середовища. Це включає в себе підготовку нормативних актів, а також упровадження в національне законодавство директив ЄС. Законопроекти подаються до федерального уряду, а потім до Бундестагу (Бундесрату) для прийняття рішення. Міністерство також відповідає за розробку та прийняття підзаконних актів, які визначають механізм подальшої реалізації закону. Пріоритетним напрямом міністерства є фінансування наукових досліджень і розробок, підтримка виведення на ринок інноваційних технологій, національне та міжнародне співробітництво, а також забезпечення широкої громадськості у прийнятті рішень. На федеральному рівні, як орган управління, діє постійна конференція з питань навколишнього середовища компетентних міністрів федерального та земельного рівнів, що забезпечує: координацію політики у сфері охорони навколишнього середовища; прийняття рамкового законодавства, яке встановлює базові принципи та загальні правила й потребує обов'язкового прийняття відповідного законодавства на рівні земель; видання відповідних рекомендацій та ін.

Федерація виконує функцію законодавчого органу лише у випадку виникнення необхідності у федеральному регулюванні, коли питання не може бути урегульовано законодавством окремих земель або регулювання питання законодавством окремої землі може порушити інтереси іншої.

Таким чином, у питаннях охорони природи федерація бере участь у вирішенні завдань земель, причому, якщо переваги у сфері законодавства на боці федерації, тягар виконання законів покладається на землі. [54, с.176 – 177, 204].

Міністерство в особі його міністра входить до Ради з навколишнього середовища, що діє в рамках Ради ЄС, і разом з іншими представниками держав-членів забезпечує прийняття рішень, спрямованих на досягнення цілей політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища. Так міністерству підпорядковані:

- федеральна екологічна служба (виконую функцію підтримки міністерства науковою експертизою, збирає обробляє та підготовлює екологічні дані, а також розглядає питання екологічної освіти);

- федеральна служба захисту природи (здійснює охорону природи і ландшафтів);

- федеральна служба захисту від радіаційного впливу (виконує управлінські функції в галузі використання атомної енергії, а також відповідає за державне зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин) [53, с. 38 – 39];

- федеральні відомства мають право видавати основоположні приписи з питань мисливства, охорони природи й підтримки ландшафтів, відведення земель, організації територій і водопостачання, тощо. Ці організації проводять значну частину досліджень у сфері охорони навколишнього середовища. Найбільш важливі рішення приймаються, як правило, після обговорення на наукових радах, до складу яких входять представники вищезазначеного міністерства і представники служб та відомств. [52, с. 50; 53, с.38 – 39].

Наступний рівень – це рівень земель та місцевий. На природоохоронні органи земель і місцеву адміністрацію покладені функції проведення конкретних заходів з охорони навколишнього середовища. На рівні земель діє триступенева система управління, до якої входять організації вищої, середньої і нижчих ланок.

Вищі ланки цієї системи – міністерства з охорони навколишнього середовища земель. Деякі питання, пов'язані з охороною природи, вирішуються іншими інституціями, зокрема міністерствами сільського

господарства та внутрішніх справ. Природоохоронні підрозділи земельних міністерств мають значні повноваження: вони можуть готувати місцеві закони в галузі охорони навколишнього середовища, розробляти земельні природоохоронні програми й нормативи, керують моніторингом забруднення навколишнього середовища, відповідають за екологічну експертизу господарських проектів [52, с. 50]. На рівні земель, також, забезпечується реалізація федерального законодавства з обов'язковим правовим контролем з боку федерації та одночасно з урахуванням широкої автономії земель.

Основним законом Федеративної Республіки Німеччини [ст. 74] визначено керуючу законодавчу компетенцію у сфері охорони навколишнього середовища (коли земельний округ може приймати відповідні законодавчі акти лише тоді й остільки, коли й оскільки федерація не користується своєю законодавчою компетенцією). Зокрема це поширюється на передачу землі, природних ресурсів у громадську власність чи інші форми суспільного господарства; на сприяння виробництву в сільському та лісовому господарстві, рибальство у відкритому морі та прибережних водах, а також охорону узбережжя; прибирання відходів, охорону повітряного басейну від забруднення й боротьбу з шумом [53, с. 38 – 39; 54, с. 202 – 203].

На місцевому рівні (середня та нижня ланки) відбувається реалізація завдань з управління охороною навколишнього середовища, проте тут існують відмінності, оскільки місцеві органи влади утворюються владою відповідної землі за окремим законом. Природоохоронні підрозділи є в структурі магістратів, об'єднані, як правило, з органами регулювання руху. У ряді земель питання охорони навколишнього середовища безпосередньо належать до компетенції земельних і міських рад. На найнижчому рівні територіального управління природоохоронні проблеми вирішуються органами управління сільських округів і громад. Загалом функції охорони природи передані поліцейським органам (охорона лісів, полів, диких тварин, здійснення санітарного й промислового контролю тощо). [52, с.50]. На



більшості великих підприємств Німеччини є спеціальні уповноважені з нагляду за природоохоронною діяльністю, які не залежать від адміністрації підприємств. Це служба інженерів-консультантів з питань охорони природного середовища.

Таким чином, система органів управління охороною навколишнього середовища в Німеччині має децентралізований характер, здатна охопити всі рівні територіального управління, відносно незалежна й тому в даних аспектах може слугувати позитивним прикладом реформування державного управління охороною навколишнього середовища в Україні, зокрема під час перерозподілу повноважень між державним та регіональним рівнем, а також під час розширення повноважень місцевих органів влади.

Права й обов'язки у сфері охорони навколишнього середовища у Франції закріплені на конституційному рівні. На формування структури державних органів з охорони навколишнього середовища впливає той факт, що до системи управління в цій сфері, крім профільного міністерства, залучено також широке коло інших міністерств, наділених відповідними повноваженнями, а це, з одного боку, може забезпечувати якісне управління, а з іншого – певним чином ускладнювати цей процес.

Головним органом управління на центральному рівні є міністерство екології, сталого розвитку та енергетики, до основних функцій якого належить: підготовка проектів нормативних актів у сфері сталого розвитку; охорони навколишнього середовища та промислової безпеки; розробка та реалізація політики щодо скорочення споживання енергії, ядерної безпеки, використання відновлюваних джерел енергії (спільно з міністерством економіки та фінансів); забезпечення участі в роботі міжнародних нарад, присвячених цим питанням; координація діяльності інших міністерств у цій галузі (як уже зазначалось, інші міністерства Франції, у межах своєї компетенції, уповноважені реалізувати екологічну політику) [55, 56].

Одним з головних напрямів діяльності міністерства під час забезпечення зростання для сталого майбутнього є запровадження нових

режимів виробництва і споживання, заснованих на ощадливому використанні природних ресурсів та мінімізації негативного впливу на навколишнє середовище. У свою чергу, реалізація поставленої мети потребує мобілізації всіх учасників процесу на всіх рівнях, адаптації режимів управління, а також прийняття відповідних державних рішень [56]. Міністерство в особі міністра, як і в Німеччині, входить також до складу Ради з навколишнього середовища, що діє в рамках Ради ЄС, і наділене відповідними повноваженнями.

На центральному рівні до складу міністерства входять:

– Генеральна рада з навколишнього середовища і сталого розвитку (виконує функції спостереження та контролю за діяльністю органів управління у сфері охорони навколишнього середовища);

– Генеральна комісія зі сталого розвитку (сприяє реалізації державних стратегій зі сталого розвитку на основі залучення всіх соціально-економічних суб'єктів);

– Генеральний директорат з питань енергетики та клімату (відповідає за визначення і реалізацію державної енергетичної політики та політики в боротьбі зі зміною клімату);

– Генеральний директорат з питань інфраструктури, транспорту та морських справ (визначає транспортну політику та сприяє її реалізації);

– Генеральний директорат з питань планування, житлового будівництва та природи (розробляє, погоджує й оцінює політику планування, житлового будівництва; відповідає за ландшафт, біорізноманіття та управління водними ресурсами, забезпечує захист природної спадщини);

– Генеральний директорат з питань запобігання ризиків (розробляє й реалізує політику щодо стану, оцінки, зменшення та запобігання ризиків забруднення навколишнього середовища від техногенного та природного впливу);

– Департамент морського рибного господарства та аквакультури (визначає політику збереження рибних ресурсів, виконує функції управління й контролю за морським рибним господарством з метою обмеження

негативного впливу на навколишнє середовище);

– Генеральний секретаріат з питань моря (міжвідомча структура, що забезпечує узгодженість рішень уряду з реалізацією політики у відповідній сфері, де до управління залучено п'ятнадцять міністерств) [56]. Міністерство також координує діяльність таких державних установ: Агентство з питань морських охоронюваних територій; Агентство з навколишнього середовища та управління енергетикою; Національне агентство з безпеки здоров'я; продовольства та охорони навколишнього середовища; Національне агентство поводження з радіоактивними відходами; Бюро гірничо-геологічних досліджень; Комісаріат з атомної енергії; Французький інститут нафти; Національний офіс лісового господарства; Агентство з питань води та ін. (загалом їх більше ніж сімдесят). Доповнює структуру міністерства мережа науково-технічних закладів. [55, 56].

Сьогодні водне господарство Франції перебуває у віданні міністерства екології, сталого розвитку та енергетики, проте довгий час управління водними ресурсами було в компетенції різних відомств. Ухвалений у 1964 р. закон про воду створив більш гнучку систему управління, засновану на залученні всіх учасників водогосподарського комплексу до розробки та реалізації політики у сфері водного господарства [57, с.771 – 772].

Управління всіма сільхозгосподарськими та лісовими землями здійснює міністерство сільського господарства, харчової промисловості та лісництва Франції. Міністр готує і проводить політику уряду в галузі сільського господарства, лісів і деревини. Відповідно до закону про сільськогосподарську орієнтацію 1980р. міністр має право час від часу інспектувати підприємства цієї галузі. При виявленні фактів неправильного використання землі та ведення господарства може встановити нагляд над господарством а в деяких випадках припинити оренду, замінити орендаря іншою особою, передавши йому право оренди тощо [57, с. 771 – 772].

Державне управління лісами організує Національна служба лісів, що перебуває у віданні міністерства сільського господарства, харчової

промисловості та лісництва. Міністр визначає методи контролю за діяльністю в лісах, встановлює основні обов'язки зазначеної служби щодо лісоволодінь. Будь-які зміни в методах експлуатації та порядку управління або здійснення екологічного контролю відбувається лише за наявності спеціального дозволу міністра, прийнятого за поданням служби на основі клопотання представника комуни, департаменту або юридичної особи. Охорону і управління рибними ресурсами здійснює Вища рада з рибальства. Активну участь у галузі охорони природи беруть Французька федерація товариства охорони природи та Ліга охорони природи. Функції забезпечення екологічної безпеки у Франції виконує жандармерія. [57, с. 771 – 772].

Особливістю державної системи управління Франції є досить звужені повноваження на міністерському рівні, адже міністр має право лише виступати з політичними ініціативами, проте остаточні рішення щодо них приймає особисто президент або прем'єр-міністр. Така діюча система перетворила міністерства на адміністративні інституції [58].

Практична реалізація екологічної політики у Франції проводиться на регіональному рівні, що значно підвищує її ефективність. Територіальні служби в галузі управління та охорони навколишнього середовища входять структури міністерства та, у свою чергу, поділяються на регіональний, міжрегіональний (міжвідомчий) і департаментський рівні. Міністерство має в регіонах і департаментах уповноважених, які виконують функції загального контролю в галузі охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки в межах даної території. У регіонах створені регіональні управління охорони навколишнього середовища, планування та житлового будівництва. Крім того, екологічними повноваженнями щодо здійснення контролю в певній адміністративно-територіальній одиниці наділяються місцеві органи державного управління, префекти, мери комун. Саме через останніх центральна влада на місцях має достатньо сильні позиції.

Враховуючи недосконалість національної системи управління, що

спричинило погіршення стану навколишнього середовища в Україні, французький досвід управління є особливо цікавим для вироблення напрямів реформування державного управління охороною навколишнього середовища в Україні.

Порівнюючи системи органів державного управління охороною навколишнього середовища в Німеччині та Франції, зазначимо, що природоохоронні органи земель у Німеччині наділені досить широкими повноваженнями у сфері управління та контролю за станом навколишнього середовища, тобто велику частину відповідальності покладено саме на місцеві органи влади. Водночас у Франції, яка останнім часом досить багато робить у напрямі децентралізації влади, ще достатньо сильним залишається центральний рівень. Отже, на наш погляд, під час проведення реформування державного управління охороною навколишнього середовища в Україні з метою поступового запровадження принципу децентралізації влади, а також враховуючи схожість у державному устрої, найбільш цікавим має бути досвід Франції.

2.2. Методологічні аспекти механізмів впровадження системи принципів публічного управління та адміністрування при формуванні та реалізації регіональної екологічної політики

Загально визнано, що організація державного управління має глибокий вплив на його загальну ефективність і, отже, на демократичну легітимність стосовно очікувань громадян. Пошук ефективності, необхідність подальшої спеціалізації, конституційно-правовий контекст і адміністративна традиція, наявні системи контролю та політичні обставини впливають на організацію державного управління кожної країни. Як наслідок, не існує єдиної моделі щодо структури державного управління та функціонування в різних країнах.

Водночас критеріями належного врядування є принципи, розроблені для країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступу до ЄС.

Основою функціонування держави та здатністю надавати якісні державні послуги щодо підвищення конкурентоспроможності та зростання є добре організоване державне управління, що, в свою чергу, є передумовою для прозорого та ефективного демократичного управління. Це також відіграє фундаментальну роль у процесі європейської інтеграції, можливості здійснювати найважливіші реформи та мати ефективний діалог з Європейським Союзом, що передбачає сильну національну державну адміністрацію, здатну дотримуватися принципів належного врядування, а також ефективно транспортувати та впроваджувати *acquis* Європейського Союзу.

Концепція належного врядування поступово визначається країнами ЄС і включена до Хартії ЄС про основні права, зокрема ст. 41 (Хартії основних прав ЄС) визначає право на належне управління [58 – 60]:

– кожна людина має право на те, щоб його або її справи розглядалися неупереджено, справедливо і протягом розумного часу установами і органами Союзу;

– право кожної особи бути вислуханим, перш ніж приймається будь-яка індивідуальна міра, яка може негативно вплинути на неї; право кожної особи мати доступ до своєї справи, дотримуючись при цьому законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; обов'язок адміністрації давати обґрунтування своїх рішень;

– кожна особа має право вимагати від Співтовариства компенсації будь-якої шкоди, заподіяної їй установами або її службовцями при виконанні своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, що є загальними для законів держав-членів;

– кожна людина може писати до установ Союзу однією з мов договорів і мати відповідь на тій же мові.

Також Принципи включають такі компоненти як надійність,

передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічні та управлінські компетенції, організаційний потенціал, фінансову стабільність і участь громадян.

Незважаючи на те, що загальні критерії належного врядування є універсальними, принципи розроблені для країн, які прагнуть вступу до ЄС та отримують допомогу ЄС через Інструмент для надання допомоги до вступу (ІРА). Вимоги *acquis*, а також інші керівні принципи та інструкції ЄС є основою принципів у тих областях, де діє *acquis*. В інших сферах принципи впливають з міжнародних стандартів і вимог, а також з передового досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Це вимагає від країн забезпечити дотримання цих принципових вимог.

Увага уряду до конкретних принципів може відрізнятись в залежності від країни, залежно від структури управління в країні, адміністративної культури, попередніх реформ і ключових проблем конкретної країни. Водночас ступінь, до якої країни-кандидати або потенційні кандидати застосовують ці Принципи на практиці, свідчить про здатність їх національної державної адміністрації ефективно впроваджувати *acquis* у відповідності до критеріїв, визначених Європейською Радою в Копенгагені (1993) та Мадриді (1995) [61 – 62].

Зокрема, для кожного Принципу аналітична основа включає визначення методологічного підходу, що, в свою чергу, включає інформацію від адміністративних даних, опитувань, статистики для отримати збалансовану оцінку. Загальний підхід визнає, що жоден метод вимірювання не може повністю охопити складні питання, пов'язані з організаційними змінами та змінами в соціальній поведінці. Таким чином, індикатори складаються з сукупності субіндикаторів, що використовують різні методології.

Водночас на засадах міжнародно визнаних принципів належного управління, таких як: надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість,

підзвітність, ефективність і результативність (які є універсальними) добре функціонуюча система публічного управління та адміністрування має низку різноманітних аспектів, зокрема: організація та управління державною службою, структура та процедура розробки політики і координація, механізми підзвітності, здатність надавати якісні адміністративні послуги та загальна система управління фінансами.

Вищезазначене, в свою чергу, сформувало групи принципів за основними напрямками, а саме:

- стратегічна основа реформ публічного управління (табл.2.1);
- політика розвитку і координації (табл. 2.2);
- державна служба і управління персоналом (табл. 2.3);
- підзвітність (табл. 2.4);
- надання адміністративних послуг (табл. 2.5);
- управління державними фінансами (табл. 2.6).

Досягнення необхідного рівня державного управління вимагає проведення реформ у багатьох сферах політики та управління. Важливо підходити до реформ державного управління послідовно, з узгодженим планом та складати програму реформ з точки зору загального уряду.

Таблиця 2.1 – Система принципів стратегічної основи реформ публічного управління

Стратегічна основа реформ публічного управління	
Загальні вимоги	Група принципів
Стратегічна основа забезпечує основу для реалізації пріоритетних та послідовних реформ, узгоджених з фінансовими обставинами уряду, що передбачає встановлення керівництва реформою державного управління та підзвітність для його впровадження	Уряд розробляє та впроваджує ефективну програму реформування державного управління, яка вирішує ключові проблеми Реформа державного управління цілеспрямовано виконується; встановлюються та регулярно контролюються цілі результатів реформ Забезпечується фінансова стабільність реформи державного управління Реформа державного управління має надійні та ефективні структури управління та координації як на політичному, так і на адміністративному рівнях, щоб керувати процесом розробки та впровадження реформ



Реформа державного управління – одна з найважливіших галузей горизонтальної реформи в кожній країні, оскільки вона забезпечує основу для здійснення інших політик. Це не менш важливо для країн-членів Європейського Союзу, країн-кандидатів та потенційних кандидатів, оскільки дає можливість будувати системи, які є надійною основою для впровадження законодавства ЄС.

Країни розвиваються з різною швидкістю та мають різні підходи до управління та впровадження реформ державного управління. Однак Принципи публічного управління та адміністрування забезпечують основні складові доброго управління та застосовуються до всіх країн.

Важливо, щоб реалізація реформ державного управління рухалася згори. Чітка робоча структура управління та координації є необхідною умовою успішної реалізації державної політики у цій галузі. Потрібно запровадити надійні механізми для забезпечення постійного потоку аналітичної інформації між міністрами та посадовими особами для інформування рішень щодо подальшої роботи. Крім того, міністри повинні інформувати громадян про хід та досягнення реформи, відповідно до комунікаційної стратегії. Повинен бути чіткий розподіл функцій та обов'язків між різними установами щодо розробки, прийняття, впровадження, моніторингу, звітності та оцінки проведення реформування. Найважливішим фактором в реалізації політики реформами є рівень керівництва на політичному та / або вищому адміністративному рівні, що вимагає від ключових осіб, які приймають рішення, поділяти як розуміння, так і колективну прихильність до своєї мети та бажання розвивати ефективно функціонуючу державну адміністрацію – як необхідну умову для виконання інших політичних зобов'язань громадянам, бізнесу та зовнішні партнери.

Також необхідним є забезпечення чіткою дорожньою картою реалізацію окремих політик. Ці документи з планування повинні перетворювати пріоритетність на політичному рівні в чіткі цілі, встановлювати показники ефективності для вимірювання рівня досягнень,

визначати дії та установи, відповідальні за їх реалізацію, виділяти необхідні ресурси та надавати іншу інформацію для реалізації порядку денного реформ. Під час розробки планових документів реалізація повинна підтримуватися адекватним фінансуванням, а загальний хід реформи потрібно контролювати, використовуючи дані про визначені показники ефективності.

Підготовка до вступу до Європейського Союзу та членства в ЄС повинна підтримуватися механізмами та можливостями планування, розвитку, координації та впровадження політики, що:

- забезпечує послідовне планування політики та координацію діяльності уряду, включаючи визначення пріоритетів стосовно питань вступу до ЄС та членства;

- створює суттєві та послідовні політики, доступні, економічно ефективні та фінансово стійкі;

- включає консультації з внутрішніми та зовнішніми зацікавленими сторонами;

- забезпечує належне впровадження, повідомлення та моніторинг політики;

- підтримує транспонування та впровадження законодавства ЄС у всіх секторах;

- закладає основи ефективного функціонування як країни-члена ЄС.

Інституційна структура центральних органів влади для виконання функцій планування та координації політики повинна забезпечити добре організоване та компетентне функціонування системи формування політики.

Структура центральних органів влади визначається за допомогою ключових функцій, які зазвичай виконуються урядовим відомством / генеральним секретаріатом, міністерством, органом, відповідальним за відповідність законодавству, та органом, відповідальним за процеси євроінтеграції при виконанні планування політики, координації та функції розвитку. Інституційна установка всередині цих установ та між ними не

повинна мати суттєвих прогалин і не повинна надмірно фрагментуватися.

Структура центральних органів влади повинна мати повноваження та спроможність виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням політичною системою, а також спроможність та повноваження щодо впровадження та виконання положень законодавчої бази. Політичні та законодавчі результати уряду повинні плануватися відповідно до можливостей адміністрації та фінансових обставин уряду. Вони повинні бути узгодженими, зосереджуватись на пріоритетах та забезпечувати, щоб уряд працював та виконував свої обіцянки перед громадськістю. Уряд повинен регулярно контролювати існуючу законодавчу базу, щоб гарантувати, що вона залишається актуальною.

Для забезпечення прозорого та юридично відповідного прийняття рішень, необхідно виконувати завдання, пов'язані із загальним управлінням урядовими рішеннями, а також спроможність та повноваження (юридичні, особисті та професійні) щодо впровадження та забезпечення виконання положення законодавчої бази та забезпечення прозорого, надійного, правового процесу. Робота уряду повинна контролюватися парламентом з метою постійного контролю за роботою уряду щодо його зобов'язань та узгоджених цілей.

Слід створити структури, які дозволять міністерствам виконувати свої стратегічні та законодавчі функції та створювати політику, яка забезпечує ті цілі, спрямовані на досягнення. Усі відповідні функції планування та розвитку політики та розроблення законодавчих актів повинні виконуватись у міністерствах, а для виконання зазначених функцій повинен бути достатньо кваліфікований персонал. Система повинна заохочувати регулярний діалог, щоб сформувати міждержавний погляд на те, як бажані результати відповідають мірі стратегічного напрямку уряду.

Повинні існувати процедури, які визначають чіткі ролі, обов'язки та підходи для розробки, реалізації та перегляду ефективності політики та законодавства та забезпечують ефективне визначення пріоритетності та

послідовності діяльності. Цих процедур слід дотримуватися на практиці. Міністерства повинні мати функціонуючі системи та форуми для узгодження планування роботи, а також ресурсів. Добре розроблена політика вимагає також оцінки ймовірних витрат та вигоди і пов'язані з ними довгострокові ризики для громадськості, приватних організацій чи організацій громадянського суспільства, навколишнього середовища та суспільства в цілому. Дослідження повинні існувати з самого початку, що політика необхідна і що вона буде вирішувати питання, створені для вирішення. Політики повинні використовувати низку інструментів, щоб допомогти продумати та зрозуміти необхідність та наслідки запропонованих політичних рішень, а також допомогти уряду зважити відповідні докази щодо можливих наслідків таких рішень. Система принципів політики розвитку і координації наведена в таблиці 2.2.

Слід запроваджувати безперервний процес, який підкреслює важливість ефективного впровадження політики та законодавства і забезпечує можливість контролю та оцінки наслідків і досягнення цілей. Консультації покращують якість нової та існуючої політики та правил. Процес розробки політики та процедури розроблення законодавчих актів повинні забезпечити зрозумілість, узгодженість та загальнодоступність законодавства. Державна служба є однією з ключових складових державного управління. Юридично добре розроблена та добре керована система державних послуг дозволяє державі досягти належного рівня професіоналізму, стійкості та якості державних послуг у всіх частинах своєї адміністрації та надавати кращі послуги громадянам та бізнесу.

Для розвитку сучасної конституційної державної служби на демократичних засадах необхідним є наявність наступних умов:

- розділення між публічною сферою та приватною сферою;
- розмежування між політикою та адміністрацією;
- індивідуальна підзвітність державних службовців;
- достатній захист роботи, рівень оплати праці та стабільність, чітко

визначені права та обов'язки державних службовців;

– просування по службі та підвищення кваліфікації з урахуванням заслуг.

Таблиця 2.2 – Система принципів політики розвитку і координації

Загальні вимоги	Групи принципів
Інститути центрального уряду виконують усі функції, важливі для добре організованої, послідовної та компетентної системи формування політики.	Установи центрального уряду виконують усі важливі функції для добре організованої, послідовної та компетентної системи формування політики. Чіткі горизонтальні процедури управління процесом національної євроінтеграції встановлюються та застосовуються під координацією відповідального органу.
Планування політики узгоджується з фінансовими обставинами уряду та забезпечує	Узгоджене середньострокове планування політики з чіткими цілями уряду та узгоджується з фінансовими обставинами уряду; галузева політика відповідає цілям уряду та відповідає середньостроковій бюджетній рамці.
можливість уряду досягти своїх цілей.	Встановлена гармонізована система середньострокового планування для всіх процесів, що мають відношення до європейської інтеграції та інтегрована у планування внутрішньої політики. 5. Регулярний моніторинг діяльності уряду дає змогу громадському контролю та підтримує уряд у досягненні його цілей.
Урядові рішення і законодавство є прозорими, юридично сумісними і доступними для громадськості; робота уряду ретельно контролюється парламентом.	Рішення уряду готуються у прозорий спосіб і засновані на професіоналізмі адміністрації; юридичне відповідність рішень забезпечено. Парламент ретельно вивчає процес розробки державної політики.
Політика розвитку: інклюзивна, заснована на фактичних даних, політика і розробка законодавства дозволяють досягти намічених цілей політики.	Організаційна структура, процедури і розподіл персоналу міністерств гарантують, що розроблена політика і законодавство здійсненні і відповідають цілям уряду. Європейські інтеграційні процедури та інституційна структура є невід'ємною частиною процесу розробки політики і забезпечують систематичне та своєчасне перетворення <i>acquis</i> Європейського Союзу. Процес розробки політики та законотворчості заснований на фактичних даних, і оцінка впливу постійно використовується у всіх міністерствах. Політика і законодавство розробляються з урахуванням всіх аспектів, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє координувати різні точки зору в уряді. Законодавство відповідає структурі, стилю і мови; вимоги до законопроекту застосовуються послідовно в усіх міністерствах; законодавство стає загальнодоступним.

Країни – члени Європейського Союзу прийняли різні підходи до державної / публічної служби, які, як правило, кореняться в історії їх відповідних держав і змінюються з часом. Низка країн, таких як Франція, Нідерланди, Іспанія та Швеція, мають державні послуги, що охоплюють кожного державного службовця та широку концепцію державної служби. Інші країни, такі як Австрія, Данія та Італія, обмежили сферу державної служби так званим «основним державним управлінням» (тобто міністерствами, поліцією, судовою владою, службою оборони та закордонних справ). Практично всі країни-члени ЄС підтримують подвійність між працівниками публічного права та працівниками трудового права. Однак загальна тенденція полягає в тому, що відсоток працівників трудового законодавства збільшується, а відсоток державних службовців зменшується, зосереджуючи державну службу переважно в основних сферах управління. Ще одна тенденція – до фрагментації публічної робочої сили на центральному, регіональному, місцевому та напівдержавному рівнях.

Європейський Суд (The European Court of Justice (ECJ)) (справа 149/79) [62], а також Європейська комісія (ЄК) та SIGMA використовували два критерії для визначення посад, які можуть бути зарезервовані для державних службовців: посади з державними повноваженнями та правовими повноваженнями щодо здійснення повноважень, наданих публічним законодавством, пропонувати публічну політику та регуляторні інструменти або надавати поради щодо них; посади, відповідальні за захист загальних інтересів держави чи інших державних органів.

З використанням цих критеріїв можна розглядати такі посади державних служб: управління адміністративним органом; здійснення державного та адміністративного нагляду, а також проведення внутрішнього аудиту; забезпечення безпеки та конституційного порядку держави; постійна військова оборона держави та пов'язана з цим підготовка; провадження у правопорушеннях; дипломатичне представництво держави у зовнішніх відносинах; прийняття рішень, необхідних для виконання основних функцій

конституційних органів (парламенту, президента, вищої аудиторської установи, омбудсмена та судів) та їх суттєвої підготовки або здійснення; змістовна підготовка чи реалізація рішень щодо прийняття політики, що належать до компетенції уряду, ради місцевого самоврядування, муніципалітету чи міського самоврядування.

Враховуючи принципи європейського адміністративного права, сукупність умов для публічної служби, що виконують основні функції держави, а також прецедентне право ЄЕС щодо визначення державних службовців, у цих Принципах у сфері управління людськими ресурсами. На державній службі SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) застосовує вузьку сферу державної служби, яка охоплює: міністерства та адміністративні органи, що звітують безпосередньо перед урядом, прем'єр – міністром або міністрами (тобто державна служба); адміністрації парламенту, президент і прем'єр-міністр; інші адміністративні органи на рівні центральної адміністрації, якщо вони відповідають за захист загальних інтересів держави чи інших державних органів; незалежні конституційні органи, що звітують безпосередньо перед парламентом.

Раціональне управління людськими ресурсами на державній службі залежить від раціональної політики, правової основи та інституційного налагодження. Основою для ефективного функціонування державної служби є стратегічна політика управління персоналом, а також адекватні законодавчі положення, що охоплюють необхідний обсяг державної служби та ефективну інституційну організацію. Важливим є просування по службі (кар'єрне зростання) державних службовців з урахування заслуг (табл. 2.3).

Побудовані на цьому принципі процедури прийому на роботу є необхідною умовою професійної державної / публічної служби, але вони повинні бути доповнені іншими інструментами управління персоналом, включаючи винагороду, оцінку ефективності, професійну підготовку та розвиток, заходи доброчесності та дисциплінарні процедури.

Таблиця 2.3 – Система принципів державної служби і управління персоналом

Державна служба і управління персоналом	
Загальні вимоги	Групи принципів
Політичні, правові та інституційні рамки для державної служби: сфера державної служби чітко визначена і застосовується на практиці, так щоб існували політичні і правові рамки та інституційна структура для професійної державної служби.	Обсяг державної служби адекватний, чітко визначений і застосовується на практиці. Політичні та правові рамки для професійної та послідовної державної служби створені і застосовуються на практиці; інституційна структура забезпечує послідовну і ефективну практику управління людськими ресурсами на всій державній службі.
Управління людськими ресурсами: професіоналізм державної служби забезпечується добрими управлінськими стандартами і практикою управління персоналом.	Набір державних службовців заснований на заслугах і рівному ставленні на всіх етапах; критерії зниження в посаді і звільнення державних службовців є явними. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади на державній службі не допускається. Система оплати праці державних службовців заснована на класифікації посад чесно і прозоро. Забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, об'єктивну оцінку ефективності, мобільність і просування по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг. Вжиття заходів щодо забезпечення чесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

Організація державної адміністрації має глибокий вплив на її загальну діяльність та на її демократичну легітимність стосовно очікувань громадян.

Треба зазначити, що не існує єдиної структури державного / публічного управління в різних країнах, на яку впливають конституційно-правовий контекст, адміністративна традиція, система контролю та політична кон'юнктура тощо.

Однак, що стосується підзвітності (включаючи організаційну підзвітність), деякі умови вважаються необхідними для забезпечення того, щоб державні адміністрації виконували свої функції належним чином та



ефективно, зокрема: раціональність (прагнення до ефективності та узгодженості, встановлення збалансованої системи контролю); прозорість (забезпечення широкої доступності інформації для громадськості та ясності щодо державно-управлінських рішень); підзвітність (зобов'язання організацій та окремих людей в межах їх обліку за свою діяльність, приймати відповідальність за них та розкривати результати); доступність (розмір і витрати для адміністрації відповідають і пропорційні ресурсам, потребам та можливостям країни).

Підзвітність означає, що кожна частина організації є внутрішньою підзвітністю, що інституція в цілому є зовнішньою підзвітністю політичній, судовій та соціальній системі та контролюючим установам і забезпечує широкий доступ до публічної інформації (табл. 2.4).

Таблиця 2.4 – Система принципів підзвітності

Підзвітність	
Загальні вимоги	Група принципів:
Існування належних механізмів для забезпечення підзвітності органів державного управління, включаючи відповідальність і прозорість.	Організація центрального уряду є раціональною, відповідає адекватній політиці і правилам, забезпечує відповідну внутрішню, політичну, судову, соціальну і незалежну відповідальність. Право на доступ до публічної інформації закріплено в законодавстві і послідовно застосовується на практиці. Діючі механізми створені для захисту як прав особистості на добре врядування, так і громадських інтересів. Справедливе звернення до адміністративних суперечок гарантується внутрішніми адміністративними апеляціями і судовими перевірками. Державні органи несуть відповідальність за правопорушення і гарантують відшкодування та / або адекватну компенсацію.

Тому державні установи повинні бути підзвітними (за загальновизнаними критеріями), щоб гарантувати, що державна адміністрація задовільно виконує свої обов'язки. Підзвітність повинна доповнюватися відповідальністю за рішення (або відсутність рішень) державних установ.

Відповідно до законодавства Європейського Союзу, країни-члени

мають широку автономію щодо їх адміністративно-правової бази, організації свого державного управління та способу надання більшості послуг [63]. Не існує законодавства ЄС щодо встановлення стандартів для горизонтальних систем управління або національних державних адміністрацій. Однак необхідно забезпечити ефективне застосування законодавства ЄС [64] та рівне ставлення до громадян. Згідно зі статтею 41 Хартії ЄС «Право на добру адміністрацію» (Right to Good administration), «кожна людина має право неупереджено, справедливо та у розумний термін вирішуватися установами та органами Союзу своїми справами» [62].

З часом між країнами-членами ЄС з різними політичними системами та правовими традиціями склався широкий консенсус щодо ключових складових належного врядування. Поняття доброї адміністрації було прогресивно визначено відповідно і включено до Хартії основних прав ЄС. Водночас принципи адміністративного права, які загальні для всіх країн ЄС, встановлюючи стандарти та надихаючи поведінку державних службовців, повинні бути закладені в інститути та адміністративні процедури на всіх рівнях адміністрації. Їх можна виділити наступним чином: надійність та передбачуваність (юридична визначеність); відкритість та прозорість; підзвітність; ефективності та результативності [61 – 62].

Громадяни та підприємства розглядають державний сектор як постачальника послуг, за який вони платять за рахунок своїх податків, і хочуть бачити надання вдосконалених послуг. Надання адміністративних послуг може бути визначено в широкому розумінні як усі контакти з державною адміністрацією, під час яких клієнти, тобто громадяни, резиденти та підприємства (надалі разом називаються громадянами), шукають дані, займаються своїми справами або сплачують податки. У цьому контексті орієнтацію на громадян слід розуміти як охоплення всіх контактів та всіх завдань, що виконуються державною адміністрацією, що стосуються громадян. Це широке визначення охоплює не лише контакти між державною адміністрацією та замовниками, але й правила, що регулюють ці контакти

(тобто адміністративні процедури).

Одним з головних обов'язків публічної адміністрації є керування справами громадян та надання адміністративних послуг ефективно та результативно. Ефективність значною мірою залежить від виконання очікувань клієнтів при дотриманні законодавчих положень. Результативність також передбачає забезпечення рівного доступу до послуг державного управління та ефективного надання цих послуг, економлячи і гроші, і час.

Принципи зосереджуються насамперед на центральній владі, але вони встановлюють істотні зв'язки з субнаціональним державним управлінням (місцевим самоврядуванням) та судовою владою. Основна увага приділяється горизонтальній політиці та загальному порядку, яким організація державного управління забезпечує надання адміністративних послуг, орієнтованих на громадян. Принципи не стосуються конкретних видів державної служби, таких як освіта та охорона здоров'я.

Надійні адміністративні процедури, які застосовуються на практиці, є ще одним важливим елементом, але вони повинні супроводжуватися постійним поліпшенням якості послуг та рівним доступом до них (табл. 2.5).

Таблиця 2.5 – Система принципів надання адміністративних послуг

Надання адміністративних послуг	
Загальні вимоги	Група принципів
Державне /публічне належне управління орієнтоване на громадян; якість і доступність державних послуг забезпечені	Застосовуватися політика щодо державного / публічного належного управління, орієнтованого на громадян Належне врядування є ключовим політичним завданням, що лежить в основі надання адміністративних послуг, закріпленої в законодавстві і послідовно застосовується на практиці Створюються механізми забезпечення якості державної служби Забезпечується доступність адміністративних послуг

Уряд забезпечує свої економічні та соціальні цілі політики на благо громадян у рамках бюджету, який є фінансовою базою. Для правильного вибору та дотримання лімітів витрат, надійні системи управління державними фінансами (financial management (PFM)) є важливими для всіх елементів бюджетного циклу – від складання до виконання, включаючи

закупівлі, контроль та аудит.

Щодо країн – кандидатів до Європейського Союзу та потенційних кандидатів очікується відповідна програма для вдосконалення всіх ключових аспектів PFM, щоб отримати користь від бюджетної підтримки сектору, що є механізмом надання допомоги в цих країнах. PFM, орієнтована на досягнення результатів реформ, які повинні відбуватися послідовно, а також відповідати унікальним обставинам кожної країни. Не існує підходу, який відповідає всім розмірам, але хороші системи PFM базуються на певних основних принципах та практиках. Зокрема принципи зосереджуються насамперед на центральній владі. Місцеве самоврядування поширюється лише на вимоги загальнодержавних даних щодо складання бюджету та звітності. Збір та адміністрування податкових та інших ресурсів є важливими елементами PFM, а публікація Європейської комісії (ЄК) Фіскальні плани є шляхом до надійної, сучасної та ефективної податкової адміністрації та Програми державних видатків і фінансової звітності (Financial Accountability (PEFA)) вимоги в цій галузі можна вважати стандартними.

Принципи враховують кілька міжнародних стандартів, таких як: рамки ЄС для економічного управління (включаючи правила бюджетних рамок); горизонтальні критерії для галузевої бюджетної підтримки в рамках Інструменту передприєднання (Pre-accession Assistance – IPA); директиви ЄС щодо державних закупівель; Програми PEFA; Принципи бюджетного управління Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР); Кодекс про фінансову прозорість Міжнародного валютного фонду (МВФ); Міжнародні стандарти вищих аудиторських установ (ISSAI) Міжнародної організації вищих аудиторських установ.

Для належного управління державними ресурсами уряд повинен мати середньостроковий фінансовий план на основі цілей, які він хоче досягти, та наявних у нього фінансових ресурсів. Він також повинен забезпечити чітке відображення багаторічних витрат, щоб річний бюджет встановлювався в середньостроковому фінансовому горизонті. Такий підхід разом із

довгостроковими оцінками у визначених сферах державних витрат (наприклад, на пенсії та охорону здоров'я) допоможе інформувати уряд, парламент та громадян про фінансові параметри та можливості для розробки нової політики. В рамках бюджетного процесу важливо встановити реалістичні розподіли витрат та прогнозування доходів.

Управління готівкою є центральним для успішного моніторингу та контролю витрат протягом року. Управління боргом також повинно здійснюватися на центральному рівні, що охоплює всю сферу загального державного управління, щоб уникнути несанкціонованих запозичень чи запозичень за неоптимальних витрат.

Надійні системи звітності фінансових даних, засновані на достовірній бухгалтерській інформації, є важливими для успішного контролю за державними витратами. Інформація про державні фінанси повинна публікуватися регулярно, щоб парламент і громадяни могли чітко бачити хід витрат та збирання доходів протягом бюджетного року.

Внутрішній контроль – це ключовий стовп механізму державного фінансового контролю (PIFC – public internal financial control) для країн, які бажають вступити до ЄС, зобов'язані здійснювати відповідно до законодавства ЄС. Внутрішній контроль поширюється на всі організації державного сектору. Ефективність функціонування регуляторної системи також забезпечує належну практику державних закупівель, яка вимагає надійної політики та регуляторної бази, а також інституційних структур та механізмів. Однак функціонуюча та надійна система державних закупівель залежить не лише від її законодавчих та інституційних структур, але й від того, наскільки горизонтальна політика, правове та інституційне середовище вдається задовольнити конкретні потреби цієї системи. Це середовище включає, крім інших елементів, зовнішній аудит, фінансовий контроль, бюджетні правила та планування, адміністративні закони та закони про державну службу, законодавство про конкуренцію, комерційне право, законодавство про працю та екологічне законодавство.

Якість та спроможність проведення реформ у сфері державних закупівель в кінцевому підсумку виражається через сильну та обізнану політичну координацію на високому міністерському рівні в уряді та через центральні органи державних закупівель, що мають чіткий політичний мандат, повноваження та спроможність здійснювати їх завдання. У той час як країни-кандидати зобов'язані перенести законодавство ЄС щодо державних закупівель у національне законодавство, вони також повинні дотримуватися належної практики ЄС у сферах, які не охоплені детальними положеннями Директив ЄС – не лише для отримання права на вступ до ЄС, а й до подальшого власного розвитку в умовах дефіцитних ресурсів та глобалізації.

Важливим механізмом захисту законності та цілісності процесу закупівель є гарантування доступу до правосуддя організаціям та підприємствам, які беруть участь у публічних тендерах. Директива 2007/66 / ЄС (яка вносила зміни до Директив 89/665 / ЄЕС та 92/13 / ЄЕС) визначає основні вимоги до системи перегляду розгляду скарг, поданих незадоволеними учасниками тендеру: швидкість, ефективність та незалежність від замовників. Серед ключових факторів добре функціонуючої системи перегляду - прозорість та ефективність процедур, інституційна спроможність, якість рішень та те, як вони реалізуються. Теми, що мають особливий інтерес у цьому відношенні, включають періоди зупинки, тимчасові заходи, неефективність договору або альтернативні штрафи, компенсацію збитків, вартість доступу до системи апеляцій, доступ до судового перегляду та опублікованих рішень [63]. Ефективна система державних закупівель ґрунтується на наявності професійної, орієнтованої на цінність та цілісності управління в межах замовників та суб'єктів, яка забезпечує співвідношення ціни та якості, проводячи всі ключові аспекти процесів закупівель професійно та економічно. До основних інструментів в закупівлі належать електронні закупівлі (які можуть включати електронні аукціони), рамкові угоди та створення центральних закупівельних органів і домовленостей.

Державні закупівлі мають ризики корупції та шахрайства через велику кількість ділових операцій, які відбуваються. Важливими заходами є формування навичок і досвіду замовників. Іншою основною умовою економічної, ефективної та результативної системи державних закупівель є наявність відкритого, конкурентоспроможного та привабливого ринку для укладання державних контрактів.

Таблиця 2.6 - Система принципів управління державними фінансами

Загальні вимоги	Групи принципів
1	2
Управління бюджетом: бюджет складається відповідно прозорими правовими положеннями і в загальних багаторічних рамках, забезпечуючи збалансованість і співвідношення боргу до валового внутрішнього продукту.	Уряд публікує середньострокові бюджети на основі достовірних прогнозів і охоплюють мінімальний період в три роки; де діють всі бюджетні організації. Бюджет складається відповідно до національної правової бази, з комплексними асигнуваннями на витрати, які відповідають середньостроковим бюджетам.
Практика бухгалтерського обліку та звітності забезпечує прозорість і громадський контроль над державними фінансами; як грошові кошти, так і борги управляються централізовано відповідно до положень законодавства.	Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) централізовано контролює витрачання коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує ліквідність грошових коштів. Існує чітка стратегія управління боргом, яка реалізується таким чином, щоб загальний цільовий показник по країні був дотриманий, а витрати на обслуговування боргу залишалися під контролем. Забезпечується прозора бюджетна звітність і контроль.
Внутрішній контроль та аудит: національна політика внутрішнього контролю відповідає вимогам Глави 32 переговорів про вступ до Європейського Союзу і систематично здійснюється в державному секторі.	Оперативна структура внутрішнього контролю визначає обов'язки і повноваження, і її застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами та державну адміністрацію в цілому. Кожна громадська організація здійснює внутрішній контроль відповідно до загальної політики внутрішнього контролю.
Функція внутрішнього аудиту встановлена в усьому державному секторі, а робота з внутрішнього аудиту здійснюється відповідно до міжнародних стандартів.	Операційна структура внутрішнього аудиту відображає міжнародні стандарти, а її застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами в цілому. Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит відповідно до політики внутрішнього аудиту в залежності від організації.

1	2
<p>Державні закупівлі: регулюються належним чином застосовуються політиками і процедурами, які відображають принципи Договору про функціонування Європейського Союзу та <i>acquis</i> ЄС, і підтримуються відповідними компетентними і адекватно забезпеченими ресурсами, інститутами.</p>	<p>Належним чином застосовуються правила державних закупівель (включаючи державно-приватні партнерства та концесії) приведені у відповідність з <i>acquis</i> ЄС, включають додаткові області, що не охоплюються <i>acquis</i>, гармонізовані з відповідними правилами в інших областях. Існує центральний інституційний і адміністративний потенціал для розробки, реалізації та моніторингу політики закупівель ефективно і результативно.</p>
<p>В разі передбачуваних порушень правил закупівель потерпілі сторони мають доступ до правосуддя через незалежну, прозору, ефективну та дієву систему захисту.</p>	<p>Система засобів правового захисту відповідає стандартам незалежності, чесності і прозорості Європейського Союзу і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і санкцій.</p>
<p>Наймати органи належним чином укомплектовані, забезпечені ресурсами і виконують свою роботу відповідно до застосованих нормативних актів і загально визнаною передовою практикою, взаємодіючи з відкритим і конкурентним ринком поставок.</p>	<p>Операції з державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінації, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому найбільш ефективне використання державних коштів і максимально ефективно використання сучасних методів закупівель. Наймати органи і організації мають належні умови для практичного керівництва щодо забезпечення професійного управління повним циклом закупівель.</p>
<p>Зовнішній аудит: Конституційні і правові основи гарантують незалежність, мандат і організацію вищого органу аудиту для виконання свого мандата автономно відповідно до стандартів, що застосовуються для його аудиторської роботи і дозволяють проводити високоякісні аудити, які впливають на функціонування державного сектора.</p>	<p>Незалежність, мандат і організація вищої ревізійної установи створюються і захищаються конституційними і правовими основами і дотримуються на практиці. Вищий орган аудиту застосовує стандарти нейтральним і об'єктивним чином для забезпечення високоякісних аудитів, які позитивно впливають на функціонування державного сектора.</p>

Ринок також повинен бути без бар'єрів для участі та дозволяти зацікавленим малим та середнім підприємствам брати участь там, де це мотивовано. Система підзвітності державних фінансових зобов'язань потребує незалежного та професійного контролю за управлінням державними коштами керівництвом SAI (supreme audit institution).



У главі 32 процесу переговорів про вступ до ЄС йдеться про існування оперативної та фінансово незалежних SAI. Це вимагає існування SAI, що має тверду основу в конституції, відповідно до спеціального закону про SAI, заснованого на Лімській декларації та функціонуванні відповідно до ISSAI Міжнародної організації вищих аудиторських установ. SIGMA прагнула визначити мінімальні вимоги діючої SAI у цій категорії.

Законодавча база повинна дозволити SAI проводити аудит усіх державних фінансових операцій, незалежно від того, чи вони відображаються в національному бюджеті, а також проводити повний спектр аудиту фінансової діяльності, регулярності та ефективності, встановлених міжнародними стандартами. Законодавча база повинна також підтримувати незалежність SAI, надаючи їй необхідні фінансові, операційні та кадрові ресурси для виконання своїх обов'язків.

Крім того, всі члени SAI та аудиторський персонал повинні мати кваліфікацію та професійну доброчесність, необхідну для виконання своїх завдань у повній мірі. SAI повинен виконувати всі свої завдання відповідно до стандартів аудиту, забезпечуючи надійність та послідовність, приймаючи посібники з аудиту та застосовуючи ефективні процедури забезпечення якості. Своєчасне надання професійних та об'єктивних аудиторських звітів є ключовою умовою забезпечення достовірності установи. SAI турбується підзвітністю уряду та суб'єктів державного сектору загалом. У цьому контексті повинні бути встановлені належні процедури для контролю за виконанням аудиторських рекомендацій та коригування аудиторської діяльності у міру необхідності [64, 65].

### 2.3. Принципи публічного управління та адміністрування в нормативно-правих документах України

Стратегічний вектор євроінтеграційного розвитку України визначається наймісткішим і масштабним міжнародним документом за всю історію незалежності України – Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі Угода), де дотримання всіх принципів і положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема Гельсінського заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року, заключних документів Мадридської та Віденської конференцій відповідно 1991 та 1992 років, Паризької хартії для нової Європи 1990 року, Загальної декларації прав людини ООН 1948 року та Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зазначається на початку документу (у Преамбулі).

На виконання Угоди [66] Указом Президента (від 12 січня 2015р. № 5/2015) схвалена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (далі Стратегія) [68], яка наголошує про відповідність Копенгагенським критеріям (схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р.) – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу [67]. Цим критеріям також повинні відповідати країни – кандидати на вступ до ЄС, а саме:

- стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії);
- наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії);
- здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в

ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії).

У Стратегії визначено мета – «впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі» та вектори розвитку, безпеки, відповідальності, гордості, зокрема: вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя; вектор безпеки – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності; вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах; вектор гордості – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт.

Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, яка була затверджена через рік після Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» (Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016) і має на меті створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації [69].

Дана Стратегія базується на принципах [69]: пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політичної

неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

На півроку раніше до схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» Указом Президента України (від 25 серпня 2015 року № 501/2015) затверджено Національна Стратегія у сфері прав людини, яка окремим пунктом визначає принципи Стратегії, а саме [70]: відкритість і прозорість реалізації положень Стратегії з метою максимального залучення до її реалізації та моніторингу всіх заінтересованих сторін; гарантування рівності та недискримінації у забезпеченні прав і свобод людини; конкретність, досяжність цілей та вимірюваність очікуваних результатів реалізації Стратегії; добросовісність при тлумаченні та реалізації Стратегії; планування розподілу фінансових та інших ресурсів, виходячи з необхідності досягнення цілей Стратегії; забезпечення своєчасного реагування на нові виклики.

Водночас окремо хотілось би зупинитися на Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, яка наголошує наступне: «Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління (далі – Принципи державного управління). Структура цієї Стратегії відповідає Принципам державного управління, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією, та визначає основні вимоги до системи органів державного управління. Принципи державного управління сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав - членів ЄС та/або держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи державного управління визнані деякими державами як перелік стандартів та система принципів і

критеріїв для проведення оцінки реформ державного управління» [71].

Також у Стратегії наголошується про сучасний етап реформи державного управління, якій розпочався з набрання чинності у травні 2015 р. Закону України «Про державну службу», прийняття у червні 2016 р. першої редакції Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та підписання у грудні 2016 року Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні [71].

У 2018 році експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) провели оцінку стану державного управління, а Рахункова палата провела аудит комплексної реформи державного управління, за результатами яких з урахуванням накопиченого досвіду та консультацій із заінтересованими сторонами Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року оновлено.

Вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни є метою даної Стратегії, а результатом її реалізації повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги [71].

Як зазначено у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021, індикатором ефективності систем державного управління є позиція держави у відповідних міжнародних рейтингах. Згідно з показниками Індексу глобальної конкурентоспроможності (за 2018 рік) Україна займає 110 місце (серед 140 держав) у категорії «державні інституції», 49 місце в категорії «бюджетна прозорість», 82 місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є кращими - у загальному рейтингу в 2018 році Україна займає 71 місце, у сфері відкриття бізнесу Україна піднялася з 70 місця у 2015 році до 56 місця у 2018 році. Покращення позицій України свідчатиме про успішність реалізації Стратегії [71].

Враховуючи обраний Україною євроінтеграційний шлях розвитку та європейські перспективи для України Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода). Ця Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів; верховенстві права; належному врядуванні. У статті 3 Угоди належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами. Україна продовжуватиме політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективної реалізації Угоди [66].

З огляду на важливість реформи державного управління для України до розроблення цієї Стратегії залучено заінтересовані сторони. У законі України «Про державну службу», якій був прийнятий в рамках реформи державного управління визначаються принципи державної служби, зокрема [74]:

- верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

- законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

- патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;
- добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
- ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;
- політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
- прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
- стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Таким чином, принципи публічного управління та адміністрування, основою яких є адміністративне право, спільне для західноєвропейських країн, а саме принципи: надійності і передбачуваності; відкритості і прозорості; підзвітності; ефективності і результативності знайшли відображення в рамках проведення реформи державного управління, зокрема у законі України «Про державну службу» у принципах державної служби. На відміну від закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [72] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [73], де вищезазначені принципи практично не враховані або враховані частково.

Водночас вони існують в іншому контексті, а саме, відповідно до статті 4. «Основні принципи місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах [72]: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Іншим законом України – «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплені основні принципи служби в органах місцевого самоврядування, зокрема [73]: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді, де принципи публічного управління та адміністрування враховані частково поряд зі спеціальними принципами або в них самих.



## Висновки до розділу 2

Екологічна безпека, правове регулювання питань у сфері екологічного управління, права людини на безпечне для існування середовище – це ті цінності забезпечення яких на сучасному етапі розвитку України має першочергове значення. Державне управління охороною навколишнього середовища в Україні є занадто централізованим, а система органів державного Управління – неефективною. Зовнішньо – економічний курс України на європейську інтеграцію потребує проведення результативних реформ, спрямованих на досягнення європейських стандартів в екологічній сфері.

В більшості країн ЄС системи органів державного управління охороною навколишнього середовища мають таку ієрархічну структуру: центральні (федеральні), регіональні та місцеві органи, між якими виконавча компетенція розподілена по вертикальним (взаємозв'язок) та горизонтальними (координація) рівням. Вертикальні зв'язки між органами виконавчої влади центрального, регіонального та місцевого рівня можуть мати складну юридичну й організаційну структуру, обумовлену або федеральним устроєм (в Німеччині), або економіко – географічним районуванням при унітарному устрої (у Франції).

Порівнюючи системи органів державного управління охороною навколишнього середовища в Німеччині та Франції, зазначимо, що природоохоронні органи земель у Німеччині наділені досить широкими повноваженнями у сфері управління та контролю за станом навколишнього середовища, тобто велику частину відповідальності покладено саме на місцеві органи влади. Водночас у Франції, яка останнім часом досить багато робить у напрямі децентралізації влади, ще достатньо сильним залишається центральний рівень. Отже, на наш погляд, під час проведення реформування державного управління охороною навколишнього середовища в Україні з метою поступового запровадження принципу децентралізації влади, а також

враховуючи схожість у державному устрої, найбільш цікавим має бути досвід Франції.

Загально визнано, що організація державного управління має глибокий вплив на його загальну ефективність і, отже, на демократичну легітимність стосовно очікувань громадян. Пошук ефективності, необхідність подальшої спеціалізації, конституційно-правовий контекст і адміністративна традиція, наявні системи контролю та політичні обставини впливають на організацію державного управління кожної країни. Як наслідок, не існує єдиної моделі щодо структури державного управління та функціонування в різних країнах. Водночас критеріями належного врядування є принципи, розроблені для країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступу до ЄС.

На засадах міжнародно визнаних принципів належного управління, таких як: надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, підзвітність, ефективність і результативність (які є універсальними) добре функціонуюча система публічного управління та адміністрування має низку різноманітних аспектів, зокрема: організація та управління державною службою, структура та процедура розробки політики і координація, механізми підзвітності, здатність надавати якісні адміністративні послуги та загальна система управління фінансами.

Реформа державного управління – одна з найважливіших галузей горизонтальної реформи в кожній країні, оскільки вона забезпечує основу для здійснення інших політик. Це не менш важливо для країн-членів Європейського Союзу, країн-кандидатів та потенційних кандидатів, оскільки дає можливість будувати системи, які є надійною основою для впровадження законодавства ЄС.

## РОЗДІЛ 3

### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ ЕКОЛОГІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

3.1. Екологічна безпека як складова національної безпеки: оцінка сучасного стану екологічної безпеки екосистем України

У широкому розумінні національна безпека України – це відсутність загроз правам і свободам людини, базовим цінностям суверенної держави, це спосіб самозбереження народу, який досяг рівня організації у формі незалежної держави. У такому розумінні національну безпеку України можна визначити як систему державно-правових та суспільних гарантій, що забезпечують стабільність життєдіяльності та розвитку державно-організованого народу України загалом, а також кожного громадянина держави окремо. Безпека ніколи не буває повною і всеосяжною, безпека – це той рівень небезпек, з яким можна погодитись державі і суспільству в конкретно-історичних умовах, які не підривають стабільність життєдіяльності і його базові цінності.

Україна, як і будь-яка інша суверенна держава, вибудовує власну систему національної безпеки. Останнім часом для України ця проблема актуалізувалася як докорінними змінами базових цінностей внутрішнього розвитку так і змінами зовнішнього середовища. Зокрема:

- трансформація соціально-економічної моделі розвитку від адміністративно-командної до ринкової і демократичної політичної системи;
- позитивні і негативні наслідки впровадження запропонованих реформ;
- демонтаж міжнародної й європейської систем безпеки;

– агресивна політика Російської Федерації проти України (анексія Криму, ведення «гібридна війна» на Сході України, диверсії на всій території України, злобна антиукраїнська інформаційна пропаганда як серед населення Росії, України так і всього світового співтовариства з метою досягнення стратегії геополітичного реваншу «русского мира»;

– претензії до України деяких політичних сил як на офіційному так і не на офіційному рівні (нерідко підбурювані Російською Федерацією) з приводу тих чи інших територій. Так, Польща претендує на частину Львівської і Волинської областей; Словачія на Прикарпатську Русь; Румунія на Бессарабію, Північну Буковину, Хотин, острів Зміїний; Росія вже окупувала Крим; висуває свої претензії й Угорщина;

– зростання загроз глобального характеру (виснаження природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища тощо).

Зазначене змушує постійно виявляти і своєчасно оцінювати реально існуючі і потенційні загрози безпеці України з метою визначення конкретних шляхів і засобів їх відвернення. Національна безпека України безпосередньо пов'язана з визначенням її національних інтересів, що віддзеркалюють вищі інтереси суспільства і громадянина.

До пріоритетних інтересів України, згідно з Законом України «Стратегія національної безпеки України» належать: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України; зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві; забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і

добробуту населення; збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку; забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів; розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу Українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний безпековий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

Із зазначеного видно, що в концепції національної безпеки України важливе місце приділено основним напрямкам реалізації її інтересів, що здійснюються у різних сферах: політична, економічна, соціальна, духовна, інформаційна, воєнна, екологічна.

Екологічна безпека є компонентом національної безпеки, що гарантує захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави та довкілля від реальних чи потенційних загроз, що їх створюють природні чи антропогенні чинники. До того ж, екологічна складова кожного із зазначених видів безпеки може стати тим інтегратором, що об'єднає їх у систему національної безпеки, допоможе знайти їх оптимальне співвідношення в цій системі. Більше того, сьогодні вже не викликає сумніву, що будь-який аспект національної безпеки, будь-то економічний, технологічний чи оборонний втрачає свій сенс у разі непридатності довкілля для життя і діяльності людини. Ось чому екологічну безпеку слід розглядати не як одну із складових національної безпеки суспільства, а як інтегратор, який здатний, з одного боку, консолідувати суспільство, а з іншого – забезпечити його прогресивний поступ.

Ще наприкінці ХХ ст. людство втрачало в результаті аварій і катастроф 5 – 10% сукупного валового продукту, тоді як його щорічний приріст

становив лише 2 – 3%.

На сьогодні характер надзвичайних ситуацій почав різко змінюватися, небезпеки і загрози стають тісніш взаємопов'язаними. Ризик природних катастроф збільшується за рахунок антропогенної діяльності, яка є першопричиною багатьох природних катаклізм, що мали місце останнім часом. Так, катастрофічні повені у Закарпатті, неконтрольована вирубка лісів, зсуви у місцях видобування корисних копалин і місцях високої урбанізації. Масив українських та румунських Карпат майже так само активний як у Чілі і у Гаїті і може досягти 8-9 балів за 12-бальною шкалою Ріхтера. Так, землетрус 1927 року силою у 8,0 балів зруйнував фактично все побережжя Криму (під час землетрусу море в буквальному сенсі вивертало у повітря півкілометрові стовпи полум'я. Вибухав газ із підземних родовищ).

Усе це прямо чи опосередковано пов'язано з господарською діяльністю людини. Заразом, екологічна безпека є проблемою транснаціональною і не може бути ефективно вирішена зусиллями лише однієї держави. Звідси - посилення ролі міжнародного співробітництва у цій сфері.

Останніми роками зростають масштаби екологічних небезпек, частіше виникають надзвичайні ситуації (причому здебільшого з вини людського фактору) на спеціальних об'єктах, зокрема атомної енергетики, найбільша з яких – аварія на Чорнобильській АЕС, Україна, 26.04.1986 р. (хоча початок подібного типу аварій увійшло в історію 12.12.1952 р., як дата першої у світі аварії на атомній електростанції Чолк – Рівер в штаті Онтаріо (Канада).

На території України зберігається високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Згідно Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України до 2030 року» в Україні функціонують 23767 потенційно небезпечних підприємств та інших об'єктів, аварії на кожному з яких можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівня.

Щороку реєструється до 300 надзвичайних ситуацій природного і

техногенного характеру, внаслідок яких гинуть люди, завдаються великі економічні збитки.

Основними причинами виникнення техногенних аварій і катастроф та посилення негативного впливу внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні є: застарілість основних фондів, зокрема природоохоронного призначення, великий обсяг транспортування, зберігання і використання небезпечних речовин, аварійний стан значної частини мереж комунального господарства, недостатня інвестиційна підтримка процесу впровадження новітніх ресурсозберігаючих і екологічно чистих технологій в екологічно небезпечних галузях промисловості, насамперед металургійній, хімічній, нафтохімічній та енергетиці; природоохоронні проблеми, пов'язані з істотними змінами стану геологічного та гідрогеологічного середовища та зумовлені закриттям нерентабельних гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів, небажання суб'єктів господарювання здійснювати заходи із запобігання аваріям та катастрофам на об'єктах підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктах тощо.

Таблиця 3.1 – Показники стану основних засобів в Україні

Показники	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Основні засоби, млрд грн (факт. ціни на кінець року)	7397	9148	10401	13752	7641	8177	7734
Ступінь спрацювання основних засобів, %	75,9	76,7	77,3	83,5	60,1	58,1	55,1
Капітальні інвестиції, млрд грн (у фактичних цінах)	241,3	273,3	249,4	219,4	273,1	359,2	448,5

Позитивні зрушення в бік зниження ступня зносу основних засобів у 2015 – 2017 рр. свідчать не про оновлення основних засобів, а про зміну методик розрахунку та подання статистичної інформації при переході на МСБО. Більш реальний рівень ступеня зносу основних засобів представлений у 2014 р. і складає 83,5%, що є критичним з точки зору

забезпечення екологічної безпеки будь-яких виробництв.

Зросли масштаби і кількість екологічних загроз і у військово-промисловому комплексі, в хімічній та нафтохімічній галузі тощо. Так, тільки за останні роки в Україні з вини людського фактора відбулося декілька надзвичайно небезпечних вибухів і пожеж на складах боєприпасів (в Запорізької обл. – 06.15.2004 р.; 23.07.2005 р. і 19.08.2006 р.; 10.10.2003 р. в м. Артемівськ, Донецької обл. та ін., внаслідок яких загинули десятки людей, понівечені тисячі будинків і квартир, завдані мільярдні збитки). Значні загрози можуть виникнути і внаслідок зберігання потенційно небезпечних речовин, матеріалів, тимчасово законсервованих виробництв і технологій. З'явилися й нові, нетрадиційні види небезпек — в інформаційній та медико-біологічній сферах, загострюється проблема тероризму та релігійного екстремізму тощо.

Згідно з Законом України «Про стратегію національної безпеки України» національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій і програм у таких сферах, як політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо.

Конкретні засоби і шляхи забезпечення національної безпеки України обумовлюються пріоритетністю національних інтересів, необхідністю своєчасних заходів, адекватних характеру і масштабу загроз цим інтересам, і мають ґрунтуватися на правових засадах.

Юридичне закріплення провідних норм взаємодії людини і природі в системі екологічного 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 і підтриманні екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу, турбуватися про санітарно-епідемічне благополуччя громадян.



Можна визначити наступні загрози національним інтересам в екологічній сфері:

- надмірний антропогенний вплив і високий рівень техногенного навантаження на територію України;
- негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи;
- нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів;
- значний обсяг відходів виробництва та споживання і неналежний рівень їх вторинного використання, переробки та утилізації;
- незадовільний стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту, системи моніторингу довкілля;
- зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро;
- неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб та ін.; небезпека техногенного та біологічного тероризму та ін.

Екологічні загрози національній безпеці пов'язані зі значним антропогенним порушенням та техногенною перевантаженістю території України, негативними екологічними наслідками Чорнобильської катастрофи; неефективним використанням природних ресурсів, широкомасштабним застосуванням екологічно шкідливих та недосконалих технологій; неконтрольованим ввезенням в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів; негативними екологічними наслідками оборонної та військової діяльності.

Україна, квітучий і благодатний у недалекому минулому край з оптимальними природними умовами і значним потенціалом на разі оголошена «зоною екологічного лиха». Економіка України, яка

десятиліттями формувалася без урахування об'єктивних потреб та інтересів її народу, належної оцінки екологічних можливостей окремих регіонів, стала однією з екологічно «найбрудніших», перенасичена хімічними, металургійними, гірничорудними виробництвами із застарілими технологіями. Абсолютна більшість промислових підприємств пов'язані головним чином з видобутком корисних копалин та початковими стадіями переробки сировини, тобто є нерентабельними, обтяжливими і забруднюючими. Матеріало-і енергоємність таких виробництв у декілька разів вище, ніж в індустріально розвинутих країнах. Отруйним тягарем на природу та населення України лягають ерозовані, пересичені пестицидами і отрутохімікатами землі і водойми, радіонуклідне випромінювання.

Стає все очевидніше, що значне погіршення рівня і якості життя має окреслений екологічний контекст. Отже, для України ці проблеми є особливо актуальними. Розроблення й реалізація національної екологічної стратегії у контексті переходу нашої країни до моделі сталого розвитку відповідно до рішень Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992), Всесвітнього саміту в Йоганнесбурзі (2002) та політичних орієнтирів пан'європейського процесу «Довкілля для Європи» потребують екологізації суспільної свідомості, впровадження системи професійної екологічної підготовки, підвищення рівня екологічної освіти та культури, загалом проведення державної виваженої екологічної політики.

Подолання екологічних загроз є складовою економічної політики держави та основним завданням політики екологічної. У стратегічному сенсі економічну безпеку гарантує лише конкурентоспроможна економіка.

Для здійснення екологічної політики на державному рівні потрібно достатньо усвідомлювати не лише екологічні проблеми, а й економічну можливість їхнього розв'язання.

Національні інтереси – це усвідомлювані на рівні вищих органів державної влади потреби народу України у збереженні та розвитку національних цінностей. Залежно від характеру та сфери виявлення

національні інтереси звично підрозділяють на: внутрішні й зовнішні, стратегічні й тактичні, постійні й тимчасові, політичні й економічні, соціальні й екологічні, воєнні тощо. Обстоювання національних інтересів України має своєю метою усунення або мінімізацію територіальних, демографічних, економічних, екологічних та інших втрат у процесі життєдіяльності її народу.

Національний екологічний інтерес України має постійний характер з певними особливостями на внутрішніх і зовнішніх векторах прояву.

Національний екологічний інтерес є фундаментальною (хоча все ще мало усвідомленою) цінністю суспільства, і піднесення його значення сприятиме поступальному розвитку держави. Реалізація національного екологічного інтересу спирається на поєднання інтересів регіону, міста, об'єкта з інтересами держави та виконанням державою конституційних зобов'язань і міжнародних угод. Національний екологічний інтерес забезпечується державними інституціями і державною політикою органічної єдності гуманітарного, технологічного, соціально-економічного розвитку, політичної стабільності й піднесення добробуту населення. Фактично всім тим, що звертає суспільство до загальнолюдських цінностей, соціального захисту і гуманітарних пріоритетів.

Загроза глобального апокаліпсису свідчить про вичерпність можливостей саморегуляції біосфери в умовах зростання інтенсивності людської діяльності у природі. Функцію регулятора має відтепер виконувати суспільство. Світове товариство, усвідомивши реалії, починає реагувати на реальну екологічну небезпеку. Так, у Хартії європейської безпеки (Стамбул, 1999 р.) деградація природного середовища визначена як новий загальний виклик і віднесена до серйозних факторів, що впливають на європейську безпеку. Необхідність своєчасного розв'язання глобальних проблем для розвитку цивілізації підтверджено на Всесвітніх форумах (Ріо – де – Жанейро, 1992 р., Йоганнесбурзі, 2002 р.), ряді європейських конференцій «Довкілля для Європи». І залежно від того, якою буде відповідь

цивілізованого людства на цей виклик, залежить як безпека XXI століття так і ймовірність виживання самого людського роду. Глобалізація екологічної кризи залишає людству обмежений тимчасовий інтервал на вирішення проблеми його виживання. Ключем вирішення проблем виживання людства може бути нова парадигма соціального розвитку, що заснована на пріоритетах і цінностях екологічної безпеки на особистому, національному, регіональному і глобальному рівнях.

Екологічна безпека це стан сталої і динамічної рівноваги функціонування системи «природа – суспільство», що характеризується, з одного боку, захищеністю природного середовища від руйнівного антропогенного впливу і здатністю до самовідтворення екосистем, з іншого, – захищеністю суспільства від екологічних загроз і стихійних лих, забезпеченням здорових природних умов його життєдіяльності.

Цінності екологічної безпеки, відображаючись у суспільній свідомості у вигляді ціннісних орієнтацій, інтересів, настанов, переконань і цілей, набувають значення соціально-психологічних регулятивів, соціокультурних кодів екологічно безпечної життєдіяльності. Значимість екологічної безпеки для кожної людини, кожної без винятку соціальної чи етнічної спільноти, в будь-якому регіоні світу або історичному періоді, наявність екологічної складової у всіх сферах життя суспільства, дозволяє нам зробити висновок про універсальний характер ціннісного феномена екологічної безпеки.

Оцінка ризику, тобто прогнозування технологічних і екологічних катастроф у регіонах, – ключова ланка визначення рівня екологічної безпеки. Пропонується декілька стратегій управління екологічною безпекою:

- запобігання причинам виникнення катастроф аж до відмови від продукції небезпечних виробництв, закриття аварійних об'єктів і т. ін.;
- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій у випадку, коли неможливо відвернути причини катастроф (будівництво захисних споруд, дамб, створення підземної економіки, завчасна евакуація населення тощо);
- пом'якшення наслідків катастроф, впровадження стабілізаційних і

компенсаційних заходів.

Найбільш придатною, з точки зору головної мети управління безпекою навколишнього середовища, є мінімізація ризику, тобто реалізація першої та другої стратегій. Однак на практиці це не завжди можливо. Найбільш імовірним є поєднання усіх трьох видів стратегій.

Якщо проаналізувати структуру капітальних вкладень на охорону навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів в Україні у 2015 р., то з них 9 % коштів виділено на охорону надр і раціональне використання мінеральних ресурсів, оскільки мінерально-сировинні ресурси – одна з основ людської діяльності. Їхня кількість, якість, доступність формують зовнішню і внутрішню політику, відіграють найважливішу роль у розвитку економіки. Найменше капітальних вкладень виділено на охорону і раціональне використання лісових ресурсів – усього 0,003 %. Лісовідновлення в Україні відбувається переважно за рахунок штучного насадження лісових культур на землях, непридатних для сільськогосподарського виробництва. На охорону і відтворення рибних запасів виділено 0,005 %. Протягом останніх десятиліть у більшості водойм України спостерігається тенденція до скорочення рибних ресурсів. На будівництво підприємств і полігонів для утилізації, знешкодження і захоронення токсичних промислових, побутових та інших відходів виділено 6,3%, хоча кількість побутових відходів продовжує збільшуватися і налагодження виробництва обладнання для промислової утилізації відходів дуже важливе. Викликає стурбованість і введення в дію потужностей природоохоронних об'єктів в Україні, зокрема споруд для очистки стічних вод, установок для уловлювання і знешкодження шкідливих речовин з відпрацьованих газів тощо. Однією з причин незадовільного стану будівництва природоохоронних об'єктів є постійне коригування річних планів будівництва залежно від реального фінансування.

Оскільки підвищення безпеки не може повністю гарантувати безаварійну експлуатацію того чи іншого об'єкта, необхідно передбачити

заходи на випадок виникнення аварій. Ці заходи мають ґрунтуватися на аналізі спеціальних сценаріїв надзвичайних ситуацій, включати широкий спектр питань щодо організації аварійних робіт як на самому об'єкті, так і у прилеглих районах, територія і населення яких піддаються шкідливому впливові.

Утворення державної системи екологічного нормування має стати наріжним каменем екологічної безпеки України. Мусять бути встановлені сталі нормативи гранично допустимих концентрацій шкідливих сполук, що забруднюють повітря, воду, ґрунти і за якими можна було б оцінити стан навколишнього природного середовища. Екологічне нормування як одна із складових загальнодержавної системи екологічної безпеки має бути спрямоване на формування принципово нового типу відношень, які б спонукали до прогресивного саморозвитку, до справжньої гармонії суспільства і природи.

У світлі екологічної безпеки і її стану в Україні необхідно ввести такі основні вимоги до нормування якості навколишнього середовища:

- нормування якості довкілля проводиться з метою встановлення гранично допустимих норм впливу на нього, що гарантує забезпечення раціонального використання та відтворення природних ресурсів в умовах стійкого розвитку господарської діяльності держави;

- нормативи гранично допустимих шкідливих впливів, а також методи їхнього визначення затверджуються спеціально уповноваженими па це державними органами України;

- у разі порушення вимог до нормативів якості довкілля викиди, скиди шкідливих речовин, інші види впливу на природу можуть бути обмежені чи призупинені спеціально уповноваженими на це державними органами;

- з урахуванням природно-кліматичних особливостей, а також підвищеної соціальної цінності окремих територій (заповідників, заказників, національних парків, курортних та рекреаційних зон) для них

встановлюються більш жорсткі нормативи гранично допустимих шкідливих впливів на довкілля;

– система екологічного нормування мусить охоплювати всі фактори екологічних ризиків, пов'язані з розміщенням, будівництвом, експлуатацією промислових об'єктів і комплексів, створенням нової техніки, технологій та матеріалів;

– важливою вимогою є узгодження нормативів з процедурами експертизи проектів та екологічним моніторингом.

Поточним заходом, що має упередити екологізацію управління природокористуванням, повинно стати законодавче закріплення вимог обов'язкового проведення державної і громадської екологічної експертизи планів і проектів. При цьому підприємства і відомства самостійно проводити таку експертизу не мають права. Система засобів і стимулів економічного та іншого характеру для дотримання законів та норм в області навколишнього природного середовища є недостатньою і потребує реформ.

### 3.2. Основні напрями державної політики щодо нейтралізації загроз екологічній безпеці України

Фактором, який посилює важливість проблеми екологічної безпеки для українського суспільства, виступає соціальна і духовна потреба у формуванні ціннісних основ екологічної свідомості як соціокультурних підвалин екологічної безпеки в умовах загострення екологічної кризи як в наслідок Чорнобильської катастрофи, так пожеж і вибухів на складах боєприпасів, ряду техногенних аварій в промисловості, знищенням біорізноманітності тощо.

Беручи до уваги системний характер проблем екології, їхню органічну кореляцію з усіма політичними, соціальними та економічними чинниками

стратегію екологічної безпеки України слід розглядати як одну з фундаментальних складових національної безпеки держави. В основі такої політики має бути загально визнана у цивілізованому світі пріоритетність прав людини. Право громадян на екологічну безпеку є одним з таких безперечних прав. Воно гарантується комплексом політичних, юридичних, економічних, технологічних і гуманітарних чинників.

Державна система екологічної безпеки України – це сукупність державних заходів (правових, економічних, технічних, гуманітарних, медичних), спрямованих на підтримку рівноваги між її екосистемами та антропогенними й природними навантаженнями. Структура системи управління має складатися з органів управління, сил і засобів, що забезпечують функціонування даної системи.

Рівень національної безпеки, що склався і буде складатися в Україні в майбутньому, визначається величиною ризику як від можливих катастроф (природних і техногенних), так і від негативних процесів, що відбуваються повільно, але з часом можуть призвести до соціальних вибухів. Тому ефективній стратегії безпеки України має відповідати такий варіант розвитку економіки, при якому практично виключається ризик виникнення катастроф, а витрати ресурсів при цьому є мінімальними.

Аналізуючи стан безпеки на промислових виробництвах і об'єктах України, можна окреслити саму близьку перспективу в цій сфері:

- зростання числа аварій на промислових виробництвах і об'єктах, обумовлених високою зношеністю технологічного обладнання, зниженням виробничої дисципліни;

- зменшення витрат підприємствами на будівництво та реконструкцію виробництв, модернізацію обладнання й інші цілі, пов'язані з забезпеченням безпеки у зв'язку з витратою коштів на економічні та соціальні потреби;

- ускладнення стабільної експлуатації постійно небезпечних виробництв через недостатньо надійне забезпечення енергоносіями;



– зменшення значних інвестицій на реалізацію природоохоронних заходів, спрямованих на зменшення загроз, що мають техногенне, стихійне або техногенно – стихійне походження;

– процес структурної перебудови промисловості на тлі роздержавлення і приватизації буде відбуватися без урахування необхідності забезпечення безпеки і протиаварійної стійкості промислових виробництв.

Ось чому в основу стратегії управління екологічною безпекою має бути концепція ненульового ризику. Вона визнає факт недосяжності абсолютної безпеки. Існуюча донедавна концепція нульового ризику завдала значного збитку народному господарству, здоров'ю людей, навколишньому середовищу України. Чорнобильська аварія довела помилковість даної концепції.

Визначення величини прийнятного ризику в техносфері може розв'язуватися як конкретна задача прийняття рішень з урахуванням економічних, психологічних, соціальних та інших факторів, включаючи фактори ризику та безпеки. При цьому із сукупності альтернативних варіантів (різних видів технологій, проектних рішень, місць розташування виробництв), що відрізняються своїми оцінками, необхідно вибрати той, який найкращим чином поєднує у собі різні характеристики. Рівень ризику, що відповідає вибраному розв'язку, і є раціональним у даному випадку.

Найбільш придатною, з точки зору головної мети управління безпекою навколишнього середовища, є мінімізація ризику, тобто реалізація першої та другої стратегій. Однак на практиці це не завжди можливо. Найбільш імовірним є поєднання усіх трьох видів стратегій. Концепція ненульового ризику вимагає не тільки вивчення факторів і джерел підвищеного ризику, а й передбачення ходу подій, оцінки наслідків природних і технологічних катастроф. Знаючи ймовірність таких катастроф і очікувану величину втрат, можна уникнути у ряді випадків важких катастроф, знаходячи альтернативні рішення, послабити їх силу, передбачити ефективні компенсаційні механізми. Розробка нормативних актів – законів, постанов, інструкцій

сприяє реалізації намічених заходів щодо екологічної безпеки та є необхідним правовим елементом управління, який сприяє зниженню ризику.

Головними механізмами виконання державної системи екологічної безпеки України повинні бути:

- організація, управління та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки;
- планування та координація комплексних програм охорони довкілля й раціонального природокористування;
- контроль за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки;
- запобігання та ліквідація екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих;
- оцінка стану екологічної безпеки на всій території України і в окремих її адміністративно-територіальних утвореннях, прогнозування її динаміки.

Усі елементи державної системи екологічної безпеки України повинні пов'язуватися між собою і включати в себе; державну екологічну експертизу, систему державного моніторингу, державну інформаційно-аналітичну систему екологічної безпеки.

Стратегія управління ризиком може ґрунтуватися на виборі рівня, ризику в межах від мінімального (який вважається досить малим) до максимально допустимого. Необхідно, як, наприклад, у Нідерландах при плануванні промислової діяльності, разом із географічними, економічними та політичними картами, використовувати й карти ризику для території країни. Щоб побудувати промислове підприємство та ввести його в експлуатацію, конструкторам необхідно кількісно визначити рівень ризику від його експлуатації і обґрунтувати його прийнятність. При ліцензуванні нового підприємства необхідно додавати карту ризику району, де розташовується це підприємство. На цій карті мають бути показані замкнуті лінії однакового ризику, кожна з яких відповідає числовим значенням ймовірності смерті

індивідуума протягом року. Таким чином, буде мінімізований збиток і досягнутий компроміс між необхідністю витрат на підвищення екологічної безпеки й очікуваною вигодою.

Основою для побудови карт ризику має бути аналіз спільного прояву в просторі та часі екзо- і ендегенних катастрофічних процесів та картографування окремих видів небезпек. При цьому необхідно вивчати природні й антропогенні фактори ризику з урахуванням стійкості території, поєднуючи геологічні та екологічні карти. По мірі накопичення інформації прийняті у перших варіантах карт ризику якісні характеристики можуть бути перетворені на кількісні. Кінцевий результат побудови карт ризику – його оцінка та виділення на картах природного потенціалу, тобто здатності ландшафту даної території до самовідновлення після антропогенного або стихійного лиха.

Діяльність адміністративних органів, що займаються питаннями природно – техногенної та екологічної безпеки, спирається на закони та підзаконні акти, які видаються відповідними державними органами, на різноманітні стандарти і норми, що виробляються з досвіду практики. Загальними рисами всіх цих механізмів є обмеження (у рамках відповідних законів) небезпечної промислової та іншої діяльності, що може призвести до негативних соціальних та екологічних наслідків.

Важливу роль тут відіграють процедури *ліцензування*, відсутність або недостатній розвиток яких у сфері безпеки на національному та міжнародному рівнях можуть серйозно вплинути на безпеку населення держави.

Особливого значення набуває робота регіональних штабів цивільної оборони та окремих підрозділів МНС, які повинні брати активну участь у розв'язанні багатьох нормативно-правових задач, пов'язаних із забезпеченням безпеки населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, екологічних катастроф. Вони повинні:

– займатися систематизацією нормативно-правових актів у даній

сфері;

– ініціювати розробку органами державної влади нових нормативно-правових актів;

– проводити в межах своєї компетенції нагляд, контроль і перевірку за дотриманням нормативно-правових актів у повсякденному житті та в умовах ліквідації надзвичайних ситуацій.

Нині в Україні різко зросла кількість шкідливих факторів, що загрожує самому існуванню живих організмів. Дестабілізація навколишнього середовища у більшості регіонів України має прямий зв'язок з погіршенням здоров'я населення. Лише широкомасштабне й цілеспрямоване застосування ресурсо- та енергозберігаючих екологічнобезпечних технологій, створення в усіх галузях біосферосумісної матеріально-технічної бази дозволить Україні досягти в історично короткі строки високих рівнів ресурсоекологічної безпеки життєдіяльності людини.

Якщо проаналізувати структуру капітальних вкладень на охорону навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів в Україні у 2018 р., то з них 9 % коштів виділено на охорону надр і раціональне використання мінеральних ресурсів. Найменше капітальних вкладень виділено на охорону і раціональне використання лісових ресурсів – усього 0,003 %. Лісовідновлення в Україні відбувається переважно за рахунок штучного насадження лісових культур на землях, непридатних для сільськогосподарського виробництва. На охорону і відтворення рибних запасів виділено 0,005 %. Протягом останніх десятиліть у більшості водойм України спостерігається тенденція до скорочення рибних ресурсів. На будівництво підприємств і полігонів для утилізації, знешкодження і захоронення токсичних промислових, побутових та інших відходів виділено 6,3%, хоча кількість побутових відходів продовжує збільшуватися і налагодження виробництва обладнання для промислової утилізації відходів дуже важливе.

Викликає стурбованість і введення в дію потужностей

природоохоронних об'єктів в Україні, зокрема споруд для очистки стічних вод, установок для уловлювання і знешкодження шкідливих речовин з відпрацьованих газів тощо. Однією з причин незадовільного стану будівництва природоохоронних об'єктів є постійне коригування річних планів будівництва залежно від реального фінансування.

Отже, головними механізмами виконання державної системи екологічної безпеки України повинні бути:

- організація, управління та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки;
- планування та координація комплексних програм охорони довкілля й раціонального природокористування;
- контроль за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки;
- запобігання та ліквідація екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих;
- оцінка стану екологічної безпеки на всій території України і в окремих її адміністративно-територіальних утвореннях, прогнозування її динаміки.

Усі елементи державної системи екологічної безпеки України повинні пов'язуватися між собою і включати в себе; державну екологічну експертизу, систему державного моніторингу, державну інформаційно-аналітичну систему екологічної безпеки.

Питання екологічної безпеки неможливо розглядати окремо від економіки - вони нерозривно пов'язані. Сучасне екологічне становище України можна охарактеризувати як кризове і причиною такого становища є переважно економічні чинники, а саме:

- структурна деформація господарства з переважанням видобувного та ресурсоемного виробництва;
- екстенсивний розвиток сільськогосподарського виробництва, яке неспроможне забезпечити населення держави в достатній кількості

екологічно безпечними харчовими продуктами;

– екологічне обґрунтування планів та проектів економічного розвитку розробляється відповідними підрозділами міністерств і відомств на підставі відомчих методик та інструкцій, різної нормативно-технічної документації щодо розміщення, будівництва та експлуатації господарських об'єктів і комплексів, створення нової техніки, технологій і матеріалів;

– відсутні ефективно діючі адміністративно-економічні механізми захисту навколишнього середовища за умов низьких морального рівня та екологічного виховання суспільства і невміння керівної ланки екологічно мислити.

Нині в Україні основним джерелом фінансування природоохоронних заходів є державний бюджет, кошти з якого виділяються у вигляді лімітів капітальних вкладень. Реальні обсяги інвестицій встановлюються відповідно до планів природоохоронної діяльності міністерств і відомств та з розрахунку економічних можливостей державного бюджету.

Капітальні вкладення на охорону навколишнього середовища і раціональне використання природних ресурсів у 2018 р. порівняно з 2014 р. зменшилися на 18,5 %, а у 2014 р. порівняно з 2004 р. – на 21,5 %. Найбільші капітальні вкладення на охорону навколишнього середовища в Україні спостерігалися у 1991 р. Якщо порівняти капіталовкладення на охорону природи у 2018 р. з відповідними цифрами 1991 р., то вони зменшилися на 52,3 %, що свідчить як про складнощі переходу України до ринкової економіки так і про наслідки збройної агресії Росії проти України, яка відволікає значний фінансовий ресурс.

Аналіз структури витрат на природоохоронні цілі показав, що найбільше коштів у всі роки виділялося на охорону й раціональне використання водних ресурсів (у 1991 р. було виділено 61,7 % всіх капітальних вкладень, у 1995 р. – 46,3 %, у 2018 р. – 54,1%). Пріоритетність виділення коштів на водоохоронні заходи пояснюється дефіцитом водних ресурсів в Україні загалом і, забрудненнями на Сході України в результаті

бойових дій, а також тим, яке значення має ефективний захист води від забруднення для забезпечення сприятливих умов життя населення та розвитку господарського комплексу.

Наступне місце за обсягом виділених коштів на охорону природи і раціональне використання природних ресурсів посідають заходи з охорони атмосфери. У 2018 р. на його охорону використано 26,8 % усіх капітальних вкладень, що на 6,1 % менше, ніж у 2014 р.

Недостатньо коштів виділено і на охорону та раціональне використання земель. У 2018 р. витрати на охорону та раціональне використання земель становили 7,8 % сумарних капіталовкладень на охорону навколишнього середовища, тоді як у 2014 р. вони становили 11,5 %, тобто зменшилися на 3,7 %. Це шкода, оскільки земельним ресурсам останніми роками завдано значної екологічної шкоди, як війною так і внаслідок забруднення ґрунтів викидами промисловості та невмілого застосування засобів хімізації в аграрному секторі. Ефективним способом регулювання безпеки є економічні механізми, які можна об'єднати у дві групи: механізми відшкодування збитків та механізми запобігання збиткам.

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

- 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.

В Україні поки що не створено умови для вкладання значних інвестицій у реалізацію природоохоронних заходів, спрямованих на зменшення загроз техногенного або стихійного характеру. І все ж, якщо проаналізувати передумови застосування основних ефективних економічних механізмів щодо екологічної безпеки України, то такими є:

- податки на забруднення.
- система ліцензій купівлі-продажу прав на забруднення;
- створення системи пільг, спрямованих на розвиток екологобезпечних виробництв;
- нормативи і питомі викиди; в свою чергу, екологічні нормативи, з урахуванням економічних критеріїв, можна поділити на три групи: територіальні, галузеві та поресурсні;
- приватизація.

На законодавчих актах повинна базуватися система збирання, зберігання, обробки і поширення екологічної інформації. Потрібно визначити ті структури, які мають вести спостереження за станом навколишнього середовища, забезпечивши доступ до екологічної інформації громадським організаціям. Всі закони, що стосуються форм власності, ресурсів, науки, освіти і т. п., мають формуватися з урахуванням екологічного підходу.

Забезпечення безпеки населення та навколишнього середовища в умовах розвитку продуктивних сил України – складна соціально-економічна проблема, вирішення якої залежить від характеру взаємодії економічних, соціальних, екологічних і демографічних чинників.

### 3.3. Законодавче регулювання екологічної діяльності у напрямку удосконалення екологічної регіональної політики

Згідно з Основним Законом України забезпечення екологічної безпеки є обов'язком держави [22]. Руйнування природного середовища існування розглядається як зазіхання на права людини, екологічний злочин та аморальне діяння. Право на здорове навколишнє середовище існування – одне з невід'ємних прав усіх громадян України.

В Україні першим природоохоронним актом після здобуття нею



незалежності, став Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» (25.06.1991 р.). Закон покликаний захищати державу і громадян від можливої шкоди. Але Закон ставить питання не тільки про захист економічних інтересів, а й право на гідні людини умови існування. Причому моральні стимули можуть, і в цивілізованому суспільстві повинні, переважати над матеріальними. Це стосується й всього природоохоронного законодавства. Затвердження пріоритету екологічних інтересів, які містять вагомий етичний компонент, свідчить про високий рівень розвитку суспільної моралі. За своєю суттю закон робить обов'язковими відносини, що склалися в суспільстві та визнані за справедливі з погляду загальноприйнятої моралі. Оскільки етичні настанови змінюються разом із соціальним розвитком, закон потребує періодичного коригування.

Розрізняють закони природи і закони суспільні. Закони відображають необхідне, істотне, стійке, повторюване, загальне між явищами об'єктивної дійсності. Закони виражають певний порядок причинного, необхідного і стійкого зв'язку між явищами. Закони розглядають і як розпорядження, наказ відносно того, як себе вести у суспільстві (моральний закон, правовий закон).

Науковий закон – це знання, що формулюється людьми в поняттях, яке разом з тим має підґрунтя в природі, тобто (за І. Кантом) є правило необхідного існування. Зрозуміло, що у даному випадку мова йде про правовий закон, під яким розуміється нормативний акт вищого органу державної влади, прийнятий у встановленому Конституцією порядку, що має вищу юридичну силу.

В Україні широко практикується підпорядкованість контрольних органів виконавчим, що практично виключає можливість запобігання зловживанням з боку останніх. З досвіду можна стверджувати, що функціонування державного органу охорони природи (довкілля) у складі урядових структур є малоефективним, а залежність його обласних підрозділів від місцевої виконавчої влади практично стримує їх діяльність.

Очевидно, було б доцільним безпосереднє підпорядкування

державного природоохоронного органу законодавчій владі. На жаль, у жодному з підготовлених в Україні впродовж останнього часу природоохоронних законів немає статті, що визначає компетенції суду.

У Конституції України «кожному громадянину гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена» (ст. 50). Закон України «Про навколишнє природне середовище» (ст. 9) закріплює екологічні права громадян на:

- безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- участь в обговоренні проектів законодавчих актів, а також матеріалів щодо розміщення, будівництва та реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля;
- участь у проведенні громадської екологічної експертизи;
- одержання повної і вірогідної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення;
- подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян про відшкодування збитків, заподіяних здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє середовище та інші права.

Таким чином, єднання цих законодавчих актів встановлює права громадян на екологічну безпеку. У суспільстві, де громадянам надано можливість активно брати участь в охороні природи, закон є елементом екологічного виховання і є критерієм оцінки професіоналізму і компетентності управлінських структур. Регулюючи механізм платежів за використання природних ресурсів, податкових пільг, кредитів і штрафних санкцій, закон впливає на ціноутворення і ресурсну політику.

Звичайно, винні в екологічних порушеннях обов'язково мусять нести правову відповідальність. Остання являє собою виконання певних, затверджених законом про охорону природи, обов'язків і вимог, забезпечення

екологічної безпеки чи застосування до винних осіб заходів державно-правового примусу.

Аналіз географії розташування джерел і обсягів скидання зворотних забруднених стічних вод від діючих підприємств і комунальних організацій у природні водні об'єкти показує, що найбільшої руйнівної шкоди в Україні зазнає р. Дніпро з його річками-притоками. У Дніпро щорічно потрапляє декілька мільярдів куб. м зворотних забруднених без очищення і «недостатньо очищених» стічних вод. Дніпро з його могутньою силою і здатністю переможно тисячоліттями боротися з природним органічним забрудненням, сьогодні знесилений у намаганні боротися з штучним хімічним його забрудненням, що коять люди. Саме люди своєю «діяльністю», своїм «господарюванням» змушують Дніпро рухатись у напрямку до стану «великої мертвої ріки». Тобто мова йде, зокрема, про екологічну регіональну політику Запорізької області.

Вважаємо більш, ніж на часі сьогодні є необхідним започаткування у суспільстві всеукраїнського безстрокового руху за спасіння від забруднення р. Дніпра, всіх інших річок, озер і водойм країни. До цього благочинного руху не на словах, а на ділі, не примусово, а за усвідомленням необхідності збереження чистоти природи мають бути залучені не тільки екологи і громадські активісти, а всі громадяни України від дітей дошкільного віку, школярів і студентів до державних діячів і президента країни включно. Життєва важливість захисту довкілля від забруднення має бути широко відображена в шкільних і вузівських підручниках. Дбайливе відношення до збереження природної чистоти і безпечності довкілля має стати невід'ємною нормою поведінки кожної людини.

На часі сьогодні також є необхідність розробки і впровадження нової всебічно обґрунтованої Національної екологічної довгострокової стратегії України на період щонайменше до 2040 р.

Обсяги і контроль виконання стратегічних поетапних планів і завдань по захисту навколишнього природного середовища мають бути законодавчо

забезпеченими, для всіх обов'язковими, а хід, помилки, досягнення і ефективність такої роботи, на наше переконання, мають постійно висвітлюватися в засобах масової інформації, обговорюватися на нарадах, семінарах, конференціях, з'їздах. Суспільство має бути повністю обізнаним про стан екологічної безпеки своїх міст, регіонів і країни в цілому.

Зупинимось більш детально на еколого-правовій відповідальності. Еколого-правова відповідальність може бути кількох видів: активна (позитивна), пасивна (негативна), адміністративна, дисциплінарна, майнова і кримінальна.

Активна (позитивна) відповідальність – це виконання вимог щодо охорони природи шляхом здійснення позитивних дій з боку відповідальних осіб, окремих громадян у галузі раціонального природокористування, екологічної безпеки (запровадження ресурсозберігаючих, маловідходних технологій, виділення значних коштів на будівництво очисних споруд, відшкодування збитків від антропогенного впливу: аварій, евакуаційних робіт після антропогенних катастроф, усунення наслідків стихійних катастроф — землетрусів, лавин, вулканів, селей, повеней, ураганів, пожеж тощо).

Пасивна (негативна, ретроспективна) форма юридичної відповідальності – це коли офіційні особи, або колективи (організації) утримуються від виконання певних дій, що можуть призвести до значної екологічної шкоди. Тоді в силу вступають юридичні засоби забезпечення примусового виконання установами та громадянами зобов'язань, покладених на них законом (зокрема, штрафи).

Більш серйозні порушення природоохоронного законодавства (приховування або навмисне перекручування інформації про екологічний стан повітря, ґрунтів, вод, продуктів харчування, захворюваність, радіоактивність і т. п.) належать до категорії злочинів, і до порушників повинні застосовувати чинні норми кримінальної відповідальності. На сьогоднішній день українське законодавство не має розділу «Екологічні

злочини», який би визначав шкоду, заподіяну ґрунтам, надрам, рослинності, атмосфері. Не встановлено юридичних нормативів і щодо визначення шкоди, якої завдають, наприклад, АЕС, ТЕЦ, ГРЕС, ЛЕП, військові об'єкти. Разом з тим, законодавством передбачено досить суворі покарання: за деякі види дій, що спричинили загибель людей позбавленням волі – до 10 років; за розкрадання радіоактивних речовин – від 3 до 10 років з конфіскацією майна або без неї. Суворі штрафи встановлено за спричинення пожеж, браконьєрство, забруднення водойм і т. п.

Відповідальність (покарання) за забруднення довкілля, вважаємо, має бути посилена до високої, бо лише максимально жорсткі спонукальні заходи (а не мотиваційні), затверджені на законодавчому рівні, здатні попереджувати забруднення довкілля.

Крім зазначених видів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення може бути застосована адміністративна відповідальність (грошовий штраф, попередження, конфіскація засобів правопорушення та незаконно добутої продукції) і дисциплінарна відповідальність, як різновид юридичної відповідальності, що застосовується до осіб за протиправні дії, які порушують екологічні вимоги в процесі невиконання функціональних обов'язків та інших вимог дисциплінарної праці, пов'язаних з використанням природних ресурсів, охороною довкілля, забезпеченням екологічної безпеки (наприклад, догана, звільнення з роботи).

Вважаємо доцільним використовувати досвід розвинутих країн в яких залучаються громадські організації («зелені») для контролю діяльності потенційно небезпечних виробництв. Повчальним у цьому є досвід США, де ще з початку 70-х років Агентство з охорони довкілля настільки посилило свої інспекторські функції, що фактично стало екологічною поліцією. що становлять значний інтерес і для нас.

Відсутність жорсткої, невідвортної відповідальності за забруднення навколишнього природного середовища в ситуації коли обсяги викидів шкідливих токсичних речовин в атмосферне повітря в країні становлять

мільйони тонн, а обсяги скидання забруднених без очищення і «недостатньо очищених» зворотних вод у природні поверхневі водні об'єкти сягають мільярди кубічних метрів призводить до значного і швидкого поглиблення проблеми надмірного забруднення довкілля та до зростання реальної загрози природі, здоров'ю і життю людей.

З цього приводу слід зупинитись і на питанні про скасування штрафів за перевищення встановлених відповідними державними службами для кожного окремого забруднювача лімітів викидів, скидів та розміщення забруднюючих речовин. Досвід адміністрування збору за забруднення навколишнього середовища (до 2011 року) і екологічного податку (відповідно до Податкового кодексу України) дозволяє зробити однозначний висновок – необхідно відновити систему застосування штрафних санкцій у вигляді 10(5-ти) кратного розміру платежу за відсутність у платника затверджених лімітів чи їх перевищення. Основне екологічне навантаження має лежати на тих платниках, які не вживають заходів зі зниження рівня шкідливої дії на природне середовище. Крім того, успішність екологічного оподаткування, а відтак і взагалі стан місця проживання населення, значною мірою залежить від рівня і якості системи контролю та обліку забруднень, тобто від роботи відповідних служб і контролюючих органів. І тут є дуже значним поле для діяльності. Механізми контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та взаємодії певних державних органів також потребують покращення.

Таким чином, можна зробити висновок, що екологічне законодавство є важливою складовою частиною правової держави, спрямованої на захист, збереження та розвиток навколишнього природного середовища та природних ресурсів, формування екологічної культури суспільства.

У нинішній час в Україні формується національна правова база, що регулює ставлення людини до природного середовища. Велика роль в узгодженості дій різних країн належить розробці основ міжнародного права з проблем довкілля, міжнародних правових конвенцій, угод і норм. Це

посилює роль (окрім держав) такого суб'єкта міжнародних відносин, яким є міжнародні організації. Розрізняють два їх основних види: міжурядові (ООН, ЮНЕСКО, ЮНЕП та ін.) і неурядові (Всесвітня організація охорони природи, Міжнародний союз охорони природи і природних ресурсів, «Римський клуб» і т. д.). Вподовж «доглобального» періоду екологічними проблемами відали, в основному, неурядові організації. Зараз їх кількість та значення помітно зросли. Однак тепер, коли настав час зменшити вплив антропогенної діяльності на природу, в багатьох країнах для розв'язання екологічних проблем створені спеціальні урядові відомства. А в ряді країн розроблена і відображена у законодавчих актах національна екологічна політика, яка розвиває екологічне законодавство у сфері охорони навколишнього середовища.

У Західній Європі загальне схвалення одержала ідея «розвитку без порушення», «екорозвитку», чи, як нині кажуть, «сталого розвитку», коли екологічні й економічні цілі співпадають. На рівні ЄС розробляються цілі, принципи й основи для законодавчих актів у сфері охорони природи, а впроваджує їх кожна з країн самостійно на базі традицій і досвіду, який вони мають. Безпрецедентний за своїми масштабами план охорони довкілля розроблений у Франції, який передбачає різке скорочення викидів в атмосферу вуглекислого газу, двоокису сірки і припинення забруднення моря токсичними відходами. На це виділяється щороку 100 – 150 млрд. франків. Цікавим є те, що згідно з соціологічним опитуванням, більшість французів погодились добровільно на збільшення прямих і непрямих податків для екологічних потреб. Створюються та розвиваються міжнародні системи оцінки і керування ризиком аварійних і надзвичайних ситуацій за умов транскордонного впливу.

На сьогодні можна вважати, що національне екологічне і природоохоронне законодавство пройшло шлях становлення, проте ще не стало дієздатною системою нормативно-правового забезпечення екологізації національного шляху розвитку.

Гостро також стоять проблеми постійного удосконалення чинного законодавства відповідно до сучасних вимог реформування економіки та реальних умов діяльності суб'єктів господарювання із законодавчим закріпленням загального принципу «забруднювач платить». В законодавчих нормах необхідно закласти однакові для всіх вимоги, спрямовані на забезпечення нормальних умов функціонування екосистем біосфери та раціональне використання природних ресурсів, передбачити міру відповідальності у разі їхнього порушення.

Оскільки санітарно-екологічні критерії та нормативи в Україні розробляються на відомчому рівні або подаються в постановах уряду чи парламенту, то вони здебільшого виявляються відірваними від ціннісних для суспільства критеріїв і призводять до цілого ряду протиправних а то й злочинних дій. Ось чому в законодавчих актах повинна бути встановлена система економічно відчутних штрафних санкцій за порушення норм природокористування з внесенням відповідних змін і доповнень до адміністративного та кримінального кодексів України. Також слід затвердити перелік отрутохімікатів, які забороняється використовувати в Україні. Разом з тим, слід розробити і механізм економічного стимулювання екологічної діяльності, які забезпечили б необхідний баланс екологічних та економічних інтересів. Слід передбачити різні стимули і пільги, удосконалити щодо цього систему податків. Це стосується й заходів підтримки тих видів інвестиційної й підприємницької діяльності, що спрямовані на покращення екологічної безпеки та охорони довкілля.

Водночас, держава повинна контролювати діяльність приватних власників, спільних підприємств і транснаціональних корпорацій, що не допустити у застосовуваних ними технологіях "подвійних стандартів". Для України актуальним є також прийняття міжнародної угоди про жорсткий контроль експорту технологій виробництва отрутохімікатів для сільського господарства та транскордонне перенесення шкідливих та небезпечних речовин з продуктами харчування та їх упаковкою. У централізованій



радянській системі виходи на зовнішньоекономічні зв'язки здійснювалися через обмежену кількість каналів з дотриманням суворих правил проходження імпорتنих та експортних товарів і контролю за їх якістю. Цілком вірогідно, що були і тут недоліки, але в цілому система працювала чітко. Випадки проникнення на зовнішній та внутрішній ринок недоброякісних продуктів харчування були поодинокими і кожен з них розглядався як надзвичайна подія. Зараз, коли експортно-імпорتنі операції здійснюються багатьма організаціями та ще й в умовах дестабілізації прикордонного карантинного контролю, кількість випадків проникнення на внутрішній ринок шкідливих для здоров'я продуктів харчування значно зростає. У селах і містах України вже зареєстровано чимало отруєнь імпортними продуктами харчування. Доцільно розширити перелік санкцій стосовно конкретних винуватців екологічних збитків. Послаблення прокурорського нагляду в сучасних умовах неприпустиме.

Таким чином, екологічна інтеграція України до Європейського союзу має здійснюватися шляхом системного вдосконалення і приведення у відповідність з європейською правовою, нормативно-методичною та інституціональною базою екологічного управління й екологічної безпеки, взаємодії з громадськими об'єднаннями. Для цього необхідно в першу чергу ідентифікувати національну екологічну політику і привести її у відповідність із загальноєвропейською екологічною політикою. Разом із законодавчим централізованим управлінням і прокурорським контролем у сфері екологічної безпеки особливу увагу слід приділяти розвитку демократичних начал охорони навколишнього природного середовища – реалізації на практиці прав громадян України на безпечне довкілля, на отримання достовірної інформації про його стан та які передбачаються заходи щодо його покращення на рівні органів місцевого самоврядування.

### Висновки до розділу 3

За результатами досліджень, проведених у першому та другому розділах магістерської роботи, нами запропоновано такі основні напрями державної політики щодо нейтралізації загроз екологічній безпеці України.

1. Сформовано перелік першочергових організаційно-управлінських проблем техногенної безпеки України, які потрібно вирішувати у стислі строки: розробка національної політики та законодавчої бази у цій сфері; створення цілісної системи державного управління безпекою; посилення контрольних функцій з боку держави за дотриманням техногенної безпеки; створення системи державних резервів; впровадження нової системи навчання та атестації фахівців у сфері промислово – природоохоронної безпеки.

2. Запропонована розробка відповідного державного регулювання: створення нормативно-правової бази з питань екологічної безпеки; розробка і затвердження екологічних норм; розробка і затвердження правил, регламентів і оцінки результатів різних видів господарської діяльності, зорієнтованих на досягнення цілей екологічно безпечного розвитку; вирішення питань про співвідношення між законами і нормативними відомчими актами.

3. Запропоновано комплекс нових економічних орієнтирів, які можуть бути використані на вирішення наступних завдань: максимально скоротити енергоємність і ресурсомісткість валового національного продукту і споживання енергії та ресурсів у розрахунку на одного жителя; поступово зменшувати як фізичний обсяг, так і частку ресурсів у загальному експорті; локалізація і модернізація екологічно небезпечних галузей (металургійної, хімічної, енергетичної); не допускати захоронення експортованих із-за кордону небезпечних відходів; вирішення проблем боротьби із забрудненням довкілля належить здебільшого передавати на регіональний і місцевий рівні - тобто місцевим владам, забезпечивши, звичайно, відповідний контроль;

нарощувати науковий потенціал у сфері екології, особливо перспективних, фундаментальних досліджень, що допомагають сформулювати стратегію, яка могла б забезпечити екологічну стабільність України в XXI столітті; створення контрольної-спостережної інфраструктури, яка б спиралася на регіональні й локальні системи моніторингу, оскільки екологічні проблеми специфічні і звичайно мають певну географічну локалізацію; створення інфраструктури для вирішення екологічних проблем. Потрібні система спеціальних екологічних законодавчих актів і «екологізація» всього законодавства України.

4. Першочергові заходи з регулювання екологічної діяльності у напрямі удосконалення екологічної регіональної політики: впровадження на державному рівні загальнодоступної публічної системи екологічного спостереження, яка забезпечить моніторинг стану навколишнього середовища по регіонах країни; повернення до лімітування викидів, скидів і розміщення відходів (з відповідним введенням фінансової відповідальності у вигляді підвищених ставок та (або) штрафів за перевищення узгоджених обсягів забруднюючих речовин чи взагалі неотримання необхідних дозволів), як домінуючого чинника в регулюванні екологічної безпеки країни; надання державою преференцій та обґрунтованих пільг тим підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам, які інвестують кошти у впровадження безпечних, маловідходних, ресурсозберігаючих та енергоекономних технологій, а також здійснення інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; започаткування у суспільстві всеукраїнського безстрокового руху за спасіння від забруднення р. Дніпра, всіх інших річок, озер і водойм країни; встановлення жорсткого контролю з боку держави за дотриманням суб'єктами господарювання природоохоронного та ресурсозберігаючого законодавства; удосконалення механізму взаємодії державних органів, до функцій яких віднесено контроль за охороною навколишнього середовища та справлянням екологічних платежів; розробка державної програми з формування загальної екологічної

культури населення.

Реалізація вищезазначених пропозицій дозволить наблизитись до ототожнення в нашій країні понять «сталий розвиток» і «врівноваження інтересів економіки, екології і суспільства». Саме йдучи таким шляхом, можна прискорити час, коли буде досягнута мета стати Україні державою з сильною економікою та передовими інноваціями.

## ВИСНОВКИ

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 з 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-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. Погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в регіонах України зумовлене насамперед неефективним регулюванням екологічної безпеки, яке породжує складності в розподілі повноважень, відповідальності органів державної влади, призводить до дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій суб'єктів забезпечення екологічної безпеки на рівні регіону та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з регулюванням екологічної безпеки на окремій території. Відсутність же адекватного науково-методичного інструментарію оцінки екологічних загроз зумовлює неоднозначність екологічної оцінки впливу господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища на відповідних територіях. Зазначене змушує постійно виявляти і своєчасно оцінювати реально існуючі і потенційні загрози безпеці України з метою визначення конкретних шляхів і засобів їх відвернення.

Зміст регіональної екологічної політики розглядається в двох аспектах.

Перший – це екологічна політика держави щодо регіонів (державна регіональна екологічна політика (або державна екологічна політика на регіональному рівні), другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами. Перша реалізується центральними органами державної влади, друга – місцевими органами влади і самоврядування. В цьому плані значну роль відіграє розмежування повноважень між різними гілками влади у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Однією з особливостей державної екологічної політики на регіональному рівні є розмежування повноважень державних і місцевих органів у галузі охорони навколишнього середовища на основі певних критеріїв, основними з яких є: джерела фінансування заходів з охорони довкілля; статус природних ресурсів (загальнодержавного або місцевого значення); масштаби впливу на довкілля (рівень, якому підлягає територія: місцевий регіональний, міжрегіональний, транснаціональний).

Практичне запровадження інструментів державної підтримки регіонів реалізується через укладення та виконання угод щодо регіонального розвитку. Угоди дають можливість започаткувати на довгостроковій основі нові стосунки між центром та регіонами щодо вирішення проблем територіального розвитку.

Методичною основою розробки програм регіонального екологічного розвитку на місцевому рівні є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Цей закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Державна екологічна політика на регіональному рівні здійснюється за допомогою механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів. За функціональною ознакою механізми реалізації державної екологічної

політики на регіональному рівні можна поділити на основні – організаційний, правовий, економічний, та допоміжні: кадровий, інформаційний та громадського впливу, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми.

Екологічна безпека, правове регулювання питань у сфері екологічного управління, права людини на безпечне для існування середовище – це ті цінності забезпечення яких на сучасному етапі розвитку України має першочергове значення. Державне управління охороною навколишнього середовища в Україні є занадто централізованим, а система органів державного Управління – неефективною. Зовнішньо – економічний курс України на європейську інтеграцію потребує проведення результативних реформ, спрямованих на досягнення європейських стандартів в екологічній сфері. В більшості країн ЄС системи органів державного управління охороною навколишнього середовища мають таку ієрархічну структуру: центральні (федеральні), регіональні та місцеві органи, між якими виконавча компетенція розподілена по вертикальним (взаємозв'язок) та горизонтальними (координація) рівням. Вертикальні зв'язки між органами виконавчої влади центрального, регіонального та місцевого рівня можуть мати складну юридичну й організаційну структуру, обумовлену або федеральним устроєм (в Німеччині), або економіко – географічним районуванням при унітарному устрої (у Франції).

Порівнюючи системи органів державного управління охороною навколишнього середовища в Німеччині та Франції, зазначимо, що природоохоронні органи земель у Німеччині наділені досить широкими повноваженнями у сфері управління та контролю за станом навколишнього середовища, тобто велику частину відповідальності покладено саме на місцеві органи влади. Водночас у Франції, яка останнім часом досить багато робить у напрямі децентралізації влади, ще достатньо сильним залишається центральний рівень. Отже, на наш погляд, під час проведення реформування

державного управління охороною навколишнього середовища в Україні з метою поступового запровадження принципу децентралізації влади, а також враховуючи схожість у державному устрої, найбільш цікавим має бути досвід Франції.

Загально визнано, що організація державного управління має глибокий вплив на його загальну ефективність і, отже, на демократичну легітимність стосовно очікувань громадян. Пошук ефективності, необхідність подальшої спеціалізації, конституційно-правовий контекст і адміністративна традиція, наявні системи контролю та політичні обставини впливають на організацію державного управління кожної країни. Як наслідок, не існує єдиної моделі щодо структури державного управління та функціонування в різних країнах. Водночас критеріями належного врядування є принципи, розроблені для країн-членів ЄС та країн, які прагнуть вступу до ЄС.

На засадах міжнародно визнаних принципів належного управління, таких як: надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, підзвітність, ефективність і результативність (які є універсальними) добре функціонуюча система публічного управління та адміністрування має низку різноманітних аспектів, зокрема: організація та управління державною службою, структура та процедура розробки політики і координація, механізми підзвітності, здатність надавати якісні адміністративні послуги та загальна система управління фінансами. Реформа державного управління – одна з найважливіших галузей горизонтальної реформи в кожній країні, оскільки вона забезпечує основу для здійснення інших політик. Це не менш важливо для країн-членів Європейського Союзу, країн-кандидатів та потенційних кандидатів, оскільки дає можливість будувати системи, які є надійною основою для впровадження законодавства ЄС.

За результатами досліджень, проведених у першому та другому розділах магістерської роботи, нами запропоновано такі основні напрями державної політики щодо нейтралізації загроз екологічній безпеці України.

Сформовано перелік першочергових організаційно-управлінських



проблем техногенної безпеки України, які потрібно вирішувати у стислі строки: розробка національної політики та законодавчої бази у цій сфері; створення цілісної системи державного управління безпекою; посилення контрольних функцій з боку держави за дотриманням техногенної безпеки; створення системи державних резервів; впровадження нової системи навчання та атестації фахівців у сфері промислово – природоохоронної безпеки.

Запропонована розробка відповідного державного регулювання: створення нормативно-правової бази з питань екологічної безпеки; розробка і затвердження екологічних норм; розробка і затвердження правил, регламентів і оцінки результатів різних видів господарської діяльності, зорієнтованих на досягнення цілей екологічно безпечного розвитку; вирішення питань про співвідношення між законами і нормативними відомчими актами.

Запропоновано комплекс нових економічних орієнтирів, які можуть бути використані на вирішення наступних завдань: максимально скоротити енергоємність і ресурсомісткість валового національного продукту і споживання енергії та ресурсів у розрахунку на одного жителя; поступово зменшувати як фізичний обсяг, так і частку ресурсів у загальному експорті; локалізація і модернізація екологічно небезпечних галузей (металургійної, хімічної, енергетичної); не допускати захоронення експортованих із-за кордону небезпечних відходів; вирішення проблем боротьби із забрудненням довкілля належить здебільшого передавати на регіональний і місцевий рівні - тобто місцевим владам, забезпечивши, звичайно, відповідний контроль; нарощувати науковий потенціал у сфері екології, особливо перспективних, фундаментальних досліджень, що допомагають сформулювати стратегію, яка могла б забезпечити екологічну стабільність України в XXI столітті; створення контрольної-спостережної інфраструктури, яка б спиралася на регіональні й локальні системи моніторингу, оскільки екологічні проблеми специфічні і звичайно мають певну географічну локалізацію; створення

інфраструктури для вирішення екологічних проблем. Потрібні система спеціальних екологічних законодавчих актів і «екологізація» всього законодавства України.

Першочергові заходи з регулювання екологічної діяльності у напрямі удосконалення екологічної регіональної політики: впровадження на державному рівні загальнодоступної публічної системи екологічного спостереження, яка забезпечить моніторинг стану навколишнього середовища по регіонах країни; повернення до лімітування викидів, скидів і розміщення відходів (з відповідним введенням фінансової відповідальності у вигляді підвищених ставок та (або) штрафів за перевищення узгоджених обсягів забруднюючих речовин чи взагалі неотримання необхідних дозволів), як домінуючого чинника в регулюванні екологічної безпеки країни; надання державою преференцій та обґрунтованих пільг тим підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам, які інвестують кошти у впровадження безпечних, маловідходних, ресурсозберігаючих та енергоекономних технологій, а також здійснення інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; започаткування у суспільстві всеукраїнського безстрокового руху за спасіння від забруднення р. Дніпра, всіх інших річок, озер і водойм країни; встановлення жорсткого контролю з боку держави за дотриманням суб'єктами господарювання природоохоронного та ресурсозберігаючого законодавства; удосконалення механізму взаємодії державних органів, до функцій яких віднесено контроль за охороною навколишнього середовища та справлянням екологічних платежів; розробка державної програми з формування загальної екологічної культури населення.

Реалізація вищезазначених пропозицій дозволить наблизитись до ототожнення в нашій країні понять «сталий розвиток» і «врівноваження інтересів економіки, екології і суспільства». Саме йдучи таким шляхом, можна прискорити час, коли буде досягнута мета стати Україні державою з сильною економікою та передовими інноваціями.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818 –VI// *Офіційний вісник України*. 2011. № 3.
2. Бондар О.І. Сучасний стан та перспективи розвитку української системи технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів / О.І Бондар, В.Є. Барановська, С.В. Березіна // *Екологічні науки: наук.-практ. журн.* / голов. ред. О.І Бондар. Київ: ДЕА 2012. № 2 С. 68 – 77.
3. Шершун М. Х. Розвиток екологічного законодавства України в контексті правової системи Європейського Союзу / М. Х. Шершун // *Сталий розвиток Карпат та інших гірських регіонів Європи : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Ужгород, 2010. С. 59 – 62.
4. Міністерство екології та природних ресурсів України. URL: <http://www.menr.gov.ua/content-/category/> (дата звернення 12.11.2020)
5. Утворення та поводження з відходами у 2018 році : Експрес-випуск № 183/0/06.4 2019. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення 12.11.2020)
6. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні / Міністерство екології та природних ресурсів України. URL: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi> (дата звернення 15.11.2020)
7. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України № 4836 – VI від 24.05.2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4836-17> (дата звернення 20.11.2020)
8. Розбудова національної економіки на засадах ідеології європейського курсу «зеленого» зростання (теорія, інституційний базис,

інструменти) : реф. циклу наукових робіт [Електронний ресурс] / [Т. П. Галушкіна, Я. А. Жаліло, Л. Є. Купінець та ін.] / – К. : Ін-т пробл. ринку та економ.-еколог. дослідж. НАН Укр., 2014. URL: <http://www.kdpu-nt.gov.ua/work/rozbudovanacionalnoyi-ekonomiki-na-zasadah-ideologiyi-ievropeyskogo-kursu-zelenogozrostannya> (дата звернення 22.11.2020)

9. Статистичний щорічник України за 2017 рік. Київ : *Державна служба статистики України*, 2018. 541 с.

10. Хилько М. І. Екологічна безпека України: Навчальний посібник / М. І. Хилько. К., 2017. URL: <http://www.philosophy.univ.kiev.ua/uploads/editor/Files/Vykladachi/Hylko> (дата звернення 22.11.2020)

11. Про Стратегію національної безпеки України. Указ Президента № 392 – 2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення 20.11.2020)

12. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України № 341/2001 від 25 трав. 2001 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення 20.11.2020)

13. Основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 17.11.2020)

14. Екологічне управління : підручник / [В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін.]. К. : Либідь, 2004. 432 с.

15. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-VI від 18 бер. 2004 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення 07.11.2020)

16. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 року : Закон України від 28.01.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> (дата звернення 14.10.2020).

17. Методика оцінки ефективності реалізації регіональних

природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 491 від 15.10.2012 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2146-12> (дата звернення 22.11.2020)

18. Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди: Постанова Кабінету Міністрів України № 751 від 23.05.2007 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-%D0%BF> (дата звернення 17.10.2020)

19. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України № 1602-III від 23.03.2000 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (дата звернення 21.10.2020)

20. Хартия городов Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов в Аалборге (Ольборге), URL: <http://masters.donntu.edu.ua/2004/feht/lebedev/library/aalborgchapter>. (дата звернення 21.10.2020)

21. Водний кодекс України: Закон України № 213/95-ВР від 6 черв. 1995 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (дата звернення 21.10.2020)

22. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 05.10.2020).

23. Згуровський М. З. Сценарії майбутнього: від оптимістичного до колапсу. *Голос України*. 2016. 29 грудня. № 249 (6503). С. 1–4.

24. Попова А. О. Актуалізація законодавчого регулювання податкових відносин з суб'єктами господарювання в сучасних умовах / Сучасні тенденції та перспективи формування нової траєкторії україно-польського співробітництва в умовах євроінтеграції : монографія / за заг. редакцією д.е.н., проф. Метеленко Н., Макушинської Г. Запоріжжя : Запорізька державна інженерна академія, 2018. С. 370–376.

25. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких

інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів Закон України від 23.11.2018 р. № 2628-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-19#n5> (дата звернення: 04.11.2020).

26. Финансирование охраны окружающей среды в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии : аналитический отчет. URL: <https://www.oecd.org/env/outreach/4614213.pdf> (дата звернення: 28.10.2020).

27. Попова А. О. Функція екологічних податків у державному механізмі забезпечення сталого розвитку економіки. Екологічний вектор модернізації економіки та освіти – європейський контент сталого розвитку регіонів : монографія / за заг. редакцією д.е.н., проф. Метеленко Н. Г. Запоріжжя : Запорізька державна інженерна академія, 2016. С. 237–244.

28. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-V. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> (дата звернення: 18.10.2020).

29. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25.06.1991 р. № 1264 – XII (зі змінами та доп.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1264-12> (дата звернення 12.10.2020).

30. Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням : Закон України № 803-XIV від 01 лип.1999 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/803-14> (дата звернення 21.10.2020)

31. Декларації про державний суверенітет України Верховна Рада УРСР: Декларація № 55-XII від 16 лип. 1990 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення 22.10.2020)

32. Земельний кодекс України: Закон України № 2768-III від 25.10.2001 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 21.10.2020)

33. Лісовий кодекс України : Закон України № 3404-IV від 08.02.2006 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12> (дата звернення 22.10.2020)

34. Кодекс України про надра : Кодекс № 132/94-ВР від 27.07.1994 р.  
URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 12.10.2020)

35. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 02.10.2012 р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення 12.10.2020)

36. Про охорону атмосферного повітря : Закон України № 2707-XII від 16.10.1992 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2707-12> (дата звернення 12.10.2020)

37. Толстоухов А. В. Екологія та влада: на шляху до нової парадигми культури // Мультиверсум. Філософський альманах. Випуск 10. 2000. С. 51–65.

38. Про заходи щодо розв'язання еколого-гідрологічних проблем, які виникають унаслідок закриття гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів : постанова Кабінету Міністрів України № 31 від 12 січ. 1999 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/31-99-%D0%BF> (дата звернення 22.10.2020)

39. Кримінальний кодекс України : Закон України № 2341-III від 5 квіт. 2001 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення 21.10.2020)

40. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 – 2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 22-р від 3.2013 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-%D1%80> (дата звернення 25.10.2020)

41. Про затвердження плану заходів з виконання Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі / Розпорядження Кабінету Міністрів України № 589-р від 25.07.2012 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/589-2012-%D1%80> (дата звернення 25.10.2020)

42. Всеукраїнська громадська організація «Ноосфера». URL:

<http://geonews.com.ua/news/detail/ukrainashvaleno-koncepciyu-strategii-nacionalnoi-23563> (дата звернення 26.10.2020)

43. Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки : Закон України №3522-IV від 14.03.2006 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3522-15> (дата звернення 23.10.2020)

44. Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, доходи заготівельних підприємств від продажу яких звільняються від оподаткування, а суми нарахованого податку на додану вартість, що підлягають сплаті до бюджету за операції з їх продажу, залишаються у розпорядженні заготівельних підприємств і використовуються ними на придбання матеріально-технічних ресурсів виробничого призначення : Постанова Кабінету Міністрів України № 82 від 18.01.2003 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/82-2003-%D0%BF> (дата звернення 20.10.2020)

45. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. (зі змін. та доп.) URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 25.10.2020)

46. Про всеукраїнський референдум : Закон України № 5475-VI від 6.11.2012 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17> (дата звернення 25.10.2020)

47. Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) від 25.06.1998 р. URL: <http://www.unesc.org> (ECE/CEP/43) (дата звернення 25.10.2020)

48. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України № 832-XIV від 6.06.1999 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/832-14> (дата звернення 25.10.2020)



49. Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля / кол. авт. : А. Андрусевич, Н. Андрусевич, З. Козак. Львів, 2009. 203 с.
50. Екологія : підручник / [С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесік та ін.]. – [вид. 2-ге, без змін.]. К. : КНЕУ, 2006. 371 с.
51. Центр екологічної політики та права при Йельському університеті у США URL: <http://epi.yale.edu> (дата звернення 16.10.2020)
52. Алібекова Ю.Т. Еколого-орієнтоване управління адміністративною територією в зарубіжній практиці /Ю. Т. Алібекова // *Вісн.СудУ. Сер. «Економіка»*. 2013. №3. С.45 – 56.
53. Матюшенко О. І. Досвід управління охороною навколишнього природного середовища в економічно розвинутих країнах / О.І Матюшенко // *Держава та регіони. Сер. «Державне управління»*. 2013. № 4(44). С. 37 – 42.
54. Окуньков Л.А. Конституции государств Европейского Союза / Л. А. Окуньков, Б. С. Крылов, М. Я. Булошников; под ред. и со вступ. сл. директора Ин-та законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ Л. А. Окунькова М. : ИНФРА-М. Норма, 1997. 816 с.
55. The France Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy. – Access mode: URL: [www.development-durable.gouv.fr](http://www.development-durable.gouv.fr) (дата звернення 23.10.2020)
56. Олейникова Я. Зарубежный опыт охраны окружающей среды в аспекте управления / Я. Олейникова // Ученые заметки ТОГУ: электрон. науч. изд. 2014. Т. 5, № 4. с. 767-775. URL: [pnu.edu.ru/media/journal/articles/2014/TGU\\_5\\_276.pdf](http://pnu.edu.ru/media/journal/articles/2014/TGU_5_276.pdf) 772 (дата звернення 15.10.2020)
57. Пустовойт Л. А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт. – уклад. Л. А. Пустовойт, за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 856 с. (*Серія видань з міжнародного досвіду державного управління*)

58. The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development. Luxembourg: EIPA, 2012. URL: [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf) (дата звернення 30.10.2020).

59. Many countries use the European Code of Good of Administrative Behaviour as a source of inspiration. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1>. (дата звернення 30.10.2020).

60. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32011L0085> (дата звернення 17.10.2020).

61. Principles of Budgetary Governance. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> (дата звернення 17.10.2020).

62. Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations. INTOSAI Capacity Building Committee. URL: [http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing\\_the\\_issais\\_-\\_cbc\\_guide.pdf](http://www.issai.org/data/files/4B/42/0F/0C/DFCD651035B83C65CA5818A8/implementing_the_issais_-_cbc_guide.pdf) (дата звернення 17.10.2020).

63. Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0066> (дата звернення 21.11.2020).

64. The Lima Declaration defines Guidelines on Auditing Precepts, which should be implemented in each country. URL: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>. (дата звернення: 11.11.2020)

65. Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions. OECD.

URL:<https://www.oecd.org/development/effectiveness/Final%20SAI%20Good%20Practice%20Note.pdf> (дата звернення 17.11.2020).

66. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами, з іншої сторони. База даних «законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення 10.11.2020).

67. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). Міністерство закордонних справ. Офіційний сайт. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> (дата звернення 15.11.2020).

68. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. URL: [file:///C:/Users/natal/Downloads/UNDP\\_Strategy\\_v06-optimized%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/natal/Downloads/UNDP_Strategy_v06-optimized%20(1).pdf) (дата звернення 21.10.2020)

69. Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/68/2016> (дата звернення 15.11.2020)

70. Національна Стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення 15.11.2020)

71. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021: Розпорядження КМУ від 24.05.2016 № 474. База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення 25.10.2020).

72. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата

звернення: 27.10.2020).

73. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 7.05.2001 № 2493-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 27.10.2020).

74. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 27.10.2020).

## ДОДАТКИ

## Додаток А

Обсяги викидів шкідливих речовин стаціонарними  
джерелами забруднення в атмосферне повітря  
в окремих регіонах та містах України, тис. т\*

Роки	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
Україна, разом	9439	5687	3959	4464	4132	3350	2857	3078	2585
Волинська обл., у т.ч. Луцьк	34 6	15 3	10 2	10 2	8 1	4 1	5 1	5 1	5 1
Дніпропетровська обл., у т.ч. Кривий Ріг	2170 1042	1031 455	784 443	994 524	933 395	856 327	724 327	833 343	657 324
Донецька обл., у т.ч. Маріуполь	2539 610	2137 340	1590 340	1638 426	1378 364	1043 289	918 250	981 257	785 288
Житомирська обл., у т.ч. Житомир	85 11	31 4	12 2	13 3	18 1	11 1	9 1	9 1	10 1
Закарпатська обл., у т.ч. Ужгород	38 2	13 1	8 1	27 3	17 0,4	4 1	4 1	5 1	3 (0,1)
Запорізька обл., у т.ч. Запоріжжя Енергодар	588 246 273	269 143 101	231 136 141	262 154 204	218 110 100	207 87 114	194 83 104	167 70 91	181 70 105
Луганська обл., у т.ч. Луганськ	862 204	578 80	429 144	475 119	512 161	198 ...	115 ...	156 ...	75 ...
Львівська обл., у т.ч. Львів	272 14	125 6	109 3	96 3	113 2	100 2	102 3	103 2	109 4
Миколаївська обл., у т.ч. Миколаїв	99 38	35 15	11 6	24 7	22 6	16 5	16 6	14 4	14 3
Одеська обл., у т.ч. Одеса	129 81	43 19	23 9	41 21	29 14	23 11	26 10	26 12	30 12
Рівненська обл., у т.ч. Рівне	64 12	28 5	14 4	17 3	13 5	12 4	10 4	9 3	10 3
Тернопільська обл., у т.ч. Тернопіль	72 9	22 3	9 1	15 1	19 1	8 1	9 1	9 1	11 1
Чернівецька обл., у т.ч. Чернівці	26 10	10 3	4 1	5 1	4 1	3 1	3 1	3 1	3 1