



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ
ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

**ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА
ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНА УСТАНОВА
«ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА
СТАЛОГО РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

**ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

За науковою редакцією Є.В. Хлобистова

Київ – 2016

УДК 330.342.005.44
ББК 65.04

Державна екологічна політика України в умовах децентралізації влади / за наук. ред. д.е.н., проф. Є.В. Хлобистова / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2016 – 226 с.

Науковий редактор д.е.н., проф. Є.В. Хлобистов

Досліджено методологічні, методичні, організаційно-економічні та практичні аспекти формування й реалізації державної екологічної політики України в умовах децентралізації. Розглянуто широке коло актуальних питань, зокрема: нормативно-правового розподілу екологічного податку у зв'язку з посиленням фінансово-бюджетної децентралізації; узагальнення зарубіжного досвіду фіскального реформування механізму реалізації вітчизняної екологічної політики; підготовки пропозицій з уніфікації структури національної системи екологічного оподаткування відповідно до прийнятої в країнах-членах ЄС; теоретичного супроводу екологізації на рівні об'єднаних територіальних громад; розробки регіональних та локальних індикаторів її ефективності; більш дієвого функціонування екологічних фондів та їх інституційної підтримки; удосконалення теоретичних і методичних підходів до формування організаційно-інституційних засад екологічної політики загалом та в розрізі регіонів на тлі ґрунтового аналізу відповідних економічних механізмів європейських держав з метою забезпечення сталого територіального розвитку.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»,
(протокол №13 від 22.12.2016 р.)*

Рецензенти:

д.е.н., проф. Л.В. Дейнеко («Інститут економіки та прогнозування»);
д.е.н., проф. І.М. Лицур (Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»);
д.е.н., с.н.с. В.Г. Потапенко (Громадська організація «Інститут зеленої економіки»).

ISBN 978-966-02-8157-8
(електронне видання)

© Колектив авторів, 2016
© Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1	
Реформування системи територіальної організації управління	9
1.1. Екологічна політика об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні	9
1.2. Організаційно-інституційні засади екологічної політики України в контексті децентралізації	18
1.3. Удосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування в екологічній політиці	24
1.4. Інституційні засади та напрями екологічної політики	38
1.5. Індикатори ефективності регіональної та локальної екологічної політики	47
1.6. Потенціал розвитку альтернативних джерел енергетики в умовах децентралізації влади (на прикладі Бориспільського району)	60
РОЗДІЛ 2	
Зарубіжний досвід формування та реалізації національної екологічної політики в умовах децентралізації влади з урахуванням євроінтеграційних процесів	73
2.1. Особливості формування й розвитку регіональної та локальної екологічної політики	73
2.2. Екологічна політика в державах Європейського Союзу: досвід для України	83
2.3. Локальна екологічна політика Європейського Співтовариства як складова забезпечення сталого місцевого розвитку	90
2.4. Досвід формування й реалізації національних екологічних політик країн ЄС	100
2.5. Упровадження економічних механізмів національних екологічних політик держав – кандидатів на вступ до ЄС	107
2.6. Зарубіжний досвід використання стратегічної екологічної оцінки щодо ефективного розвитку екологічної політики України	115
РОЗДІЛ 3	
Функціонування та розвиток екологічного оподаткування в умовах децентралізації влади в Україні	122
3.1. Підсумки трансформації нормативно-правового розподілу екологічного податку в умовах посилення фінансово-бюджетної децентралізації	122
3.2. Економічний вплив екологічного оподаткування в процесі фіскального реформування механізму реалізації національної екологічної політики	138
3.3. Структурні зміни системи екологічного оподаткування відповідно до прийнятої в країнах-членах ЄС	146
РОЗДІЛ 4	
Діяльність екологічних фондів в умовах децентралізації влади	176
4.1. Інституційне забезпечення та фінансові засади функціонування	

екологічних фондів у вітчизняній системі екологічної політики	176
4.2. Аналітична оцінка зарубіжного досвіду формування та діяльності екологічних фондів	186
4.3. Використання наукового й практичного досвіду діяльності екологічних фондів в умовах децентралізації влади	194
4.4. Удосконалення теоретичних і методичних підходів до формування екологічних фондів в Україні з урахуванням євроінтеграційних процесів	200
4.5. Науковий супровід формування екологічних фондів в умовах децентралізації влади	204
ВИСНОВКИ	212
ЛІТЕРАТУРА	220

ВСТУП

Проблеми практичної реалізації державної екологічної політики, а саме управління у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів і гарантування безпеки життєдіяльності, наразі стали більш актуальними, особливо на тлі суспільно-політичних та економічних відносин.

У попередніх дослідженнях закладені теоретичні та методологічні підвалини розробки й реалізації національної екологічної політики на різних ієрархічних щаблях функціонування сучасного організаційно-економічного механізму екологічного регулювання, його складових та інструментарію, системи індикаторів екологічної політики як невід'ємної частини функцій моніторингу та контролю над станом довкілля, фінансового забезпечення природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів. Виявлено недосконалість регуляторних механізмів екологічної політики в умовах децентралізації влади та їх низьку ефективність у господарській практиці на територіальному рівні, що суперечить цілям Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року. З огляду на зазначене, необхідним є розроблення методологічних підходів до визначення обґрунтування ефективних напрямів реалізації державної політики у сфері екології, рекомендацій з їх наукового супроводу, опрацювання комплексу заходів щодо їх упровадження та вдосконалення чинної організаційно-правової бази. У межах сучасної економіки природокористування це передбачає розробку основних положень формування організаційно-економічних механізмів і регуляторів процесу екологічної політики України в умовах децентралізації. З цією метою узагальнено науковий і практичний вітчизняний та зарубіжний досвід у зазначеній сфері на рівні територіального врядування; визначено стан й особливості розвитку територіальних економічних інтересів господарюючих суб'єктів щодо реалізації відповідної політики у процесі зміцнення потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування; проаналізовано екологічні політики Європейського Співтовариства та України з метою інтеграції зарубіжного досвіду щодо децентралізації управління природокористуванням. Розроблено практичні рекомендації стосовно запровадження організаційно-управлінських та регуляторних підходів до екологізації на рівні регіонів і територіальних громад відповідно до основних засад сталого розвитку та євроінтеграційної стратегії держави, а також удосконалено відповідні фінансові механізми.

Акцентовано увагу на узагальненні світового досвіду реалізації основ державної екологічної політики України на рівні територіального врядування; ґрунтовному науковому супроводі екологічного регулювання в умовах зміцнення потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування з використанням інструментів екологічного оподаткування, стратегічної екологічної оцінки, інтегральної регіональної оцінки стану довкілля, «зеленого» економічного зростання, інших міжнародних інструментах.

Досліджено ефективність екологічного регулювання в умовах зміцнення потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування; методи, інструментарій та пропозиції щодо вдосконалення регуляторних процедур і механізмів такої екологічної політики в контексті децентралізації відповідно до вимог євроінтеграційного курсу України; рекомендації з удосконалення чинної природоохоронної організаційно-правової бази, зокрема щодо розподілу й акумуляції фінансових ресурсів з екологічною метою.

У першому розділі зосереджено увагу на питаннях реформування територіальної системи організації управління, зокрема державної екологічної політики на рівні об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади. Досліджено місцеву екологічну політику країн ЄС як складову сталого розвитку; використано європейський досвід екологічної політики на засадах самоврядування для українських реалій. З практичних позицій удосконалено законодавчі приписи правомочностей місцевого самоврядування у сфері природокористування та екологічної політики.

Другий розділ присвячений регіональній та локальній екологічній політиці з метою забезпечення сталого функціонування територій. Розглянуто засади її формування, реалізації та ролі у сталому територіальному розвитку, а також економічні механізми екологічних політик держав, що є кандидатами на вступ до ЄС. Набув подальшого розвитку потенціал адаптації до вітчизняної практики природокористування досвіду європейських країн у зазначеній сфері. Досліджено індикатори ефективності на регіональному й локальному рівнях; стратегічну екологічну оцінку в системі формування децентралізованої екологічної політики; організаційно-інституційні екологічні засади в умовах децентралізації; міжнародний досвід використання СЕО в Україні.

У третьому та четвертому розділах розкрито особливості екологічного оподаткування в умовах децентралізації влади. З цією метою проаналізовано нормативно-правовий розподіл екологічного податку з посиленням фінансово-бюджетної децентралізації; доведено необхідність урахування зарубіжного досвіду в процесі фіскального реформування цього механізму та доцільність уніфікації структури вітчизняної податкової системи відповідно до європейської. Розкрито інституційне забезпечення та фінансові засади діяльності екологічних фондів у системі екологічної політики України, вивчено зарубіжний досвід їх функціонування та можливості його використання у вітчизняних реаліях. Особливо актуальним є питання вдосконалення теоретичних і методичних підходів та наукового супроводу формування екологічних фондів в Україні з урахуванням територіального врядування та євроінтеграційних процесів.

В основу монографії покладені результати планово-бюджетного дослідження Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» за темою № III-12-15 (19) «Державна екологічна політика України в умовах децентралізації влади» (державний реєстраційний номер теми 0114U005282)

Авторами окремих частин монографії є: д.е.н., проф. О.О. Веклич (підрозділ 1.3, розділ 3); д.е.н., проф. Є.В. Хлобистов (вступ, підрозділ 1.5, висновки); д.е.н., с.н.с. Л.В. Жарова (підрозділи 1.4, 2.1); к.е.н., с.н.с. В.М. Колмакова (розділ 4); к.е.н., с.н.с. О.М. Кобзар (підрозділи 2.4,2.5); к.е.н., с.н.с. І.В. Патока (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3); к.е.н., с.н.с. І.В. Шевченко (підрозділи 1.2, 2.6); к.е.н., с.н.с. О.М. Сухіна (підрозділ 1.6); аспірант. М.О. Баштова (підрозділ 1.2 - у співавторстві).

Автори висловлюють глибоку подяку шановним рецензентам докторам економічних наук Л.В. Дейнеко, І.М. Лицуру та В.Г. Потапенко за слухні рекомендації й доброзичливі побажання, які були враховані у процесі підготовки рукопису до друку.

Сподіваємось, що монографія стане у нагоді широкому колу фахівців з економіки природокористування.

РОЗДІЛ 1

Реформування системи територіальної організації управління

1.1. Екологічна політика об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні

Питання формування та реалізації державної екологічної політики на місцевому територіальному рівні є надзвичайно актуальними в умовах економічної кризи та проведення реформи з децентралізації управління. Система організації влади на місцевому рівні в Україні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській хартії місцевого самоврядування. Невиконання положень цього документа і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань, є суттєвою перешкодою на шляху до інтеграції в Європейське Співтовариство. Українська держава потребує проведення масштабних реформ організації територіального управління та місцевих інститутів влади на принципах локальної політики сталого розвитку. Зміст цих реформ полягає у забезпеченні сталого розвитку територіальних громад, в основу якого покладений баланс економічних, екологічних та соціальних аспектів. Крім того, у процесі реформування місцевого самоуправління принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка можлива за умови реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Сьогодні фінансова неспроможність територіальних громад в Україні спричинена, серед іншого, особливостями національної бюджетної системи, а саме обмеженістю дохідної бази місцевих бюджетів. В Європейській хартії місцевого самоврядування зазначається¹, що такі бюджети мають наповнюватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких місцева влада встановлює самостійно у межах належних їй повноважень. Тому виникає нагальна потреба у визначенні на довгостроковій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів та збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, щоб забезпечити формування фінансово спроможних територіальних громад. Це сприятиме створенню засад сталого розвитку об'єднаних територіальних громад через збалансування економічних, екологічних та соціальних інтересів місцевого рівня та формуванню механізмів екологічної політики на рівні місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Згідно із «Стратегією сталого розвитку «Україна -2020»², метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні,

¹Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

² Стратегія сталого розвитку «Україна -2020» від 12 січня 2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

реалізація всіх положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Необхідність упровадження політики сталого розвитку на місцевому рівні обумовлена розумінням того, що він має починатися та підтримуватися на базовому рівні, і, відповідно, забезпечення такого розвитку повинно здійснюватися знизу-вверх, тобто від конкретної громади до національного і світового масштабу. Ідея сталого розвитку на місцевому рівні, у конкретному поселенні чи общині (sustainable communities)³ – місті, поселенні, адміністративному окрузі, індустріальному комплексі тощо стає популярною із середини 90-х рр. у багатьох країнах світу. Забезпечення сталого розвитку місцевої общини передбачає:

- оцінку господарської місткості і допустимого антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище території, яку займає місцеве співтовариство;

- визначення пріоритетів місцевих потреб і доступності економічних, людських та природних ресурсів для їх забезпечення;

- розробку стратегії сталого розвитку місцевого співтовариства;

- удосконалення системи місцевого самоврядування та впровадження в неї принципів сталого розвитку.

Таким чином, «sustainable communities» можна інтерпретувати як громади, що розвиваються на засадах сталого розвитку, або безпосередньо сталі громади. Необхідно зазначити, що саме сталі громади це одна із форм забезпечення економічно, екологічно та соціально здорового життя на місцевому територіальному рівні. Ця концепція відповідає сучасним викликам, тому що передбачає прийняття комплексних інтегрованих рішень, а не обмежується частковими підходами, які задовольняють одну з цілей сталого розвитку за рахунок інших. У результаті стала громада управляє своїми людськими, природними та фінансовими ресурсами для задоволення поточних проблем, підтримуючи навколишнє природне середовище, забезпечуючи високу якість життя її мешканців та одночасно створюючи умови, за яких задовольнятимуться аналогічні потреби в ресурсах майбутніх поколінь.

В цілому діяльність сталих громад спрямована на:

- забезпечення підвищення якості життя свого населення без загрози його погіршення в інших громадах;

- підтримання екосистем у власних межах;

- забезпечення ефективної державної підтримки діяльності громади;

- створення умов для економічної безпеки.

Таким чином, сталий розвиток на місцевому рівні та формування сталої громади передбачає досягнення екологічної, соціальної та економічної

3 "What is a Sustainable Community?" Institute for Sustainable Communities. Retrieved 10 March 2014. [Electronic recourse]. – Access mode: http://www.iscvt.org/what_we_do/sustainable_community/

рівноваги локальних утворень. Кожна з цієї тріади складових сталого розвитку має свої завдання. Необхідно наголосити, що концепція сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні, у тому числі концепція сталої громади, є унікальною методикою довгострокового планування місцевого розвитку. В умовах реформування в Україні територіальної організації влади цей досвід набуває надзвичайно великого значення.

Враховуючи засади концепції сталих громад, стратегія сталого розвитку територіальної громади полягає в такому:

- подоланні негативних тенденцій економічного розвитку суспільства та навколишнього природного середовища на рівні місцевої громади;
- створення економічної бази її розвитку;
- забезпеченні матеріального добробуту мешканців громади та соціально комфортного середовища проживання на її території;
- реабілітації техногенно зміненого довкілля;
- максимальному скороченні витрат корисних копалин у господарській діяльності за рахунок їх ефективного використання та заміни ресурсами, що відновлюються;
- розширенні повноважень щодо контролю за раціональним використанням природних ресурсів місцевого значення.

Як відомо, урядом України 1 квітня 2014 р. схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та затверджено План заходів з її реалізації. Стосовно завдань забезпечення сталого розвитку територіальних громад надзвичайно важливими є принципи, з дотриманням яких повинні відбуватися процеси децентралізації органів управління згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні⁴, а саме:

- повсюдність місцевого самоврядування;
- підзвітність і підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- правова, організаційна та фінансова спроможність місцевого самоврядування;
- державна підтримка місцевого самоврядування;
- сталій розвиток територій.

Крім того, відповідно до Плану заходів з реалізації концепції внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу⁵ фактично є основою стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі

⁴ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: [Електронний ресурс].- Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p

⁵ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. –Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17

громади наділяються повноваженнями й ресурсами на рівні міст обласного значення. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень. Парламентом ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» (№ 156 VIII від 05.02.2015р.) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157 VIII від 05.02.2015р.), а урядом для забезпечення їх реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 р., далі - Методика). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

Але найбільш дискусійним питанням у процесі об'єднання територіальних громад є принцип об'єднання, що має назву економічна ефективність. Якщо юридичні процедури об'єднання наразі розроблені, то потреба в методичному забезпеченні створення оптимальних територіальних утворень, що могли б розвиватися у напрямі до сталих громад, ураховуючи соціально-економічне підґрунття, екологічні обмеження та інші фактори, є дуже гострою.

Виходячи з цього, необхідно виділити такі завдання методичного забезпечення науково обґрунтованого оптимального об'єднання територіальних громад на основі сталих локальних територіальних утворень:

- урахування природно-ресурсних чинників формування території об'єднаної громади;
- аналіз соціально-економічного забезпечення сталого функціонування громади;
- аналіз інституційного забезпечення території об'єднаної громади;
- розширення роботи з громадськістю з метою вирішення ситуацій делімітації громад у конфліктних зонах (коли виникають різні вектори об'єднань).

Проте головною рушійною силою процесу утворення об'єднаних спроможних територіальних громад є фінансове забезпечення їх діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази для їх виконання. Згідно з Методикою спроможною є така громада є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси достатні для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах мешканців громади.⁶ Таким чином, мета реформи місцевого самоврядування полягає передусім у забезпеченні громад можливістю самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Для цього 1 січня 2015 року до Бюджетного кодексу України внесено низку змін,⁷ які фактично є основою для стимулювання громад до

6 Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art.

7 Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17.

об'єднання та посилення їхньої спроможності шляхом установаження механізму переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (сьогодні селам та селищам, містам районного значення бюджетні показники визначає районний бюджет). Об'єднані територіальні громади набувають статусу міст обласного значення. Найважливішим питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є державна фінансова підтримка, яка полягає в наданні коштів з Державного фонду регіонального розвитку на проекти підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлені відповідно до бюджетного кодексу, і надання коштів у вигляді субвенцій з державного бюджету для формування відповідної інфраструктури згідно зі стратегічними програмами розвитку територій та планами соціально-економічного розвитку (24-1 Бюджетного кодексу України). Основним джерелом фінансування шкіл та первинної медичної допомоги є також субвенція з Державного бюджету.

Для фінансового забезпечення повноважень об'єднані територіальні громади отримують фінансові ресурси, основним із яких є 60 % податку з доходів фізичних осіб (стаття 64 Бюджетного кодексу України). За своєю економічною суттю цей податок є формою їх плати за суспільні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, на якій проживає платник податку. У більшості бюджетів місцевого самоврядування низового рівня надходження податку на доходи фізичних осіб завжди припадала найбільша частка у власних доходах, суттєво перевищуючи інші дохідні джерела. Практика формування бюджетів місцевого самоврядування за рахунок надходжень податку на доходи фізичних осіб характерна для багатьох європейських країн: таким способом місцеві громади зацікавлені у стимулюванні підприємницької активності на своїй території. Крім цього основного податку, відповідно до статей 69-1 і 71 кодексу, до бюджетів громад надходить 25% екологічного податку, 5 - акцизного збору з реалізації підакцизних товарів, по 100% єдиного податку, податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, податку на майно (нерухомість, земля і транспорт), збори та інші платежі. Громади отримують фінансові ресурси, якими зможуть самостійно розпоряджатися за напрямами видатків, визначеними у ст. 89 Бюджетного Кодексу. Крім цього, змінами до Податкового кодексу України з 2015 року передбачено, що органи місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги щодо плати за землю не тільки в межах, але і за межами населених пунктів (ст. 10 Кодексу).

Таким чином, податкові надходження до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад згідно з Бюджетним кодексом України (ст. 64, 69-1, 71) включає: 60% податку на доходи фізичних осіб; 25 - екологічного податку; 5 - акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності і 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Крім того, установлені такі збори та інші платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад:

- державне мито;
- плата за надання адміністративних послуг , адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- збір за місця паркування транспортних засобів;
- туристичний збір;
- плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності;
- надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;
- рентні плати за користування надрами (у т.ч. для видобування корисних копалин), спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів;
- орендна плата за водні об'єкти, їх частини;
- плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити);
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
- 75% коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
- 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;
- 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності , які здійснюють її реалізацію через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів;
- 1,5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції , що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів на території громад, де розташована відповідна ділянка надр (газ, нафта);
- 55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності;
- плата за надання місцевих гарантій.

Серед інших доходів об'єднаних територіальних громад законодавством запропоновані цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища та надходження з інших цільових фондів.

Слід зазначити, що для забезпечення фінансової спроможності громад здійснювати належні їм функції вони мають володіти можливістю розпоряджатися власним бюджетом, включаючи кошти, отримані від сплати

за користування належними їм природними ресурсами. У цьому контексті важливими є такі завдання⁸:

- визначення податкової бази, яка забезпечить виконання територіальними громадами власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв дотування державою наданих повноважень;
- приведення до економічно обґрунтованих норм рентних платежів, а також упорядкування пільг щодо використання природних благ територіальних громад (земельних, водних, мінеральних ресурсів);
- удосконалення механізмів реалізації екологічної політики на місцевому рівні для забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Таким чином, з початку 2015 року в Україні фактично запроваджена нова бюджетна модель, яка спрямована на забезпечення фінансової децентралізації, а саме збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, формування фінансово спроможних територіальних громад. Але значну частину бюджетів місцевого самоврядування будуть формувати надходження від податків, механізм справляння яких належним чином не відпрацьований. Це стосується в першу чергу податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (особливо це стосується сільських бюджетів), екологічного податку. Відповідно, сільські (селищні) ради не можуть повністю розраховувати на наявні дохідні джерела, оскільки порядок адміністрування відповідних форм оподаткування належним чином не визначений, а фіскальний потенціал оцінити досить складно. При цьому, як показує практика, рівень адміністрування місцевих податків є досить низьким, внаслідок недостатньої зацікавленості фіскальної служби у їх належному справлянні (на відміну від податків, що формують державний бюджет) та ускладненому механізмі адміністрування (відсутності належних реєстрів з інформацією, необхідною для організації податкового процесу).

Щодо екологічного податку, то його постійно отримують ті регіони, на території яких розташовані великі промислові підприємства. Проте в більшості адміністративно-територіальних одиниць України їх немає, а отже, вони не отримують нічого від зростання зарахування такого податку. Цікавим також є податок на нерухомість, оскільки витрати на його адміністрування будуть надзвичайно великими. Так, для початку необхідно сформувати реєстр майбутніх платників з точним і повним переліком об'єктів власності. Варто відзначити справляння такого податку в сільській місцевості, де населення, по-перше, не звикло сплачувати податки, по-друге, воно має велику кількість приміщень, які теоретично можна віднести до нежитлового майна. Крім цього, несприятливим фактором щодо сплати цього

⁸ Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні/ [за наук.ред.акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]. –К.:ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – 72с.

податку може бути зниження рівня доходів населення, які майже в повному обсязі використовуються на споживання і сплату комунальних платежів. Тому для екологічного податку навіть за умови розподілу його по місяцях коштів може не знайтись.

За таких обставин для реалізації екологічної політики вбачається доцільним забезпечити можливість акумуляції коштів екологічного податку об'єднаних територіальних громад з метою їх ефективного використання за цільовим призначенням. Крім того, перспективними є важелі заохочування створення спільних екологічних програм у рамках проектів співробітництва територіальних громад і об'єднаних територіальних громад. Серед запропонованих зборів та різних платежів до місцевих бюджетів доцільно конкретизувати складові позиції щодо державного мита, орендної плати за водні об'єкти та їх частин; плату за надання місцевих гарантій. Не зрозуміло, який розподіл між бюджетами буде раціональним. Така позиція, як збір у вигляді 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, котрі здійснюють її реалізацію через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, має не тільки низький фіскальний потенціал, а містить в собі екологічні ризики. Крім того, дуже низькою є частка (1,5%) коштів, що повинні надходити до бюджетів громад у випадку видобування газу та нафти на їх території. Існують види плат та зборів, які необхідно залишати в повному обсязі в бюджетах об'єднаних територіальних громад виходячи з їх місцевого наповнення: плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи і штрафні санкції; збір за місця паркування транспортних засобів; туристичний збір; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності.

Проте важливо, щоб бюджетна децентралізація не полягала у виділенні додаткових субвенцій із збереженням фінансових схем на місцевому рівні, а була принципово новою системою міжбюджетних відносин із більшою фінансовою самостійністю і, відповідно, відповідальністю органів місцевого самоврядування. Така децентралізація повинна передбачати не лише нові джерела надходжень до місцевих бюджетів, але й інструменти впливу місцевих громад на економічне зростання адміністративно-регіональної одиниці та нарощення бази доходів.

У процесі аналізу стану реалізації місцевої екологічної політики при створенні об'єднаних територіальних громад виявлено низку організаційних, інституційних та економічних проблеми.

По-перше, це спадкоємність наявних податків за використання природних ресурсів, що наразі потребує остаточного вирішення. Наприклад, сьогодні сільські ради отримують частину податку за використання лісових ресурсів, але не з'ясовано, чи будуть об'єднані територіальні громади спадкоємцями цих податків.

По-друге, відшкодування заподіяної шкоди внаслідок нераціонального природокористування. На нашу думку, доцільно, щоб частина податку за використання надр державного значення надходила до бюджету

територіальної громади, тому що екологічні збитки, спричинені у процесі надкористування, будуть перш за все найбільш суттєвими на місцевому рівні.

По-третє, екологічне оподаткування малого бізнесу, оскільки екологічний податок, що надходив до місцевого бюджету, заплановано направити до бюджету об'єднаної громади, але це стосується лише великих підприємств. Проте в багатьох місцевостях лівова частка прибуткових виробництв припадає на малий бізнес, які не обкладені екологічним податком, але забруднюють навколишнє природне середовище (наприклад, пилами або підприємства з обробки каменю). Крім того, процедура адміністрування цього податку дуже складна, що потребує додаткових зусиль для роботи з ним на рівні місцевих бюджетів. Необхідно поширити місцевий екологічний податок на підприємства малого бізнесу, що завдають збитків довкіллю.

По-четверте, тверді побутові відходи. Наразі процес організації облаштованих місцевих сміттєзвалищ ускладнений процедурою відведення земельних ділянок під них. Це спричиняє утворення стихійних сміттєзвалищ біля кожного населеного пункту на землях, придатних для іншого використання. Якщо не спростити цю процедуру для об'єднаної територіальної громади, питання поводження з відходами на місцевому рівні не буде вирішено.

По-п'яте, розпорядження землями сільськогосподарського призначення за межами сільських населених пунктів. Надзвичайно гострою є проблема розмежування управлінських функцій та повноважень на різних рівнях територіального управління в розрізі взаємовідносин між Державною агенцією по земельних ресурсах та місцевими радами. Перш за все це стосується механізму розпорядження землями сільськогосподарського призначення за межами сільських населених пунктів, які у теперішній час адмініструються Державною агенцією. У межах своєї території всю землю слід віддати до юрисдикції територіальної громади, що сприятиме посиленню матеріальної основи її діяльності, суттєвому підвищенню доходів місцевого самоврядування від використання земель шляхом забезпечення більшої прозорості й ефективності цього процесу.

В умовах бюджетних обмежень на загальнодержавному рівні важливим завданням є залучення додаткових коштів до місцевих бюджетів, що потребує реалізації таких завдань:

- створити єдиний реєстр (кадастр) матеріальних та природних ресурсів, об'єктів і суб'єктів господарювання на його території для виявлення недіючих та законсервованих об'єктів або ресурсів;

- запровадити додаткове оподаткування юридичних осіб, які зареєстровані і платять основні податки за межами адміністративного району (територіальної громади), але здійснюють діяльність на цій території, для потреб місцевих бюджетів (у межах чинного законодавства);

- ввести прогресивне оподаткування у випадку невикористання наявних земельних угідь згідно з цільовим призначенням;

– обкласти додатковим податком для потреб місцевих бюджетів використання природних ресурсів місцевого значення – територій лісового і водного фондів, видобуток корисних копалин місцевого значення (пісок, щебінь, родючий ґрунт, торф тощо), а у випадку вивезення їх за межі району - зобов'язати здійснювати відрахування до відповідних місцевих бюджетів;

– обкласти додатковим податком для потреб місцевих бюджетів підприємства, яким підпорядковуються місця утилізації чи зберігання відходів, що розташовані в межах адміністративного району або громади;

– обкласти додатковим податком для потреб місцевих бюджетів переробні підприємства та сміттєзвалища, що займаються зберіганням й утилізацією побутових відходів на території адміністративного району чи громади.

1.2. Організаційно-інституційні засади екологічної політики України в контексті децентралізації

Організаційно-інституційні засади екологічної політики – це ключові ключові питання у формування та реалізації охорони навколишнього природного середовища. Ефективність такого забезпечення головним чином обумовлена готовністю відповідних інститутів до сприйняття екологічної політики, її інтеграції в інші політики та взаємоузгодженістю між всіма рівнями управління.

Ефективне використання природних ресурсів та недопущення забруднення довкілля шляхом екологічної передбачливості та розважливості висвітлено як головний пріоритет, у низці офіційних документів України. Проте акцентування уваги на соціально-економічній реформі в державі призвів до послаблення екологічної політики та інституцій, дієвості контролю за дотриманням екологічних вимог, сповільнення необхідних змін у законодавстві. Саме ці чинники істотно вплинули на організаційно-інституційну систему екологічної політики як на державному, так і регіональному рівнях.

Система організації управління та інституційні засади характеризуються сьогодні як недостатньо дієві, не відповідають сучасним вимогам та потребам суспільства, процесам трансформації національної економіки, змінам в економічних та інституціональних відносин у країні. Разом з тим необхідність удосконалення таких засад обумовлена реформуванням управління та євро інтеграційними намірами України. Важливою умовою підсилення ефективності екологічної політики є узгодженість розподілу повноважень і відповідальності.

Слід зауважити, що стан організаційно-інституційної системи природокористування загалом та екологічної політики зокрема визначається наявністю фундаментальних проблем, які потребують прийняття принципових рішень на рівні держави, а саме:

– неефективність організаційної структури, що проявляється у відсутності чіткого міжвідомчого розмежування функцій управління;

– орієнтація системи переважно на ліквідацію наслідків виснажливого використання природно-ресурсного потенціалу;

– галузева розпорошеність природних ресурсів між різними гілками влади і відомствами, що ускладнює комплексне планування та управління, відділення пріоритетних проблем.

Інституційне забезпечення – це сукупність правил, норм і санкцій, у рамках яких укладаються інституціональні угоди, тобто політичні, юридичні й соціальні рамки взаємодій між людьми. За визначенням відомого економіста, інститут – правило гри в суспільстві, що незалежно від сфери діяльності⁹ виконує такі функції, як регулювання поведінки людей для запобігання збиткам чи їх компенсації, мінімізація витрат на домовленості, організація процесу передачі інформації або навчання.

Головним офіційним інститутом, що відповідає за розробку та реалізацію державної екологічної політики, є Міністерство екології та природних ресурсів України. На Державну екологічну інспекцію України покладено функцію контролю за станом екологічної, біологічної та генетичної безпеки, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, за поводженням із пестицидами та агрохімікатами. Державна служба геології та надр України забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Діяльність Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державних агентств лісових та водних ресурсів України спрямовані на реалізацію державної екологічної політики в означених сферах, Державного агентства рибного господарства України – у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання й відтворення водних живих ресурсів. Державна служба України з надзвичайних ситуацій повинна займатися питаннями попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціального походження. До компетенції Державного агентства енергозбереження та енергоефективності України відносяться питання екологізації енергетики.

Але насправді спостерігається дублювання та не ефективний розподіл організаційних функцій у сфері управління природними ресурсами між органами державної влади, окремими відомствами, відсутність взаємодії між структурними підрозділами та органами державної влади, самоврядуванням, громадськими об'єднаннями, населенням і бізнесом. Так, наприклад, згідно з положенням, Міністерство екології та природних ресурсів України наділено повноваженнями щодо формування екологічної політики у сфері раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів водночас, Державне агентство лісового господарства України займається реалізацією державної політики у сфері охорони, використання та

⁹ Норт Дуглас Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Норт Дуглас ; [пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предислов. и науч. ред. Б.З. Мильнера]. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

відтворення лісових ресурсів, яку потрібно розробляти на єдиних принципах їх здійснення як компонентів екосистеми. Тобто необхідна система взаємоузгодження та координації функцій управління органами у сфері охорони, використання та відтворення лісових ресурсів.

Слід наголосити, що процес формування і розвитку інституціонального забезпечення природоохоронної діяльності почався у 1990-х роках з прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Головна мета цього документа – регулювання дій природокористувачів та природозабруднювачів через економічний примус, стимулювання природоохоронної діяльності та концентрація фінансових ресурсів у фондах охорони навколишнього природного середовища. Інституційне забезпечення екологічної політики має три складові:

- інституційно-організаційну – систему організацій (органів влади), які забезпечують формування та реалізацію державної екологічної політики;
- інституційно-правову – систему нормативно-правових актів, які регулюють процес здійснення державної екологічної політики;
- інституційно-інформаційну та кадрову – специфічну, повторювану діяльність, здійснювана у процесі підготовки кадрів для забезпечення реалізації державної екологічної політики. Сьогодні інституційно-правові засади екологічної політики закладено в Конституції України, а основним нормативно-правовим актом її регулювання є Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»¹⁰. Проте якість цих законодавчих актів, організація розробки, прийняття і контролю за їх виконанням залишаються на низькому рівні. Основними проблемами законодавчого забезпечення державної екологічної політики є відсутність належних концептуальних засад в інноваційній законотворчості, неповнота законодавчого поля, часте внесення змін, відсутність системного контролю за виконанням правових актів. Тобто процес правового реформування системи регулювання розвитку екологічної політики досі є достатньо суперечливим і неоднозначним через певні об'єктивні причини, насамперед пов'язані з особливостями економіки України, недостатнім рівнем методологічного забезпечення відповідної підсистеми державного регулювання економіки, а також дією потужних геополітичних факторів. Крім того, слід відзначити консерватизм системи регулювання екологічної політики, що спричинено особливостями попередньої системи управління, в основу якої покладено адміністративно-командний механізм регулювання, та фаховою невідповідністю, тощо. Отже, зазначене вище свідчить про необхідність термінової зміни правових важелів інституційного забезпечення екологічної політики. Для підвищення ефективності правових інститутів необхідно вирішити насамперед проблему реалізації відносин власності. Відомо, що право власності на природні

¹⁰ Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

об'єкти та їх ресурси – це система правових норм, що закріплюють, регламентують і охороняють відносини власності на природні багатства в державі. Економічні відносини власності являють собою визначену суспільну форму, у межах якої відбувається привласнення людиною або суспільством предметів природи. Тому власність, будучи економічною категорією, розглядається як найбільш ефективний і гарантований засіб реалізації економічних інтересів окремих осіб, їх груп та об'єднань і суспільства в цілому при використанні природних багатств.¹¹ Проте впродовж тривалого періоду на законодавчому рівні не було визначено права власності на природні ресурси та їх структуру. Згідно зі ст. 13 Конституції України, природні ресурси, а саме: земля, її надра, атмосферне повітря, водні ресурси та інші, є об'єктами права власності українського народу. Від імені народу право власника реалізують органи державної влади та місцевого самоврядування. Зауважимо, що й дотепер природні ресурси (за винятком земельних) не ідентифіковано як об'єкти власності. Водні й лісові ресурси, а також ресурси надр визначаються досі як такі, що мають загальнодержавне та місцеве значення. Урегулювання відносин власності на природні ресурси, відповідно до загальноприйнятих вимог світової спільноти, має враховувати низку базових чинників, пов'язаних із гарантуванням екологічної безпеки природокористування, соціальної ефективності використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. Необхідно брати до уваги дві основні складові цих відносин: правове поле, формуванню якого мають передувати відповідні інституціональні перетворення – зміна інститутів командно-адміністративної системи, та посилення фінансової самодостатності територіальних громад, яке передбачає чітке визначення функцій щодо розподілу одержуваних від їх використання доходів між центральними, регіональними органами виконавчої влади й місцевого самоврядування.¹² З огляду на сучасні трансформаційні процеси та виклики в нашій державі, які суттєво впливають на розвиток екологічної політики, зокрема: ролі місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зростання значення останніх у розробці та впровадженні дієвої екологічної політики, тобто перехід до децентралізації влади, потребують прийняття нових та дієвих інноваційних рішень. Сутність децентралізації полягає в передачі повноважень та відповідальності від центральних до регіональних органів влади і місцевого самоврядування для забезпечення можливості територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. У цьому контексті необхідно здійснити передачу повноважень на місцевий рівень, реформування в системі управління, застосовувати інноваційні механізми та інструменти економічного, екологічного й соціального розвитку на локальному рівні тощо. Головним нормативно-правовим документом щодо децентралізації є

¹¹ Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій : [монографія] / під заг. ред. чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К. : Нічлава, 2006. – 704 с. (С. 32.)

¹² Рогач С.М. Інституціоналізація відносин власності на природні ресурси аграрної сфери [Електронний ресурс] / С.М. Рогач. – Режим доступу : <http://www.global-national.in.ua/archive/2-2014/189.pdf>.

Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні,¹³ що визначає принципи та етапи реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, зокрема: розподіл повноважень між органами управління за принципом субсидіарності, ліквідація державних адміністрацій, об'єднання територіальних громад тощо. Закон України «Про співробітництво територіальних громад»¹⁴ повинен надати територіальним громадам правовий інструмент об'єднання своїх ресурсів для задоволення власних потреб. Закон України «Про засади державної регіональної політики»¹⁵ визначає пріоритети такої політики, зокрема: стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо розкриття внутрішнього потенціалу регіону, формування конкурентоспроможності тощо. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹⁶ устанавлює порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст. Усі названі нормативно-правові документи мають низку недоліків. Наприклад, однією з проблем є відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, а саме: недосконалість і відсутність дієвих механізмів громадського контролю. Виходячи з норм чинного законодавства результати більшості форм участі мешканців територіальної громади у здійсненні муніципальної політики мають виключно рекомендаційний характер для місцевої влади. Кожній конкретній країні, в якій відбувається децентралізація державної влади, властива власна оригінальна модель цього процесу, що враховує історичний досвід і національні традиції. Але існують також загальні її ознаки: незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, фінансова підтримка з боку держави; законодавче врегулювання взаємовідносин соціального управління¹⁷. У разі практичного втілення в життя, постійного розвитку і вдосконалення всієї сукупності сутнісних ознак децентралізації забезпечується децентралізоване ухвалення рішень, яке згідно із Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування та Європейською хартією місцевого самоврядування¹⁸ зменшує перевантаження центру, покращує й прискорює дії органів управління та утворює нові інститути. На превеликий жаль,

¹³ Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

¹⁴ Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

¹⁵ Закон України «Про засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.

¹⁶ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

¹⁷ Роман В.І. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу / В.І. Роман // Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 12. – С. 31–42.

¹⁸ Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / [офіц. перекл.]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/varnaly/008.htm>.

сьогодні у нашій державі є проблема регіональних диспропорцій, зокрема в дохідній базі, що призводить до централізованої концентрації доходів. Саме це негативно позначається на реалізації реформ децентралізації. Тому збільшення повноважень місцевих органів влади стимулюватиме до пошуку додаткових ресурсів і джерел для існування й розвитку, що неминуче сприятиме вирівненню зазначеної проблеми. Тому роль органів місцевого самоврядування в управлінні розвитком відіграє важливу роль та передбачає системну роботу зі створення економічно потужних громад, підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки, якості та рівня життя мешканців громади. Інституційний розвиток місцевого самоврядування пов'язаний зі змінами економічних механізмів його реформування, які потребують ефективного та швидкого вирішення: економічна неспроможність більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і переданих повноважень; відсутність або недостатність матеріально-фінансових ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру, незадовільний стан комунального господарства тощо. Серед стратегічних орієнтирів децентралізованого розвитку необхідно виділити наступні:

- подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, обов'язкове вирівнювання виробництва в розрахунку на одну особу;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів шляхом розбудови та модернізації інфраструктури відповідних територій за умови фінансування з державних інвестиційних ресурсів;
- розвиток на засадах економіки знань, що означає поєднання освітніх послуг, сприяння доступу до інформації та новітніх комунікаційних технологій, формування регіональної і національної мережі цифрового простору;
- раціональне та повне використання людського потенціалу, забезпечення відповідності між потребою в робочій силі та наявними робочими місцями.

Наприклад, в Індії реалізується державна програма забезпечення робочими місцями мешканців депресивних сільських територій (у сферах збереження водних ресурсів, відтворення родючості сільськогосподарських земель, забезпечення місцевого населення гідними санітарними умовами проживання тощо). У Німеччині проводиться політика поетапного підвищення податків на моторне паливо, нафту та газ. Отримані кошти спрямовуються на зниження виплат приватних і державних підприємств до пенсійного фонду¹⁹. На нашу думку, децентралізація влади в Україні не повинна бути самоціллю. Головна мета зміни системи екологічної політики – це впровадження заходів щодо підвищення дієвості та реформування місцевого самоврядування, тобто забезпечення на всій території держави

¹⁹ Громадська оцінка національної екологічної політики : щоріч. доп. НУО (ЩД НУО) за 2013 рік / [за ред. В. Мельничука, М. Рудої, Т. Малькової.] – К., 2015. – 60 с.

комфортного, безпечного життєвого середовища, гарантування людині, незалежно від місця її проживання, доступу до соціальних та публічних послуг.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що організаційно-інституційне забезпечення екологічної політики в умовах децентралізації полягає в досягненні стійкості системи або зниженні рівня її невизначеності шляхом запровадження більш стійких і довготривалих механізмів взаємодії між окремими інститутами та структурними елементами системи. Найважливішими умовами відкритості й демократичності екологічної політики визначено:

- інститути, які забезпечують основу для залучення місцевих органів влади й управління до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні;
- консультативні організації з надання послуг аналітичного змісту та проведення публічних слухань, експертних обговорень, консультацій;
- інститути, що будуть забезпечувати соціальний діалог, оскільки існує потреба в системних послідовних комунікаціях представників державних та місцевих органів, громадськості, зацікавлених осіб безпосередньо на всіх стадіях розробки адміністративних рішень, пов'язаних із розвитком громади.

Отже, удосконалення організаційно-інституційної сфери потребує стратегічного бачення її функціонування і розвитку, теоретико-методологічної, організаційної та інституційної основи, узгодженість законодавчої бази, розмежування влади, власності та фінансів задля ефективного функціонування та оптимізації діяльності органів управління природокористуванням.

1.3. Удосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування в екологічній політиці

Нині активно реалізуються оновлені програми державотворення, серед яких чільне місце посідають децентралізація влади, реформи державного управління та регіональної політики. Перелік запланованих реформ і програм розвитку держави міститься у відомому документі – Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», де найголовнішими передумовами прогресивного поступу національного господарства визначені завдання забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом і безпечного стану довкілля²⁰.

Ефективність досягнення цілей екологозбалансованого сталого розвитку України безпосередньо залежить від результативності реалізації сталого розвитку територіальних громад. Успішність цих процесів, у свою чергу, визначається чіткою, ієрархічно впорядкованою, не суперечливою

²⁰ Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». №5/2015 від 12 січня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

законодавчою базою, яка регламентує й регулює природокористування та здійснення екологічної політики на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Зважаючи на це, безумовний практичний інтерес становить проведення наукової ревізії чинних нормативно-правових документів з децентралізації влади на предмет адекватності внутрішніх положень цих документів стосовно правомочності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади у сфері природокористування та здійснення екологічної політики, а також представлення рекомендацій, спрямованих на зміцнення відповідної частини законодавчої бази через її вдосконалення.

Алгоритм проведення такої наукової ревізії полягає в здійсненні почергових аналітичних кроків. За першим кроком доцільно зробити аналіз усього спектру повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою України щодо природокористування й охорони навколишнього природного середовища, визначеного відповідними положеннями чинних нормативно-правових документів, з метою проведення другого, критично важливого кроку на шляху такого інспектування. Цей крок полягає у виявленні внутрішньої неузгодженості або недоліків проаналізованих положень у масиві законодавчих документів з децентралізації влади. Тоді за останнім третім кроком обґрунтовується презентація пропозицій з їх удосконалення.

Проведення аналітичної ревізії законодавства під кутом зору визначення спектру повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою України у сфері природокористування та здійснення екологічної політики дало можливість визначити, що відповідні регуляторні приписи містяться у чотирьох головних правових документах: Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР (редакція від 26.04.2015) від 21.05.1997²¹, «Про місцеві державні адміністрації»²², «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» № 5456-VI від 16.10.2012²³, а також у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні²⁴. Низка правових положень, які дотичні до проблематики охорони навколишнього природного середовища та реалізації екологічної політики на

²¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. (останні зміни 26.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>).

²² Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р. (останні зміни 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

²³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від № 5456-VI від 16.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17/page>.

²⁴ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

різних рівнях адміністративно-територіального устрою, міститься в Законах України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010²⁵, «Про засади державної регіональної політики» № 156-19 від 05.02.2015²⁶, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015²⁷.

Узагальнення регламентуючих приписів згаданих чотирьох головних правових документів з децентралізації влади виявило доволі широкий спектр законодавчих повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо природокористування та екологічного регулювання на кожному рівні адміністративно-територіального устрою України. Але особливий науковий та державотворчий інтерес викликає їх аналіз з погляду проведення пошуку та виявлення неузгодженостей нормотворчих положень цих чинних документів.

Проведений прискіпливий аналіз законодавчо визначених компетенцій та повноважень органів місцевого самоврядування і виконавчої влади всіх рівнів адміністративно-територіального устрою в сфері природокористування й здійснення екологічної політики дав можливість виявити та розкрити внутрішню неузгодженість, невідповідність, суперечливість, декларативність певних нормативно-правових положень у масиві головних законодавчих документів з децентралізації влади, що їх регламентують (табл. 1.1).

²⁵ Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

²⁶ Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-19 від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.

²⁷ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Таблиця 1.1

Невідповідність статей/положень правових актів щодо децентралізації влади в частині повноважень і компетенції органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів у сфері природокористування та здійснення екологічної політики*

Назва законодавчого документа	Зміст правового положення	Коментар (до підкресленої позиції)
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Стаття 16, п.3: «матеріальною... основою місцевого самоврядування є... <u>земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ (1), міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад</u> ». Стаття 16, п.5: « <u>органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності</u> » (2). Стаття 60, п.4: « <u>районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад</u> » (3).	По-перше, неузгодженість, суперечливість, з одного боку, сутнісного наповнення внутрішніх позицій статті 16 [див.: (1) і (2)] і статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [див.: (3)], а з іншого – принциповими правовими положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [див.: (4) і (5)]. По-друге, декларативність законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ, якою фактично знімаються їх правомочності щодо володіння та розпорядження природними об'єктами і благами – об'єктами їхньої спільної власності.
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	«Забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів: <u>визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів</u>	

Назва законодавчого документа	Зміст правового положення	Коментар (до підкресленої позиції)
	<p><u>спільної власності територіальних громад сіл, селищ (4), міст, району, області, а також належної бази оподаткування»; «надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад (5) для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад»</u></p>	
<p>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»</p>	<p>Стаття 26: Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад: 1. <u>Вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (6);</u> Стаття 27: До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: <u>забезпечення...ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів (7);</u> Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища: 1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: <u>визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки (8).</u></p>	<p>До (6): розпливчасте, неконкретне формулювання загального характеру.</p> <p>До (7): описове, неконкретне формулювання загального характеру.</p> <p>До (8): Дана позиція суперечить чинній правовій базі, оскільки розміри відшкодувань суб'єктами господарювання за забруднення довкілля та інші екологічні збитки розраховуються уповноваженими особами, що здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства, згідно з такими нормативно-правовими документами як Методики визначення</p>

Назва законодавчого документа	Зміст правового положення	Коментар (до підкресленої позиції)
		розмірів шкоди або збитків, заподіяних забрудненням вод, земельних ресурсів, надр, атмосферного повітря тощо, які затверджені наказами Міністерства екології та природних ресурсів України.
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» [№ 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012]	Стаття 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зі змінами, внесеними згідно з Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012 р.: <u>Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища</u> (9)	До (9) : Суперечить статті 20 ² Закону України «Про екологічну експертизу» зі змінами, внесеними Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012 р., згідно з якою «до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища належить: а) організація і здійснення у межах компетенції державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства», а також статті 242 ¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення зі змінами, внесеними Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012 р.: «Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального

Назва законодавчого документа	Зміст правового положення	Коментар (до підкресленої позиції)
	<p>Частина друга статті 23 Закону України «Про екологічну експертизу» зі змінами, внесеними згідно із Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012 р.: <u>«Окремі повноваження щодо регулювання відносин у галузі екологічної експертизи сільські, селищні, міські ради можуть надавати своїм виконавчим комітетам» (10)</u></p>	<p>використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій».</p> <p>До (10): Розпливчатість формулювання, невизначеність, неконкретність окремих повноважень стосовно регулювання відносин у галузі екологічної експертизи, що робить це правове положення декларативним.</p>
<p>Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні</p>	<p><u>«Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення... охорони навколишнього природного середовища» (11)</u></p>	<p>До (11): Обмеженість правомочності у сфері охорони довкілля органів місцевого самоврядування базового та районного рівня територіально адміністративного устрою, що категорично суперечить статтям 27 и 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», змінам до статті 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», в яких чітко прописані компетенції, повноваження та обов'язки сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також пункту 2 статті 17 і статті 21 щодо повноважень місцевих (у тому числі районних) державних адміністрацій у сфері використання та</p>

Назва законодавчого документа	Зміст правового положення	Коментар (до підкресленої позиції)
		охорони земель, природних ресурсів, охорони довкілля Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

*Джерело: складено на основі чинної законодавчої бази, в т.ч.: Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 171 від 27.10.1997 (у редакції від 04.04.2007 за № 149) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0422-07>; Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 303 від 29.08.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1097-11>; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 389 від 20.07.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09>; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 639 від 10.12.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0048-09>; Про охорону навколишнього природного середовища; Закон України № 1264-ХІІ від 25.06.1991 (поточна редакція від 01.01.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>; Про екологічну експертизу; Закон України № 45/95-ВР від 09.02.1995 (поточна редакція від 18.11.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.

Слід зазначити, що на шляху дослідження законодавчих повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади насамперед щодо реалізації права власності на природні ресурси і блага вже виявилися певні алогізми та правові неузгодженості. Так, згідно із Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 4) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» (ст. 5, п.2), «природні ресурси України є власністю Українського народу», а «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України, цим та іншими законами України»²⁸. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 16, п.3) «матеріальною... основою місцевого самоврядування є... земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Також наголошено (ст. 16, п.5), що «органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності»²⁹, а отже, є правомочними, зокрема, стосовно здійснення всього спектру прав власності на природні об'єкти і блага.

Значущість цієї законодавчо закріпленої регуляторної позиції полягає в тому, що вона є опорною при визначенні повноважень територіальних громад усієї ієрархії рівнів адміністративно-територіального устрою держави – спільних власників об'єктів природокористування та природоресурсної сфери – стосовно реалізації їх еколого-економічних інтересів. Особлива важливість цієї позиції також підкреслюється віднесенням її до рангу основоположних принципів створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, викладених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Йдеться про такі принципи: «визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування»; «надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території,

²⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» № 5456-VI від 16.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17/page>; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р. останні зміни 01.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

²⁹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. останні зміни від 26.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад»³⁰.

Однак у ст. 60, п. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прописано: «районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад»³¹. Тоді виявляється, що цим пунктом органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади базового рівня, по-перше, не мають повноважень щодо *розпорядження* природоресурсними об'єктами права їх комунальної власності; по-друге, фактично позбуваються статусу спільних *власників-розпорядників* головної складової матеріальної основи місцевого самоврядування – землі, природних ресурсів, об'єктів природокористування їх територій, які є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ; по-третє – не здатні здійснювати правомочності як *повноцінні* власники об'єктів природоресурсної сфери від імені та в інтересах своїх територіальних громад базового рівня.

Таким чином, наочно простежується не лише неузгодженість, суперечливість, з одного боку, сутнісного наповнення внутрішніх позицій статей 16 і 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», та з іншого – з принциповими правовими положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а й виявляється, по суті, декларативність законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ у повному обсязі. (Суперечлива невідповідність базових вихідних законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ наочно представлена позиціями 1, 2, 3, 4, 5 в табл. 1.1.).

Крім того, дуже декларативним, на наш погляд, є пункт 7 статті 60, згідно з котрим «майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню»³². Але позбавлення територіальних громад сіл, селищ статусу повноцінних власників об'єктів природокористування, з одного боку, вочевидь послаблює економічні основи місцевого самоврядування. А з іншого боку – така чи подібна заклична декларативність унормованих правових положень, безсумнівно, стримує

³⁰ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р. від 01.04. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

³¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. останні зміни від 26.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

³² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. останні зміни від 26.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

розвиток справжнього самоврядування у сфері природокористування, стимулювання раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища та запровадження екологічних засад у їх спільному господарюванні, відтак залишаючи лише добрими намірами турботу про сталий екологічно орієнтований розвиток територіальних громад базового рівня, про стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, проголошені Стратегією сталого розвитку «Україна-2020».

Проведеним дослідженням також виявлено суперечності, хиби, недоробки, алогізми, по-перше, між відповідними співвідносними положеннями інспектованих чинних головних законодавчих документів з децентралізації влади, а по-друге, між ними і положеннями деяких інших нормативних актів, що регулюють певні компетенції та повноваження суб'єктів правовідносин у сфері довкілля.

Яскравим прикладом до першого висновку може слугувати виявлена кричуща суперечність, з одного боку, між положенням щодо основних повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня територіально-адміністративного устрою в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де функція охорони навколишнього природного середовища делегується до основних повноважень органів місцевого самоврядування тільки обласного рівня, а не базового (і навіть не районного!), а з іншого – між комплексом співвідносних статей чинного законодавства, зокрема, 27 і 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»³³, змін до статті 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні»³⁴, в яких чітко визначені компетенції, повноваження та обов'язки сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також пунктом 2 ст. 17 і ст. 21 щодо повноважень місцевих (у тому числі районних) державних адміністрацій у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів, охорони довкілля Закону України «Про місцеві державні адміністрації»³⁵. (Наведена суперечлива невідповідність представлена позицією 11 в табл. 1.1).

Тут доцільно нагадати про те, що органи місцевого самоврядування базового рівня, отримуючи бюджетні кошти на покращення природокористування та охорону довкілля згідно з статтями 64, 66 і 69

³³ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. останні зміни від 26.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

³⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» № 5456-VI від 16.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17/page>.

³⁵ Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р. останні зміни від 05.04.2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

Бюджетного кодексу України³⁶, фактично проводять локальну екологічну політику, яка, однак, не лише не зафіксована положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а й ними не передбачається, суперечачи, таким чином, навіть положенням Бюджетного кодексу.

Показовим прикладом до другого висновку є існуючі розбіжності, з одного боку, між пунктом 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому прописано, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, і з іншого – положеннями чинних методик визначення розмірів шкоди або збитків, заподіяних забрудненням вод, земельних ресурсів, надр, атмосферного повітря³⁷, тобто комплекту нормативно-правових документів Міністерства екології та природних ресурсів України, де чітко вказано, що визначення розмірів відшкодувань суб'єктами господарювання за забруднення довкілля та інші екологічні збитки розраховуються уповноваженими особами, котрі здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства (зафіксовано позицією 8 в табл. 1.1.).

Слід також зазначити, що у процесі проведеної аналітичної оцінки адекватності правових положень законодавчих документів з децентралізації влади у сфері природокористування та здійснення екологічної політики інколи виявлялися розпливчасті, неконкретні формулювання цих положень, що надає їм декларативності та фактично нівелює їх нормотворчу дієвість (зафіксовано позиціями 1 – 5, 6, 7, 10 в табл. 1.1).

Очевидно, що репрезентована суперечливість, неузгодженість, неадекватність, алогізми, непослідовність суті споріднених положень і статей різних правових актів з децентралізації влади в частині, яка регламентує компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади усіх рівнів адміністративно-територіального устрою в природоресурсній сфері, призводить до фактичного зняття змістовності цих

³⁶ Бюджетний кодекс України; кодекс України № 2456-VI від 08.04. 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

³⁷ Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 171 від 27.10.1997 (у редакції від 04.04.2007 за № 149) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0422-07>; Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 303 від 29.08.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1097-11>; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 389 від 20.07.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09>; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 639 від 10.12.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0048-09>.

важливих законодавчих положень, зрештою обмежуючи та стримуючи результативність реалізації національної екологічної політики, а відтак – поліпшення якості довкілля та життєзабезпечення територіальних громад.

Підсумовуючи результати проведеної аналітичної ревізії спектру повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою України стосовно природокористування та здійснення екологічної політики під кутом зору пошуку та виявлення неузгодженості відповідних нормотворчих положень, притаманних чинним законодавчим документам з децентралізації влади, варто наголосити, що для їх придатності в якості дієвих нормотворчих положень необхідно усунути низку перелічених недоліків, а саме:

- розпливчатість, неконкретність, описовість формулювань;
- суперечливість між співвідносними положеннями чинних головних законодавчих документів з децентралізації влади, що регламентують компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади всіх рівнів адміністративно-територіального устрою України в сфері природокористування й здійснення екологічної політики;

- протиріччя між співвідносними положеннями чинних основних законодавчих документів з децентралізації влади і окремих нормативних актів, які регулюють певні компетенції та повноваження суб'єктів правовідносин у сфері охорони навколишнього природного середовища;

- декларативність низки проаналізованих законодавчих положень, серед яких особливе занепокоєння викликає декларативність законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ, котрою фактично знімаються їх правомочності щодо *розпорядження* природними об'єктами і благами – об'єктами їхньої спільної власності, залишаючи лише функції володіння та користування.

Юридичне вичищення представлених положень і статей на предмет їх адекватності, усунення їх внутрішніх різночитань, плутанини трактувань, суперечливості, неузгодженості не лише поліпшить чинну законодавчу базу з питань місцевого самоврядування в природоресурсній сфері, а й сприятиме зміцненню правової платформи децентралізації.

Втілити відповідні конкретизовані взаємоузгоджені юридичні положення, на наш погляд, необхідно шляхом розроблення *проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації влади у сфері природокористування й здійснення екологічної політики»*, в якому ретельно викласти чітко сформульовані зміни й уточнення (підпункти, кориговані або нові статті, доповнення до чинних законів тощо), що виправляють виявлені сутнісні недоліки та хиби в споріднених положеннях законів і підзаконних актах з децентралізації влади, інших нормативно-правових документах. Відповідні пропозиції узагальнені в табл. 1.2.

Таблиця 1.2.

Удосконалення положень деяких чинних законодавчих актів України шляхом розроблення запропонованого законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації влади в сфері природокористування й здійснення екологічної політики»*

Чинний законодавчий документ	Зміст запропонованих змін
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	Зафіксувати законодавчими положеннями позицію про те, що органи місцевого самоврядування базового рівня, отримуючи бюджетні кошти на покращення природокористування і охорону навколишнього природного середовища згідно з статтями 64, 66, 69 Бюджетного кодексу України, фактично проводять локальну екологічну політику
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	Узгодити невідповідність положень щодо основних повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня територіально-адміністративного устрою, згідно з якими функція охорони навколишнього природного середовища делегується до основних повноважень органів місцевого самоврядування <i>тільки</i> обласного рівня, а не базового, з комплексом співвідносних статей 27 і 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статтею 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в яких чітко прописані компетенції, повноваження та обов'язки сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також пунктом 2 статті 17 і 21 щодо повноважень місцевих (у тому числі районних) державних адміністрацій у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів, охорони довкілля Закону України «Про місцеві державні адміністрації»
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Узгодити невідповідність базових вихідних законодавчих положень щодо прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад <i>сіл, селищ</i> у позиціях статей 16 (п.3, п.5) і 60 (п. 4) та відповідними правовими положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» (стаття 4), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» (стаття 5, п. 2) по законодавчим повноваженням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо реалізації права власності на природні ресурси і блага
Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»	Узгодити невідповідність положення статті 35, згідно з якою "виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища", зі статтею 20 ² Закону України «Про екологічну експертизу», згідно з якою "до компетенції центрального органу виконавчої влади, що

Чинний законодавчий документ	Зміст запропонованих змін
	<p>реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища належить: а) організація і здійснення у межах компетенції державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та господарювання", а також зі статтею 242¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, згідно з якою "від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій"</p>

*Джерело: складено автором на основі чинної законодавчої бази.

Реалізація запропонованого проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації влади в сфері природокористування й здійснення екологічної політики» не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України. При цьому відбудеться одночасне збалансування відповідних положень розглянутих чинних нормативно-правових актів.

Отже, результативність досягнення цілей екологічно збалансованого сталого розвитку України, починаючи з базового територіально-адміністративного рівня, безпосередньо залежить від чіткої, ієрархічно впорядкованої, внутрішньо несуперечливої законодавчої бази, яка повинна перманентно зміцнюватися через її вдосконалення. Це є нагальною потребою сьогодення.

1.4. Інституційні засади та напрями екологічної політики

Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом реалізації екологічної політики в ході соціально-економічного розвитку держави для гарантування екологічно безпечного природного середовища щодо проживання і здоров'я населення, упровадження екологічно збалансованої

системи природокористування та збереження природних екосистем³⁸.

Європейське співтовариство визначає *екологічну політику*³⁹ як поєднання законів, підзаконних актів та інших механізмів щодо питань використання та охорони навколишнього природного середовища. Зазвичай, до коло означених питань належать якість атмосферного повітря та водних ресурсів, поводження із твердими побутовими відходами, управління екосистемами та збереження біорізноманіття, охорона природних ресурсів. Дії щодо врегулювання питань використання та збереження енергоресурсів, токсичних речовин, включаючи пестициди і відходи індустріального виробництва, також вважаються частиною екологічної політики. Зазначені елементи політики можуть бути результатом свідомого прагнення направляти та контролювати діяльність людини на запобігання негативному впливу на довкілля та природні ресурси, та/або для впевненості, що зміни в навколишньому природному середовищі не матимуть негативних наслідків для людини.

Екологічна політика концентрується на проблемах пов'язаних із життєдіяльністю людини. Згідно з стандартами ЄС⁴⁰ вона є декларацією екологічної позиції і цінностей організації. В ISO 14001 зазначає, що екологічна політика включає загальні наміри щодо екологічної ефективності організації та напрямки, що закріплені офіційними документами. В офіційних документах ЄС⁴¹ йдеться про те, що метою екологічної політики є сприяння «озеленінню» економіки, охорона навколишнього середовища, забезпечення здорового довкілля для нинішнього та прийдешнього поколінь (рис. 1.1).

Згідно з офіційною позицією Європейського Співтовариства⁴² країни-учасниці мають одні з найвищих екологічних стандартів.

В ЄС діє мережа інституцій, що певним чином стосуються екологічної політики, а саме:

- Європарламент – комітет з довкілля, здоров'я та продовольчої безпеки;
- Рада ЄС – підрозділ відповідальний за охорону довкілля;
- Єврокомісії – довкілля, клімат;
- Європейський комітет з економіки та соціальних питань – секція сільське господарство, розвиток сільських територій та довкілля;
- Регіональні комітети – комісія з питань довкілля, змін клімату та енергоресурсів (ENVE);
- Європейський інвестиційний банк – ЄІБ та довкілля;
- Агенства ЄС – Європейське агентство з довкілля.

Для виконання своїх функцій зазначені інституції використовують такі

³⁸ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 26, ст.218 – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

³⁹ McCormick, John (2001). Environmental Policy in the European Union. The European Series. Palgrave. p. 21.

⁴⁰ Environmental policy definition [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.environmentalpolicy.com.au/#1>

⁴¹ Europa EU. Environment. Official portal. [On-line resource] – Retrieved from: http://europa.eu/pol/env/index_en.htm

⁴² Environment // European Union. Official site. [On-line resource] – Retrieved from: https://europa.eu/european-union/topics/environment_en

інструменти: директиви; регламенти; плани дій; координація зовнішньої політики (наприклад, пост-кіотські зустрічі, вирішення проблем забруднення нафтопродуктами акваторії світового океану, тощо); дослідницькі та інноваційні програми; структурні фонди та Фонд гуртування.



Рис. 1.1 Довго-, середньо- та короткострокові цілі ЄС, пов'язанні із екологічною політикою [43]

Онтологія поглядів на екологічну політику (рис. 1.2; 1.3;1.4) ілюструє не тільки розуміння комплексності проблем але і непереривність процесів реалізації та вдосконалення у часі.

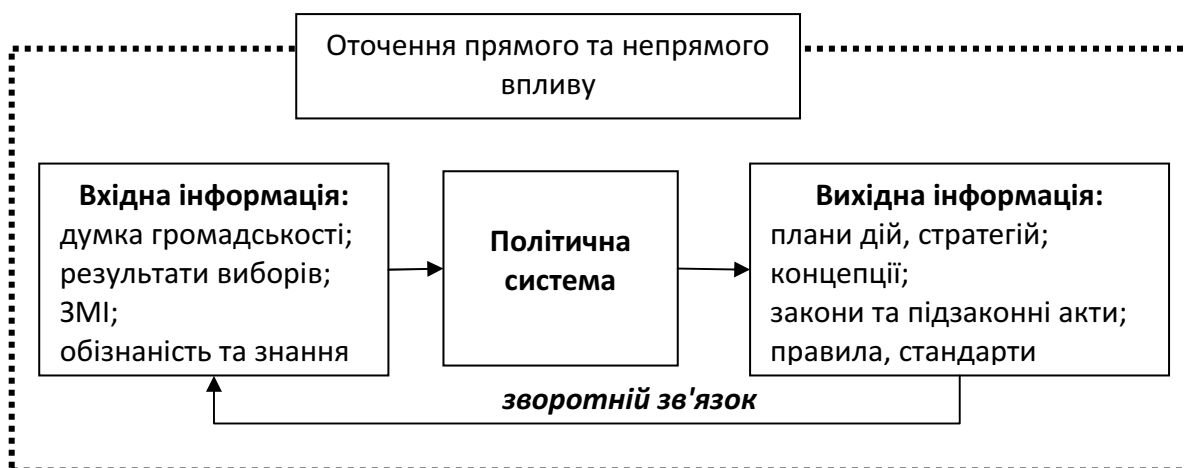


Рис. 1.2 Спрощена система екологічної політики, як частини

⁴³ Expanding the knowledge base for policy implementation and long-term transitions // Multiannual Work Programme 2014–2018 [On-line resource] – Retrieved from: http://www.eea.europa.eu/publications/multiannual-work-programme-2014-2018/at_download/file

загальнополітичної системи країни [44]

Більш коректним є сприйняття екологічної політики, як взаємодоповнюючих процесів (див. рис. 1.3;1.4). Варто нагадати також на необхідності досягнення політичного консенсусу щодо стратегічних пріоритетів екологічної політики та змін, постійної розбудови інституційного забезпечення процесу впровадження екологічної політики й формування політичної волі. Останнє можливе, зокрема, з використанням поведінкових механізмів, про які детальніше у параграфі 2.1. Ці можуть активно застосовуватися у фазі формування порядку денного, щоб розвиток екологічної політики не сприймався як таке, що нав'язане ззовні та не відповідне сьогоденним економічним проблемам.

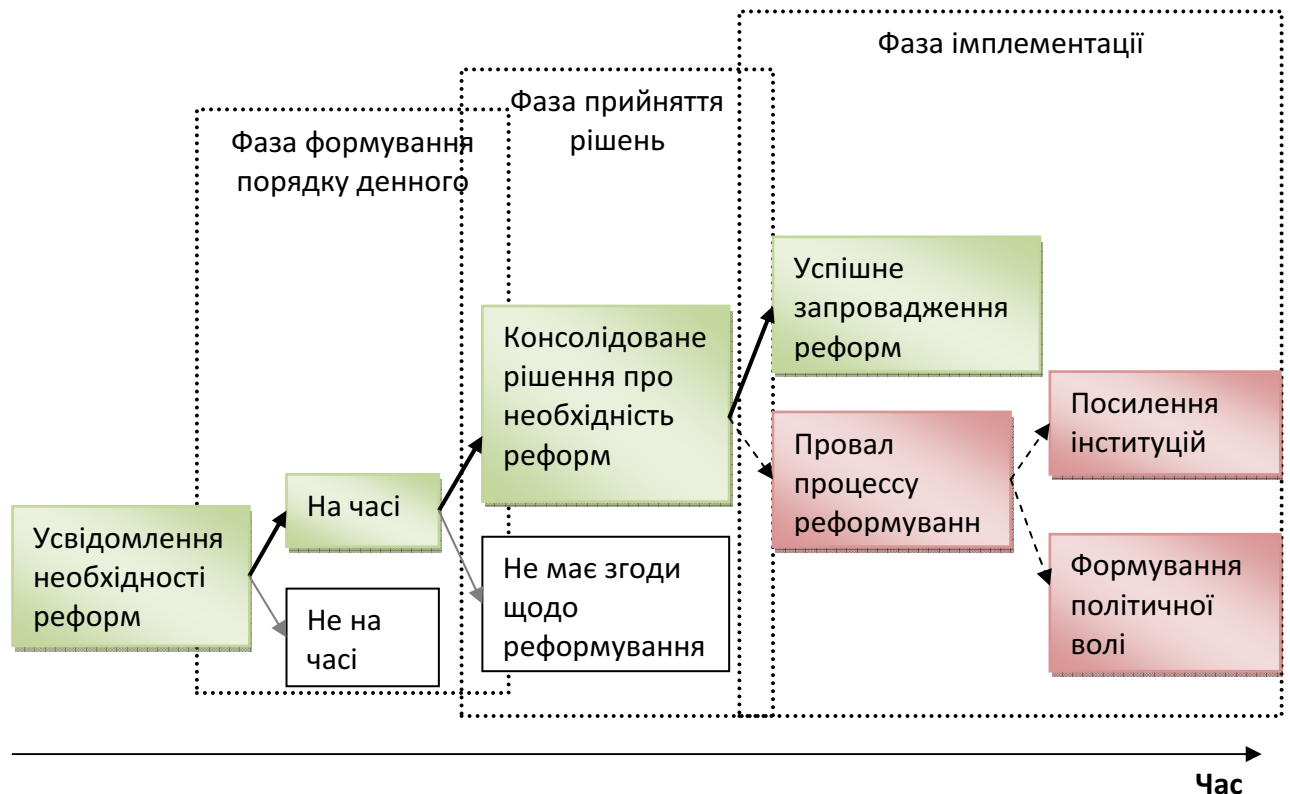


Рис. 1.3 Лінійна модель екологічної політики [45]

Екологічна політика ЄС найбільш наближена до циклічної моделі, тоді як імплементація її на державному та регіональному рівнях є лінійною. Важливим елементом успішності політики на національному та субнаціональному рівнях, як в Європейському Співтоваристві, так і Україні, є створення відповідного інформаційного поля, що активізуватиме увагу до питань охорони довкілля, забруднення, скидів та викидів, поводження з відходами тощо, тобто зробить екологічну політику такою, яка відповідає вимогам часу.

⁴⁴ Public administration and public policy / ed. J. Rabin – Harrisburg Middletown, Pennsylvania : The Pennsylvania State University, 2005. – 245 p.

⁴⁵ Sutton R. The policy process:an overview / Rebecca Sutton. - Portland House, 1999. – 35 p.

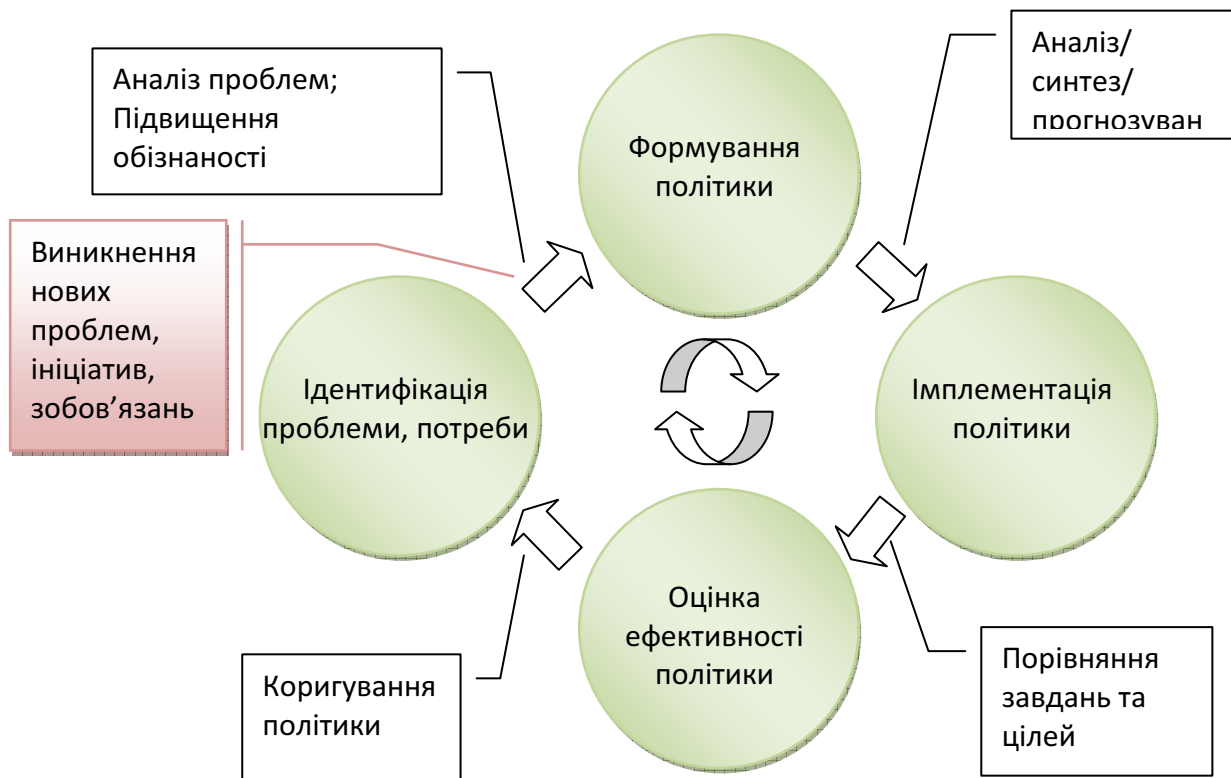


Рис. 1.4 Циклічна модель екологічної політики [46]

Загалом основним етапами циклічної моделі екологічної політики в європейській практиці⁴⁷ є такі (рис. 1.4):

- ідентифікація проблеми, її пріоритетності та необхідності вдосконалення чинної політики чи розробки нових підходів;
- формування політики – конкретизація мети, завдань та ресурсів, а також позитивних наслідків і можливостей, імовірних загроз, що створюватиме нова політика, та вузьких місць реалізації;
- упровадження, тобто перетворення запланованих заходів у конкретні результати шляхом залучення, кооперації та мобілізації окресленого набору інструментів, ресурсів й інституційних можливостей;
- моніторинг та оцінка ефективності (досягнення мети) і продуктивності (чи оптимально використані ресурси) політики, а також аналіз причин не виконання окремих завдань, а також аналіз проблем і пріоритетів, соціально-економічних, політичних, екологічних факторів, що їх обумовили, по завершенню певного етапу; оцінка доцільності розробки нових політик чи подальшої реалізації існуючих.

У європейській практиці окремо виділяють попередню оцінку (ex-ante evaluation), що виконується до початку здійснення заходів, та кінцеву (ex-post

⁴⁶ Handbook of Public Policy. Analysis Theory, Politics, and Methods / ed. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney. – NY: CRC Press, 2007. – 670 p.

⁴⁷ EU Environmental Policy Handbook. A Critical EU Analysis of EU Environmental Legislation. Making it accessible to environmentalists and decision makers./ Editor: Stefan Scheuer. – European Environmental Bureau (EEB) [Online resource] – Retrieved from: <http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B>

evaluation) – для оцінки факторів успіхів та невдач, стійкості досягнутих результатів та впливів, а також формулювання висновків, що стануть орієнтирами для подальшої роботи.

Тенденції змін у політичній зацікавленості та напруги у процесі впровадження екологічної політики (див. рис. 1.5) є достатньо універсальними для всіх політик і країн та вкотре підтверджують необхідність зміцнення інформаційної, освітньої і просвітньої складових, розвитку поведінкового механізму підтримки екологічної політики з метою зменшення політичного спротиву та запобігання ситуаціям «не на часі» та «відсутність згоди щодо реформування» (див. рис. 1.3).

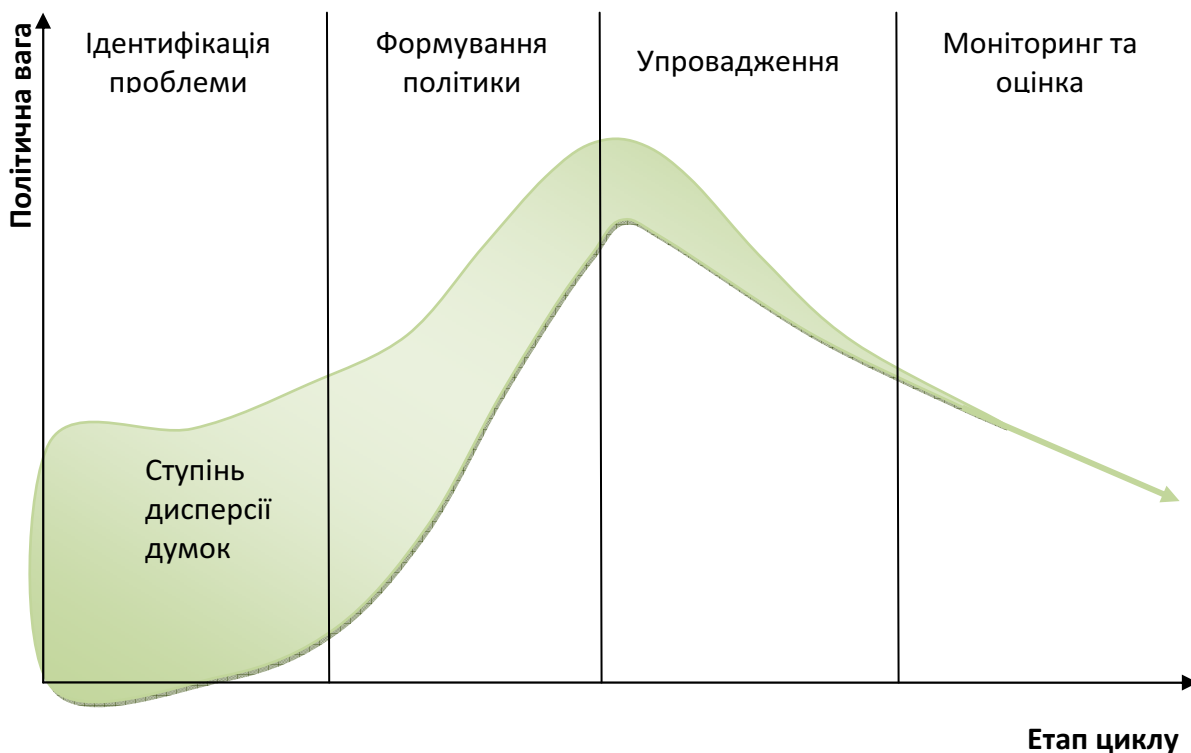


Рисунок 1.5 Зміна політичною уваги та розрізненістю оцінок думок з етапом впровадження екологічної політики

Зауважимо, що в українській практиці ефективність політики оцінюється в цілому – позитивно чи негативно, без детального аналізу по етапах реалізації, що знижує об’єктивність і глибину оцінки, адже не дає змоги висвітлити конкретні перешкоди на шляху ідентифікації, формування, впровадження та моніторингу.

Можливість й ефективність реалізації всього циклу політики в ЄС визначаються її соціальною прийнятністю, життєздатністю і технічною відповідністю. Соціальна прийнятність передбачає впевненість громадян і зацікавлених груп у тому, що політика відповідає їх важливим цінностям (наприклад, рівний доступ, справедливий розподіл, прозорість тощо). Життєздатність політики визначається достатністю обсягу, глибини і консенсусної підтримки всіма посадовцями, що залучені до її прийняття та реалізації.

Україна повинна скористатись цією практикою розробки певної політики, зокрема екологічної політики. Більш якісне залучення наукової спільноти до цього процесу сприятиме підвищенню якості та комплексності політичних документів, можливості аргументованого політичного просування ідей та налагодженню діалогу із зацікавленими сторонами. В ЄС поєднання науки та політики відбувається на основі загальноєвропейських та державних ініціатив. Україна зараз збільшує спектр комунікації через розширення кола експертів, створення громадських та інших профільних організацій, у тому числі з екологічних питань. Водночас, ми вважаємо, що взаємодія із Національною та галузевими академіями наук повинна також динамічно розвиватися в рамках підготовки і реалізації екологічної політики.

Суттєвою відмінністю процесу формування екологічної політики у ЄС, є те, що вона повинна узгоджуватись із цілями, пріоритетами та завданнями Спільноти. З одного боку, це дає змогу: певною мірою уніфікувати процеси і підходи до розв'язання проблем; забезпечити системність вирішення проблем та формулювання пріоритетів не лише для окремої країни, але й групи держав; отримати більш якісну, однорідну та доступну інформацію щодо стану довкілля та прогресу на шляху до сталого розвитку; консолідувати ресурси (фінансові, управлінські, технологічні тощо) всього Співтовариства для вирішення нагальних проблем у сфері екологічної політики на локальному рівні; узагальнювати найкращі практики та запровадити їх використання тощо. Водночас існує багато перешкод для підвищення якості екологічної політики, частина з них виникає саме внаслідок особливостей діяльності ЄС (табл. 1.3.). На загальному рівні слід виокремити наступні:

- законодавство ЄС є занадто рамковим – носить виключно рекомендаційний характер;

- завдання, сформульовані в рамках екологічної політики, надмірно комплексні, їхнє виконання ускладнене з технічного погляду.

Узагальнюючи сильні та слабкі сторони організації екологічної політики за прикладом ЄС, слід зазначити, що її особливістю є наднаціональна форма влади, котра нівелюється відмінностями держав – власне членів ЄС та ускладнюється постійною суперечністю міждержавних та регіональних ініціатив. Окремою темою є принцип субсидіарності, що застосовується в ЄС та потребує прийняття рішень у державі на найнижчому можливому рівні. При цьому верхні ланки управління вдаються до будь-яких дій тільки в тому разі, якщо вони будуть ефективніші порівняно з відповідними діями на нижніх шаблях.

Однією з форм субсидіарності є інкапсуляція повноважень нижніх ланок управління від втручання верхніх, іншою – децентралізація влади. За цією схемою верхні ланки отримують від нижніх обмежене коло функцій і діють, фактично, на одному з ними рівні. Європейська комісія, наприклад, має широкі повноваження щодо управління спільними ринками ЄС (крім виробництва оборонної продукції), однак зовнішня політика і безпека залишається прерогативою національних урядів. Показово, що Європейська

комісія представлена в певних міжнародних організаціях разом з окремими членами ЄС, тобто суб'єкти і центр діють при цьому як рівні.

Таблиця 1.3.

Слабкі сторони екологічної політики ЄС при реалізації на рівні держав-учасниць

Сфера виникнення	Слабкі сторони
Політична	<ul style="list-style-type: none"> • окремі завдання загальноєвропейської політики не завжди повною мірою є пріоритетними для конкретної країни • директива стосується «політично чутливого» питання • зачіпає економічні інтереси держави • проблеми щодо реалізації завдань у конкретній, специфічній сфері (наприклад, виробництво відновлювальної енергії, вихід на міжнародні ринки тощо)
Інституційна, адміністративна	<ul style="list-style-type: none"> • нестача знань та ресурсів (фінансових, людських) на різних рівнях адміністрування • неоднозначність щодо вибору напрямів та інструментів (політичних, юридичних, економічних) впровадження Директиви • проблеми узгодження законодавства країни із вимогами ЄС • інституціональна конкуренція в умовах невизначеності чи дублювання повноважень (на горизонтальному та вертикальному рівнях) • необхідність активного залучення інституцій на всіх рівнях – від національного до локального
Процедурна, нормативна	<ul style="list-style-type: none"> • упевненість у тому, що правова система вже містить всі необхідні норми відповідно до вимог директив ЄС • відсутність згоди щодо достатнього та необхідного ступеню змін національного законодавства • різна інтерпретація (тлумачення положень закону ЄС національними органами) • швидкість протыкання національних законотворчих процесів • необхідність взаємоузгодження з іншими законодавчими актами або політиками • недостатня увага до термінів

Традиційно спірним є питання щодо необхідності поглиблення політики або розширення сфери впливу, яке потребує постійних консультацій та узгодження інтересів всіх сторін. Власне екологічна політика ЄС побудована на систематизації та уніфікації й постійному діалогу для ефективного впровадження. Вважає, що досвід щодо пошуку спільних рішень та врахування думки всіх зацікавлених сторін є актуальним та необхідним для України.

1.5. Індикатори ефективності регіональної та локальної екологічної політики*

У сучасних умовах орієнтація на пріоритетність екологобезпечних умов життєдіяльності суспільства визначається в національному нормативно-законодавчому полі як важливий національний інтерес. Зокрема, вона зафіксована в перспективних стратегічних документах: Стратегії національної безпеки України (2007 р.) і в подальшому набула розвитку у формуванні цілей Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року (ціль 2 – поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки (2010 р.)), загальнодержавній цільовій програмі захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2013 – 2017 роки (2012 р.), конкретизується в низці нормативних актів, державних і регіональних програмах екологічного спрямування, зокрема у сфері екологічної безпеки тощо. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.), передбачає реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави в рамках чотирьох напрямів руху. Один із них – безпека, який також визначає пріоритетним пунктом програму збереження навколишнього природного середовища. У цьому контексті досягнення стратегічних цілей сталого розвитку неможливе поза гарантуванням екологічної безпеки. Зокрема, наразі особливої актуальності набуває проблематика визначення збитків від надзвичайних ситуацій (НС) природного і техногенного походження у зв'язку із посиленням децентралізації влади, що дає можливість територіальним громадам і органам виконавчої влади на місцях більш оперативно реагувати на заподіяну шкоду внаслідок порушення природоохоронного законодавства та надзвичайних ситуацій. Територія нашої країни постійно перебуває під загрозою виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного походження, на попередження й ліквідацію наслідків яких держава щорічно витрачає значні кошти.

Специфічна особливість нераціональної або неефективної екологічної політики полягає в тому, що наслідки негативного впливу на довкілля та нераціональне господарювання, з економічного погляду, суттєво позначаються на життєдіяльності різних економіко-соціальних систем. Це спричинено тим, що для зниження негативної дії чинників ураження від надзвичайних екологічних подій передбачається здійснення комплексу відповідних превентивних заходів, що пов'язан з відволіканням значних економічних ресурсів. Таким чином, оцінка соціально-економічних наслідків екологічно небезпечного господарювання має включати й оцінку витрат на реалізацію правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на завчасне

* При підготовці підроздулу використаний науковий доробок к.е.н. О.П.Пристайко, якій автори висловлюють щирі вдячність.

реагування щодо загрози виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або пом'якшення їх можливих наслідків.

Наразі поширені кілька узагальнених підходів до оцінки екологічних втрат: перший опирається на екологічні видатки (платежі, збори) та фіксується державною статистикою; другий на визначення питомих збитків від впливу на навколишнє природне середовище з урахуванням офіційно зафіксованих масштабів екодеструктивної діяльності (викидів, скидів, обсягів порушення природних екосистем тощо); третій – оперує гіпотетичними показниками і визначає повні обсяги екологічного впливу, зокрема такі, що не відображаються державним моніторингом і статистичною звітністю, а також несприятливі соціально-економічні та екологічні умови, які впливатимуть на величину втрат; четвертий – визначає прогаяну вигоду, тобто вартісний вимір утрачених можливостей щодо отримання додаткового прибутку, котрий міг бути вкладений у продуктивні сектори економіки. Попередження таких втрат ґрунтується на досягненні ефективності та дієвості державної екологічної політики. Але власне вимір такої ефективності є складним, однак затребуваним суспільством завданням. Визначення особливостей державної екологічної політики неможливе без її регіонального виміру та особливостей реалізації.

Господарська система регіону формується історично. Розміщення міст утворення регіонів навколо них відбувалося під впливом таких чинників, як доступність природних ресурсів, зручність території для господарювання, наявність транспортної інфраструктури, можливість участі в торгівлі. Формування регіональних систем навколо міст, контур їх кордонів і конфігурація більшою мірою визначаються чинниками економічного, та природного характеру. Господарська система як об'єкт економічного аналізу є відкритою і входить до більш складної економічної системи. Вона характеризується єдністю всіх елементів, що мають різні типи взаємозв'язку з навколишнім природним середовищем⁴⁸ Підґрунтям регіональної екологічної політики за умов поглиблення кризових процесів у суспільстві та фактичних військових дій мають бути прозорі та зрозумілі важелі впливу на хід подій та ефективність реагування на виникаючі загрози. Тобто перед нею стоять наступні виклики: забезпечення ефективності, досягнення прозорості, уникнення зайвого дублювання повноважень, створення інституційних умов для ефективного реалізації коротко- та середньострокових планів, програм і управлінських рішень.

Регіональна екологічна політика досить ґрунтовно досліджена у працях О.Ф. Балацького, Б.В. Буркинського, О.О. Веклич, З.В. Герасимчук, Б.М. Данилишина, Л.В. Жарової, Л.Г. Мельника, В.С. Кравціва, Ю.Ю. Туниці, С.К. Харічкова, М.А. Хвесика, Є.В. Хлобистова, М.В. Щурика та інших науковців.

⁴⁸ Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України : [монографія] / М.А. Хвесик; НАН України, РВПС України. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 508 с. – С.328.

Під регіональною екологічною політикою слід розуміти реалізацію комплексу планів, проектів, програм, регулятивних документів та процедур, які спрямовані на досягнення розвитку території (суспільства, природного середовища, економічних об'єктів) винятково в межах нормативно визначених вимог щодо стану навколишнього природного середовища, неприпустимості перевищення граничних негативних впливів на реципієнтів довкілля та з урахуванням його здатності відновлювати власну репродуктивність у майбутньому.

Серед наявних прогалин у формуванні ефективної регіональної екологічної політики варто виділити галузеві, що спричинені інституційними та процедурними засадами її розроблення й реалізації, та моніторинг ефективності політики, тобто визначення системи індикаторів успішності проведення певної соціально-економічної та екологічної політики на рівні регіону. Кінцевою метою реалізації останньої є досягнення сталого розвитку громади, території, держави в цілому. Щодо сутності переходу до сталого розвитку, то в контексті регіональних досліджень дискусії тривають достатньо давно. Як відомо, існують інші варіації розгляду сталості розвитку, виходячи з пріоритетності певних його аспектів, але практично всі вони передбачають системне поєднання основних змістовних аспектів – економічного, соціального та екологічного.

Із позицій системного підходу, важливим є намагання визначити ключові принципи сталості відповідної соціо-еколоґо-економічної системи. До них, зокрема, належать такі⁴⁹: система повинна перебувати в траєкторії сталого розвитку, де її основні макропоказники збалансовані; існує ефективний механізм, який здатний парирувати всі можливі збурення й утримувати систему в динамічній рівновазі; ресурси системи розподіляються між її елементами досить ефективно, щоб не спричинити всередині неї антагоністичних протиріч; до системи надходить достовірна інформація, яку управляюча підсистема здатна переробити і приймати оптимальні рішення з урахуванням поточного та можливих майбутніх станів системи, а минуле сприймається як досвід; обробка інформації та прийняття рішень раціонально розподілені між усіма елементами ієрархічної системи; система перебуває в достатньо гармонійних відносинах із зовнішнім середовищем; механізми наступності й мінливості системи забезпечують поступову адаптацію до зовнішніх умов. Нині науковцями досить детально розглядається потенціал сталого розвитку та його регіональний вимір, зокрема в дослідженнях фахівців Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»⁵⁰ Ефективність

⁴⁹ Пристайко О.П. Запровадження природоохоронних індикаторів сталого розвитку / О.П. Пристайко, Є.В. Хлобистов // Ефективна економіка. – 2014. – №8. Режим доступу до журналу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.

⁵⁰ Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: [колективна монографія] / [Хвесик М.А., Лизун С.О., Бистряков І.К., Коваль Я.В. та ін.] / за заг. ред. акад. НААН України М.А.Хвесика. – Київ: ДУ «ІЕПСР НАН України», 2012. – 400 с., Пристайко О. Сталий розвиток: трансформація терміну кризь еколоґо-економічну методологію суспільного зростання / О. Пристайко // Український соціум: наука – освіта – виробництво: 36.наук.пр.; за ред. проф. В.В.Микитенко / МНТУ ім.Юрія Бугая, НДІ СРП. – К., 2012. – №3 – С.137-145..

екологічного миробудівництва та регіональної екологічної політики України можна поєднати адже остання знижується під впливом негативних факторів, до яких належать:

- відсутність плану дій, що враховує кризову ситуацію та скорочення державних видатків на реалізацію політики;
- неналежний облік екологічного стану територій та об'єктів, що становлять загрозу навколишньому природному середовищу, недостатня економічна оцінка витрат і покращення екологічної ситуації;
- неадекватність сучасним викликам законодавства про ведення кадастрів природних ресурсів, незавершеність національної системи інвентаризації викидів парникових газів, створення національного електронного реєстру одиниць викидів та поглинання парникових газів;
- застарілість норм щодо відшкодування збитків, заподіяних порушенням природоохоронного законодавства;
- відсутність економічного стимулювання раціонального природокористування;
- недієвість та неефективність процедур надання дозволів на діяльність, що може зашкодити довкіллю, та системи мінімальних вимог, які мають включатися у всі дозволи⁵¹

Одночасно саме ці фактори впливають на ефективність та результативність дій по реалізації екологічного миробудівництва.

Для їх подолання необхідно:

- визначити пріоритети Плану дій щодо стратегії державної екологічної політики з урахуванням можливості державно-приватного партнерства і співробітництва між Україною та Європейським Співтовариством;
- нормативно закріпити стимули інвестиційно-інноваційної діяльності, розробити механізми податкового заохочення раціонального природокористування;
- оптимізувати фінансування ведення регіональних кадастрів природних ресурсів за рахунок залучення джерел, що не суперечать чинному законодавству;
- розробити прогностичні та програмні документи економічно-соціального розвитку регіонів з урахуванням комплексного аналізу екологічного стану територій та об'єктів, що становлять загрозу навколишньому природному середовищу;
- прийняти закон з регулювання правовідносин у сфері зміни клімату, який визначає правові та організаційні основи діяльності й управління щодо зміни клімату, правила та нормативи викидів парникових газів, функціонування національного ринку торгівлі скороченням їх викидів;

51 Пристайко О.П. Регіональні природоохоронні індикатори в системі формування національної екологічної політики / О.П. Пристайко// Формування та реалізація екологічної політики України [Веклич О.О., Волошин С.М., Жарова Л.В. та ін.]; за наук.ред. С.О.Лизуна; ДУ «ІЕПСР НАНУ». – Суми: Університетська книга, 2012. – С. 200-220..

- сформувати майнову відповідальність за принципом «забруднювач платить», відповідно до якого користувач природного об'єкта (оператор), що спричиняє екологічну шкоду або створює реальну загрозу заподіяння такої шкоди, повинен нести витрати на всі необхідні запобіжні чи відновні заходи, оцінку екологічної шкоди або ймовірності її заподіяння, відновлення екосистемної цілісності об'єкта.

Варто зазначити, що нині розроблена система нормативних актів з досягнення цілей екологічно збалансованого природокористування, яка може бути адаптована до сучасних вимог; юридично закріплено економічні санкції щодо суб'єктів господарювання в разі порушення ними законодавства з охорони довкілля; налагоджено співпрацю з державами-членами ЄС у рамках двосторонніх угод на міжурядовому та відомчому рівні. Усе це є основою для вирішення поставлених завдань.

Як слушно зауважують М. Хвесик та О. Шубалий, «поняття «сталий розвиток», хоча і перейшло в розряд філософських категорій, залишається занадто ідеалізованим, оскільки в його розумінні представляється тільки кінцевий, бажаний етап розвитку, тоді як для його використання в практичній діяльності необхідно відповісти на ряд питань, основними з яких є: де відправна точка і яка шкала виміру стійкості розвитку; які індикатори сталого розвитку; як організувати процес переходу до сталого розвитку...»⁵² Прогалини у формуванні системи індикаторів успішності реалізації регіональної соціально-економічної та екологічної політики на теоретичному рівні досліджено в Державній установі «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»⁵³.

Ці прогалини визначено за рівнем їх ієрархічного значення для впровадження ефективної політики за двома блоками.

Блок 1. Природоохоронні індикатори, що характеризують прогалини регіональної екологічної політики на рівні загроз:

1. Скорочення державних видатків на реалізацію Плану дій щодо стратегії державної економічної політики України.

⁵² Хвесик М. Новые приоритеты концепции устойчивого развития в условиях экономических кризиса и глобальных климатических изменений / М. Хвесик, А. Шубалий // Устойчивое развитие. – 2012. – № 3. – С. 36–41., с. 38.

⁵³ Пристайко О.П. Індикатори ефективності регіональної екологічної політики // О.П. Пристайко, Є.В.Хлобистов // Економічні механізми національної екологічної політики в системі сталого розвитку України: колективна монографія [Веклич О.О., Кобзар О.М., Колмакова В.М. та ін.]; за наук. ред. С.О. Лизуна; ДУ «ІЕПСР НАНУ». – Київ, 2014. – С. 167-176. ; 2. Пристайко О.П. Природоохоронні індикатори сталого регіонального розвитку за умов кардинальних трансформацій соціально-економічного середовища [Текст] / О.П. Пристайко, Є.В. Хлобистов // Економічні проблеми сталого розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті проф. Балацького О.Ф., м. Суми, 6-8 травня 2014 р.: у 2 т. / За заг. ред. О.В. Прокопенко. – Суми: СумДУ, 2014. – Т.1. – С.33-35; 3. Пристайко О.П. Регіональні природоохоронні індикатори в системі формування національної екологічної політики / О.П. Пристайко// Формування та реалізація екологічної політики України [Веклич О.О., Волошин С.М., Жарова Л.В. та ін.]; за наук.ред. С.О.Лизуна; ДУ «ІЕПСР НАНУ». – Суми: Університетська книга, 2012. – С. 200-220.; 4. Пристайко О.П. Запровадження природоохоронних індикаторів сталого розвитку / О.П. Пристайко, Є.В. Хлобистов // Ефективна економіка. – 2014. – №8. Режим доступу до журналу: <http://www.economy.nayka.com.ua>

Індикатор динаміки державних видатків на реалізацію плану (Іддв^{б.л1}):

скорочення видатків;

відповідність видатків заявленим потребам;

наявність додаткових джерел фінансування, крім відповідних видатків згідно з потребами на реалізацію плану дій.

2. Незацікавленість суб'єктів господарювання в дотриманні правил раціонального природокористування при здійсненні господарської діяльності.

Індикатор зацікавленості суб'єктів господарювання у дотриманні правил раціонального природокористування при здійсненні господарської діяльності (Із^{б.л1}):

зацікавленість існує згідно з умовами господарювання (визначається експертним шляхом відповідно до чинних норм та правил її регулювання);

зацікавленості немає.

3. Відсутність вичерпних даних щодо територій та об'єктів, які становлять загрозу навколишньому природному середовищу.

Індикатор наявності даних про території та об'єкти, що становлять загрозу довкіллю (Інд^{б.л1}):

дані наявні за умов можливості їх отримання згідно з нормативно визначеними вимогами щодо інформації;

даних, що є у відкритому доступі, недостатню;

даних немає.

4. Недосконалість системи майнової відповідальності за порушення норм раціонального природокористування.

Індикатор відповідальності (наявності майнової або корпоративної відповідальності) за порушення норм раціонального природокористування (Івідпов^{б.л1}):

порушення норм раціонального природокористування призводить до майнової або корпоративної відповідальності внаслідок компенсації заподіяних збитків або іншої форми відшкодування;

порушення норм раціонального природокористування не призводить до такої відповідальності.

Блок 2. Природоохоронні індикатори, що характеризують регулятивні прогалини, які послаблюють ефективність регіональної політики сталого розвитку:

5. Відсутність плану дій, що враховує кризову ситуацію та скорочення державних видатків на реалізацію політики.

Індикатор дієвості реалізації державної екологічної політики (Іддеп^{б.л2}):

наявність плану дій у сфері реалізації державної екологічної політики на ієрархічних рівнях її формування (фінансування, індикаторів чи цілей програми, що мають однозначний характер та можуть бути обчислені або оцінені (виконано/не виконано), звітів щодо виконання);

відсутність плану дій у сфері реалізації державно екологічної політики на ієрархічних рівнях її формування (неповнота охоплення; неузгодженість між різними секторальними чи територіальними програмами – взаємовиключні цілі, або однакові показники, але різні значення, що характеризують успішність виконання; відсутність фінансового, організаційного чи нормативно-правового забезпечення).

6. Неналежний облік екологічного стану територій та об'єктів, що становлять загрозу довкіллю (а), та недостатня економічна оцінка витрат на покращення екологічної ситуації (б):

Індикатор обліку екологічного стану територій та об'єктів (Іобл^{бл2}):

наявність належного обліку екологічного стану та відображення його у проектних і програмних документах;

відсутність належного обліку екологічного стану та відображення його у проектних і програмних документах;

Індикатор повноти економічної оцінки витрат і покращення екологічної ситуації згідно з чинним нормативно-методичним забезпеченням (Іповн^{бл2}):

наявність економічної оцінки витрат і покращення екологічної ситуації;

відсутність економічної оцінки витрат і покращення екологічної ситуації.

7. Невідповідність законодавства про ведення кадастрів природних ресурсів сучасним викликам.

Індикатор інвентаризації викидів парникових газів (Іпг^{бл2}):

наявність рішень та проектних документів про створення національної системи інвентаризації викидів парникових газів;

наявність національного електронного реєстру одиниць викидів та поглинання парникових газів, що є результатом реалізації національної системи їх інвентаризації;

відсутність національної системи інвентаризації викидів парникових газів.

8. Застарілість норм щодо відшкодування збитків, заподіяних порушенням природоохоронного законодавства.

Індикатор оновлення норм відшкодування збитків, заподіяних порушенням природоохоронного законодавства (Інвш^{бл2}):

наявність оновлення норм відшкодування за 10 років;

відсутність оновлення норм відшкодування за 10 років.

9. Відсутність економічного стимулювання раціонального природокористування.

Індикатор регіонального стимулювання раціонального природокористування (Істим^{бл2}):

наявність норм і регламентів щодо стимулювання раціонального природокористування (відповідних офіційних актів, прийнятих на рівні обласної адміністрації);

відсутність норм та регламентів щодо стимулювання раціонального природокористування (стосується відповідних офіційних актів, які прийняті на рівні обласної адміністрації).

10. Недієвість і неефективність процедур надання дозволів на здійснення діяльності, що може зашкодити навколишньому природному середовищу, та системи мінімальних вимог, які мають включатися в усі дозволи.

Індикатор ефективності дозвільних процедур щодо охорони навколишнього природного середовища (**Ідоз^{6л2}**):

наявність процедур надання дозволів на здійснення діяльності, що може зашкодити довкіллю;

відсутність процедур надання дозволів на діяльність, яка може зашкодити довкіллю.

Індикатор прогресу реалізації регіональної екологічної політики (**Іпрогр^{6л2}**):

ступінь виконання індикаторів, визначених у стратегії (частка від запланованого, %);

можливість порівняти індикатори зі світовими чи європейськими аналогами (вища, нижча, нема);

обсяги фінансування (% від запланованого).

Нами запропоновано методичні підходи до розрахунку інтегрального показника ефективності регіональної екологічної політики, виходячи з наступних положень.

Інтегральний показник ефективності регіональної екологічної політики обчислюється у результаті зважування визначеної комбінації показників і комплексно характеризує ефективність такої політики (рис.1.6.).

Часткові коефіцієнти – це такі, з яких складається індикатори, що характеризують ефективність регіональної екологічної політики. Вони конкретизують/розкривають зміст усіх індикаторів. Кожен частковий коефіцієнт може набувати значення «виконано/не виконано» або «є/немає» (іноді «виконано/частково, виконано/не виконано» чи «є/частково, є/немає»).

Коефіцієнт коригування визначає відносну значущість кожного індикатора для конкретного регіону (у нашому дослідженні їх 11 – Північний Захід, Північ (Полісся), Північний Схід (Слобожанщина), Центр, Донбас (у межах української юрисдикції), Придніпров'я, Південь (крім анексованої території Криму), Поділля, Буковина, Захід, Закарпаття). Його значення коливається від 1 до 3 (малозначущий – помірно значущий – дуже значущий) та визначається експертним шляхом на основі SWOT-аналізу індикаторів та вивчення звітів про реалізацію регіональної екологічної політики.



Рис. 1.6. Схема кількісної інтегральної оцінки ефективності регіональної екологічної політики (ЕРЕП)

З урахуванням безпекових факторів, для індикаторів треба ввести додаткові показники (коефіцієнти), що визначають потенційні загрози територіальній цілісності та підвищення уваги до цих чинників, які можуть стати предметом політичного процесу та потенційних конфліктів, а саме території України: – Закарпаття (Угорщина), Буковини (Румунія), регіону Нижнього Дунаю.

Індикатори ефективності екологічної політики, згідно із запропонованою методикою, розподілено на два блоки.

Вихідними даними для побудови методики обчислення стали певні міркування:

Так, перший блок містить чотири, другий – вісім індикаторів, кожен з яких об'єднує від одного до шести часткових коефіцієнтів (k_i), що конкретизують його зміст. Отже, максимальне значення індикатора (без урахування коефіцієнта корегування) дорівнює 6.

Усі індикатори рівноцінні та повинні мати однакову кількість балів у межах конкретного блоку проблем, а блоки – бути рівними за кількістю балів.

Максимальна кількість досягнутих у межах окремого блоку балів, дорівнює 48 (6×8), тому, на кожен індикатор у першому блоці припадає 12,

другому – 6 балів.

Також запропоновано використання коефіцієнта коригування $K_{кор}$ для регіональної локалізації рівня значущості, у результаті чого індикатор може визначатися за формулою:

$$I_j = n \sqrt[n]{\prod(Ki_n)} \times K_{кор}; \quad (1)$$

де n – кількість значень часткових коефіцієнтів для конкретного індикатора (від 2 до 6);

j – порядковий номер коефіцієнта;

$K_{кор}$ – коефіцієнта коригування для регіональної локалізації рівня значущості коефіцієнта I ;

Ki – частковий коефіцієнт, що є змістовною складовою загального індикатора I_j .

Проте у запропонованій методиці часткові коефіцієнти можуть набувати нульового значення. У такому випадку індикатор також дорівнюватиме нулю, а обчислення інтегрального показника в окремих випадках неможливе. Тому замість формули (1) використовується її модифікований варіант:

$$I_j = n \sqrt[n]{\prod(1+Ki_n)} \times K_{кор} - 1, \quad (2)$$

де n – кількість значень часткових коефіцієнтів для конкретного індикатора (від 2 до 6);

j – порядковий номер коефіцієнта;

$K_{кор}$ – коефіцієнта коригування для регіональної локалізації рівня значущості коефіцієнта I ;

Ki – частковий коефіцієнт, що є змістовною складовою загального індикатора I_j .

За таких умов інтегральний показник для блоку проблем визначається за формулою:

$$I_{бл} = n \sqrt[n]{\prod I_{in}}, \quad (3)$$

де n – кількість індикаторів у блоці.

Аналогічно розраховується й загальний інтегральний показник:

$$I_{заг} = \sqrt[n]{\prod I_{блок i}}. \quad (4)$$

Значення інтегрального показника ефективності екологічної політики змінюється в діапазоні від 1 до 10, де менше значення відповідає неефективній екологічній політиці, а більші – характеризують її зростання.

Наводимо більш детально методику та приклад розрахунків.

Отже, в результаті досліджень здійснено обчислення по кожному індикатору.

Індикатор динаміки державних видатків на реалізацію Плану дій щодо стратегії державної екологічної політики України: частково відповідність видатків характерна для тих регіонів, де певне виділення коштів не задовольняє нагальні проблеми та не сприяє їх вирішенню. Скорочення видатків не спостерігалось, однак без урахування інфляції. Видатки не

відповідали реальним потребам областей (регіонів), оскільки формувались на основі минулорічних показників, природоохоронні проблеми вирішувалися за рахунок центрального бюджету або фіксувалися не в повному обсязі, у результаті чого ефективність фінансування була сумнівною*.

Індикатор зацікавленості суб'єктів господарювання в дотриманні правил раціонального природокористування при здійсненні господарської діяльності: згідно з офіційними даними, ніяких спеціальних постанов або затверджених на обласному рівні заходів щодо зацікавленості суб'єктів господарювання в дотриманні правил раціонального природокористування не приймалося. З іншого боку, місцеві та обласні державні адміністрації не використовувати можливості так званої точкової зацікавленості за рахунок коштів, що залишаються в розпорядженні адміністрацій на регіональному рівні.

Індикатор наявності даних території та об'єктів, що становлять загрозу навколишньому природному середовищу: дані щодо природних і техногенних об'єктів чи процесів, що становлять загрозу довкіллю, достатньо коректно відображені по більшості областей, за винятком окремих регіонів, де ці дані є неповними через специфічні проблеми старопромислових районів та монофункціональних міст або невідповідність господарської діяльності найбільш раціональному використанню природних ресурсів (як на Заході України).

Індикатор відповідальності (наявності майнової або корпоративної відповідальності) за порушення норм раціонального природокористування має перспективне значення, оскільки майнова відповідальність повинна наступати у випадку значних порушень природоохоронного законодавства або створення істотних екологічних небезпек для населення, господарювання, природних об'єктів та ресурсів. Однак це не передбачено чинним законодавством, тому на місцевому рівні такі компенсаційні заходи не заплановані.

Складові індикатора дієвості реалізації державної екологічної політики дають більш чітке розуміння того, як здійснювалася (здійснюється) державна екологічна політика. Практично в усіх областях є плани дій у сфері державної екологічної політики, певне фінансування, наявні індикатори реалізації запланованих (передбачених) заходів, однак ці показники часто не узгоджені з програмами і стратегіями соціально-економічного розвитку, іншими регіональними програмами, не повною мірою охоплюють зацікавлені сторони, не всі програми мають відповідні плани дій на рівні місцевого самоврядування. Вибір значення індикаторів відбувався, якщо є точки узгодження між програмами впровадження Стратегії державної екологічної політики України та відповідного плану дій з іншими регіональними програмами і стратегіями.

Індикатор обліку екологічного стану території та об'єктів. У проектних і стратегічних документах відображено саме той обсяг інформації,

* Див. екологічні паспорти областей та регіональні програми соціально-економічного розвитку.

що потребує чинне законодавство⁵⁴, доповіді про стан навколишнього природного середовища.⁵⁵

Індикатор повноти економічної оцінки витрат на покращення екологічної ситуації згідно з чинним нормативно-методичним забезпеченням також має перспективне значення, оскільки опирається на можливість удосконалення регіональних даних щодо оцінювання витрат на покращення екологічної ситуації. Нині нормативне забезпечення надає однакові дані стосовно можливостей здійснення відповідного оцінювання.

Індикатор інвентаризації викидів парникових газів базується на місцевих програмах (політиках) стосовно зменшення викидів цих речовин. Нині таку програму має Львівська область, а також міста Івано-Франківської (м. Івано-Франківськ) та Запорізької (м. Бердянськ) областей.

Індикатор оновлення норм відшкодування збитків, заподіяних порушенням природоохоронного законодавства, є перспективним, тому що на регіональному рівні обласні адміністрації не використовували можливості включення регіональних методичних підходів та коригувань до визначення шкоди за такі порушення.

Індикатор регіонального стимулювання раціонального природокористування також має перспективне значення, аналогічне до попереднього.

Індикатор ефективності дозвільних процедур щодо охорони навколишнього природного середовища фіксує однакову ефективність дозволених процедур через те, що вони мають спільну нормативну базу і регіонально не диференційовані.

Індикатор прогресу реалізації регіональної екологічної політики визначає можливості його оцінки через ступінь виконання індикаторів та їх відповідність (порівнюваність) міжнародним (європейським) аналогом. Індикатор визначається наявністю документів, що регулюють реалізацію Стратегії державної екологічної політики на обласному рівні, та індикаторів у них, що зіставляються з європейськими аналогами, а також фінансування. Така програма не розроблена в Чернівецькій області, в окремих програмах Центру і Полісся індикатори не мають чіткої формалізації, тобто вони не порівнянні.

Наводимо результати розрахунку природоохоронних індикаторів державної екологічної політики в розрізі досліджуваних регіонів (табл. 1.4.)

Найбільш ефективною регіональна екологічна політика була у Придніпров'ї, на Півдні та Донбасі, а найменш – на Поліссі, Заході та Буковині. Середньоукраїнський рівень є низьким і становить 2,25. Зазначене дає підстави стверджувати, що як на національному, так і регіональному рівні екологічна політика наразі є неефективною.

⁵⁴ Див. екологічні паспорти областей та наявність даних у обласних (регіональних).

⁵⁵ Див. Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi/regionalni/345-rehionalni-dopovidi>.

Таблиця 1.4.

Узагальнені значення регіональних природоохоронних індикаторів сталого розвитку*

Регіон	$I_{\text{бл1}}$	$I_{\text{бл2}}$	$I_{\text{заг}}$
Північний Захід	1,70	1,36	1,52
Північ (Полісся)	1,43	1,37	1,40
Північний-Схід (Слобожанщина)	2,22	2,07	2,14
Центр	3,40	2,46	2,90
Донбас	3,73	3,02	3,36
Придніпров'я	4,05	3,61	3,82
Південь	4,27	2,94	3,54
Поділля	2,34	2,79	2,56
Буковина	0,59	0,91	0,73
Захід	0,75	2,08	1,25
Закарпаття	2,39	0,96	1,52

*Джерело: розраховано О.П. Пристайко [63]

За аналізом отриманих результатів оцінено ефективність проведення екологічної політики. Середньоукраїнський рівень становить 2,25, що згідно з 5-бальною шкалою оцінювання є нижчим ніж середній та вказує на недостатню ефективність заходів, запропонованих у рамках екологічної політики держави. Водночас найбільш ефективно вона реалізовувалася у Придніпров'ї, на Півдні та в Центрі, найменш на Поліссі, Заході та Буковині.

Більш детально причини низької ефективності екологічної політики в окремих регіонах можливо з'ясувати через порівняння конкретних значень індикаторів, розрахованих у межах першого та другого блоку. Зокрема, найслабшими місцями в реалізації екологічної політики на Буковині є не зацікавленість суб'єктів господарювання у дотриманні правил раціонального природокористування при здійсненні господарської діяльності, низький ступінь виконання індикаторів, що викладені у стратегії, брак фінансування. У Придніпров'я така незацікавленість суб'єктів досягає критичної межі, з огляду на високу трансформацію природного середовища видобувною промисловістю. У зв'язку з асоціацією України та ЄС державна екологічна політика має концентруватися на старопромислових регіонах і територіях, що суттєво трансформували природні ландшафти під впливом багаторічної неефективної господарської діяльності (перш за все із позицій еколого-економічної ефективності та дотримання принципів сталого розвитку). Також для цього регіону актуальне застосування підходів корпоративної відповідальності за завдану шкоду навколишньому природному середовищу, адже рівень монополізації основних забруднюючих підприємств достатньо високий.

Запропонована методика може бути використана органами державного та регіонального управління як при розробці нових стратегічних документів, так і оцінці дієвості чинних, а також стати основою для створення плану дій з

підвищення ефективності екологічної політики. Такі плани доцільно розробляти не тільки на регіональному рівні, але й на рівні локальних територіальних утворень, з огляду на децентралізацію влади, підвищення ролі локального управління та врядування. Саме на місцевому рівні буде концентруватися увага суспільства до територіального управління та подальшого вдосконалення екологічної політики.

Отже, регіональна екологічна політика в системі поглиблення децентралізації врядування має реалізовуватися на засадах та принципах сталого розвитку, що відображено в численних документах і державних стратегіях. Одночасно моніторинг її ефективності ґрунтується на недосконалій системі індикаторів та показників, які мають розроблятися на різних рівнях формування та реалізації цієї політики.

1.6. Потенціал розвитку альтернативних джерел енергетики в умовах децентралізації влади (на прикладі Бориспільського району)

Необхідність сплати глобального податку на викиди CO₂ спонукає зарубіжних господарників до використання альтернативних джерел енергії (АДЕ). За станом на червень 2016 р. найбільш поширеними в країнах ЄС є енергетичні (76,5 % від загальної величини екологічних податків в ЄС) та транспортні податки (19,9 % відповідно)⁵⁶, що також стимулює ширше застосування АДЕ, зокрема заміники бензину.

Енергоємність ВВП України порівняно з відповідним показником європейських держав залишається високою, що призводить до неконкурентоспроможності окремих видів вітчизняної продукції. Вирішити ці проблеми, а також сприяти зміцненню енергетичної незалежності держави можна за допомогою використання АДЕ у промисловості, сільському господарстві, транспорті та побуті. В умовах децентралізації владних повноважень новостворені територіальні громади повинні мати власні кошти, а застосування АДЕ сприятиме не лише поліпшенню стану навколишнього природного середовища, але й отриманню доходу завдяки виробництву з них електроенергії та забезпеченню населення роботою⁵⁷.

У той час, коли у світі альтернативна енергетика є досить розвиненою галуззю, за даними Державної служби статистики України, в 2013 р. в енергетичному балансі держави альтернативні джерела енергії (вітрова, сонячна, біопалива та відходів) становили лише 2,36 % від усіх джерел енергії (розраховано за даними таблиці “7.2. Енергетичний баланс за 2013 рік” Статистичного щорічника України за 2014 р.). У зв’язку з прийняттям

⁵⁶ Environmental tax statistics / Eurostat [Electronic resource]. – Access mode : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics [March 2016].

⁵⁷ Сухіна О.М. Економічний механізм локальної екологічної політики та новації в альтернативній енергетиці – для новостворених громад Бориспільщини / О.М. Сухіна, М.В. Соловей // Економіка природокористування: стан, проблеми, перспективи (ЕПК-2016) : збірник наук. праць за матеріалами ІІ Всеукраїнської наук.-практ. Інтернет-конф., 29 бер. 2016 р., м. Ірпінь. Ч. 1 [наукові статті] / Університет Державної фіскальної служби України. – Ірпінь: УДФСУ, 2016. – С. 215–229.

196-ма країнами-учасницями Нової глобальної угоди про зміну клімату на Конференції ООН у Парижі (грудень 2015 р.), яка повинна змінити Кіотський протокол після 2020 р., доцільно нарощувати потужності альтернативної енергетики.

Вирішенням проблем у цій сфері займаються вчені та фахівці Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Інституту відновлюваної енергетики НАН України та інші. Питання використання АДЕ в національному господарстві досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені й фахівці: А.В. Башун, П.О. Капустенко, Б.П. Коробко⁵⁸, О.К. Кузін, Є.Л. Макаровський, В.М. Миханюк⁵⁹, О.Ф. Оніпко, Г.Б. Осадчий, Г.Г. Півняк, Р. Шульц⁶⁰ та інші.

Згідно із статистичними даними, світовим лідером у сфері альтернативної енергетики залишається Китай, де 2015 р. тільки за рахунок геліосистем вироблено 18,43 ГВт електроенергії. На світовому вітроенергетичному ринку домінують три великі регіони: Європа, Азія і Північна Америка. На кінець 2012 р. найбільша кількість вітроенергетичних потужностей встановлена та експлуатується в Європі. Якщо наразі, згідно із статистичними даними, майже 7–10 % своїх потреб у пальному для дорожнього транспорту задовольняють біопаливом Німеччина, Франція, Швеція, Іспанія та Італія, то в Бориспільському районі Київської області, де переважає сільське господарство, біопаливо лише починає використовуватись.

Позитивні наслідки природоохоронних податкових рішень полягають у тому, що відповідно до даних Європейського екологічного агентства та ООН за станом на червень 2016 р. в Європейському Союзі викиди парникових газів у більшості секторів продовжують знижуватися (на 24,4 % в порівнянні з 1990 р.)⁶¹. Оскільки країнам Європи не вдається повною мірою вирішити екологічні проблеми (Паризька угода свідчить, що питання скорочення викидів не розв'язане; устанавлюючи фіксовану ціну вартості права на викиди, слід визнати, що вона повинна поширюватися і на той ресурс, який дає ці права фактично – ліс (утримує шкідливі викиди), котрий у них мізерний, тобто мова йде про асиміляційні послуги лісових екосистем), вони пішли ще далі: 2016 р. швейцарською компанією “Climeworks” під Цюрихом збудовано перший на планеті завод з очищення повітря від вуглекислого газу⁶². За добу він збирає 2–3 т вуглекислого газу за допомогою технології

⁵⁸ Оніпко О.Ф. Вітроенергетика та енергетична стратегія / О.Ф. Оніпко, Б.П. Коробко, В.М. Миханюк. – К.: УАН, Фенікс, 2008. – 168 с.

⁵⁹ Оніпко О.Ф. Вітроенергетика та енергетична стратегія / О.Ф. Оніпко, Б.П. Коробко, В.М. Миханюк. – К.: УАН, Фенікс, 2008. – 168 с.

⁶⁰ Виробництво і використання біогазу в Україні / [Кооп Ю., Хохі Ж., Фултон Дж. та ін.]; відповід. ред. Р. Шульц. – К.: Рада з питань біогазу з.т. / Biogasrat e.V. в партнерстві з Адвокатським об'єднанням “Arzinger”, 2012. – 74 с.

⁶¹ EU greenhouse gas emissions at lowest level since 1990 / European Environment Agency (EEA) [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.eea.europa.eu/highlights/eu-greenhouse-gas-emissions-at> [21 Jun 2016].

⁶² Climeworks CO₂ Capture Plant [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.climeworks.com/co2-capture-plants.html>

DAC (Direct air capture – метод прямого захвату повітря), після чого його планують продавати сільгоспвиробникам⁶³.

Досить повчальним є досвід Німеччини⁶⁴ щодо використання АДЕ, причому різних видів. Одна чверть електроенергії в країні виробляється з відновлювальних джерел енергії, як пише “Німецька хвиля”. У ФРН дуже розвинена сонячна та вітрова енергетика, у т. ч. у приватному секторі, чого не скажеш про Україну – ні. Тому жителям Бориспільського району доцільно вивчати німецький досвід і встановлювати сонячні батареї, колектори, вітряки. У Німеччині діє близько 4 тис. біогазових установок (половина працюючих у світі), 280 заводів щороку виробляють в обсязі 3,7 млн т біогазу. За прогнозами фахівців, до 2020 р. функціонуватиме 20 тис. біогазових установок⁶⁵ (для прикладу: 2013 р. поблизу Борисполя збудовано тільки одну унікальну електростанцію, що перетворює біогаз на електроенергію, сировиною для якої є сміття).

“Німецьким енергетичним поворотом керують громадяни і місцеві громади. В Німеччині відбувається сільська енергетична революція. Місцеві громади отримують робочі місця і приріст податкових надходжень, що стало особливо важливим під час довгої кризи в єврозоні. В 2011 році Німеччина зменшила викиди парникових газів на 2 % по відношенню до попереднього року.”⁶⁶

“У 2050 р. у ФРН буде реалізовано лозунг енергетичної стратегії ФРН: “100 % енергії з поновлюваних джерел! Без вугілля! Без нафти і природного газу! Без атому! Основними джерелами енергозабезпечення стануть сонячна енергетика (теплова і електрична), біомаса (пряме спалювання та конверсія на біогаз та біодизель), вітроенергетика й гідроенергетика (ГЕС)). Не важко побачити, що Енергетична стратегія України на період до 2030 року має зворотну спрямованість”⁶⁷. Німеччина може дозволити собі радикальну енергетичну стратегію. Україна має подібні кліматичні умови, тому німецька енергетична стратегія Німеччини повинна бути взірцем для наслідування як не лише нашою державою, а й іншими країнами світу.

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії введено в дію правило, згідно з яким із 2016 р. усі нові будинки повинні мати нульовий рівень викидів CO₂ при опаленні, гарячому водопостачанні,

⁶³ Под Цюрихом построят первый на планете завод по очистке воздуха от углекислого газа [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://cryogen.com.ua/> [2 июня 2016 г.].

⁶⁴ 13 травня 2016 року Міністр екології та природних ресурсів України домовився з Послом Федеративної Республіки Німеччина в Україні про поглиблення співпраці з ФРН в природоохоронній сфері, й, зокрема, створенням в зоні відчуження умов для залучення інвестицій з метою розвитку сонячної енергетики.

⁶⁵ Біоенергетика (Держенергоефективності України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sae.gov.ua/ae/bioenergy> [11 квіт. 2016 р.].

⁶⁶ Альтернативна енергетика Німеччини – найбільший післявоєнний інфраструктурний проект країни (EcoTown) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ecotown.com.ua/news/Alternatyvna-enerhetyka-Nimechchyny-naybilshyy-pislyavoyennyi-infrastrukturnyy-proekt-krayiny/> [29 січня 2015 р.]. – (За матеріалами: energytransition.de).

⁶⁷ Оніпко О.Ф. Вітроенергетика та енергетична стратегія / О.Ф. Оніпко, Б.П. Коробко, В.М. Миханюк. – К.: УАН, Фенікс, 2008. – 168 с. – С. 36.

охолодженні та освітленні⁶⁸. У Британії альтернативну енергетику розвивають добровільні об'єднання громадян.

Майже 40 % електроенергії Данії у 2014 р. було вироблено вітром.

Коста-Ріка може стати прикладом прогресивного руху від вуглеводневої економіки в напрямку повсюдного використання альтернативних джерел енергії: центральноамериканська країна досягла історичного рубежу в розвитку екологічно чистих енергетичних технологій. Із 2015 р. виробництво електрики перестало завдавати шкоди навколишньому природному середовищу Коста-Ріки, оскільки не було ніякої необхідності спалювати для цього викопне паливо” – як зазначив державний співробітник Інституту електрики Коста-Ріки (Costa Rican Electricity Institute, ICE). Так, Міністерство енергетики в кінці 2015 р. зазначило, що країна практично повністю перейшла на альтернативні джерела енергії (99 %) і може відмовитись від викопного палива⁶⁹. Згідно з інформацією Національного центру управління у сфері енергетики, 65,62 % електроенергії в країні генерується гідроелектростанціями, 15,60 – вітрогенераторами, 13,70 – з допомогою геотермальних джерел, 2,2 – на основі біомаси, 0,02 % – сонячними електростанціями.

Вчені роблять нові відкриття у сфері альтернативної енергетики. Так, дослідники Вісконсинського університету в Медісоні приборкали кінетичну енергію ходи, розробивши спеціальне взуття. Воно могло б стати цікавим рішенням для віддалених місцевостей, де немає можливості підключитися до електромережі.

В Японії вже розроблена технологія штучного фотосинтезу⁷⁰ та інші.^{71, 72, 73} За його допомогою можна виробляти паливо з вуглекислого газу.

Вчені з Каліфорнійського університету в Берклі разом з Департаментом енергетики США винайшли технологію, що дозволяє здійснювати штучний фотосинтез за допомогою спеціальних напівпровідникових нанопровідників та генетично модифікованих бактерій, – систему, що вловлює вуглекислий газ і перетворює його в хімічні речовини, які можуть бути використані для виробництва пластику, ліків та біопалива (система продукує ацетат – будівельний матеріал для різних органічних сполук). Команді вчених, яка

68 Factbox: Carbon taxes around the world [Electronic resource] – Access mode : <http://www.sbs.com.au/news/article/2013/10/29/factbox-carbon-taxes-around-world> [24 Feb 2015].

69 99 % енергии Коста-Рика берет из возобновляемых источников [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecotechnica.com.ua/energy/548-99-energii-kosta-rika-beret-iz-vozobnovlyaemykh-istochnikov.html> [20 декабря 2015 г.].

70 Сухіна О.М. Розвиток теорії екологічної ренти та справедливого її розподілу / О.М. Сухіна // Економіка України. – 2014. – № 7. – С. 49–68.

71 Українське село повністю перейшло на альтернативні джерела енергії [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://24tv.ua/ukrayinske_selo_povnistyu_pereyshlo_na_alternativni_dzherela_energiyi_n632749 [20 лист. 2015 р.].

72 Suhina E.N. The economic mechanism of realization of environmental policy in conditions of decentralization of authority in Ukraine / Olena Suhina // Україна – Б'юллетень – Європейський Союз: сучасне становище і перспективи : збірник с докладами от міжнародна научна конференция (Varna, Bulgaria, 10–16 September 2015). – Том 1. Варна – Херсон: Наука і економіка, 2015. – С. 20–25.

73 The Encyclopedia of Alternative Energy and Sustainable Living [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.daviddarling.info/encyclopedia/AEmain.html>

працює над тим, щоб проект став комерційно життєздатним, уже вдалося одержати таким способом бутанол (горючий газ). Повсюдне впровадження подібної технології може допомогти людству в боротьбі з парниковим ефектом⁷⁴.

Згідно з даними Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України найбільший обсяг виробленої електроенергії об'єктами відновлюваної енергетики, що працюють за “зеленим” тарифом (58,3 %), – припадає на вітроенергетику; 24,2 – сонячну; 12,5 – малу гідроенергетику; 3,0 – біомасу; 2,0 % – біогаз (рис. 1.7.). Щорічно нарощуються потужності складових вітрової енергетики (рис. 1.8.).

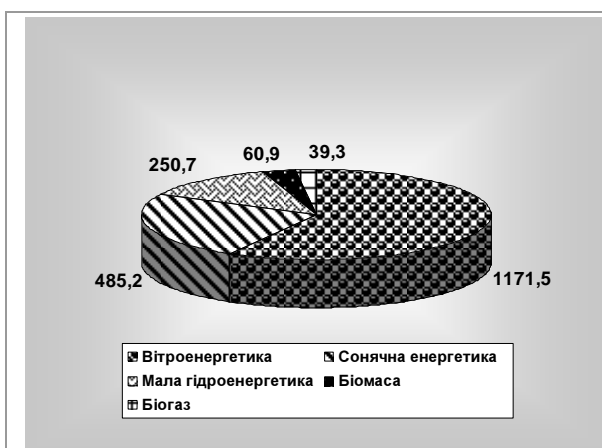


Рис. 1.7. Структура виробництва електроенергії в Україні об'єктами відновлюваної енергетики, що працюють за “зеленим” тарифом у 2014 р., млн кВт·год⁷⁵

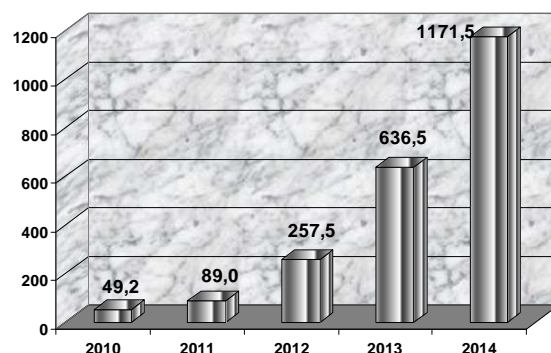


Рис. 1.8. Виробництво електроенергії за допомогою вітрових електрогенеруючих установок 2010–2014 рр., млн кВт·год⁷⁶

У 2015 р. кількість установлених домогосподарствами сонячних панелей зростає в 11 разів порівняно з 2014 р., чому сприяв прийнятий “зелений” тариф у розмірі 20,03 євроценти за 1 кВт·год електроенергії.

Статтею 2 Директиви Європейського парламенту та Ради 2009/28/ЄС про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел, інформується, що вона означає енергію, вироблену з не викопних відновлюваних джерел, зокрема: енергію вітру, сонячну, аеротермічну, геотермічну, гідротермічну, морську та гідроелектричну, біомаси, газ від захоронення відходів, газ із станцій очищення стічних вод та біогаз”. Згідно із статтею 1 Закону України “Про альтернативні джерела енергії” “альтернативні джерела енергії – відновлювані джерела енергії, до яких

⁷⁴ Искусственный фотосинтез может вырабатывать топливо из углекислого газа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecology.md/page/iskusstvennyj-fotosintez-mozhet-vyrabatyvat-topливо-iz-uglekislogo-gaza> [24 июня 2015 г.].

⁷⁵ Сучасний стан. Інформація щодо виробництва альтернативних видів палива та енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії (Держенергоефективності України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sae.gov.ua/-uk/activity/vidnovlyuvana-enerhetyka/suchasny-stan> [12 квіт. 2016 р.].

⁷⁶ Сучасний стан. Інформація щодо виробництва альтернативних видів палива та енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії (Держенергоефективності України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sae.gov.ua/-uk/activity/vidnovlyuvana-enerhetyka/suchasny-stan> [12 квіт. 2016 р.].

належать енергія сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна, аеротермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів, та вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний та коксівний газ, газ метан дегазації вугільних родовищ, перетворення скидного енергопотенціалу технологічних процесів”⁷⁷. Для узгодження видів АДЕ з європейськими 1 листопада 2016 року прийнято Закон України № 1711-VIII “Про внесення змін до Закону України “Про альтернативні джерела енергії” щодо віднесення теплових насосів до обладнання, яке використовує відновлювані джерела енергії”.

Вступ України до ЄС передбачає формування спроможних територіальних громад, які б мали власні кошти, у т.ч. для реалізації природоохоронних програм. Наразі сільські громади отримують лише по 150–300 грн/рік від сплати екологічного податку підприємствами, які розташовані на їх території. Для того, щоб зберегти природу, стати енергонезалежними, менше сплачувати екологічного податку, доцільно застосовувати не традиційні, а АДЕ в промисловості, сільському господарстві, транспорті, побуті. Це забезпечуватиме подвійний ефект: зменшення навантаження на місцеві екосистеми та отримання додаткових коштів (надлишок виробленої електроенергії з АДЕ можна продавати, а отримані кошти чи їх частину місцева громада зможе використовувати для здійснення природоохоронних заходів). Наприклад, окупність промислової вітрової електрогенеруючої установки становить близько 2 років (вітряна турбіна BONUS-450 має середньорічну продуктивність 750 000 кВт·год на рік, середньорічний дохід – близько 927,0 тис. грн, окупність – 1,9 року⁷⁸).

Проте в нашій державі вугілля вважають головним енергоносієм на подальшу перспективу, незважаючи на негативний вплив на навколишнє природне середовище та здоров'я людей (у повітрі Донецького регіону міститься на 20 % менше кисню). За результатами оцінок авторитетних британських експертів у галузі енергетики⁷⁹, за песимістичними оцінками найбільші збитки від забруднення природи суспільство має від використання вугілля – 20 євро, що в 200 разів більше від доходу за електрику (на отриманий дохід від виробленої електрики використання вугілля завдає суспільству шкоди, фінансовий еквівалент якої в 200 разів більше від доходу). Суспільний дохід від отримання 1 кВт·год електрики оцінено в 10 євроцентів. Згідно з розрахунками британських експертів, при використанні енергії вітру суспільні втрати навіть за песимістичною оцінкою є найнижчими – 0,1 євроцента, що в 100 разів менше від доходу за продаж електрики. Країни ЄС, зваживши усі обставини, активно відмовляються від

⁷⁷ Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лют. 2003 року № 555-IV (Редакція від 10.12.2016, підстава 1711-19) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/555-15>

⁷⁸ Промышленные ветровые электростанции из Европы (BONUS-450; высота – 32 м; г. Борисполь) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://windelectric.ua/promyshlennyye-ves>

⁷⁹ Оніпко О.Ф. Вітроенергетика та енергетична стратегія / О.Ф. Оніпко, Б.П. Коробко, В.М. Миханюк. – К.: УАН, Фенікс, 2008. – 168 с. – С. 24–25.

використання вугілля. Собівартість електрики, генерованої вітроелектростанціями, побудованих на базі сучасної віротехніки мегаватного класу потужності, після розрахунків за кредити становить всього 0,3–0,7 центів євро за одну кіловат-годину, що більш, ніж на порядок менше собівартості електрики новозбудованих АЕС.

Незважаючи на те, що Бориспільщина першою серед інших районів України безпосередньо домовилася про співпрацю з Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України шляхом підписання Меморандуму про партнерство, співпрацю та взаємодію (завдяки активній громаді), на її території встановлено лише один промисловий вітрогенератор, який уже був у використанні в Німеччині. На базі аеропорту “Бориспіль” запроваджено новітні технології опалення на альтернативному паливі. У липні 2016 р. біопаливо продавалося лише на АЗС: “БРСМ-Нафта”, WOG, КЛЮ.

Програму енергозбереження (підвищення енергоефективності) в Бориспільському районі на 2013–2018 рр. було затверджено на сесії районної ради 2012 року. В рамках програми з метою енергозбереження передбачалося поступовий перехід на альтернативні джерела опалення, запровадження та розвиток енергоефективних технологій. Саме тому в опалювальний період 2013–2014 рр. у Бориспільському районі відкрито 20 пелетних котелень, що забезпечували теплопостачання соціальних об’єктів: шкіл, дитсадків, медамбулаторій, будинків культури.

За даними Бориспільської районної державної адміністрації, Бориспільський район – один з перших в області почав використовувати АДЕ. За станом на 2015 р. на альтернативних видах палива функціонувало 56 об’єктів. Дитячий садочок у с. Гнідин обладнано установками, які працюють на зразок сонячних батарей. У с. Вишеньки Бориспільського району замінили газові котли й перейшли на альтернативне паливо.

У 2013 р. поблизу Борисполя збудовано унікальну електростанцію, що перетворює біогаз на електроенергію. Сировиною для неї є сміття. Встановлення вітрових установок та сонячних станцій є досить дорогим заходом. Якщо вже в багатьох країнах розвинена альтернативна енергетика, у Борисполі в кінці 2012 р. встановлено перший великий вітряк (був у користуванні в Європі) вартістю 153,2 тис. євро. В аеропорту “Бориспіль” встановлено перший в Україні “економайзер”, що дає змогу отримувати до 20 % теплової енергії із відходів роботи котла – диму.

Начальник управління агропромислового розвитку Бориспільської районної державної адміністрації повідомив, що в районі “сільськогосподарські підприємства мають у достатній кількості вільні ресурси первинної енергетичної сировини. Використання вільних ресурсів енергетичної біомаси для виготовлення паливних брикетів та пелетів дозволить підприємствам агропромислового комплексу району отримати додаткові прибутки та залучити додаткову кількість трудових ресурсів. Так, зокрема ПП “Голуб” (с. Любарці) ввело в експлуатацію зерносушарку потужністю 400 т зерна на добу, джерелом енергії для якої є дрова, лушпиння

соняшника та інше”⁸⁰. Але повністю відмовитись від природного газу й перейти на альтернативні види палива, як це відбулося в селі на Вінниччині⁸¹, проблематично. У селі Рогозів досі немає ні вітряків, ні сонячних батарей, оскільки для встановлення вітрових установок та сонячних станцій необхідні значні кошти. Виходячи з історичних фактів, коли на початку ХХ ст. у Рогозові проживало більше як 3 тис. населення й основою господарства було млинарство (згідно з даними Wikipedia, на той час нараховувалось близько 50 вітряків), доцільно використати цей факт для встановлення вітряних електростанцій і створення вітропарку.

Для двигунів внутрішнього згоряння можна використовувати рідке біопаливо: етанол, метанол, біодизель, проте в Бориспільському районі цей процес не розвивається так, як в Європі. У липні 2016 р. на районних бензоаправках біологічне моторне паливо Е85 (вміст етанолу – 85 %) не продавалось, а лише бензин марки 95 ЕКО+ (премія-плюс) із вмістом спирту (етанолу) в межах 30–40 % (на АЗС “БРСМ-Нафта” близько 36 % вмісту етанолу; вартість – 16,89 грн/л), WOG (більше як 30 %), КЛЮ (майже 40 %).

Чим більше вмісту спирту в бензині, тим менша його собівартість. Автомобілі випуску до 2009 р. не повинні використовувати бензин, в якому більше 20 % етанолу, оскільки двигуни виходять з ладу. Якщо в Польщі старі машини з непереобладнаними до нового пального двигунами використовують бензин із понад 10 % етанолу, двигуни виходять з ладу, знімаються з гарантійного обслуговування, у власників авто з’являються проблеми зі страховкою і т. д. Більш-менш безпечний етанол для автомобілів, якщо заливати бензин із вмістом етанолу до 5 %. Якщо немає присадок, а продавці не попереджують, то двигуни також виходять з ладу. При переобладнаних двигунах витрата бензину не збільшується. Незважаючи на викладене, використання етанолу є неоднозначно позитивним заходом. В Європі його виробляють переважно з рапсу, вирощування якого призводить до виснаження ґрунтів (у Бразилії – із цукрової тростини, негативний вплив якої на якість ґрунтів мінімальний). Якщо для непереобладнаних автомобілів використовувати бензин із вмістом етанолу 5 %, то його споживання збільшується на 2 % (при 30 % вмісту етанолу – на 12, при 36 – на 14,4 % відповідно). При вартості імпортного бензину 24,0 грн, а із вмістом етанолу – близько 19,0 грн, ні про яку економію не може йти мови.

У Борисполі планують створити кільцевий маршрут електричних міні-автобусів ZAZ microMAX, обладнаних автономними спиртовими обігрівачами Ебершпрехер. В Україні з 1 січня 2016 р. вводиться стандарт екологічної безпеки, що регламентує кількість шкідливих речовин у викидах

⁸⁰ Пензай М.Я. Проблеми енергозбереження та виробництва і застосування альтернативних джерел енергії у агропромисловому комплексі району / М.Я. Пензай [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://raybori.gov.ua/viddili-upravlinnya-strukturni-pidrozdili/upravlinnya-apk/478-problemi-energozberezhennya-ta-virobnitstvo-i-zastosuvannya-alternativnikh-dzherel-energiji-u-agropromislovomu-kompleksi-rajonu> [2016 р.].

⁸¹ Українське село повністю перейшло на альтернативні джерела енергії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://24tv.ua/ukrayinske_selo_povnistyu_pereyshlo_na_alternativni_dzherela_energiyi_n632749 [20 лист. 2015 р.].

автомобілів, – Євро-5. Відповідно, на бензоаправках є такий бензин. Приватні власники мають електромобілі та сегвеї. Вже була презентація і день електромобільності в с. Іванків (хоча не завжди для них використовують АДЕ). Компанія “Boeing” почне переводити літаки на біопаливо, у тому числі в аеропорту “Бориспіль”.

Житловий сектор є одним з найбільших споживачів енергії в Україні – на нього припадає до 50 % усього енергоспоживання. За даними Бориспільської районної державної адміністрації, використання альтернативних джерел енергії поширене більш у приватному секторі. Так, у с. Сеньківка господар установив сонячні батареї, витративши 10,0 тис. дол. США. Виробленої ними енергії йому вистачає енергії майже на рік, за виключенням трьох місяців узимку, коли сонячних днів мало. У селі Рогозів жителі почали встановлювати котли на дровах і опалювати будинки цінною дубовою сировиною, оскільки сосна для цього не придаєна через загорання димових труб, які доводиться замінювати. У с. Вишеньки також газові котли замінили на альтернативне паливо. У приватному секторі є вітряні електростанції (близько 10) та сонячні батареї (дещо більше). Населення зацікавлене в об’єднанні для спільного встановлення сонячних батарей, але це потребує значних коштів. У с. Гнідин господар установив сонячну електростанцію, що обійшлося йому у 7,5 тис. дол. США. Монтаж довелось робити самотужки, оскільки кваліфікованого підрядника не знайшлося. У с. Городище використовують нічні ліхтарі, які вдень накопичують сонячну енергію, а вночі освітлюють подвір’я.

Місцеві органи влади, особливо в умовах децентралізації владних повноважень, повинні сприяти населенню вирішувати проблеми, пов’язані з опаленням будинків.

Відповідно до Національного плану дій з енергоефективності до 2020 року, саме житловий сектор має найбільший потенціал енергозбереження. Використання АДЕ дасть змогу отримувати дохід завдяки продажу надлишку виробленої з них електроенергії⁸².

У новостворених громадах на Бориспільщині доцільно використовувати сонячну енергію завдяки достатній кількості сонячних днів і сонячної радіації. Згідно з даними Держенергоефективності України та “Національного атласу України” (2007 р.), територія Бориспільського району має питому сумарну сонячну радіацію в межах 1110-1170 кВт·год/м² протягом року (для порівняння: найбільше її в Криму – понад 1445 кВт·год/м²). Сонячні батареї та колектори для населення дуже дорого коштують, а для підприємств вони цілком доступні, що збереже ліс від вирубування.

Вітрові та сонячні електростанції слід використовувати в комплексі, адже вони доповнюватимуть одна одну, а в Бориспільському районі є всі передумови для їх установки. За даними Держенергоефективності України,

⁸² Сухіна О.М. Альтернативна енергетика в об’єднаних громадах як джерело додаткового доходу та засіб збереження природи (на прикладі Бориспільщини) / О.М. Сухіна, М.В. Соловей // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2016. – № 11. – С. 611–617.

середня швидкість вітру в районі становить 4,6 м/с на висоті 10 м. Розвиток вітрової енергетики дає економічний ефект у вигляді створення нових робочих місць. У сільській місцевості, крім цього, він забезпечуватиме надходження інвестицій у віддалені населені пункти. Також будуть створені нові робочі місця. Робота вітрових станцій на території фермерських угідь дасть змогу фермерам отримувати стабільний дохід⁸³. Результати розвитку і промислового використання вітроенергетики у світі до 2012 р. дають підставу вважати, що при правильній енергетичній стратегії і державній участі вітроенергетика може конкурувати з гідроенергетикою та атомною енергетикою навіть в таких енергоємних державах, як Україна і Росія.

Щодо створення гідроелектростанцій на малих річках у Бориспільському районі, за даними Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, річний гідроенергетичний потенціал малих річок Київської області загалом становить 200 млн кВт·год, технічний – 132, доцільний економічний – 60 млн кВт·год. Для порівняння: найбільший в Україні загальний потенціал має Закарпатська область – 4532 млн кВт·год/рік⁸⁴.

Згідно з даними Держенергоефективності України, “Для України біоенергетика є одним із стратегічних напрямків розвитку сектору відновлюваних джерел енергії, враховуючи високу залежність країни від імпортованих енергоносіїв, в першу чергу, природного газу, і великий потенціал біомаси, доступної для виробництва енергії. На жаль, темпи розвитку біоенергетики в Україні досі істотно відстають від європейських. Біогаз – газ, отриманий з біомаси, що використовується як паливо. Виробництво енергії з біогазу не шкідливе для оточуючого середовища, оскільки не причиняє додаткову емісію парникового газу CO₂ і зменшує кількість органічних відходів. На відміну від енергії вітру і сонячного випромінювання, біогаз можна отримувати незалежно від кліматичних і погодних умов, а на відміну від викопних джерел енергії біогаз в Україні має дуже великий відновлюваний потенціал. Річний теоретичний потенціал біогазу в Україні становить 3,2 млрд. м. куб. Найбільший потенціал біогазу зосереджений у Дніпропетровській, Донецькій та Київській областях і становить понад 150 тис. т н.е./рік.”⁸⁵

У Бориспільському районі можна вирощувати рослини, з яких виробляти біопаливо та експортувати за кордон, оскільки “у найбільшому обсязі в 2015 році з України замовляли біологічне паливо, продукцію їхньої

⁸³ Основи вітроенергетики : [підручник] / Г. Півняк, Ф. Шкрабець, Н. Нойбергер, Д. Ципленков; М-во освіти і науки України, Нац. гірн. ун-т. – Дніпропетровськ: Національний гірничий університет, 2015. – 335 с.

⁸⁴ Сучасний стан. Інформація щодо виробництва альтернативних видів палива та енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії (Держенергоефективності України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://saee.gov.ua/-uk/activity/vidnovlyuvana-enerhetyka/suchasny-stan> [12 квіт. 2016 р.].

⁸⁵ Біоенергетика (Держенергоефективності України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://saee.gov.ua/ae/bioenergy> [11 квіт. 2016 р.].

деревини й сою (все це експортувалося до Польщі)”⁸⁶. Великобританія купує в Україні сировину деревну, дрова, рапс, деревне вугілля, брикети, пелети; Німеччина – рапс, сировину деревну, дрова, біологічне паливо; Литва – біологічне паливо; Польща – біологічне паливо, сою, деревне вугілля, брикети, пелети. Але, крім вирубування лісів, забруднення атмосферного повітря, у кожному будинку люди вдихають чадний газ, унаслідок чого погіршується здоров’я.

У рамках міжнародної співпраці об’єднаним територіальним громадам необхідно долучитися до нового проекту щодо заміни бензину альтернативним видом пального. Так, в японському місті Фудзісава почав курсувати перший у світі автобус, який працює на біопаливі, виготовленому із евгленових водоростей.

Для стимулювання переобладнання транспортного засобу з використанням біопалива (ст. 166 Податкового кодексу України введено податкову знижку (“сума коштів, сплачених платником податку у зв’язку із переобладнанням транспортного засобу, що належить платникові податку, з використанням у вигляді палива моторного сумішевого, біоетанолу, біодизелю, стиснутого або скрапленого газу, інших видів біопалива”⁸⁷) та прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку переобладнання транспортних засобів” № 607 від 21 липня 2010 року.

Варто також використовувати енергію газу каналізаційно-очисних станцій, ознайомившись із позитивними результатами цього в ЄС на сайті Європейського екологічного агентства у статті “EU greenhouse gas emissions at lowest level since 1990”, опублікованої 2016 року⁸⁸.

Отже, у Бориспільському районі для місцевих потреб у побуті, транспорті, виробництві та сільському господарстві використовуються по 1–2 види альтернативних джерел енергії. У селах є лише поодинокі випадки встановлення сонячних чи вітрових електростанцій. Для розвитку відновлюваної енергетики на Бориспільщині в умовах децентралізації владних повноважень доцільно використати позитивний зарубіжний досвід, зокрема німецький, оскільки ФРН досягла значного успіху в цій сфері, і має практично аналогічні з Україною ж кліматичні умови.

На часі визначення пріоритетних альтернативних джерел енергії, які можуть використовувати жителі Бориспільського краю в побуті, транспорті, промисловості та сільському господарстві, а саме: вітрова енергія, сонячна, енергія біомаси, у тому числі газу з органічних відходів. Розвиток альтернативної енергетики матиме економічний ефект: по-перше, як основа отримання додаткових фінансових ресурсів наповнення бюджетів

⁸⁶ Какие из украинских товаров больше всего любят иностранцы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hvylyya.net/news/digest/kakie-iz-ukrainskih-tovarov-bolshe-vsego-lyubyat-inostrantsyi.html> [26 бер. 2016 р.; finance.ua].

⁸⁷ Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

⁸⁸ EU greenhouse gas emissions at lowest level since 1990 / European Environment Agency (EEA) [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.eea.europa.eu/highlights/eu-greenhouse-gas-emissions-at> [21 Jun 2016].

децентралізованих одиниць (надлишок виробленої електроенергії з АДЕ можна продавати, і спрямовувати отримані кошти чи їх частину на здійснення природоохоронних заходів); по-друге, завдяки створенню додаткових робочих місць; по-третє, збереженню місцевих екосистем.

У подальшому доцільно поглибити дослідження економічних та екологічних аспектів введення в дію об'єктів альтернативної енергетики на Бориспільщині та в інших регіонах, які сприятимуть поліпшенню економічної ситуації в новостворених територіальних громадах та збереженню місцевих екосистем.

Для активізації розвитку альтернативної енергетики Бориспільська РДА може на рівні місцевого оподаткування та організаційних преференцій стимулювати господарюючих суб'єктів більш інтенсивно використовувати АДЕ (введення податкових знижок, надання пільг для населення тощо).

РОЗДІЛ 2

Зарубіжний досвід формування та реалізації національної екологічної політики в умовах децентралізації влади з урахуванням євроінтеграційних процесів

2.1. Особливості формування й розвитку регіональної та локальної екологічної політики

Із поглибленням процесів глобалізації відбувається, зокрема, поширення інформації та обізнаності суспільства і окремих громадян щодо наслідків економічного зростання; взаємозалежності процесів економічного, соціального розвитку та екологічних змін і підвищення ризиків виникнення катастроф; всеосяжності екологічних проблем та їх результатів, що не обмежуються державними кордонами, тощо. Це призвело до переосмислення економічного розвитку та його лімітів як соціальних, так і екологічних (у тому числі ресурсних). Водночас відкритість інформації та необхідність порівнювати різні за соціально-економічними умовами, традиціями та іншими ознаками країни виявило недосконалість існуючих підходів та індикаторів.

Сучасна екологічна політика повинна формуватись у контексті новітніх вимог та уявлень, зокрема щодо сталого розвитку. Контекст, як середовище в існування об'єкта дослідження – екологічної політики визначається, але не обмежується економічними та соціальними чинниками, екологічними, географічними й геологічними особливостями території, глобальними стратегічними документами, міжнародними угодами та політичними традиціями, від яких залежать особливості реалізації політики в кожній державі. У зв'язку із цим доцільно зупинитися на окремих названих складових.

Макроекономічний контекст. Порівняння різних країн за низкою світових загальноновизнаних рейтингів виявило, що економічне зростання автоматично не означає сталий розвиток держави, але економічний добробут наразі є істотною умовою зміцнення її екологічного аспекту (табл. 2.1). Оскільки у нашому дослідженні, наріжною є екологічна складова, то зіставлення вибрано Швейцарію, що має найвищі показники за індексом сталості; США, Китай, Японію, Німеччину та Францію, які належать до найбільш економічно розвинених; країни, що підписали угоду про асоціацію з ЄС та мають подібні історичні, політичні та економічні передумови, – Україну, Молдову та Грузію; Польщу - як одну із прикладів вдалих економічних кризових реформ для нашої держави.

Таблиця 2.1

Рейтинги різних країн за головними індексами розвитку, 2015 р. *

Країна	Індекс			
	сталості ЕРІ**	глобальної конкурентоспро можності GCR***	економічної свободи ІЕФ ****	людського ровитку НДІ*****
Швейцарія	1 / + 0,8	5,7 / + 0,09	80,5 / - 1,1	0,93 / + 0,002
США	33 / + 2,23	5,6 / - 0,14	76,2 / + 0,7	0,915 / + 0,002
Китай	118 / + 2,6	4,9 / + 0,2	52,7 / + 0,2	0,727 / + 0,004
Японія	26 / + 2,17	5,5 / + 0,12	73,3 / + 0,9	0,891 / + 0,001
Німеччина	6 / + 1,89	5,5 / + 0,04	73,8 / + 0,4	0,916 / + 0,001
Франція	27 / + 3,29	5,1 / - 0,12	62,5 / - 1,0	0,888 / + 0,001
Польща	30 / + 2,67	4,5 / + 0,22	68,6 / + 1,6	0,843 / + 0,003
Україна	95 / + 5,44	4,1 / + 0,01	46,9 / - 2,4	0,747 / + 0,003
Молдова	74 / + 6,04	4,0 / + 0,25	57,5 / + 0,2	0,693 / + 0,003
Грузія	101 / + 4,28	4,2 / + 0,34	73,0 / 93	0,754 / + 0,003

* Джерело: [89].

** Усього 178 позицій (1 – кращий показник) / 10-річний тренд, %.

*** Усього 7 позицій (7 – найкращий показник) / 7-річний тренд.

**** Усього 100 позицій (100 – найкращий показник) / Порівнянню з минулим роком.

***** Розрахунок у межах 1 (1 – найкращий показник) / Порівнянню з минулим роком.

Аналіз рейтингу свідчить про відсутність прямого зв'язку між темпами економічного і сталого розвитку. Наведене порівняння дає можливість оцінити так зване китайське економічне диво з позицій сталого розвитку, ураховуючи екологічну та певною мірою соціальну ціну такого швидкого економічного піднесення. Наразі не має достатньо даних (у тому числі через закритість китайського суспільства) для математичного підтвердження думки, про нехтування соціальними та екологічними факторами, що найближчим часом призведе до зниження темпів економічного зростання, а в подальшому – до необхідності різкого збільшення витрат на відновлення соціального добробуту (зокрема, вирівнювання репродуктивного і гендерного дисбалансів), охорону довкілля та вжиття природоохоронних заходів. Проте аналіз доступних статистичних даних⁹⁰, прогнозів щодо

⁸⁹The Environmental Performance Index (EPI) [On-line resource] – Retrieved from: <http://epi.yale.edu/our-methods>; The Global Competitiveness Report (GCR) [On-line resource] – Retrieved from: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-library/>; The Index of Economic Freedom (IEF) [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.heritage.org/index>; Human Development Index (HDI) [On-line resource] – Retrieved from: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

⁹⁰ Robert Ferris China air pollution far worse than thought: Study [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.cnbc.com/2015/08/18/china-air-pollution-far-worse-than-thought-study.html>; China's air pollution policies : Reports // World Economic Forum [On-line resource] – Retrieved from: <http://reports.weforum.org/global-energy-architecture-performance-index-report-2015/energy-reform-in-major-emerging-economies-new-models-for-sustained-growth/mastering-public-engagement/case-study-v-chinas-air-pollution-policies/>; Catching up with China // The Economist [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.economist.com/news/asia/21672359-prime-minister-wants-india-grow-fast-over-next-20-years-china-has-over-past-20>

стагнації китайської економіки⁹¹ та соціальних ініціатив⁹² дає підстави для висновку щодо її правильності.

Нами систематизовано еволюцію викликів, що постають перед екологічною політикою (табл. 2.2). Основними причинами, що обумовлюють її необхідність у сучасному суспільстві, є взаємозалежність і взаємодоповнюваність екологічної та економічної складових політики; транскордонний вплив екологічних процесів і стрімке зростання обсягів споживання (за даними продовольчої та сільськогосподарської організації ООН⁹³, збільшиться попит на продукти харчування, корми для тварин і різноманітні волокна зросте до 2050 р. на 70%), зазначене потребує відповідної реакції для нівелювання негативних наслідків цих процесів.

Можна стверджувати, що в нинішньому світі (за теперішнього рівня споживання, використання ресурсів, кількості населення тощо) довготривале економічне зростання не можливе в умовах нехтування соціальними та екологічними факторами. Економічно успішні країни демонструють тенденцію підвищення рівня сталості (див. табл. 2.1), тобто ті держави, що прагнуть бути такими ж, протягом тривалого часу повинні підходити до розвитку з позицій сталості.

Таблиця 2.2

Виклики екологічної політики. Масштаб та розповсюдженість*

Характеристика	Специфічні ознаки	Масштаб / розповсюдженість	Систематичність
Загальний опис	Лінійне сприйняття причинно-наслідкового ефекту, орієнтація на локальні проблеми	Кумулятивний підхід, використання розрізнених джерел, орієнтація на регіон	Системний підхід, використання пов'язаних джерел, орієнтація на глобальні проблеми
Часові межі	1970 – 1980 рр. до теперішнього часу	1980 – 1990 рр. до теперішнього часу	1990 – 2000 рр. до теперішнього часу
Основні питання проблеми	Збереження лісів, кислотні дощі, міські стічні води	Викиди від пересувних джерел, евтрофікація	Зміна клімату, втрата біорізноманіття
Превалючий тип політики	Цілеорієнтована, вузько спрямовані інструменти	Інтеграційна, підвищення обізнаності громадськості	Когерентна, системний підхід

*Джерело: [94]

⁹¹ Global growth is in slow mode, but a recession seems unlikely // Global Economic Outlook 2016 [On-line resource] – Retrieved from: <https://www.conference-board.org/data/globaloutlook>

⁹² WildAid releases 'Hairy Nose', a bizarre ad to combat air pollution in China // The Guardian [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.theguardian.com/environment/video/2016/feb/29/wildaid-releases-hairy-nose-a-bizarre-ad-to-combat-air-pollution-in-china-video> ; China's 'leftover women', unmarried at 27 // BBC news [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/magazine-21320560>

⁹³ World agriculture towards 2030/2050. The 2012 Revision // ESA Working Paper [Online resource]. 2012. - N. 12 -03 – Retrieved from : <http://www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf>

⁹⁴ The changing context of European environmental policy [Online Resource] – Retrieved from : <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/1-changingcontext>

Міжнародний контекст. У Порядку денному для сталого розвитку на період до 2030 р. – «Перетворення нашого світу»⁹⁵ – викладено план дій для людства та планети, які узагальнено у 17 цілях та 169 завданнях. Він спрямований на зміцнення миру за умов свободи для всіх та є продовженням роботи, яка розпочата в рамках Декларації тисячоліття, але не завершена за низкою цілей. Запропоновані цілі носять комплексний і цілісний характер та мають забезпечувати збалансованість усіх компонентів сталого розвитку – економічного, соціального та екологічного. Цілі розвитку у Порядку денному визначають такі:

1. Повсюдна ліквідація бідності у всіх її формах
2. Ліквідація голоду, забезпечення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства.
3. Забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці.
4. Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти, заохочення навчання протягом усього життя для всіх.
5. Забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей жінок та дівчаток.
6. Забезпечення наявності й раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх.
7. Забезпечення загального доступу до недорогих, надійних, сталих і сучасних джерел енергії.
8. Сприяння поступальному, всеохоплюючому сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній роботі для всіх.
9. Створення сталої інфраструктури, сприяння всеосяжній і сталій індустріалізації та інноваціям.
10. Скорочення нерівності всередині країн і між державами.
11. Забезпечення відкритості, безпеки, життєвої та екологічної стійкості міст і населених пунктів.
12. Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва.
13. Вжиття термінових заходів по боротьбі зі зміною клімату і його наслідками.
14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку.
15. Захист і відновлення екосистем суші, сприяння їх раціональному використанню, ефективне лісокористування, боротьба з опустеленням, припинення процесу деградації земель і втрати біорізноманіття.
16. Сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх, і створення ефективних, підзвітних і заснованих на широкій участі інституцій та установ на всіх рівнях.

⁹⁵ Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development / United Nations General Assembly - Reached at: <http://www.unfpa.org/resources/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development#sthash.zfJpFZyI.dpuf>

17. Зміцнення засобів здійснення та активізація роботи в рамках Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку.

Виокремлено глобальний, регіональний (макрорегіональний) і національний рівень імплементації цілей.

На національному рівні реалізація Порядку денного передбачає розробку національних програм із амбітними цілями, що охоплюють всі аспекти аналогічного глобального документа і проведення регулярного та всеохоплюючого моніторингу прогресу на національному та субнаціональному рівнях. Цілі повинні враховувати інтереси корінних народів, громадянського суспільства, приватного сектору та інших зацікавлених сторін. Наголошується на тому, що ініціаторами розробки таких стратегічних пріоритетів та моніторингу їх досягнення повинні бути власне країни, як зацікавлені сторони.

На рівні регіонів передбачається співпраця регіональних та субрегіональних комісій для корегування й адміністрування процесів забезпечення сталого розвитку на основі проведення національних оглядів (моніторингу) та сприяння створенню глобальних щодо виконання положень Порядку денного.

Глобальний рівень є найбільш загальним та узагальнюючим і потребує максимальних зусиль з кооперації та комунікацій, обміну досвідом, його систематизації та узагальнення, інформаційного обміну. На ньому можливо здійснювати політичне та методичне керівництво та формулювати рекомендації для підвищення ефективності на регіональному та національному рівнях.

Отже, виділяють такі *рівні екологічної політики*: глобальний (макрорівень), регіональний, національний, субнаціональний (локальний). Останній має узгоджуватись із пріоритетами розвитку Європейського Співтовариства згідно зі стратегією 2020⁹⁶: інтелектуальне зростання (smart growth) – розвиток економіки, оснований на знаннях та інноваціях; сталий розвиток (sustainable growth) – найощадливіше використання ресурсів, зелені технології як основа конкурентоспроможності економік; інклюзивне зростання (inclusive growth) – розвиток економіки на основі високої зайнятості населення, поєднання соціального, економічного й територіального вимірів зростання. Зазначене передбачає формування загального уявлення про розвиток, що слід закріпити в стратегіях та узгодити з інтересами громад, тобто реалізацію екологічної політики на всіх рівнях.

Економічний контекст. Екологічна політика не може розглядатись окремо від економічного підґрунтя, адже, з одного боку, охорона та відновлення довкілля неразривно пов'язані з економічною спроможністю держави їх забезпечити, а з іншого – економічне зростання країни також ґрунтується на використанні природних ресурсів. Показовими є порівняння частин рентних платежів у ВВП України, Європейського Співтовариства та

⁹⁶ EUROPA 2020: Europe strategy for smart, sustainable and inclusive growth. [On-line resource] – Retrieved from: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

світі (рис. 2.1).

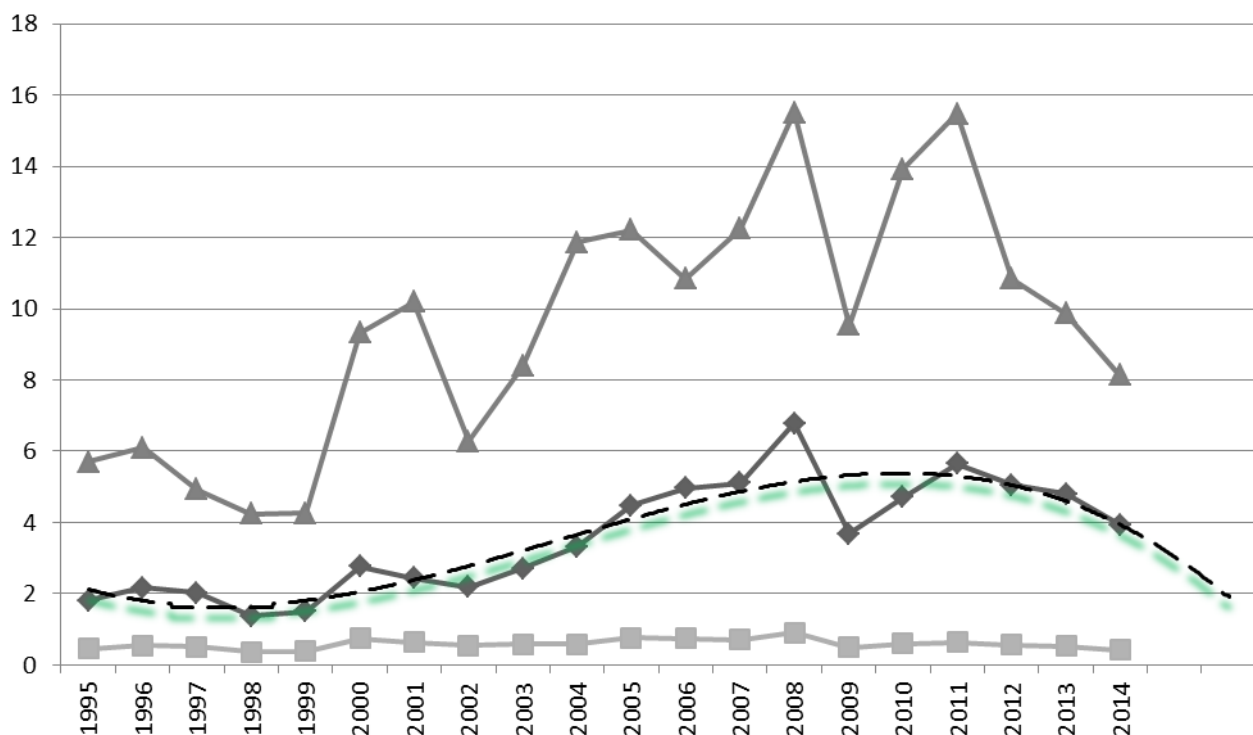


Рис. 2.1 Частина рентних надходжень від використання природних ресурсів у ВВП, %⁹⁷:

◆ Світ ■ ЄС ▲ Україна - - - Поліноміальна (Світ)

Загальні тренди зростання та падіння частки платежів збігаються, але чітко простежується ресурсна залежність економіки України, де 2008 р. частка рентних платежів сягла 15,5 % ВВП. Зниження цього показника свідчить не стільки і не тільки про деградацію природних ресурсів, а зменшення їх ролі у формуванні ВВП як у світі, так й Україні (рис. 2.1).

Наразі Україна залишається індустріально-аграрною державою. Хоча внесок промисловості та сільського господарства у валовий продукт зменшився з 58 до 36% (1995 – 2013 рр.) однак залишився на 5-7% вищим від світового і 10% – європейського. Також тривожною є тенденція зростання частки цих галузей в економіці України протягом 2013 – 2016 рр. з 36 до 40%, що свідчить про посилення навантаження на природні ресурси (за рахунок агропромислового комплексу, зокрема стрімкого розвитку агрохолдингів⁹⁸). Водночас вплив на навколишнє природне середовище, пов'язаний із розвитком нематеріальної сфери, є недостатньо вивченим.

Отже, тенденція зменшення частки рентних платежів у ВВП свідчить про поступовий перехід світу на інший рівень використання природних ресурсів, забезпечення економічного зростання та благополуччя населення. Підтвердженням цього є зміна співвідношення складових ВВП (див. рис. 2.2)

⁹⁷ Оцінки, отримані за методикою, викладеною у книзі The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium [jn-line resource] - World Bank, 2011. – Retrieved from: <http://siteresources.worldbank.org/ENVIRONMENT/Resources/ChangingWealthNations.pdf>

⁹⁸ Инфографика: Как агрохолдинги поделили Украину / Lira.net [On-line resource] – Retrieved from: http://www.liga.net/infografica/302143_kak-agroholdingi-podelili-ukrainu.htm

та дискусії щодо доцільності використання власне ВВП як показника успішності країни⁹⁹ через його однобічність і неможливість урахувати експлуатацію людських ресурсів, безробіття, виснаження природних ресурсів, знищення довкілля тощо, які є базисом для подальшого розвитку; а також оприлюднені результати досліджень щодо можливості використання інших підходів до оцінки успішності держав¹⁰⁰. Одними з них є запропоновані Фондацією нової економіки (The New Economics Foundation) індикатори національного успіху¹⁰¹: можливість працевлаштування, добробут, стан довкілля, чесність (рівність), що може бути виміряна як розрив між доходами в суспільстві, здоров'я (якість медичного обслуговування).

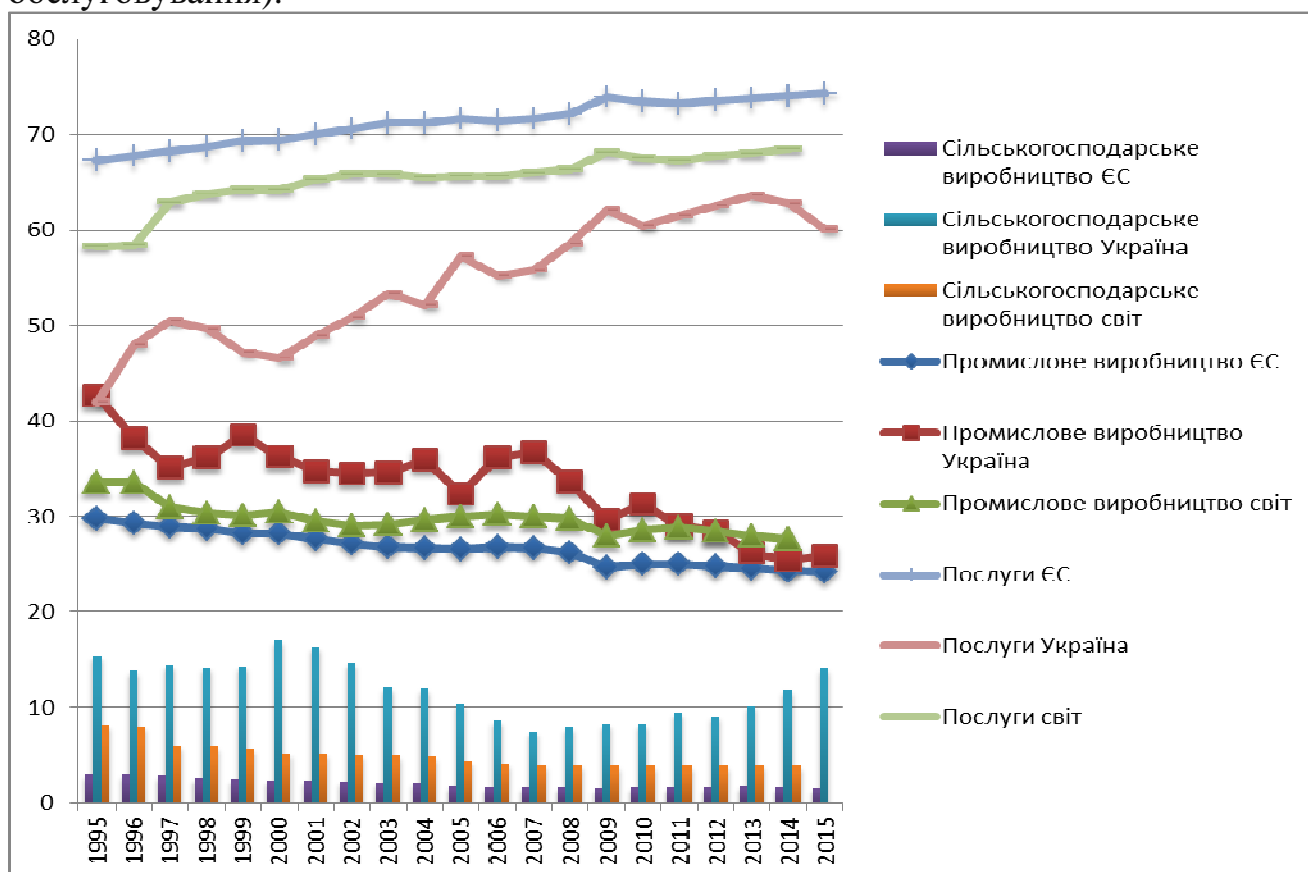


Рисунок 2.2 Частка промисловості, сільського господарства та сфери нематеріального виробництва у ВВП, по роках (%)

⁹⁹ Stiglitz J. The great GDP swindle // The Guardian [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/sep/13/economics-economic-growth-and-recession-global-economy>; Beyond GDP: Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations // European Commission [On-line resource] – Retrieved from: http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/key_quotes_en.html; Let's ditch the economy of the 1% and replace it with a human economy // World Economic Forum [On-line resource] – Retrieved from: https://www.weforum.org/agenda/2016/04/let-s-ditch-the-economy-of-the-1-and-replace-it-with-a-human-economy?utm_content=buffer5217&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer

¹⁰⁰ ECLAC. Structural Change for Equity: An Integrated Approach to Development - Santiago, 2012 – 158 p; Structural Change For Equality: An Integrated Approach To Development, Thirty-Fourth Session Of ECLAC, 27-31 August (San Salvador: ECLAC, 2012; Islam R. The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis - Geneva: International Labor Organization, 2004 – 110 p.

¹⁰¹ детальніше Жарова Л.В. Переосмислення сталого розвитку як підґрунтя розбудови держави та подолання кризових явищ / Жарова Л.В. // Сталій розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2016. [монографія] – Черкаси: Чебаненко Ю., 2016. – С. 126-137

Переосмислення факторів успішності країни обумовлює також необхідність перегляду загального набору механізмів / інструментів екологічної політики. У документах ООН¹⁰² уже кілька років поспіль пропонується оновлений підхід, згідно з яким виділяються регуляторні, економічні, інформаційні та поведінкові інструменти.

Регуляторні включають набір норм і правил, що стосуються обмежень на викиди та скиди, вимог до виробничих процесів, будівельних норм, стандартів якості продукції тощо. З їх допомогою визначають, які продукти, послуги, речовини та методи виробництва є дозволеними.

Економічні інструменти також є широкоживаними. До них належить система платежів, субсидій та податків, схеми торгівлі викидами; видача дозволу на викиди та скиди; субсидування впровадження чистих («зелених») технологій тощо. Їх використання може істотно вплинути на ринкові умови ведення бізнесу, привабливість модернізації та оновлення («озеленення») виробництва та споживання. Застосування стимулюючих економічних інструментів може створити умови для розвитку малого та середнього бізнесу на основах сталого розвитку. Окремі з них є недооціненими у світовій практиці, зокрема прискорена амортизація для стимулювання «зеленого» виробництва¹⁰³.

Регуляторні та економічні інструменти впливають здебільшого на пропозицію, тобто виробництво, інформаційні та поведінкові – на попит, або споживачів. Використовуючи всі інструменти, можна комплексно впливати на ринок.

Інформаційні інструменти включають маркування, посібники для споживачів, споживчі та просвітницькі кампанії, веб-сайти і портали, освіту зі сталого споживання та виробництва, навчальні семінари широкої спрямованості (для підприємців, урядовців, неурядових організацій тощо). Вони формують більш стале споживання та нові вимоги до товарів і послуг, що стимулюватимуть зміни у виробництві.

Розвиток інформаційних інструментів передбачає доступ до інформації, її актуальність, коректність і безперервність (можливість отримати та порівняти інформацію за певний проміжок часу). У доповіді ООН зі сталого розвитку пропонується запровадження інструментів для підвищення корпоративної обізнаності та відповідальності:

– звіт про корпоративну сталість (Corporate Sustainability Reporting) як елемент нефінансової звітності перед суспільством з метою підвищення прозорості діяльності підприємства;

– звіт про сталість продуктів та послуг (Product sustainability information), який міститиме інформацію щодо екологічного та соціального

¹⁰² Global sustainable development report.. – UN, 2015. – [On-line resource] – Retrieved from: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1758GSDR%202015%20Advance%20Unedited%20Version.pdf> ; Sustainable Consumption And Production - A Handbook For Policy Makers, Switch Asia Publication – Nairobi: UNEP, 2013

¹⁰³ Жарова Л.В. Прискорена амортизація: перспективи стимулювання «зеленого» виробництва / Л.В. Жарова, Н.В. Єремєєва // Друга міжнародна науково-практична конференція «Україна – ЄС. Сучасні технології, економіка та право» 19 - 23 квітня 2016 року. Словацька республіка – Польща – С.133-136

впливу підприємства і його продукцію, а також життєвого циклу продукції, стимулюючи врахування наслідків її виробництва і споживання за межами конкретної корпорації протягом усього життєвого ланцюга.

Поведінкові інструменти опосередковано впливають на поведінку людей та формують систему «поштовхів» (nurges) до більш сталого споживання. Наразі їх використання для підвищення ефективності політики держави та спрощення комунікацій на рівні суспільство-держави набуває все більшої популярності. Піонерним досвідом слід вважати створення при уряді Великобританії Інсайдерської біхевіористської команди (The Behavioural Insights Team)¹⁰⁴, мета якої – підвищення рентабельності державних послуг та спрощення їх використання громадянами, поліпшення результатів діяльності завдяки орієнтації на моделі людської поведінки, формування переконання в тому, що окремі вчинки є кращим вибором для споживача. Основою застосування поведінкових інструментів є перевхід рішень, що приймаються споживачем, із так званих рефлекторних до автоматичних за допомогою системи поштовхів¹⁰⁵. Останні приймаються швидко, без додаткових зусиль на основі попереднього досвіду. Формування позитивного досвіду чи відповідного інформаційного поля дає змогу підштовхнути споживача до більш сталих рішень. Досвід запровадження поведінкових інструментів¹⁰⁶ загалом є позитивним хоча і розрізненим.

Дослідження з використання поведінкових інструментів мають негативні наслідки – спробу маніпулювання споживачами для різноманітних цілей. Саме тому сталий розвиток та ефективне використання інструментів його досягнення повинно ґрунтуватись на використанні двох наборів інструментів (економічних та регуляторних з одного боку та інформаційних і поведінкових – з іншого), а також на балансі при застосуванні в середині кожного набору. Це пов'язано з тим, що доступ до інформації виключає маніпулювання через використання поведінкових інструментів.

Прикладом позитивного використання поведінкових моделей в Україні можна вважати акцію проти споживання російських товарів, яка потім трансформувалась у підтримку українського виробника та запровадження моди на українські товари та послуги. Наразі при купівлі товарів багато споживачів приділяють увагу країні-виробнику та місту розміщення виробничих потужностей. Вибір країни-виробника товарів трансформувався у багатьох випадках у так звану автоматичну поведінку.

Територіальний контекст. Територіальний розвиток ЄС розглядається як національна політика, що забезпечуватиме зв'язок між політично

¹⁰⁴ The Behavioural Insights Team [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

¹⁰⁵ Thaler R. Sunstein C. Nudge [On-line resource] – Retrieved from: https://ethicslab.georgetown.edu/studio/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Richard_H._Thaler_Cass_R._Sunstein_Nudge_Impro_BookFi.org_.pdf

¹⁰⁶ Global Agenda Council on Behaviour // World Economic Forum [On-line resource] – Retrieved from: <https://www.weforum.org/communities/global-agenda-council-on-behaviour/> ; Making the change: Behavioural factors in person- and community-centred approaches for health and wellbeing [On-line resource] – Retrieved from: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/making_the_change.pdf

керованою децентралізацією та розвитком¹⁰⁷. Сприйняття його як просторового комплексного розвитку конкретної території, що було досі¹⁰⁸, ігнорує комплекс економічних і соціальних взаємозв'язків різних рівнів, спричиняючи до спотворення масштабів і можливостей координації процесів з боку місцевої влади. Таке сприйняття концентрується на локальних (територіальних) перспективах, нехтуючи різністю зацікавлених сторін і різноманітністю зацікавлених та впливових, що спрощує розуміння територіального розвитку. Зараз в Україні та ЄС відбувається переосмислення власне територіального розвитку та його стратегічного і програмного забезпечення. У рамках проекту «Територіальний підхід до локального розвитку» (Territorial Approach to Local Development), розпочатого за підтримки Європейської комісії у 2016 р., пропонується визначати його як ендегенний (внутрішньоорієнтований)¹⁰⁹ і просторово-інтегрований розвиток, що забезпечує систему важелів та противаг для співробітництва і взаємодії всіх учасників на різних рівнях, а створює також додаткову вартість на регіональному та національному рівнях. Отже, оновлення сприйняття територіального розвитку потребує просторово-скоординованого розвитку на місцевому рівні, що посилює взаємодію суб'єктів, які діють у різних масштабах і потребують неоднакових підходів до планування й управління. Узагальнено можна виділити наступні ключові особливості територіального підходу до місцевого розвитку:

ендегенний характер, що передбачає розширення можливостей місцевих органів влади для охоплення найширшого кола місцевих учасників, мобілізації і використання власних ресурсів;

комплексність, зокрема для подолання галузевої фрагментації заходів і стратегій розвитку;

різноспрямованість, що потребує механізмів для комунікацій діалогу, переговорів і співпраці різних учасників на різних рівнях;

зростаючий характер (тобто за умови, що місцеві суб'єкти мають простір і потенціал для розробки власних ініціатив шляхом проведення раціональної політики децентралізації та мобілізації локальних ресурсів).

У зв'язку із зазначеним актуалізується питання рівневості екологічної політики, тобто її реалізації на різних рівнях.

¹⁰⁷ Romeo L. What is territorial development? // GREAT insights Magazine – 2015. – Volume 4, Issue 4. June/July – Retrieved from: <http://ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/>

¹⁰⁸ Implications for Territorial Development and Challenges for the Territorial Cohesion of the European Union / Ed. by Philipp Schmidt-Thomé and Stefan Greiving – Finland: Geological Survey of Finland (GTK), 2013. – 214 p.; Marcos Aurelio Saquet Territory, geographical indication and territorial development / Marcos Aurelio Saquet // Desenvolvimento Regional – 2016. – Vol. 6, №. 1 – P. 4-21; Jean-Christophe Dissart Tourism, Recreation and Regional Development: Perspectives from France and Abroad / Jean-Christophe Dissart, Jeoffrey Dehez – France: Routledge, 2016 – 284 p.; Henry Wai-chung Yeung Rethinking relational economic geography / Henry Wai-chung Yeung // Transactions of the Institute of British Geographers – 2005. – Volume 30, Issue 1 – P. 37–51.

¹⁰⁹ Connecting the Development Community [On-line resource] – Retrieved from: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>

2.2. Екологічна політика на рівні місцевого самоврядування в державах Європейського Союзу: досвід для України

Міністри довілля країн Західної, Східної Європи, США та нових незалежних держав на конференції «Довкілля для Європи», яка відбулася у 1993 року в Люцерні (Швейцарія), прийняли «Екологічну програму дій для Центральної та Східної Європи»¹¹⁰. В основу програми покладено принцип безпосереднього включення екологічних аспектів у процеси реформування економіки. Особливу увагу приділено екологічним проблемам місцевого рівня, що були визнані як пріоритетні. У цій програмі в загальному викладений багатоступеневий процес визначення національними урядами екологічних пріоритетів і здійснення заходів щодо запобігання забрудненню довкілля і збереженню природних ресурсів з метою поліпшення екологічної ситуації на місцевому рівні. У зв'язку з децентралізацією влади з 1993 року національні уряди багатьох країн Центральної Європи передали широке коло повноважень з охорони довкілля органам місцевого самоврядування. У результаті відповідальність за водопостачання і каналізацію, теплозабезпечення, збирання, вивезення та переробку сміття, догляд за зеленим господарством, планування землекористування покладено на місцеві органи влади. Крім того, упроваджені нові механізми та інструменти екологічної політики на рівні місцевого самоврядування, наприклад, місцеві екологічні програми (МЕП).

Україна приєдналась до процесу «Довкілля для Європи», провідною ідеєю якого є інтеграція екологічної політики з політикою державного управління, у тому числі на місцевому рівні. Наша держава має будувати економічну систему природокористування, що відповідає цілям, вимогам, правилам, принципам, стандартам екологічної політики ЄС, ось чому важливу роль у цьому має досвід МЕП. Крім того, МЕП дедалі частіше використовується у процесі підготовки країн для вступу до Європейського Союзу як інструмент узгодження їх екологічних вимог. Органи місцевої влади зобов'язані забезпечувати відповідність параметрів якості повітря та води, менеджмент відходів нормам ЄС. Це потребує будівництва або модернізації систем водоочищення та переробки відходів, а також удосконалення систем енергопостачання. В умовах обмеженого фінансування громадам необхідно визначати екологічні пріоритети свого розвитку. Таким чином, МЕП відкривають великі перспективи для надання допомоги при розв'язанні місцевих екологічних проблем. Програми екологічної політики на рівні місцевого самоврядування включають¹¹¹:

-формування розуміння громадою свого майбутнього;

¹¹⁰ Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, March 1993. Environment for Europe, Lucerne, Switzerland.

¹¹¹ Посібник з впровадження місцевих екологічних програм дій у Центральній і Східній Європі. І-т сталих спільнот, РЕЦ, Угорщина, 2002. – 214 с.

- оцінку стану довкілля;
- визначення пріоритетів;
- розробку оптимальних шляхів розв'язання найбільш нагальних проблем;
- упровадження заходів щодо оптимізації стану довкілля та покращення здоров'я населення.

Керівництво МЕР здійснює група зацікавлених сторін, до складу якої входять представники всіх найважливіших організацій і установ місцевої громади, у тому числі органів влади, державних установ і відомств, бізнес-структур, НГО, академічних та наукових інститутів.

Члени групи спільними зусиллями досягають консенсусу щодо першочергових завдань і заходів для розв'язання місцевих екологічних проблем, які зводяться в екологічний план дій (ЕРД), котрий є робочим документом громади для майбутніх екологічних інвестицій.

Рекомендації ЕРД закріплюються постановами муніципальної ради та інших організацій-виконавців. У цілому в європейських країнах завданнями МЕР є такі:

- 1) поліпшити екологічну ситуацію на території громади завдяки впровадженню економічно ефективних стратегічних заходів;
- 2) виявляти, оцінювати та визначати екологічні пріоритети, які потребують, відповідно до місцевих потреб та наукових даних, негайного вирішення;
- 3) підвищувати потенціал місцевих органів влади щодо розробки та впровадження екологічних програм, у тому числі здатності залучати кошти національних і міжнародних організацій та окремих спонсорів;
- 4) підвищувати обізнаність широкого кола громадськості щодо екологічних проблем громади, а також забезпечити громадську підтримку планових заходів та екологічних інвестицій;
- 5) здійснювати розробку місцевих екологічних планів дій з переліком конкретних заходів щодо розв'язання екологічних проблем;
- 6) дотримуватись у процесі розробки ЕРД національних регулятивних норм згідно з чинними загальнодержавними вимогами.

Європейський досвід засвідчить, що порядок розробки місцевих екологічних програм повинен регламентуватися місцевими органами влади.

У більшості країн Центральної Європи органам місцевої влади в законодавчому порядку надано нові широкі повноваження щодо вирішення екологічних проблем, зокрема¹¹²:

- управління твердими відходами;
- контроль за переробкою та утилізацією небезпечних речовин на власній території;
- забезпечення водопостачання в достатніх обсягах;
- управління стічними водами;

¹¹² Посібник з впровадження місцевих екологічних програм дій у Центральній і Східній Європі. І-т сталих спільнот, РЕЦ, Угорщина, 2002. – 214 с.

- охорона і догляд за зеленими насадженнями;
- планування і контроль землекористування;
- екологічна просвіта населення;
- контроль за забрудненням повітря відпрацьованими газами автотранспорту та викидами місцевих джерел опалення.

Новий акцент вирішення екологічних питань полягає у визнанні того, що місцева влада та громадяни найкраще розуміють власні проблеми, труднощі і потреби, тому децентралізація процесу ухвалення рішень дає змогу пристосувати до них необхідні екологічні заходи. Громади всього світу, у тому числі центральної Європи, поступово сприймають новий спосіб мислення щодо власного майбутнього та дієвості впливу на нього. Вони надзвичайно зацікавлені в нових підходах до свого розвитку і водночас прагнуть, зберігаючи довкілля, послабити тягар злиднів і хвороб, поліпшити якість життя та створити сильну й життєздатну місцеву економіку. Як відповідь на ці прагнення виникла концепція сталого місцевого розвитку, що включала завдання зміцнення економіки громади з урахуванням спроможності природного середовища нормально функціонувати і підтримувати життєдіяльність людини. Згідно з визначенням Міжнародної ради місцевих екологічних ініціатив (International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI)¹¹³, сталий місцевий розвиток забезпечує елементарні екологічні, соціальні та економічні умови проживання для всіх мешканців громади, не створюючи загрози життєздатності природних, техногенних і соціальних систем.

Потужним стимулом для концепції сталого місцевого розвитку стало ухвалення 1992 року Порядку денного на XXI століття — плану практичних заходів щодо забезпечення сталого розвитку, що передбачає, зокрема, розроблення органами місцевого самоврядування всіх країн в тісній співпраці зі своїми громадянами власного «Місцевого порядку денного на XXI століття (МПД-XXI)». З цією метою органам місцевої влади рекомендовано:

- цікавитися потребами і бажаннями своїх громадян, а також місцевих, громадських, міських, ділових і промислових кіл та їхніми пропозиціями щодо розв'язання назрілих проблем;

- накопичувати інформацію, необхідну для розробки оптимальних шляхів реалізації цих пропозицій, здійснюючи належні політичні заходи, ухвалюючи закони та нормативні акти для забезпечення сталого розвитку своїх громад;

- розробляти місцеві плани дій сталого розвитку в тісній співпраці зі своїми громадянами.¹¹⁴

Зазначимо, що багато міст і сільських громад у всьому світі впроваджують свої місцеві програми дій, прагнучи до забезпечення сталого місцевого розвитку. До громад сталого розвитку, або сталих громад,

¹¹³ International Council for Local Environmental Initiatives, 2000, Toronto, Ontario, Canada.

¹¹⁴ The Local Agenda 21 Planning Guide, 1996. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, Canada.

належать ті, в яких високо цінується безпечна екосистема, ефективно використовуються ресурси, а також здійснюється активний пошук шляхів збереження та зміцнення місцевої економіки. У таких громадах сформоване розуміння свого майбутнього, яке увібрало погляди всіх ключових секторів місцевого рівня, у тому числі ділових кіл, громадських організацій, малозабезпечених верств населення, екологічних груп, урядових установ, та активно ними підтримуються.

Згідно з визначенням Concern, Inc.: “Громада сталого розвитку дбайливо використовує свої ресурси для задоволення повсякденних потреб, водночас дбаючи про збереження достатніх резервів для майбутніх поколінь. Вона прагне поліпшувати якість життя й охорони здоров'я всіх своїх мешканців, неухильно обмежуючи обсяги відходів, запобігаючи забрудненню довкілля і сприяючи розумному використанню та розвитку місцевих ресурсів задля пожвавлення місцевої економіки”.¹¹⁵

Таким чином, діяльність громад сталого розвитку ґрунтується на екологічних пріоритетах, які реалізуються через місцеві екологічні програми (МЕП), що є важливим вихідним пунктом громад до сталого розвитку і гармонізації життєдіяльності. Вони дають змогу ретельно проаналізувати й розв'язати найважливіші екологічні проблеми, котрі негативно впливають на здоров'я людей і екосистеми. Ці програми спрямовані передусім на мінімізацію обсягів відходів та забруднення довкілля, ефективне використання природних ресурсів, здійснення природоохоронних заходів, забезпечення відновлення місцевого природного потенціалу (водних, земельних ресурсів тощо). Особлива увага в МЕП приділяється задоволенню екологічних потреб з обов'язковим урахуванням здатності природного середовища нормально функціонувати і відновлюватись. Як МЕП, так і МПД- XXI передбачають неодмінну участь широкого кола зацікавлених сторін у процесі планування. Спільним компонентом цих програм також є визначення ключових проблем громади та розробка планів їх вирішення. Хоча програми МПД - XXI, як уже зазначалося, охоплюють усі елементи громади сталого розвитку, МЕП зосереджуються переважно на суто екологічних проблемах. Для громад, які тільки розмірковують про можливість переходу до гармонізації життєдіяльності, спроба взятися за розв'язання відразу всіх завдань може виявитися нездоланною, тому починати їм потрібно саме з місцевих екологічних програм.

Досить широке коло управлінських повноважень, що стосуються екологічної сфери, повинні відійти до компетенції органів місцевого самоврядування згідно з керівними принципами сталого просторового розвитку Європейського континенту (Ганновер, 2000 р.). У перспективі має зрости роль органів місцевого самоврядування у здійсненні управління в екологічній сфері завдяки реформі цього сектору, якою передбачається суттєве розширення повноважень місцевої влади.

¹¹⁵ Environmental Planning for Small Communities, 1994. US Environmental Protection Agency, Washington, DC, USA.

Крім того, формування екологічної політики на місцевому рівні є першим кроком у процесі створення системи екологічного менеджменту (СЕМ). Вимоги до екологічної політики наведені в Постанові ЄС EMAS III і міжнародному стандарті для систем екологічного менеджменту ISO 14001. Заслуговує на увагу передовий досвід європейських громад щодо розробки та запровадження місцевої екологічної політики у межах системи муніципального екологічного менеджменту (СМЕМ).¹¹⁶

Муніципальна екологічна політика і відповідна програма є складовими системи екологічного менеджменту, яка розробляється й реалізується за участю органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади із залученням громадськості. Таку політику, як і всю систему муніципального екологічного менеджменту, слід розробляти за принципом послідовного вдосконалення, тобто вона повинна орієнтуватися на досягнення кращих показників екологічної діяльності та поетапне наближення до поставленої мети, вибір реальних цілей і визначення конкретного часу їх досягнення. Можна виділити вісім основних етапів розробки екологічної політики громади:

- визначення необхідного підходу до формування політики;
- виявлення зацікавлених сторін;
- досягнення прихильності вищого керівництва;
- визначення змісту документа, що передбачає:
 - планування процесу розроблення екологічної політики робочою групою;
 - складання переліку цілей, сфер інтересів і напрямів діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища;
 - розроблення проекту екологічної політики;
 - проведення консультацій із зацікавленими сторонами;
 - внесення змін, поправок і надання остаточного проекту екологічної політики вищому керівництву для ознайомлення та ухвалення рішення про її прийняття;
 - оприлюднення змісту документа;
 - реалізація місцевої екологічної політики.

Стосовно підходів до розробки місцевої екологічної політики, то найефективнішими з них можна вважати:

- використання найкращих прикладів її формування (згідно з EMAS/ISO 14001) як основи для власної політики;
- проведення робочого семінару органами місцевого самоврядування для зацікавлених сторін з метою виявлення ключових питань та екологічних пріоритетів і подальшого врахування їх в екологічній політиці;
- включення вимог EMAS/ISO 14001 щодо розробки екологічної політики у відповідну політику громади.

¹¹⁶ Eco-management and Audit Scheme. Toolkit for Local Authorities// Prepared for the European Commission by Global to Local Ltd., 2004. – P.17-25.

У процесі вивчення досвіду місцевих громад країн-членів ЄС стосовно формування екологічної політики та обговорення ключових питань членами робочої групи й іншими зацікавленими працівниками органу місцевого самоврядування створюються умови для розуміння внутрішніх проблем, з якими доведеться зіткнутися при запровадженні СМЕМ, а також для визначення кола питань, вирішити які простіше на початкових етапах. Огляд і аналіз екологічних політик інших громад та муніципалітетів можуть бути корисними, але їх не слід просто скопіювати, адже конкретна політика має відображати індивідуальні особливості органу місцевого самоврядування. Наступне завдання полягає у визначенні кола осіб, які повинні брати участь у розробці екологічної політики, а саме:

- вище керівництво органів місцевого самоврядування, яке відіграє ключову роль в успішній реалізації СМЕМ;

- певне коло службовців, переважно інженерно-технічні працівники, які братимуть активну участь у впровадженні екологічної політики і СМЕМ;

- фахівці у сфері екологічного менеджменту, координатори реалізації «Місцевого порядку денного на XXI століття» та інші особи, котрі можуть допомогти у підтримці СМЕМ та поліпшенні екологічних результатів діяльності організації;

- представники політичних партій на місцевому рівні, які забезпечать політичну підтримку і сприяння підвищенню рівня інформованості щодо питань екологічного менеджменту у процесі прийняття політичних рішень.

Органи місцевого самоврядування займаються вирішенням різних питань організаційного, політичного, економічного, соціального, екологічного та іншого характеру. У зв'язку з цим важливо забезпечити пріоритетність екологічних завдань і отримати підтримку СМЕМ з боку вищого керівництва.

На третьому етапі слід акцентувати увагу на прихильності керівництва до ідеї розроблення муніципальної екологічної політики. Цього можна досягти, заручившись підтримкою голови громади чи іншої високопосадової особи в муніципалітеті та поширивши екологічну політику із зазначенням цієї підтримки серед інших представників вищого керівництва органу місцевого самоврядування. Не зайвими будуть присутність вищого керівництва на семінарах та обговореннях питань, пов'язаних із формуванням екологічної політики, Хоча EMAS містить основні вимоги до змісту екологічної політики, проте дуже важливо, щоб вона дійсно відображала характер, структуру і пріоритети місцевої влади. Тому четвертий крок передбачає ґрунтовний підхід до формування змісту екологічної політики, який би розкривав її сутність і важливість для громади. Екологічна політика є тим документом, на підставі якого оцінюють усю природоохоронну діяльність громади чи муніципалітету та який може викликати найбільшу зацікавленість з боку працівників органу місцевого самоврядування. Тому він має бути підготовлений належним чином відповідно до вимог EMAS та/чи ISO 14001 і схвалений працівниками й іншими зацікавленими сторонами.

У процесі розробки екологічної політики наступний етап передбачає складання переліку цілей, сфер інтересів і напрямів діяльності у галузі охорони навколишнього середовища в громаді з обов'язковим посиланням на офіційні документи, з яких взяті такі дані (із зазначенням їх назви, номера версії, дати створення). Важливими у цьому контексті можуть бути «Стратегія сталого розвитку громади» (якщо така розроблена), плани соціально-економічного розвитку, екологічний огляд муніципалітету тощо. Так, результати останнього відображають вплив муніципалітету на довкілля і стан його природоохоронної діяльності, їх використовують у процесі розробки як екологічної політики, так і екологічної програми громади чи муніципалітету. На підставі зібраної і проаналізованої інформації робоча група розробляє проект екологічної політики, в якому обов'язково має зазначатися, що ця політика відображає повною мірою характер і масштаб впливу на довкілля, особливості діяльності органу місцевого самоврядування і відповідає вимогам EMAS та/чи ISO 14001. У проекті екологічної політики, крім вказівки про підтримку вищим керівництвом цього документа слід внести обов'язкові положення щодо діяльності органу місцевого самоврядування в напрямі постійного покращення, попередження забруднення, відповідності чинному законодавству та іншим вимогам. Політика повинна бути чітко сформульованою, однозначною, стислою, написаною зрозумілою і доступною для широкого кола осіб мовою, мати вільний доступ для громадськості. Вона розробляється на довготерміновий період, має бути реалістичною і практично реалізованою, а також визначати межі екологічних цілей та завдань громади чи муніципалітету. Важливо, щоб зобов'язання, які містяться в екологічній політиці, обов'язково були виконуваними, реалістичними, досяжними, а також сприяти розвитку системи управління навколишнім природним середовищем. Рішення, які приймають у процесі її розробки, є принципово важливими для громади чи муніципалітету і враховують стратегічні пріоритети їх розвитку. Тому до розробки проекту політики рекомендується залучати, крім робочої групи СЕМ, представників вищого керівництва органу місцевого самоврядування. Необхідно, щоб екологічна політика враховувала виявлені у процесі попереднього екологічного аналізу екологічні аспекти і впливи (прямі й опосередковані), які стосуються таких напрямів діяльності громади чи муніципалітету, як:

- використання ресурсів (сировинних, енергетичних, водних, земельних ресурсів і атмосферного повітря);
- менеджмент твердих відходів;
- використання транспортної сфери;
- будівництво;
- сфера послуг;
- охорона здоров'я та екологічна безпека населення.¹¹⁷

¹¹⁷ Writing an environmental policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://euronet.uwe.ac.uk/emas/library/policy.htm>.

Органи місцевого самоврядування, розробляючи екологічну політику, повинні взяти на себе зобов'язання запровадити різноманітні компоненти та принципи LAEMAS (видозмінена версія Постанови Ради ЄС EMAS (1836/93), адаптовані до застосування органами місцевого самоврядування Великобританії) в екологічні огляди, програми, систему екологічного менеджменту тощо, серед яких найважливішими є:

- посилення відповідальності за довкілля серед працівників органу місцевого самоврядування всіх рівнів;

- попередня оцінка впливу на довкілля всіх нових видів діяльності, продуктів і процесів;

- оцінювання і перевірка впливів (особливо суттєвих) поточної діяльності органу місцевого самоврядування на довкілля;

- запровадження заходів щодо запобігання або ліквідації забруднення, а якщо неможливо, - скорочення викидів забруднюючих речовин і обсягу відходів до мінімуму та економія ресурсів з урахуванням можливості застосування більш чистих технологій;

- виконання комплексу робіт із запобігання аварійним викидам забруднюючих речовин чи емісії енергії;

- застосування процедур моніторингу для перевірки рівня дотримання екологічної політики;

- обґрунтування й оновлення процедур та дій, які слід здійснювати в разі виявлення фактів недотримання екологічної політики, екологічних цілей чи невиконання завдань;

- забезпечення співпраці з органами державної влади для створення й оновлення додаткових процедур з метою мінімізації впливів будь-яких аварійних викидів у довкілля;

- надання громадськості інформації про діяльність місцевої влади, яка необхідна для розуміння впливів на довкілля і забезпечення відкритого діалогу з цього приводу;

- розроблення рекомендацій для клієнтів щодо ідентифікації відповідних екологічних аспектів використання та утилізації продукції, що випускається в громаді;

До компетенції місцевої екологічної політики повинні також належати такі питання:

- оцінка, контроль і зниження рівня впливу діяльності на різні складові навколишнього природного середовища;

- енергетичний менеджмент, збереження енергетичних ресурсів;

- менеджмент, збереження і транспортування сировини та менеджмент водних ресурсів;

- утворення, транспортування, утилізація, повторне використання та розміщення відходів;

- оцінка, контроль і зниження рівня шуму в межах та поза межами громади;

- вибір нових виробничих процесів і зміна існуючих;

- планування перспективної продукції (дизайн, упакування, транспортування, використання та утилізація);

- запобігання й обмеження кількості екологічних катастроф;

- порядок дій у випадках екологічних аварій;

- забезпечення інформацією та підготовка кадрів з питань охорони навколишнього природного середовища;

- надання зацікавленим особам інформації з екологічних питань.

Зазвичай, документ про екологічну політику підписує перша особа в громаді. Остаточна її версія на рівні муніципалітету повинна бути документально оформлена, представлена у письмовому вигляді за підписом керівництва, із зазначенням дати набуття чинності. Після цього її доносять до працівників органу місцевого самоврядування, громадськості та інших зацікавлених сторін. Екологічну політику також має схвалити муніципальна рада й управлінський орган, оскільки вона реалізовуватиметься на всіх рівнях управління органу місцевого самоврядування.

Після оприлюднення екологічної політики настає етап її запровадження, який передбачає доведення основних положень до працівників та інших зацікавлених сторін, забезпечення достатнього рівня розуміння і безпосереднє втілення її цілей. Екологічну політику періодично перевіряють на предмет виконання зобов'язань, викладених у ній. Це гарантує, що документ є актуальним і придатним для використання у повсякденній діяльності місцевих органів самоврядування. Визначення на початкових етапах розробки екологічної політики механізмів, які забезпечуватимуть її постійне оновлення, матиме важливе значення для довготермінового успіху процесу запровадження СМЕМ. Серед вагомих чинників, які стимулюють її перегляд, можна виділити зміни в екологічному законодавстві, досягнення чи втрату актуальності поставлених у ній цілей, зміну можливостей організації, пропозиції від зацікавлених сторін, тощо.

Важливо підкреслити, що інтегрування системи екологічного менеджменту в системи управління громадою чи муніципалітетом та управлінські процедури може допомогти донести його цілі й завдання до всіх ланок організації, створити умови, за яких екологічний менеджмент не буде розглядатися самостійним інструментом, котрий жодним чином не стосується основної сфери діяльності органу місцевого самоврядування. Це інтегрування може відбуватися шляхом включення вимог екологічної політики громади чи муніципалітету або до політики сталого розвитку, Місцевий порядок денний на XXI ст., екологічні стратегії, інші пріоритетні напрями діяльності місцевих органів влади. Серед шляхів інтегрування екологічної політики в управлінські процедури доцільно виділити такі:

- прийняття наявних або посилення на відповідні процедури управління, які достатньою мірою спрямовані на екологічну діяльність;

- включення екологічних елементів в існуючі процедури;

- створення нових процедур, які відповідають наявній їх структурі.

Часто місцеві органи влади розробляють екологічну політику чи стратегію в межах своїх Місцевих порядків денних на XXI ст. Така політика

може бути легко адаптована до відповідних вимог EMAS. Таким чином, місцева екологічна політика є важливою складовою системи муніципального управління, тому її ефективна реалізація може забезпечити громаді чи муніципалітету вихід на шлях сталого розвитку. Дотримання послідовності етапів процесу розробки екологічної політики забезпечить її реалістичність, дієвість та ефективність і дасть змогу встановити правильні напрями і принципи природоохоронної діяльності на місцевому рівні.

2.3. Локальна екологічна політика Європейського Співтовариства як складова забезпечення сталого місцевого розвитку

Питання формування та реалізації державної екологічної політики на місцевому територіальному рівні є надзвичайно актуальними в умовах економічної кризи та проведення реформи з децентралізації управління. Система організації влади на місцевому рівні в Україні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, визначеним в Європейською Хартією місцевого самоврядування. Невиконання положень цього документа і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань, є суттєвою перешкодою на шляху інтеграції до Європейського Співтовариства. Зміст реформ організації територіального управління та місцевих інститутів влади полягає, зокрема, у забезпеченні сталого розвитку громад, але в Україні не сформована відповідна нормативна база.

Сучасна європейська екологічна політика базується на принципах систематичного і стратегічного підходу до сталого місцевого розвитку, який потребує глибоких структурних та управлінських реформ на низовому рівні. Такий розвиток передбачає наявність ефективних управлінських та інституціональних структур, якісних систем надання послуг громадянам, здорового природного середовища та життєздатної місцевої економіки. Стратегічний підхід до сталого місцевого розвитку передбачає такі способи мислення та діяльності, які забезпечують перехід:

- від розробки і виконання незмінного плану, що швидко втрачає актуальність, до оперування системою, яка легко адаптується та постійно вдосконалюється;
- від централізованого і контрольованого процесу прийняття рішень до децентралізованого планування розвитку, розподілу можливостей і результатів, співпраці та узгоджених дій;
- від спрямованості на конкретний продукт (проекти чи закони) до орієнтації на результат реалізації політики та якість процесів залучення й управління;
- від високозатратних проектів і залежності від зовнішньої допомоги до розвитку, що стимулюється зсередини та має власні джерела фінансування.

Важливим інструментом реалізації завдань сталого розвитку громади є місцеві стратегії сталого розвитку (МССР). Досвід Європейських країн

засвідчує їх високу ефективність за умови використання всеохоплюючого підходу до впровадження.¹¹⁸ Правильна МССР здатна не тільки стимулювати збалансований соціально-економічний розвиток громади, який урахує вимоги екологічного законодавства, але й зменшити регіональні диспропорції, що спричиняють гострі політичні проблеми, як це сталося в Україні. Потреба в МССР обумовлена низкою причин, зокрема:

- необхідністю комплексного погляду на місцевий розвиток;
- потребою в ефективному і результативному управлінні місцевими справами і ресурсами;
- розвитком процесів децентралізації на місцевому рівні;
- необхідністю визначення довготермінових цілей місцевого розвитку та їх узгодженістю з регіональними й національними пріоритетами;
- потребою в формуванні динамічних партнерських відносин на місцевому рівні.

Стратегія сталого місцевого розвитку являє собою комплекс узгоджених механізмів і процесів, що передбачають активну участь зацікавлених сторін у розробці загальної мети, цілей і завдань та у координації їх досягнення. Стратегія - це орієнтована на результат система, що поєднує мету, цілі й завдання, конкретні результати й індикатори їх досягнення, з одного боку, та методику узгодження соціальних, економічних й екологічних аспектів розвитку - з іншого. Стратегія повинна бути не одноразовою ініціативою, а безперервним процесом, що передбачає участь зацікавлених сторін в її укладанні, реалізації, моніторингу, аналізі та постійному вдосконаленні.

Ефективна стратегія сталого місцевого розвитку об'єднує спроможність влади, суспільства та приватного сектору сформулювати чітке уявлення про майбутнє громади, та шляхи його досягнення. Стратегія забезпечує інтеграцію різних підходів та можливості оптимального вибору там, де інтеграція неможлива. Як процес практичних інституціональних перетворень, переважно орієнтований на забезпечення стабільності й фінансової спроможності місцевої громади, стратегія все одно зосереджується на вирішенні пріоритетних завдань.

Залежно від обставин, стратегію сталого місцевого розвитку можна розглядати як систему, що включає такі складові:

- узгодженість національної та місцевої екологічної політики рівнях, зв'язки між її різними ієрархічними рівнями;
- спільне бачення громадою майбутнього та комплекс широким стратегічних завдань;
- набір механізмів для виконання цих завдань (система інформації, комунікаційні можливості, аналітичні процеси, міжнародні зобов'язання,

¹¹⁸ Планування місцевого сталого розвитку ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку, Київ, 2005.- 65 с.

узгоджені засоби інтегрування політики, бюджетного процесу, моніторингу та звітності);

- принципи і стандарти функціонування всіх залучених до стратегії сторін, запроваджені через законодавство, ринкові інструменти, тощо;
- органи, уповноважені координувати зазначені механізми;
- відповідні повноваження, делеговані на місцевий рівень органами влади вищого рівня.

Крім того, як довготерміновий стратегічний документ згідно міжнародних стандартів ССМР має стати органічною складовою законодавства з питань екологічної політики. Це сприяло б гармонізації Місцевих порядків денних XXI століття (МПД- XXI) з пріоритетними напрямками розвитку громади. Необхідно підкреслити, МПД - XXI є головним детермінантом у практиці місцевого планування сталого розвитку в світі. Ці документи визнані на міжнародному рівні та в сукупності, утворюють міжнародну систему дій з метою сталого розвитку. Місцеві громади в усьому світі отримали повноваження на розробку МПД- XXI за рішенням Конференції ООН з довкілля та розвитку 1992 року. Міжнародна рада з місцевих екологічних ініціатив (MPMEI (ICLEI)), діючи від імені муніципалітетів, внесла ці повноваження на затвердження конференції. В результаті до Глави 28 її заключного документа з довкілля та розвитку введено розділ про сталий місцевий розвиток.

Загально визнано, що ключовими передумовами підготовки і впровадження успішної ССМР є наявність хоча б мінімального місцевого потенціалу та базової економічної інфраструктури. Також важливими чинниками є:

- достатній адміністративний потенціал, що дає змогу ефективно делегувати повноваження органам місцевої влади;
- сприятлива законодавча і регуляторна база для ефективного децентралізованого місцевого розвитку та належного управління на рівні громад;
- необхідні економічні важелі та стимули, що забезпечують і підтримують життєздатність місцевої економіки і сталий розвиток загалом;
- застосування такого підходу до місцевого розвитку, який передбачає рівні права і партнерство всіх зацікавлених сторін;
- становлення ефективних координаційних механізмів для реалізації узгоджених пріоритетів.

Важливо, що ССМР не розглядається як абсолютно нова або відособлена ініціатива. Вона повинна базуватися на процесах планування на місцевому рівні (наприклад, місцевих планах дій, тощо) та сприяти їх поєднанню. Обов'язково враховується весь попередній досвід стратегічного планування у громаді, його сильні та слабкі сторони.

Процес роботи над ССМР складається з трьох чітко визначених етапів, кожний з яких включає низку завдань:

- **підготовка і планування** - створюються орган управління і робочі групи, що складаються з представників місцевої адміністрації, приватного сектору, громадських організацій та наукових установ; визначаються учасники та зацікавлені сторони, укладається графік розробки стратегії, проводиться інвентаризація наявних механізмів планування, розгортається рекламно-інформаційна компанія на підтримку стратегії, здійснюється пошук фінансових ресурсів на її реалізацію;

- **формування стратегії** - збір даних, надійний і точний аналіз ситуації, а саме: що включає визначення проблем і перешкод на шляху до сталого місцевого розвитку; проведення досліджень у тих галузях, де виявлено брак знань та інформації; обговорення та прийняття головних стратегічних рішень (на основі аналізу ситуації та SWOT аналізу) щодо пріоритетних цілей, завдань, очікуваних результатів та заходів для забезпечення сталого місцевого розвитку; укладання плану дій із зазначенням індикаторів, фінансових ресурсів та інституційних завдань;

- **упровадження, моніторинг та оцінювання** - реалізується внаслідок чіткої і цілеспрямованої діяльності робочих груп, професійного управління процесом з боку місцевої адміністрації та залучення провідних представників місцевої громади.

Першочерговим завданням є визначення ролі кожного учасника у процесі стратегічного планування та відносин між ними із залученням широкого кола представників (табл.2.3.)

Таблиця 2.3.

Основні учасники процесу розробки та впровадження стратегії сталого місцевого розвитку

Основні групи учасників	Партнери для співпраці із зацікавленими сторонами і робочими групами в процесі розробки стратегії сталого місцевого розвитку
Центральний уряд	<ul style="list-style-type: none"> • Галузеві міністерства; • Органи автономій на всіх рівнях; • Комітет чи комісія планування; • Комунальні служби; • Агенції з надання послуг; • Фінансові установи
Регіональні (обласні) органи влади	<ul style="list-style-type: none"> • Регіональні(обласні) ради; • Регіональні (обласні) органи виконавчої влади; • Регіональні профільні комітети
Органи місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> • Посадовці (мери, члени міських і районних рад); • Керівний склад та адміністративний персонал міських і районних рад
Приватний сектор	<ul style="list-style-type: none"> • Бізнес - асоціації, комерційні палати тощо; • Малі і середні підприємства, провідні компанії, бізнес-структури тощо;
Установи з надання соціальних послуг	<ul style="list-style-type: none"> • Соціальні служби (надавачі послуг); • Регіональні фінансові установи; • Банки тощо

та послуг державного управління	
Громадянське суспільство	<ul style="list-style-type: none"> • Наукові та дослідницькі установи; • Споживчі послуг (люди, які користуються послугами безпосередньо чи відчувають їх опосередкований вплив); • Організації житлового району; • Асоціації користувачів природних ресурсів (фермерів та с.-г. робітників, мисливців, рибалок, туроператорів); • Школи, асоціації вчителів та батьків; • Групи з недостатнім представництвом інтересів

Джерело: Планування місцевого сталого розвитку ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку, Київ, 2005, с.19.

Типовий розподіл ролей між учасниками процесу розробки та впровадження стратегій наступний (табл. 2.4.).

Таблиця 2.4.

Розподіл ролей між учасниками процесу розробки та впровадження стратегії сталого місцевого розвитку

Політики і лідери	Центральні міністерств, місцеві органи влади і державного управління	Приватний сектор	Громадянське суспільство, у тому числі групи захисту бідних і маргінальних верств	Донорські організації
Забезпечують загальне керівництво, законодавчу та інституційну базу	Забезпечують ресурсами, укладають регулярні норми і стандарти; створюють необхідні механізми та процедури; діють як посередники, узгоджуючи державну політику з місцевими потребами; відповідають за звітність, моніторинг, забезпечення і контроль якості; координують використання ресурсів	Забезпечує інвестиції у впровадження стратегії сталого місцевого розвитку	Забезпечує сталий розвиток на практиці; забезпечує діалог з громадськістю	Надають технічну допомогу і фінансову підтримку у процесі розробки та впровадження стратегії

Джерело: Планування місцевого сталого розвитку ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку, Київ, 2005, с.20.

Ключовим елементом ССМР є стратегічні завдання щодо її реалізації, до визначення яких необхідний диференційований підхід, що передбачає аналіз ситуації з урахуванням специфіки місцевих проблем. Таким чином, місцева екологічна політика розглядається як складова сталого місцевого розвитку (таблиця 2.5.).

Таблиця 2.5.

Завдання стратегії сталого місцевого розвитку

Напрямок розвитку	Завдання
<i>Економічний розвиток</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечити зростання місцевої економіки, обсяг виробництва і торгівлі, продуктивність й ефективність місцевих підприємств та виробників • Підвищити конкурентну спроможність та стимулювати розвиток приватного бізнесу, малих і середніх підприємств • Залучити до місцевого розвитку вітчизняних та іноземних інвесторів • Підвищити рівень зайнятості та прискорити зміни у структурі зайнятості на місцевому рівні • Удосконалити місцеву інфраструктуру
<i>Соціальний розвиток</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Сформувати місцеву соціальну сферу • Покращити якість державних послуг населенню в галузях освіти, культури, транспорту тощо • Підвищити доходи населення громади та знизити рівень бідності; • Надати захист уразливим верствам населення (пенсіонерам, молоді тощо); • Поліпшити систему соціального забезпечення
<i>Місцева екологічна політика та управління природними ресурсами</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Сприяти поліпшенню якості поверхневих вод, ґрунтів та повітря • Запроваджувати заходи щодо захисту лісів і збереження біорізноманіття • Удосконалити систему збирання й утилізації відходів • Запровадити використання альтернативних джерел енергії • Підвищити ефективність виробництва і споживання енергії на місцевому рівні (оптимізувати попит і пропозицію) • Стимулювати усвідомлення екологічних проблем місцевою громадськістю

Принциповим питанням щодо успішності реалізації ССМР є достатнє її фінансування. По-перше, незалежно від того, хто був ініціатором стратегії, для її здійснення необхідна підтримка та провідна роль органів місцевої влади. Це положення потребує законодавчого та нормативного забезпечення, що й реалізовано в багатьох європейських країнах. Саме місцева влада відповідальна за впровадження більшості заходів, передбачених ССМР, включаючи ухвалення відповідних постанов, затвердження бюджетів, отримання кредитів. Загалом реалізація стратегії пов'язана зі значними витратами, які можна поділити на дві основні категорії - стартові й операційні. Перші потрібні на початковому етапі процесу, другі - пов'язані з

упровадженням ССМР. Операційні витрати включають оплату праці координаторів і робіт зі здійснення наукових досліджень та витрати на утримання офісу.

Механізм фінансування реалізується через мобілізацію та акумуляцію коштів. ССМР мають різні джерела фінансування, включаючи місцеві та регіональні органи влади; промислові підприємства і місцеві ділові кола, а також гранти та позики (національних чи місцевих екологічних фондів, приватних фундацій).

Необхідно зазначити, що гранти і позики для реалізації завдань місцевої екологічної політики, у тому числі ССМР, надають своїм громадам уряди багатьох європейських країн, де існують спеціальні програми фінансування завдань сталого місцевого розвитку та його підтримки.

Отже, децентралізоване управління є вирішальним для підтримки ефективного сталого місцевого розвитку та впровадження ССМР. Ефективно проведена децентралізація допомагає органам місцевої влади привести обсяг суспільних послуг у відповідність до пріоритетів і попиту місцевого населення. Крім того, вона забезпечує:

- передачу фінансових ресурсів та уповноваження належних організацій залучати їх на місцевий рівень;
- розширення і зміцнення потенціалу місцевих органів влади, а також потенціалу місцевого самоврядування;
- чітке визначення ролі органів влади у плануванні, управлінні фінансовими ресурсами та координації на різних рівнях владної вертикалі;
- комплексні законодавчо-адміністративні дії, що сприяють інтеграції децентралізованих служб державного управління у місцеві адміністративні структури.

Таким чином, важливим завданням екологічної політики на рівні місцевого самоврядування в країнах Європейського Співтовариства є забезпечення сталого місцевого розвитку. Тому мета реформ організації територіального управління та місцевих інститутів влади в Україні повинна полягати в забезпеченні сталого розвитку місцевих громад на основі балансу економічних, екологічних та соціальних аспектів.

Але реалізація сучасних управлінських практик, спрямованих на створення умов для сталого розвитку територіальних громад України, ще потребує відповідного законодавчого та нормативно-правового забезпечення з боку держави, зокрема визначення обов'язкових вимог щодо впровадження системи стратегічного планування органами місцевого самоврядування.

Таким чином, наукова розробка та імплементація євроінтеграційної стратегії України у сфері державної екологічної політики на рівні місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади повинні базуватися на методологічно поглибленому застосуванні відповідних положень європейських документів щодо сталого соціально-економічного розвитку. Наприклад, досвід ССМР може стати дієвим інструментом сталого розвитку та екологічної політики при плануванні роботи об'єднаних територіальних громад.

Тому пропозиції змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» полягають у доповненні чинного законодавства положеннями про обов'язковість застосування механізмів місцевих стратегій сталого розвитку та екологічних програм, високу ефективність яких при всеохоплюючому підході до впровадження підтверджує досвід Європейських країн. Такі механізми сприятимуть стимулюванню збалансованого соціально-економічного розвитку територіальної громади та підвищенню ефективності екологічної політики на рівні місцевого самоврядування завдяки якісному управлінню місцевими ресурсами. Відповідні законодавчі нормативи повинні регулювати участь наукових та дослідницьких установ у процесах розробки місцевих стратегій сталого розвитку та екологічних програм місцевого рівня, як цього вимагають міжнародні документи.

2.4. Досвід формування й реалізації національних екологічних політик країн ЄС

Для України, як і більшості держав світу, характерні невідпинний розвиток і постійна трансформація всіх складових соціально-економічного розвитку. Це потребує адекватного реагування з боку держави, зокрема в частині вдосконалення механізмів реалізації державної екологічної політики. В контексті задекларованого нашою країною євроінтеграційного курсу актуальним завданням слід вважати дослідження досвіду держав – членів ЄС щодо формування та впровадження останньої.

Загальна схема національної системи управління у сфері охорони навколишнього середовища у країнах Співтовариства включає такі рівні¹¹⁹: політичний (політика, стратегії, програми, плани), законодавчий (правові акти та документи впровадження, методології, керівні принципи), інституційний (компетентні органи та допоміжні установи), інструментальний (командно-контрольні, економічні та ринкові, фінансові, інформаційні, добровільні інструменти та інструменти участі), функціональний (дозволи та правозастосування).

Для кожного означеного рівня сучасних національних екологічних політик країн ЄС характерні певні ключові тенденції (табл. 2.6.).

¹¹⁹ Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс]. – Київ 2013. – 168 с. – Режим доступу : <file:///G:/%D0%84%D0%A1/EC-LEG-Textbook-UA.pdf>.

Основні ключові тенденції сучасних національних екологічних політик країн ЄС*

Рівень національної системи управління у сфері охорони довкілля	Тенденції
Політичний	<p>Активізація міжнародного співробітництва, що обумовлено глобальним характером екологічних проблем.</p> <p>Посилення міжгалузевого аспекту з метою усунення розбіжностей між секторами.</p> <p>Зростання ролі держави як посередника в нових коаліціях з приватним сектором та громадськістю.</p>
Законодавчий	<p>Консолідація національного законодавства з охорони навколишнього природного середовища.</p>
Інституційний	<p>Децентралізації повноважень та обов'язків у сфері охорони довкілля.</p> <p>Поглиблення спеціалізованої співпраці з конкретних питань.</p> <p>Послаблення формальної горизонтальної та вертикальної координації</p>

*Джерело: [151]

У Нідерландах, які мають багаторічний досвід формування та реалізації екологічної політики і вже давно вважаються лідером у багатьох напрямках охорони навколишнього природного середовища, уряд постійно працює над удосконаленням нормативно-правової бази. Так, сьогодні у цій сфері відбуваються потужні процеси реструктуризації. Зусилля уряду спрямовані на те, щоб консолідувати національне законодавство з охорони довкілля в рамки одного нормативно-правового акту – закону про охорону навколишнього природного середовища, що, як очікується, набуде чинності 2018 року. Зазначений процес стане важливим переходом від екологічного права, розсосередженого по галузевому законодавству (13 актів і 14 частин інших актів) до зведеного нормативно-правового акту. Останній також буде враховувати положення більше ніж 30 директив Європейського Союзу, що стосуються довкілля¹²⁰.

У Польщі, яка стала членом ЄС 2004 року, розвиток екологічної політики і відповідного законодавства, багато в чому стимулювався природоохоронним законодавством Співтовариства. Імплементация екологічних директив ЄС – це серйозна проблема для уряду країни і

¹²⁰ OECD Environmental performance reviews: Netherlands 2015 [Електронний ресурс]. / OECD, 2016. – 230 p. – Режим доступу: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-the-netherlands-2015>.

відбувається з досить великою кількістю порушень. Хоча закон про охорону навколишнього середовища 2001 року заклав основи екологічного законодавства країни, імплементація європейських директив призвела до створення ще 20 нормативно-правових природоохоронних актів¹²¹, що, у свою чергу, спричинило необхідність вжиття урядом Польщі певних заходів щодо раціоналізації цього зводу законів та зменшення пов'язаного з ними адміністративного навантаження.

В Іспанії останнє десятиріччя характеризується подальшим зміцненням власної нормативно-правової бази екологічної політики, що значною мірою пов'язано з вимогами ЄС. Багато законів та правил, які прийнято за цей проміжок часу, суттєво ускладнили нормативно-правову базу. В зв'язку з цим урядом прийнято низку ініціатив зі зниження адміністративного навантаження. Зокрема, це нормативно-правові акти з реформування вимог до процесів надання дозволів, ліцензування та планування. Після створення 2013 року Комісії з реформування державного управління, ухвалено закони для подальшого послаблення адміністративних бар'єрів, у тому числі пов'язаних з оцінкою впливу на навколишнє природне середовище, екологічною відповідальністю та управлінням прибережною зоною. Вважається, що раціоналізація правил обумовила покращення охорони довкілля.

Як уже зазначалося, характерною ознакою сучасних національних екологічних політик країн ЄС є процеси децентралізації. Серед найбільш нестабільних регіонів з великим потенціалом посилення владних повноважень, включно до широкій автономії чи навіть відокремлення від держави її регіонів, можна назвати Іспанію. Сьогодні в ній налічується 19 автономних територій, що включають 50 провінцій і понад 8 тис. муніципалітетів. Повноваження у сфері охорони навколишнього природного середовища розподіляються залежно від рівня влади, зокрема¹²²:

- державний – визначаються принципи екологічної політики, розвивається рамкове природоохоронне законодавство та здійснюється стратегічне планування. У процесі встановлення мети та завдань такої політики центральна влада, як правило, залучає до співробітництва уряди автономних територій, а в окремих питаннях, зокрема щодо управління прибережними морськими смугами, зміни клімату, державній владі належить виключна компетенція;

- регіональний – уряди територій, що мають автономне врядування, відповідають за реалізацію екологічної політики та дотримання законодавства у зазначеній сфері, можуть визначати пріоритети у межах їх

¹²¹ OECD Environmental performance reviews: Poland 2015 [Електронний ресурс]. / OECD, 2015. – 204 p. – Режим доступу: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-poland-2015>

¹²² OECD Environmental performance reviews: Spain 2015 [Електронний ресурс]. / OECD, 2015. – 239 p. – Режим доступу: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-spain-2015>.

юрисдикції, запроваджувати певні інструменти, виконувати інвестиційні програми, реагувати на порушення екологічного законодавства;

- муніципальний – законодавством визначено, що правда, не зовсім чітко, що муніципалітети мають виконувати певні мінімальні функції у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів, обсяг яких диференціюється залежно від кількості населення муніципалітету.

Вертикальна координація між адміністративними рівнями відбувається у контексті так званих секторальних конференцій з охорони навколишнього природного середовища (Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, CSMA), що, по суті, є зібранням зацікавлених сторін, котрі впливають на ухвалення рішень з питань екологічної політики. Воно об'єднує керівників екологічних міністерств/департаментів усіх автономних територій і Міністерства сільського господарства, продовольства та навколишнього природного середовища цієї держави. Інші політичні й адміністративні органи можуть брати участь лише як спостерігачі. На засіданнях, котрі відбуваються принаймні двічі на рік, обговорюються та вирішуються питання щодо національного законодавства; розробляються плани співпраці органів центральної влади та урядів автономних територій, забезпечується контроль за їх виконанням; здійснюється обмін інформацією між центральними й регіональними урядами; формулюються спільні позиції щодо вимог ЄС тощо.

У Нідерландах механізми горизонтальної координації заходів екологічної політики включають аналогічні зібрання зацікавлених сторін, зокрема Багаторівневу нараду з питань просторового планування та Багаторівневу нараду з питань водокористування (табл. 2.7.). Зазначені заходи проводяться з 2013 року за участю міністра навколишнього природного середовища, представників регіональної влади та Асоціації муніципалітетів Нідерландів, представників Союзу регіональних органів управління у сфері водокористування тощо. Вирішення окремих питань потребує створення міждержавних та міжвідомчих робочих груп, що стосується, зокрема, питання визначення спільної позиції стосовно пропозицій Європейського Союзу.

Таблиця 2.7.

Механізми координації природоохоронної діяльності в Нідерландах*

Тип координації	Заходи	Приклад
Вертикальна	Проведення періодичних нарад (зі створенням спеціальних робочих груп) між органами влади різних рівнів, що впливають на ухвалення рішень з питань екологічної політики.	Багаторівневі наради з питань просторового планування та водокористування.

	Укладання угод	Адміністративна угода з питань водокористування між національним урядом, регіональними органами влади та управління у сфері водокористування, муніципалітетами 2011 року.
Горизонтальна	У рамках співпраці територіальних громад шляхом проведення переговорів, створення спеціалізованих служб для вирішення конкретних локальних проблем	Сьогодні створено 29 екологічних служб з метою консолідації знань і досвіду для реалізації екологічних проектів на місцевому рівні

*Джерело: [151]

Координація також відбувається шляхом укладання угод. Так, угодою 2011 року затверджено схему фінансування Програми захисту від паводків.

Необхідність консолідації знань і досвіду для підтримки реалізації екологічної політики на місцевому рівні обумовила створення в Нідерландах 1 січня 2014 р. мережі екологічних служб шляхом проведення переговорів між регіональними та муніципальними органами влади. Це значною мірою сприяло вирішенню проблем формування та реалізації екологічної політики на місцевому рівні. Сьогодні в країні на національному рівні розробляються критерії якості діяльності екологічних служб з метою підвищення ефективності їх функціонування.

Франція, на відміну від більшості країн Європи, наразі є найбільш централізованою державою зі стійкими традиціями міцної центральної влади, яка має значний вплив на рівні департаментів і регіонів. Французька система управління складається з трьох рівнів: комуна – (перший рівень) входить територіально до департаменту, кілька департаментів утворюють регіон. Окремі департаменти, як виняток, мають одночасно статус регіону.

Екологічна політика Франції на національному рівні координується Міністерством навколишнього середовища, енергетики та морських справ, що є відповідальним за реалізацію стратегії сталого розвитку, запобігання зміні клімату, природним і техногенним ризикам, стан прибережних територій тощо. До його компетенції також належить контроль за діяльністю низки організацій, які відіграють важливу роль у сфері охорони довкілля та природокористування: Національне водне агентство Франції, Агентство з питань управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та енергетики, Агентство Франції з біорізноманіття тощо.

До функцій регіональних органів влади входить підготовка планів запобігання зміні клімату та якості повітря, енергетичних планів, планів водокористування та поводження з небезпечними відходами, схем планування та розвитку інфраструктури, управління парками регіонів тощо.

Завданнями органів влади на рівні департаментів у сфері охорони навколишнього середовища є створення планів поводження з побутовими відходами та водокористування тощо.

У Франції сьогодні налічується 36 783 муніципалітети, що є відповідальні за підготовку основних місцевих документів із планування міст, збору побутових відходів, послуг з водопостачання та очищення стічних вод. Оскільки муніципальні служби з надання комунальних послуг є надто малими, уряд країни у рамках міжмуніципального співробітництва активно сприяє їх об'єднанню з метою отримання ефекту масштабу. Починаючи з 2015 року, до обов'язків місцевого самоврядування також входять функції з управління водним середовищем та запобігання повеням¹²³.

Досвід європейських держав свідчить про постійну, динамічну, різнорівневу діяльність з удосконалення децентралізації управління у сфері екологічної політики. Зокрема, в Іспанії, незважаючи на високий рівень децентралізації із диференційованим розподілом повноважень для різних територіальних суб'єктів, 2013 року прийнято черговий закон, спрямований на поглиблення реформування організації та компетенції місцевих органів влади і провінцій, – Закон про раціоналізацію та сталість місцевої адміністрації (The Law on Rationalisation and Sustainability of the Local Administration)¹²⁴.

У Франції, попри початок процесів децентралізації ще 1982 року, також існують проблеми у цій сфері. Зокрема, зв'язок між різними гілками влади є достатньо складним, із численними протиріччями та дублюванням повноважень. На місцевому рівні гостро стоять питання належного рівня фінансування та наявності кадрового потенціалу. У зв'язку з цим 2013 року розпочато реформу модернізації регіональної організації¹²⁵, яка базується на трьох нормативно-правових актах і спрямована, зокрема, на уточнення функцій органів влади різних рівнів, реорганізацію територіально-адміністративного устрою, сприяння створенню ефекту масштабу тощо.

Наразі Україна перебуває на етапі нагромадження практичних дій щодо реального наповнення децентралізації нормативними, організаційними та управлінськими заходами, визначення конкретного змісту децентралізації для екологічної політики. Наша держава не має досвіду формування ефективних інструментів «знизу – вгору», за якого базовий територіальний рівень є основним та визначає подальші вимоги й важелі для вищих ієрархічних щаблів. Вивчення успішного досвіду європейських країн важливе з погляду виявлення можливостей для творчої адаптації найбільш

¹²³ OECD Environmental performance reviews: France 2016 [Електронний ресурс]. / OECD, 2016. – 257 p. – Режим доступу: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-france-2016>.

¹²⁴ OECD Environmental performance reviews: Spain 2015 [Електронний ресурс]. / OECD, 2015. – 239 p. – Режим доступу: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-spain-2015>.

¹²⁵ OECD Environmental performance reviews: France 2016 [Електронний ресурс]. / OECD, 2016. – 257 p. – Режим доступу: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-france-2016>.

вдалого та наближення до ефективних дій у національній площині. Адаптувати досвід ЄС до умов України необхідно виважено, з урахуванням такого:

- екологічна політика формується шляхом обов'язкового постійного регулювання з боку держави ключових положень у сфері охорони й раціонального використання природних ресурсів, гарантування екологічної безпеки; ініціювання розвитку відповідного рамкового законодавства; здійснення стратегічного планування; імплементації екологічних вимог та стандартів ЄС; збору й систематизації інформації про стан навколишнього природного середовища; охорони й раціонального використання природних об'єктів, що розміщені в межах кількох автономних територій, тощо;

- окремі питання екологічної політики можуть бути виключно компетенцією держави (зокрема, управління прибережними морськими смугами, зміна клімату тощо);

- рівень децентралізації в автономних утвореннях може відрізнятися залежно від політичних (зона АТО), екологічних (зони екологічно небезпечної ситуації), економічних (розвиток туристичної сфери) умов, спроможності здійснювати публічне управління та інших факторів. Проте необхідно враховувати, що асиметрія компетенції може призводити, зокрема, до зменшення прозорості правовідносин, посилення напруженості в регіонах тощо;

- досвід держав ЄС свідчить про постійну, динамічну, різноманітну діяльність з удосконалення децентралізації управління у сфері екологічної політики;

- децентралізація обумовлює постійний розвиток системи різноманітних інституцій як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях, що необхідно для координації різних сфер природоохоронної діяльності у країні, потребуючи, у свою чергу, збільшення обсягів фінансування;

- необхідність розроблення та запровадження механізмів попередження конфліктів, зокрема для подолання простих суперечностей або дублювання функцій між різними рівнями влади, що призводить до перевантаження судової системи; визначення екологічних цілей та нормативів для автономних утворень, оскільки центральна влада не завжди враховує аналіз затрат і вигід, тощо.

2.5. Упровадження економічних механізмів національних екологічних політик держав – кандидатів на вступ до ЄС

Динамічні зміни всіх складових суспільного розвитку, які характерні для України та більшості держав світу, потребують постійного вдосконалення й розвитку економічного механізму реалізації державної екологічної політики, забезпечення його гнучким інструментарієм. У цьому контексті актуальним є вивчення досвіду країн, які мають аналогічну

проблематику впровадження економічних механізмів, – постсоціалістична економіка, реалізація курсу ринкових реформ, інтеграція до Євросоюзу.

Розробка й реалізація екологічної політики відповідно до вимог Європейського Союзу стало серйозним випробуванням для урядів країн-кандидатів. Сьогодні у них сформована низка національних екологічних програм, секторальних стратегій, національних та місцевих планів дій. У зазначених документах основними принципами економічного механізму екологічної політики визначено «забруднювач платить» та «користувач платить», тому в цих країнах розроблена досить широка база економічних інструментів, провідне місце серед яких належить екологічним податкам.

Відповідно до бази оподаткування екологічні податки поділяються на основні чотири групи: енергетичні (включаючи податок на двоокис вуглецю); транспортні; на забруднення (включаючи податки на відходи та податки на продукти, що забруднюють довкілля); ресурсні (платежі за природні ресурси, виключаючи нафту і газ)¹²⁶.

Є всі підстави стверджувати, що загалом у країнах, які є кандидатами на вступ до ЄС, представлені всі зазначені групи екологічних податків. Проте ступінь розвитку та запровадження їх у широку практику господарювання неоднаковий та суттєво відстає від більш розвинених країн Європейського Співтовариства.

Найбільш значимі, із соціального погляду, сфери природокористування (водокористування та поводження з відходами) більшості країн –кандидатів характеризуються певними ознаками.

Управління у сфері водокористування базується на видачі дозволів. Отримання дозволу є обов'язковим при використанні поверхневих і підземних вод для питного водопостачання, зрошення сільськогосподарських земель, виробництва промислової продукції, електроенергії, розведення риби та водоплавних птахів, використання тепла від геотермальних вод, гідрогеологічних досліджень, видобутку піску, гравію і каменю з русел і берегів поверхневих водних об'єктів тощо. Скиди у водні об'єкти також регулюються через систему дозволів, які дають право скидати певні об'єми, перевищення яких призводить до нарахування штрафів.

У рамках процесу децентралізації відповідальність за надання послуг з водопостачання та водовідведення покладено на місцеві органи влади, у зв'язку з чим, проведено інвентаризацію відповідних систем та їх передачу низовим владним органам. Ставки платежів устанавлюються підприємствами з водопостачання та водовідведення та затверджуються муніципалітетом, тому вони неоднакові в різних муніципалітетах (табл.2.8.).

¹²⁶ Веклич О.О. Урахування зарубіжного досвіду екологічного оподаткування для підвищення фіскальної ефективності справляння екологічних податків в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Веклич // Екологічне оподаткування: збірник наукових праць за результатами науково-практичних заходів. / М-во доходів і зборів України, Національний ун-т Держ. податк. служби України, Національна академія правових наук України, Наук.-досл. ін.-т фінансового права. – Київ: Алерта, 2013. – С. 28–31. – Режим доступу : http://ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/publications/NDI_Ekologichne_opodatkuвання_030214_out.pdf

**Тарифи на водопостачання та водовідведення у Сербії, 2014 р.,
динар/м³***

Муниципалітет	Водопостачання	Водовідведення
Белград:		
домогосподарства	46,15	18,66
підприємства	76,36	41,10
Новий Сад:		
домогосподарства	54,57	34,39
підприємства	128,68	80,88
Ниш:		
домогосподарства	44,58	8,46
підприємства	111,54	21,21
Крагуєваць:		
домогосподарства	40,76	13,52
підприємства	79,09	26,21
Суботіца:		
домогосподарства	46,53	23,68
підприємства	51,70	33,00

*Джерело: [116]

До основних проблем у сфері водокористування сьогодні належать: низький рівень ставок платежів, що не покриває всіх витрат у галузі; сплати платежів; ставок штрафів за порушення природоохоронного законодавства.

Актуальність зазначених проблем знаходить своє відображення у ряді законодавчих актів країн, що є кандидатами до вступу в ЄС. Зокрема, у Водній стратегії Македонії¹²⁷ одним із основних завдань у сфері водокористування визначено необхідність установлення нормативів плати за воду на рівні, що стимулюватиме ефективне використання водних ресурсів та запобігання їхньому забрудненню; забезпечуватиме відшкодування витрат; крім екологічного, урахувуватиме також економічний та соціальний фактори; відображатиме екологічні цінності в економічній вартості води.

Загалом у сфері водокористування не отримується такий обсяг надходжень, який би давав змогу відшкодувати витрати та забезпечувати середньо- й довгострокові інвестиції. Сфера водопостачання, як правило, субсидується муниципалітетами, проте в окремих випадках додаткові субсидії надає держава. Проте, навіть із цими субсидіями коштів недостатньо для задоволення всіх вимог щодо нормальної експлуатації та технічного обслуговування.

Ще однією проблемою у сфері водокористування є досить високі втрати води в системі водопостачання – до 30%. На цей об'єм води, не можна

¹²⁷ Water Strategy for the Republic of Macedonia. DRAFT FINAL VERSION [Електронний ресурс] / Government of the Republic of Slovenia, Government of the Republic of Macedonia, Ministry of Environment and Physical Planning Republic of Macedonia. – 2010. – 262 p. – Режим доступу : http://ecoinnocentre.mk/Content/dataFiles/downloads/MACEDONIAN_WATER_STRATEGY_FINAL_DRAFT_VERSION_10092011_EN.pdf

пред'явити рахунок до сплати, тобто обмежується можливість застосування економічних механізмів на практиці.

Політика у сфері водопостачання та водовідведення спрямована на подальшу децентралізацію та комерціалізацію, зокрема: надання компаніям допомоги у підвищенні рівня їх продуктивності та послуг, забезпечення участі приватного сектору¹²⁸.

Як позитивні зрушення у сфері водокористування можна відзначити поступове підвищення ставок платежів та введення в експлуатацію індивідуальних лічильників. Так, останнім часом у більшості домогосподарств, де установлені водолічильники, плата нараховується, виходячи з фактично спожитого об'єму води (м³), а в старих житлових будинках, де лічильників немає, – залежно від житлової площі. Тобто в останньому випадку відсутній економічний стимул щодо економії води.

Необхідно зауважити, що у Боснії й Герцеговині діє так званий водоохоронний збір, який сплачується всіма власниками транспортних засобів щорічно. Надходження від цього збору 2009 року перевищили 1 млн 647 тис 940 дол. США при загальному обсязі надходжень від зборів у сфері водокористування 6 млн 294 тис 751 тис дол. США¹²⁹, або 26 % відповідно. Об'єктивно цей збір не пов'язаний ні з принципом «забруднювач платить» ні «користувач платить», проте уряд країни вважає, що він є надійним способом збору грошей на екологічні цілі.

У сфері поводження з відходами законодавством країн, що є кандидатами на вступ до ЄС, основним визначено принцип «забруднювач платить»¹³⁰. Збирання, транспортування та утилізація відходів фінансуються за рахунок коштів, які стягуються із виробників відходів. Найбільш проблемними питаннями у цій галузі слід вважати: некоректність методики і порядку нарахування платежів; занижені нормативи й розміри їх нарахувань; недостатнє впровадження окремих економічних інструментів тощо.

Так, наприклад, у Македонії платежі за збирання, транспортування й утилізацію промислових відходів, як правило, є фіксованою абонентською платою і лише в окремих випадках при їх визначенні враховуються розміри контейнерів із відходами або інші специфічні умови.

У Сербії та Чорногорії оподаткування виробництва небезпечних відходів відбувається без диференціації тарифів залежно від їх характеристик і становило 2013 року відповідно 12,3¹³¹ та 151,5 євро за 1 тунну¹³².

¹²⁸ National Strategy of water supply and sewerage 2011- 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.erru.al/doc/NATIONAL_STRATEGY_OF_WS.pdf.

¹²⁹ Environmental performance reviews Bosnia and Herzegovina. Second Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2012. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/bosnia_and_herzegovina%20II.pdf.

¹³⁰ Law on waste managment [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Bosnia-Herzegovina/BA_Law_on_Waste_Management.pdf.

¹³¹ Environmental performance reviews Serbia. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf

Для домашніх господарств плата за збирання та утилізацію відходів визначається, виходячи з площі житлового приміщення або площі комплексу будівлі в сільській місцевості. Нормативи платежів за надання відповідних послуг устанавлюються муніципальними органами залежно від категорій відходів і можуть значно відрізнятися. Так, у Македонії (Скоп'є) норматив плати за збирання та утилізацію відходів становить 3,59 денара / м² (8 центів / м²), а у Велесі й Кочанах – 1,50 і 1,8 денара / м² (3 і 4 центи / м²) відповідно¹³³.

Необхідно зауважити, що використання площі житлового простору як бази розрахунку плати за побутові відходи є зручним з практичного погляду, але не стимулює до скорочення їх виробництва. В зв'язку з тим, що розміри платежів устанавлюються в кожному муніципалітеті на основі консультації з постачальником послуг, на практиці нормативи не завжди відображають реальну вартість надання послуги.

Обсяги надходжень від платежів за збирання, транспортування та утилізацію відходів є недостатніми для того, щоб надати муніципалітетам можливість підвищувати рівень фінансування капітальних вкладень в устаткування та інфраструктуру поводження з відходами. Так, в Албанії зазначені платежі покривають у середньому близько 35-60 % витрат, пов'язаних з наданням відповідних послуг¹³⁴. Інвестиції, необхідні для розвитку інфраструктури, досить часто надаються з державного бюджету та міжнародними донорами.

На необхідності вирішення зазначених проблем наголошується у нормативно-правових документах країн, що є кандидатами на вступ до ЄС. Зокрема, у Стратегії управління відходами на період 2008 – 2020 рр. Македонії¹³⁵ серед ключових питань зазначено: створення економічних стимулів для зміни практики екологічно деструктивної поведінки в суспільстві; запровадження системи повного відшкодування витрат у сфері управління відходами настільки швидко, наскільки дозволяють економічні обставини і політичні обмеження; удосконалення методики нарахування платежів за збирання, транспортування та утилізацію відходів, а також забезпечення їх стабільної і повної сплати; координація заходів для того, щоб відповідні економічні інструменти не створювали нових проблем в інших секторах економіки, тощо.

¹³² Environmental performance reviews Montenegro. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf

¹³³ Environmental performance reviews The former Yugoslav Republic of Macedonia. Second Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe. – New York and Geneva: United nations, 2011. – 278 р. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_II.pdf

¹³⁴ Environmental performance reviews Albania. Second Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe. – New York and Geneva: United nations, 2012. – 234 с. – Режим доступу : <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/956-eng-sum.pdf>

¹³⁵ Waste Management Strategy of the Republic of Macedonia (2008 - 2020) [Електронний ресурс] / Government of the Republic of Macedonia. – Skopje, March 2008. – 93 р. – Режим доступу : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/experts/macedonia/Laws/Waste%20Management%20Strategy-2008-2020.pdf>.

Низка країн-кандидатів прагнуть запровадити досвід більш розвинених держав у власну практику господарювання. Так, у природохоронному законодавстві Македонії прописана ідея авансово-компенсаційної системи, проте вона досі не реалізована. Така система базується на спеціальних платежах, інакше – депозитах, які компенсуються (відшкодовуються) в разі повернення певної кількості якоїсь речовини у переробку чи утилізації належним чином¹³⁶.

Так, значні обсяги відходів у Македонії зараз утилізуються без грошової компенсації. Наприклад, використані шини, моторні масла і автомобільні акумулятори приймаються для утилізації, якщо клієнт купує аналогічний новий продукт. Тобто економічний механізм реалізації екологічної політики Македонії, як і України, характеризується тим, що «окремі підсистеми та елементи цього механізму мають різні ступені розвиненості та практичної реалізації. Дотепер чимало еколого-економічних інструментів існують лише на рівні законодавчих положень і не впроваджені у практику господарювання»¹³⁷.

Законодавством Албанії встановлено спеціальні платежі за продукт, яким обкладається продукція, котра в один із періодів свого життєвого циклу забруднює навколишнє природне середовище. Цей податок піднімає ціни таким чином, що вони краще починають відображати загальні витрати, пов'язані із виробництвом, споживанням та утилізацією такого продукту¹³⁸.

У законі про національні податки оподаткування продукції визначено як «плату за пластикові упаковки (банки та пластикові бутылки всіх форм та розмірів) для соку, охолоджуючих напоїв, молока та молочних продуктів, олії, миючих засобів що були заповнені в Албанії та за її межами»¹³⁹. У 2009 р. надходження від цього податку становили близько 5% (1 млн 206 тис 107 євро) від загального обсягу надходжень екологічних зборів у країні¹⁴⁰.

Сьогодні у більшості держав-кандидатів на вступ до ЄС досить розвинена система транспортних податків та зборів, що переважно включають податки на володіння та експлуатацію авто- й мототехніки. Як правило, такі податки залежать від типу та об'єма двигуна транспортного засобу¹⁴¹. Зокрема, у Македонії діє кілька транспортних податків: на

¹³⁶ Кашенко О. Л. Фінанси природокористування / Кашенко О. Л. – Суми : Видавництво «Університетська книга», 2000. – 421 с.

¹³⁷ Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні [Електронний ресурс] / [О. М. Алімов, І. К. Бистряков, О. О. Веклич та ін.] ; за наук. ред. М. А. Хвесика, С. О. Лизуна. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с. – Режим доступу : http://ecos.kiev.ua/share/upload/reports/Sychasni_napryamky_pryrodokorystuvannya_new.pdf

¹³⁸ Кашенко О. Л. Фінанси природокористування / Кашенко О. Л. – Суми : Видавництво «Університетська книга», 2000. – 421 с.

¹³⁹ Law on NATIONAL FEES No 9975 of 28 July 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zeleni.org.mk/uploads/media/Law_on_Nature_Protection.pdf.

¹⁴⁰ Environmental performance reviews Albania. Second Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe. – New York and Geneva: United nations, 2012. – 234 с. – Режим доступу : <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/956-eng-sum.pdf>

¹⁴¹ Состояние и перспективы экологических налогов в Украине [Електронний ресурс] / О.О. Гаркушенко // Економіка промисловості – 2013. - №3. – С.37. – Режим доступу до журналу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/52083/4.pdf?sequence=1>

транспортні засоби, з учасників дорожнього руху, автомобільні реєстраційні платежі.

Цей вид податків є джерелом досить суттєвих обсягів надходжень до бюджету. Так, в Албанії ставка транспортного податку залежить від об'єма двигуна автомобіля, типу пального та строку експлуатації транспорту. Надходження від цього податку 2009 року становили близько 20 млн євро.

У Чорногорії 2008 року запроваджено податок, який сплачувався власниками транспортних засобів за використання доріг. Його рівень залежав від кількості пасажирських місць та маси транспортного засобу й коливався від 10 до 150 євро. Обсяг надходжень від цього податку 2008 року дорівнював 6,5 млн євро, 2009 р. – 7,48 млн євро, а 2012 р. його скасовано¹⁴².

Як вже зазначалося, у країнах, що прагнуть до вступу до у ЄС, досить активно відбуваються процеси децентралізації, пов'язані на місцевому рівні з багатьма проблемами, зокрема недостатнім рівнем фінансування. Одним із шляхів її вирішення стали спроби запровадити місцеві екологічні податки.

У Чорногорії законом про охорону навколишнього природного середовища визначено, що органи місцевого самоврядування можуть запровадити місцевий податок для фінансування цієї сфери. Проте єдина спроба з боку одного муніципалітету щодо його введення, виявилася невдалою, оскільки така ініціатива органу місцевого самоврядування повинна підтримуватися центральним урядом, чого не відбулося.

На відміну від Чорногорії, у Сербії місцевий екологічний податок набув широкого запровадження¹⁴³. Максимальні ставки податку визначаються центральним урядом. Податковою базою є: площі житлових будинків – до 1 динару (0,0086 євро) за 1 м²; площі комерційних будівель і офісних приміщень – до 3 (0,0259); земельні ділянки, які використовуються для здійснення підприємницької діяльності (за винятком сільськогосподарських та лісових земель) – до 0,5 динара (0,0043 євро/м²); доходи від продажу та діяльності, що впливає на навколишнє природне середовище – до 0,4% від річного доходу тощо. У разі, якщо кілька податкових баз поширюється на одного платника податків, загальна сума виплат не може перевищувати 0,4% його річного доходу.

Хоча цей податок сплачується навіть у випадку відсутності забруднення довкілля, проте надходження від нього є суттєвим внеском у фінансування природоохоронних заходів. Так, у Сербії надходження від цього податку в середньому досягали рівня надходжень з бюджету Національного фонду охорони навколишнього середовища (табл. 2.9.).

¹⁴² Environmental performance reviews Montenegro. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf

¹⁴³ Environmental performance reviews Serbia. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf

Таблиця 2.9.

Надходження від податків за забруднення до бюджетів місцевих територіальних громад Сербії, по роках*

Джерело надходжень	2007	2010	2013
Загальнодержавний податок за забруднення довкілля, млн динар	1 387,4	2 258,1	1 169,2
Місцевий екологічний податок, млн динар	1 173,9	1 612,4	2 676,1
Усього:			
млн динар	2 561,3	3 870,6	3 845,2
млн євро	32,03	37,56	33,99
Частка від ВВП, %	0,11	0,13	0,10

*Джерело: [116]

Необхідно зауважити, що в досліджуваній групі держав, як і в Україні, періодично змінювалося визначення пропорцій розподілу надходжень від екологічних зборів між центральним та місцевим бюджетами. Так, у Чорногорії 2011 р. до держбюджету надходить 30, а місцевого – 70%¹⁴⁴. Раніше – навпаки, надходження становили 70 і 30% відповідно. У Сербії з 2009 р. ці надходження становили 60% і 40%, на противагу попередньому періоду (40 і 60% відповідно)¹⁴⁵.

Питання розподілу надходжень від екологічних зборів між центральним та місцевими бюджетами й сьогодні є досить гострим. Зокрема, Союз муніципалітетів Чорногорії неодноразово звертав увагу уряду на відсутність прозорості щодо загальної суми надходжень від платежів за використання природних ресурсів на території країни.

Розглянувши економічні інструменти реалізації національної екологічної політики країн, що є кандидатами на вступ до ЄС, можна констатувати, що відповідні ґрунтуються на єдиному базовому принципі – «забруднювач платить». Набір інструментів економічного регулювання природоохоронної діяльності здебільшого ідентичний і має подібні проблеми та недоліки, зокрема: недостатнє нормативно-правове і методичне забезпечення; слабка реалізація мотиваційної функції економічних інструментів щодо використання екологічнобезпечних методів господарювання; недостатній обсяг надходжень від екологічних платежів для повного покриття витрат на природоохоронні заходи; дисбаланс інструментів регулювання в різних галузях та сферах; обмежена можливість практичного застосування економічних механізмів через незадовільний стан технічної бази тощо.

¹⁴⁴ Environmental performance reviews Montenegro. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf

¹⁴⁵ Environmental performance reviews Serbia. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf

Стосовно імплементації у вітчизняну практику заслуговує на увагу досвід розвитку таких економічних механізмів, як податок на продукт та місцевий екологічний податок, але з обов'язковим урахуванням принципу еколого-трудової реформи.

2.6. Зарубіжний досвід використання стратегічної екологічної оцінки щодо ефективного розвитку екологічної політики України

Із проголошенням незалежності України та розбудовою її як держави виникла можливість досягнути справжню глибину екологічної кризи та пошуку шляхів виходу з неї. Від характеру екологічної політики держави залежатиме діяльність управлінських органів та інституцій, швидкість процесів подолання еколого-економічної кризи, яку вже неможливо подолати старими адміністративними методами управління.

Одним із сучасних інструментів забезпечення збалансованості екологічної політики, що сприяє підвищенню її комплексності та дієвості є. Стратегічна екологічна оцінка. Її використовують практично в усіх країнах світу як превентивний, попереджуючий інструмент екологічної політики. Така оцінка заснована на простому принципі: легше виявити і запобігти негативним для довкілля наслідкам діяльності на стадії планування, ніж на етапі її здійснення. Таким чином, оцінювання зосереджене на всебічному аналізі можливого впливу запланованої діяльності на довкілля і використанні його результатів для запобігання або пом'якшення екологічних наслідків. Такий підхід набуває особливої актуальності з огляду на поширення уявлень про збалансований розвиток, оскільки він дає змогу враховувати поряд з економічними й екологічними факторами вже на стадії формулювання цілей, планування та прийняття рішень щодо тієї чи іншої діяльності.

Насамперед зазначимо, що поняття стратегічної екологічної оцінки (СЕО) з'явилося та еволюціонувало в США ще 1969 року, що зумовлено розширенням завдання екологічного оцінювання загалом (*environmental assessment*). Під впливом ідей сталого розвитку в 1975 році екологічна оцінка поступово трансформується в комплексну систему процедур екологічного обґрунтування управлінських рішень усіх рівнів, що включає проекти та правові акти (політик, планів, програм), спрямованих на регулювання розвитку діяльності суспільства¹⁴⁶. В цей час використовується єдиний термін «оцінка впливу на довкілля» (*environmental impact assessment*) або ОВНС. Далі це поняття розвивається впродовж понад 40 років і в результаті визнається як екологічна оцінка проектного рівня¹⁴⁷. Проте з часом завдання

¹⁴⁶ Fischer T B 2007 The Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment. Towards a More Systematic Approach (London: Earthscan)

¹⁴⁷ Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment (SEA). Current practices, future demands and capacity-building needs [Електронний ресурс] : Course manual / M. R. Partidário. – Lisbon : International Association for Impact Assessment (IAIA), 2003. – 71 p. – Режим доступу : http://www.iaia.org/Non_Members/EIA/SEA/SEAMannual.pdf

екологічної оцінки стають більш складними, практика її застосування щодо стратегічних рішень набуває специфічних ознак і процедурних особливостей. Таким чином виникає необхідність уточнювати, про яку процедуру йдеться – екологічну оцінку проектів діяльності (об'єкту) чи актів управління (стратегічну)¹⁴⁸. Директивою про СЕО розмежовано ці два поняття на екологічну оцінку проектів (ЕОП) та стратегічну екологічну оцінку (СЕО)¹⁴⁹.

Отже виділяють три основні етапи розвитку та запровадження СЕО:

Становлення (1970–1989 рр.) – створення певних законодавчих і політичних прецедентів для СЕО, зокрема запровадження оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС). Однак її роль, як і сфера застосування обмежена кількома країнами (окремі штати США), а решта використовувала певні елементи СЕО;

Офіційне оформлення (1990–2000 рр.) – збільшується кількість країн, що запроваджує принципи СЕО в найрізноманітніших формах. В одних вимога про здійснення СЕО планів і програм прийнята окремими від ОВНС законодавчими й нормативними актами (Канада, Данія), у вигляді екологічної оцінки політики й планів (Великобританія), шляхом реформування законодавчої основи ОВНС (Чехія, Словенія), включення її до процедури управління ресурсами та збереження біологічного різноманіття (Нова Зеландія);

Розповсюдження (2001 р. – по теперішній час) – період загального прийняття СЕО та її подальшої імплементації як результату розвитку законодавства й екологічної політики.

З 2001 року Стратегічна екологічна оцінка є обов'язковою для держав-членів Європейського Союзу. Її застосування регулюється «Директивою 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище». Законодавство України у цій сфері частково відповідає вимогам зазначеної директиви, але наразі час СЕО в нашій державі фактично не виконується. Тому розроблення національної процедури СЕО є важливим завданням сьогодення у справі розвитку та адаптації вітчизняного екологічного законодавства до європейських норм.

Основні положення Директиви 2001/42/ЄС стали базисом для підготовки Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (Протокол про СЕО) до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспоо)¹⁵⁰. Цей протокол, на відміну від Директиви 2001/42/ЄС, забезпечив розвиток СЕО. Зокрема, він додав оцінку законодавчих актів, приділив значну увагу впливу на здоров'я

¹⁴⁸ João E. Key Principles of SEA / E. João // Implementing Strategic Environmental Assessment / Eds. M. Schmidt, E. João, E. Albrecht : Environmental Protection in the European Union, Vol. 2. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2005. – P. 3–14.

¹⁴⁹ Палехов Д. О. Правові проблеми імплементації механізму стратегічної екологічної оцінки на Україні / Д. О. Палехов // Наука і освіта 2005 : VIII міжн. наук.-практ. конф. – Т. 47: Право. – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2005. – С. 59–61.

¹⁵⁰ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991) - Espoo (EIA) Convention [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/conventionextrussian.pdf>

населення та процедурі участі громадськості й консультацій із зацікавленими сторонами. Протокол про СЕО підписаний у травні 2003 р. в Києві на V Всеєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» та набув чинності 14 липня 2010 року. Сьогодні сторонами протоколу є 26 країн регіону Європейської комісії ООН. Верховна Рада України ратифікувала цей документ 1 липня 2015 року.

У Протоколі про СЕО наведено чітке визначення СЕО: «оцінка ймовірних екологічних, у тому числі пов'язаних із здоров'ям населення, наслідками, що включає визначення сфери охоплення екологічної доповіді та її підготовку, забезпечення участі громадськості та отримання її думки, а також урахування у плані або програмі положень екологічної доповіді та результатів участі громадськості та висловленої нею думки»¹⁵¹.

СЕО спрямована на реалізацію й охорону екологічних прав та інтересів людини шляхом інтеграції екологічних пріоритетів у плани й програми еколого-економічного та соціального розвитку суспільства ще на стадії формулювання цілей.

Її завдання полягає в досягненні захисту навколишнього природного середовища і сталого розвитку, а саме: передбачення будь-яких негативних наслідків господарської діяльності та визначення найкращого практичного варіанта задля попередження та уникнення їх впливу. Іншими словами призначенням процедури СЕО є не передбачення майбутнього, а формування бажаного майбутнього.

Низка зарубіжних країн мають певний досвід використання процедури СЕО, оскільки це сприяє вивченню стратегічних варіантів з кращими технологіями, місця розташування або рівнем інвестицій, який забезпечить значні вигоди. Також цей процес може виявити та попередити так званий соціальний стрес або надмірне використання інфраструктури.

Як приклад можна навести управління прибережною зоною або сільською місцевістю, коли відома територіальна зона для будь-яких дій, але немає об'єктивної оцінки потенційних природних і соціальних активів. Також це стосується розвитку виробництва вітрової енергії (пошук ідеальної відповідності енергії між її джерелами та вимоги на конкретній території).

Наприклад, у Нідерландах при розробці стратегії щодо постачання електроенергії була застосована СЕО для прийняття правильних рішень про вибір майданчиків для електростанцій та палива, розташування ліній альтернативного живлення, а також локальні, максимально генеруючі джерела енергії. Крім того виконано аналіз і розроблено пропозиції з оцінки потенціально можливих місць розташування.

Згідно з оптимістичним сценарієм розвитку стратегії, передбачалося досягти економічного зростання за рахунок економії енергії. Для цього вивчено і проаналізовано різні технології, серед яких можливості використання вугілля з низьким вмістом сірки, використання газу та вугілля

¹⁵¹ Протокол по стратегической экологической оценке к конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте / UNECE : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>.

в рівних пропорціях. До уваги бралися взято такі фактори, як шум, небезпека, випромінювання від цих об'єктів, викиди забруднюючих речовин, відходи та їх опосередкований вплив на навколишнє природне середовище, життєдіяльність і здоров'я населення. Таким чином, повна експертна оцінка та врахування рекомендацій істотно змінили прийняття компетентними органами остаточного рішення щодо вибору стратегії постачання електроенергії¹⁵².

У Португалії процедура СЕО використовується у процесі територіального планування містобудівної діяльності з подальшим визначенням системи управління земельними ресурсами, що підкріплено відповідним законодавчим актом. Прикладом такої процедури може бути будівництво аеропорту в Лісабоні. При цьому СЕО орієнтувалося на пошук стратегічного рішення щодо кращого місця для його розташування. Основними критеріями оцінки були: збереження біорізноманіття природних ресурсів (йшлося про знищення більше як 50 тис. пробкових дерев), безпека для повітряної навігації і транспортування з урахуванням просторового планування, а також соціально-економічна конкурентоспроможність і фінансова доцільність. Таким чином, за результатами процедури СЕО сформовано рекомендації щодо шляхів ефективного та економічно вигідного будівництва аеропорту із збереженням стійкості екосистем.¹⁵³

У Республіці Молдова процес СЕО почався з пілотного проекту «Генеральний план розвитку міста Орхей»¹⁵⁴, що став його стратегічним планом. За допомогою СЕО було ідентифіковано пріоритетні екологічні проблеми муніципалітету, здійснено капіталізацію природних цінностей, вказано на збереження природних функцій. Також проведено діалог між основними зацікавленими сторонами і населенням, досягнуто взаєморозуміння в сприянні інтеграції національних цілей у процес планування на місцевому рівні. Після цього проекту прийнято остаточне рішення про необхідність затвердження на законодавчому рівні нормативного акта зі стратегічної екологічної оцінки в Молдові.

Цікавим є досвід Кенії, де після тривалих громадських обговорень прийнято офіційний закон про процедуру проведення СЕО¹⁵⁵. Цим нормативним актом визначено обов'язковість такої оцінки та контролю навколишнього природного середовища в межах кордонів країни. Відповідальність за проведення та подальший контроль повністю покладено на рівень округу. Відмінністю процедури СЕО в Кенії є те, що по її

¹⁵² Partidario M.R. STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA):current practices, future demands and capacity-building needs [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://www.commddev.org/files/1725_file_SEAManual.pdf.

¹⁵³ Partidario M.R Does SEA change outcomes? / Proceedings of the 18th international transports research symposium. – Session 5 sustainable inter&urban mobility // Discussionpaper. – 2009. – № 2009–31. – Desember [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://itf&oe.cd.org/sites/default/files/docs/dp200931.pdf>.

¹⁵⁴ Law on Strategic Environmental Assessment in Moldova [Електронний ресурс]. – Режим до&ступу : <http://www.law&moldova.com/>.

¹⁵⁵ Frida Nyiva Mutui The development and practice of strategic environmental assessment (sea) in Kenya European – Scientific Journal October 2013 edition vol.9, No.29

закінченню пропонуються шляхи та механізми вирішення проблем, виявлених у ході оцінювання. Запровадження такого заходу дає можливість продемонструвати фізичні втрати та загрози довкіллю в разі недотримання рекомендацій SEO.

Звичайно, існують і недоліки цього процесу в Кенії. Це наприклад, певна не узгодженість між гілками влади щодо питання проведення процедури SEO, яка охоплює кілька регіонів, і це питання законодавчо не врегульоване.

Ситуація в Україні сьогодні значно відрізняється від держав ЄС та кандидатів у його членство. У межах проекту «Місцевий економічний розвиток міст України», який спрямовано на зміцнення муніципального сектору та впровадження ефективного управління для економічного розвитку, використано процедуру SEO. Зокрема, одночасно з розробкою Стратегії розвитку Дніпропетровської області вона виконувалась з метою недопущення в майбутньому негативного впливу наслідків реалізації Стратегії на стан навколишнього природного середовища та здоров'я населення. Елементи SEO застосовані у ході формування Стратегії регіонального розвитку Запорізької, Хмельницької та Черкаської областей¹⁵⁶. Необхідно зазначити, що процедура SEO здійснювалася тільки на запит міжнародних донорських організацій, які й надавали фінансову підтримку в розробці стратегічних документів.

Наголошуємо, що метою SEO є заборона діяльності, яка потенційно може спричиняти негативні екологічні наслідки. Вона має економічний ефект, у тому числі за рахунок економії часу і засобів на погодження та отримання дозволів. Зокрема, передбачена процедура залучення зацікавлених сторін до обговорення проблем і перспектив матиме довгостроковий позитивний ефект завдяки підвищенню суспільної обізнаності, небайдужості, кращому висвітленню проблем території тощо.

Необхідним є насамперед розуміння мети і намірів, масштабу й можливостей, а також технічного виконання SEO всіма сторонами, після чого починається власне процедура оцінки, що передбачає кілька етапів.

Перший – підготовчий, який визначає та ухвалює рішення про необхідність проведення процедури SEO.

На другому, коригувальному, етапі на основі наявних аналітичних матеріалів визначаються екологічні проблеми, просторові та часові межі оцінки. Просторовий масштаб має охоплювати природні, соціально-економічні та культурні ресурси й регіональні взаємозв'язки між ними.

¹⁵⁶ Комплексна стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року / Дніпропетровська обласна рада : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.dp.ua/strateg>; Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року / Запорізька обласна рада : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/article/1671/strategiya-regionalnogo-rozvitkuzaporizkojioblastinaperioddo2015roku.html>; Стратегія розвитку Черкаської області на період до 2015 року / Черкаська обласна рада : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.ck.ua/docs/prog/Strategiya2015.pdf>; Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 рр. / Хмельницька обласна рада : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.adm.km.ua/doc/doc37_RD_Strategy.pdf.

Найкращим є варіант, коли просторові межі оцінки збігаються з природними кордонами річкових басейнів, геологічних регіонів або екосистем.

На визначальному етапі здійснюється оцінка екологічної ситуації стану навколишнього природного середовища. Збір відповідних даних, визначає ключові показники його якості, що дає змогу оцінювати та правильно реагувати на зміни в довкіллі. За допомогою SWOT-аналізу виявляються сильні та слабкі сторони ситуації у навколишньому природному середовищі, а також можливі загрози.

На етапі виконання передбачається оцінка запропонованих заходів щодо впливу на довкілля та відповідності національним і регіональним екологічним цілям.

Завершальний етап пов'язаний із прийняттям рішень і моніторингом фактичного впливу впровадження СЕО. Слід зауважити, що його результати мають рекомендаційний характер, а мета не полягає у припиненні реалізації того чи іншого проекту, а зниження екологічно-деструктивного впливу на навколишнє природне середовище.

В європейських країнах нормативно-правові акти, в яких відображено пріоритети і цілі розвитку території на довгострокову перспективу, є базовим документом для координації діяльності різних гілок влади й ухвалення рішень щодо розподілу фінансових ресурсів.

Оскільки в Україні немає закону про Стратегічну екологічну оцінку необхідного для розробки й ухвалення проектів документів державного планування, зважаючи на зміни соціально-економічних відносин і тенденції наближення до норм ЄС, актуальним є закріплення в національному законодавстві обов'язкової СЕО рішень (політик, планів і програм) щодо соціально-економічного піднесення регіонів, секторів економіки, просторово-територіального розвитку та природне користування. Саме впровадження СЕО дасть змогу здійснити таку оцінку в процесі затвердження документів державного планування відповідно до вимог Директиви 2001/24/ЄС «Про оцінку впливу на стан довкілля окремих проектів та програм». Процедурні норми мають визначати послідовність дій і заходів у ході виконання СЕО виключно в інтересах окремої територіальної громади та суспільства в цілому. Деякі її елементи не можливо реалізувати без додаткових зусиль нормоутворення сформованої підзаконної нормативної бази і системи регулювання, тому першочерговим і надзвичайно актуальним є її закріплення в національному законодавстві. Проект Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» наразі перебуває на етапі погодження¹⁵⁷. Офіційне ухвалення регуляторного акта матиме позитивні наслідки як для держави (адаптація вітчизняного законодавства до європейського; належне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо євроінтеграції, що позитивно вплине на взаємовідносини з державами котрі надають підтримку у цьому питанні; визначення доцільності та

¹⁵⁷ Проект Закону про стратегічну екологічну оцінку / Верховна Рада України : офіційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730.

прийнятності планованої діяльності щодо гарантування безпеки навколишнього природного середовища), так і громадян (забезпечення високого рівня охорони довкілля, здоров'я населення).

Безумовно, інструментарій СЕО перебуває на етапі становлення і має значний потенціал для забезпечення сприятливого стану навколишнього природного середовища, безпеки життєдіяльності, гарантування майбутнім поколінням прав на екологічні блага та послуги. Насамперед реалізація мети і завдань СЕО передбачає поступове узгодження з аналогічним законодавством ЄС на основі відповідних міждержавних угод, міжнародних конвенцій тощо; поширення практики СЕО на місцеві проекти і програми; удосконалення механізмів реалізації та контролю її ефективності. Застосування такої оцінки унеможливорює ухвалення стратегічно важливих рішень без ґрунтовних консультацій з усіма зацікавленими сторонами. Результатом таких обговорень і досліджень має стати досягнення компромісу щодо шляхів та засобів реалізації стратегічного рішення.

РОЗДІЛ 3

Функціонування та розвиток екологічного оподаткування в умовах децентралізації влади

3.1. Підсумки трансформації нормативно-правового розподілу екологічного податку в умовах посилення фінансово-бюджетної децентралізації

Жорсткі реалії соціально-економічного розвитку України, ускладнені форс-мажорними геополітичними викликами, потребують негайного й адекватного внутрішньополітичного реагування через перманентні регуляторні процеси державотворення. Чільне місце посідає нормативно-правова діяльність щодо забезпечення справжнього самоврядування шляхом удосконалення системи територіальної організації влади, посилення її надто слабкої матеріально-фінансової бази в умовах обмежених фінансових можливостей держави. Тому серед значної кількості реформ, запланованих українським урядом, найбільшої моці набирає процес децентралізації управління соціально-економічним розвитком країни, вихідною складовою якого є фінансова та бюджетна децентралізація*.

При цьому «створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом врахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля у регіонах» позиціонується як пріоритет державної регіональної політики Законом України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.)¹⁵⁸. Очевидно, що ці законодавчі положення тісно кореспондують з вирішенням проблем сталого розвитку територіальних громад, а відтак – організації раціонального природокористування на всіх рівнях ієрархічної системи управління національною економікою. По суті йдеться, з одного боку, про активізацію врахування екологічної складової в умовах реформування регіональної політики і нарощення децентралізації влади, а з другого – про створення сприятливих інституціональних і організаційно-економічних умов її реалізації, починаючи з локального рівня. Тобто необхідним є підвищення дієвості механізмів та інструментів державної екологічної політики, визначених відомим Законом України «Про Основні засади (стратегію)

* Фінансова децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління з метою наділення реальними фінансовими повноваженнями низових бюджетів – бюджетів органів місцевої влади базових, районних і регіональних рівнів. Бюджетна децентралізація – перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень владних структур при збереженні фінансової відповідальності. Для органів місцевого управління бюджетна децентралізація полягає у наданні їм певних повноважень у сфері оподаткування та витрати коштів, а також можливості самостійно визначати параметри та структуру видаткової частини бюджету. (Див.: Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm>).

¹⁵⁸ Закон України «Про засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/198168>.

державної екологічної політики України на період до 2020 року» N 2818-VI від 21.12.2010 р.

Тому особливого значення набувають дослідження методів і регуляторних процедур, спрямованих насамперед на зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування в сфері охорони довкілля, а також посилення дієвості механізмів й інструментів природоохоронної політики. Зважаючи на те, що серед економічних механізмів її реалізації саме екологічне оподаткування є головним, найбільший науковий і практичний інтерес становлять трансформації екологічного податку в умовах децентралізації влади – і як інструменту зміцнення фінансового потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, і як опорного інструменту фінансового забезпечення природоохоронних заходів. Водночас виникає слушне питання щодо перших результатів фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування, виявлення та розкриття її переваг або недоліків, узагальнення яких сприятиме її вдосконаленню. Розглянемо це питання докладніше.

Доцільно нагадати, що екологічні податкові надходження формують, з одного боку, певні доходи державного і місцевих бюджетів, а з другого – уможливають видатки бюджетних коштів для охорони і відтворення навколишнього природного середовища. Тому посилення результативності дії механізму екологічного оподаткування надто важливе одночасно як для нарощення фінансового потенціалу держави та органів місцевого самоврядування, так і для зміцнення реальних джерел фінансування природоохоронної діяльності.

Варто також нагадати, що система розподілу екологічного податку між бюджетами України формується по вертикалі та горизонталі. По вертикалі частки екологічних платежів закріплюються за державним та місцевими бюджетами, а по горизонталі екологічні платежі розподіляються між загальним фондом та спеціальним (фондом охорони навколишнього природного середовища), який дає змогу формувати цільові кошти та бюджет розвитку.

Наочно зміни в структурі перерозподілу коштів з екологічного податку* в міжбюджетній вертикально-горизонтальній площині, що відбулися впродовж 2011-2015 рр., схематично представлені рисунком 3.1.**

* Окрім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі 100%.

** Складено Чалою О.А. за: Бюджетний кодекс України N 2456-VI [від 08.07.2010 року Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>; Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» № 719-VII від 16.01.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/46408-zakon_pro_derzhavniy_byudzheta_ukraini_na_2014_rik_tekst.html; Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1165-VIII від 27.03.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1165-18>; Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1622-VII від 31.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного

Наведена схема по суті репрезентує становлення моделі фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування в Україні.

Така модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування сформована дією комплексу відповідних законів України, що започаткували з 2015 року реформу міжбюджетних відносин, складниками якої були бюджетні нововведення системи розподілу екологічного податку. Йдеться, зокрема, про передачу з Державного бюджету на місця вісімдесяти відсотків екологічного податку (замість 35% – як це було в 2014 році), завдяки чому, за розрахунками експертів Міністерства фінансів України, у 2015 році доходи місцевих бюджетів мали поповнитись на 3,2 млрд. грн.¹⁵⁹. При цьому 55% з цих вісімдесяти відсотків екологічного податку спрямовуються в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення.

Проведена авторська аналітична оцінка трансформації розподілу екологічного податку в 2015 році по міжбюджетній вертикалі виявила певні позитивні наслідки в управлінні фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, зумовлені даним нововведенням.

По-перше, завдяки такому перерозподілу доходів від екологічного податку збільшуються обсяги місцевих бюджетів, а отже, зміцнюється їх доходна база. Тут показовими є розрахунки збільшення бюджету сільської ради за рахунок екологічного податку завдяки зміні частки його розподілу між бюджетами України (згідно з Законом України № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»¹⁶⁰), здійснені фахівцями ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» на основі звітності Павшинської сільської ради Мукачівського району Закарпатської області. Наведені арифметичні розрахунки засвідчують можливе річне зростання надходжень до бюджету цієї сільської ради за рахунок новітнього перерозподілу доходів від екологічного податку в 2,29 разу*.

кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

¹⁵⁹ Інфографіка: фінансова децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=409155&cat_id=397854

¹⁶⁰ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.

* Заради об'єктивності слід зазначити, що очікуване зростання коштів еквівалентне аж 292 гривням 41 копійці за 2015 рік, обсяги яких, до речі, потрібно ще перемножити на індекс річної інфляції. А це означає дуже незначне фактичне поповнення бюджету сільської ради, тобто її мізерні фінансові можливості. Покращення такої ситуації з фінансовим забезпеченням природоохоронних заходів на рівні селищних рад оптимістично прогнозується завдяки об'єднанню коштів у спроможних територіальних громадах. Див.: Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 31-32.

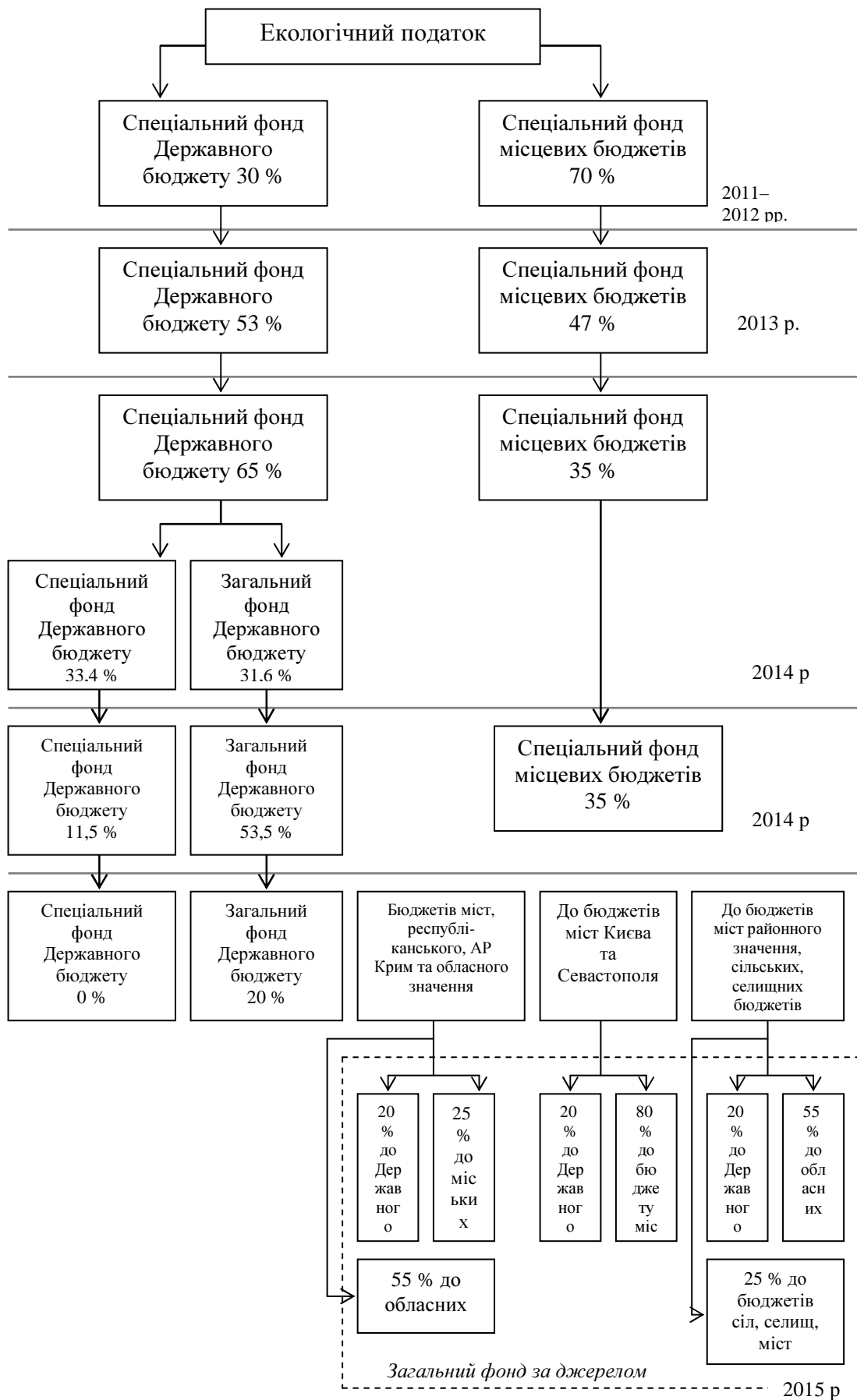


Рис. 3.1. Становлення моделі фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування в Україні, 2011 – 2015 рр.

По-друге, формування податкових надходжень доходів місцевих бюджетів у 2015 році у такий спосіб – коли тільки двадцять відсотків надходжень від екологічного податку спрямовуються до державного бюджету – означає зворотну прив'язку значної частки цих надходжень безпосередньо до території формування екологічного податку, розширюючи можливості фінансового забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування локальних природоохоронних заходів.

По-третє, завдяки новітній трансформації системи розподілу екологічного податку встановлюється більш чіткий взаємозв'язок між обсягом податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів.

По-четверте, певним чином стимулюються місцеві органи влади до більшого контролю над процесом сплати екологічного податку, відтак – до нарощення державних доходів, що, в свою чергу, теоретично сприяє послабленню гостроти звичної проблеми нестачі коштів на екологоконструктивні цілі.

З огляду на це, логічно дійти висновку про певний *позитивний вплив* нового законодавчого порядку перерозподілу доходів від екологічного податку по *міжбюджетній вертикалі* на посилення дієвості екологічного оподаткування, з одного боку, як інструменту зміцнення фінансового потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, а з другого – як інструменту акумулювання фінансових ресурсів для проведення локальної природоохоронної діяльності, розширюючи у такий спосіб фінансові можливості органів місцевого самоврядування для реалізації локальних природоохоронних цілей в контексті завдань державної екологічної політики.

Проте, аналізуючи трансформацію системи розподілу екологічного податку з 2015 року по міжбюджетній горизонталі, слід наголосити на тому, що прийняте нововведення, як виявилось на практиці, зумовлює появу і негативних наслідків в управлінні фінансовими ресурсами, зокрема – як це не парадоксально виглядає – в забезпеченні фінансування природоохоронних заходів. Розглянемо цю ситуацію детальніше водночас з ретроспекцією розподілу екологічного податку між загальним та спеціальним фондом державного бюджету за останні роки, починаючи з 2011 року.

Як відомо, відповідно до статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» для фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища утворюються цільові Державний, Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища. Згідно із частиною шостою статті 47 "кошти місцевих, Автономної Республіки Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання

екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення"¹⁶¹.

Відповідно до статті 47 вказаного Закону основним джерелом наповнення цільових фондів охорони навколишнього природного середовища є кошти від екологічного податку. Варто відмітити, що ці кошти останні роки також спрямовуються і до Державного й місцевих бюджетів відповідно до статті 46 вказаного Закону України (за винятком тих екологічних податків, що справляються за утворення радіоактивних відходів, включаючи вже накопичені, та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк), причому згідно з встановленими Бюджетним кодексом України пропорціями¹⁶². Отже, екологічний податок виступає джерелом надходжень як спеціальних, цільових за призначенням, фондів охорони навколишнього природного середовища, так і Державного й місцевих бюджетів.

Однак раніше, до 2011 року, екологічний податок (збір за забруднення навколишнього природного середовища до введення в дію нових Податкового і Бюджетного кодексів з 01.01.2011) зараховувався виключно до спеціального фонду Державного та відповідних місцевих бюджетів, а витрати на здійснення природоохоронних заходів мали постійне бюджетне призначення, надаючи право запроваджувати їх тільки в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

З 2011 року розподілення екологічного податку проводилося згідно з п. 51 Розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України N 2456-VI від 08.07.2010 року.¹⁶³ При цьому щорічно змінювався алгоритм розподілу надходжень від екологічного податку між Державним та місцевими бюджетами відповідно до нормативів бюджетного законодавства, супроводжуючись, як свідчить динаміка відповідного бюджетного регулювання, поетапним зменшенням надходжень екологічних коштів, запланованих до спеціального фонду Державного бюджету.

Як показало проведене дослідження, за період 2011-2015 рр. функціонування системи розподілу екологічного податку по міжбюджетній горизонталі характеризувалось розгортанням двох тенденцій. Так, в 2011-2014 рр. чітко відслідковується тенденція (1) збільшення частки надходжень від екологічного податку до державного бюджету, і тим самим, зрозуміло, зменшення його частки надходжень до місцевих бюджетів. Примітно, що надалі – в 2015 році – ця тенденція дійшла свого кінця через прийняття ґрунтовних правових змін щодо перерозподілу екологічного податку, згідно із Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо

¹⁶¹ Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р. Поточна редакція від 01.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page3>.

¹⁶² Там же.

¹⁶³ Бюджетний кодекс України N 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р.¹⁶⁴. Йдеться про законодавчу фіксацію на 2015 рік збільшення ресурсу місцевих бюджетів за рахунок екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів) завдяки вже згадуваним новітнім нормативам його міжбюджетного перерозподілу, коли до загального фонду місцевих бюджетів спрямовується 80% надходжень зі сплати екологічного податку.

А з 2014 року започаткувалась тенденція (2) збільшення загального фонду Державного бюджету завдяки нарощенню частки екологічного податку в його дохідній частині з пропорційним зменшенням надходжень від екологічного податку до спеціального фонду Державного бюджету. Ця друга тенденція функціонування системи розподілу екологічного податку по міжбюджетній горизонталі, навпаки, дійшла свого абсолюту завдяки встановленню законодавчого нормативу спрямування екологічного податку *тільки* до загального фонду Державного та відповідних місцевих бюджетів згідно із Законом України від 28.12.2014 № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (рис. 3.1.).

По суті таким нормотворчим положенням було юридично закріплено скасування основного джерела наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, законодавчо залишивши їм тільки два інших – (і) певні грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, а також (ii) цільові та інші добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян. До речі, для повноти відображення ситуації варто порівняти обсяги запланованих надходжень від сплати екологічного податку в 2015 році до загального фонду Державного бюджету України з обсягами запланованих надходжень від грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, тобто того джерела наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що залишився.

Одержані результати такого порівняння виявляються просто вражаючими. Судіть самі: згідно з Додатком № 1 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» доходи від сплати екологічного податку до загального фонду передбачені 1,495 млрд. грн., тоді як обсяги грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням екологічного законодавства, що спрямовуються до спеціального фонду, передбачені в сумі лише 9,9 млн. грн. Отож, в 2015 році офіційно заплановані обсяги грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, в 150 разів менші за доходи від екологічних платежів до загального

¹⁶⁴ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.

бюджету¹⁶⁵, що означає скорочення обсягів реальних джерел фінансування природоохоронної діяльності з мільярдної суми до мільйонної.

Очевидно, що такі незначні обсяги грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, будучи, тим не менш, джерелом наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, формують мізерну фінансову базу для здійснення цільових природоохоронних заходів. З огляду на це, неможливо дійти іншого логічного висновку, тільки як про *запланований фінансовий параліч дієдатності Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища в 2015 році*. Вочевидь, позбавлення основного джерела наповнення Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища – частини екологічного податку за місцем заподіяння екологічної шкоди – фактично тотожне ліквідації цільових природоохоронних фондів, всупереч вже згадуваному законодавчому регламенту Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

І навіть перевиконання обсягів надходжень до спеціального фонду від грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, які за звітними даними Державної казначейської служби України за січень-листопад 2015 року склали 14,364 млн. грн., однак, абсолютно не змінило поточну ситуацію з дієдатністю Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища в 2015 році, оскільки за цей звітний період надходження від сплати екологічного податку до загального фонду Державного бюджету України становили так само мільярдну суму – 1,090 млрд. грн. – проти зібраної мільйонної суми на потреби цільових природоохоронних фондів¹⁶⁶.

Окрему позицію посідає розгляд проблеми використання екологічних коштів. Аналіз даної проблеми видається нагальним, оскільки є дотичним до питання стосовно дієвості екологічного оподаткування, з одного боку, як інструменту зміцнення потенціалу регіонального управління та місцевого самоврядування, а з другого – як інструменту акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності.

Тут доцільно нагадати, що впродовж 2014 року внаслідок правових змін в пропорціях міжбюджетного розподілу надходжень від екологічного податку вперше в історії управління фінансами природокористування до загального фонду Державного бюджету України була зарахована більша частка екологічного податку (53,5%), ніж до спеціального фонду, згідно з відповідними статтями Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» № 719-VII від 16.01.2014 р., Закону України «Про внесення змін до

¹⁶⁵ Додаток № 1 із змінами, внесеними згідно зі змінами Законами №217-VIII від 02.03.2015 р., №648-VIII від 17.07.2015 р. до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» № 80-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2#n236>.

¹⁶⁶ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» № 918-VIII від 24.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-19>.

Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1165-VIII від 27.03.2014 р., Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1622-VII від 31.07.2014 р.¹⁶⁷ (див. рис. 3.1.).

Зрозуміло, що до спеціального фонду Державного бюджету надходили кошти, які надалі витрачались тільки за цільовим призначенням (наприклад, на виконання проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку, на виконання природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь та реалізацію інших), обсяги яких упродовж 2014 року зменшувались паралельно зі зменшенням частки нормативних відрахувань до нього від сплати екологічного податку. Так, за даними Державної казначейської служби України, заплановані видатки на охорону навколишнього природного середовища із спеціального фонду бюджету (з урахуванням поточних законодавчих змін) в 2014 році становили 5,066 млрд. грн., а фактично на цілі охорони навколишнього природного середовища (код бюджетної класифікації 0500) було профінансовано лише 2,079 млрд. грн., тобто в 2,4 рази менше¹⁶⁸.

Відповідно зменшувались і цільові видатки із загального фонду Державного бюджету на реалізацію запланованого комплексу природоохоронних заходів, що в підсумку призвело до невиконання Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» (зменшення видатків на 148,1 млн. грн.) та програми очищення побутово-стічних вод міста Калуш (зменшення видатків на 38,8 млн. грн.)¹⁶⁹. Зрештою склалась ситуація, коли сплата екологічного податку поступово втрачала своє цільове призначення в процесі його перерозподілу за джерелами витрат, які, в свою чергу, також скорочувались у напрямку фінансування природоохоронних заходів.

Таким чином, аналіз проблеми використання екологічних коштів упродовж 2014 року виявив розгортання (1) тенденції суттєвого скорочення обсягів надходжень від екологічного податку на їх подальше цільове витрачання, тобто зменшення обсягів видатків із спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища на фінансування конкретних

¹⁶⁷ Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» № 719-VII від 16.01.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/46408-zakon_pro_derzhavniy_byudzheth_ukraini_na_2014_rik_tekst.html; Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1165-VIII від 27.03.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1165-18>; Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1622-VII від 31.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>.

¹⁶⁸ Річний звіт про виконання державного бюджету на 01.01.2015 року / Зведений бюджет-2014. II.1. Видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету // Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=257806>.

¹⁶⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1165-VIII від 27.03.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50433; Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» № 1622-VII від 31.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51734.

природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, а також заходів для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

А зважаючи на зростання нормативів спрямування екологічного податку до загального фонду Державного бюджету, де надходження від цього специфічного екологічного платежу фактично „розчиняються” в його доходній частині, стає зрозумілим, що у такий спосіб сальдо від екологічного податку на практиці спрямовується на відшкодування інших бюджетних видатків. Тому правомірно констатувати розгортання і другої тенденції в процесі використання екологічних коштів – (2) тенденції розпорошення фінансових потоків від сплати екологічного податку на виконання численних заходів, відмінних від природоохоронних. За даними, тільки Державний фонд охорони навколишнього природного середовища у 2014 році втратив близько 3 млрд. гривень надходжень від екологічного податку, кошти якого було спрямовано до загального фонду державного бюджету та перерозподілено на інші видатки, не пов'язані із природоохоронною діяльністю¹⁷⁰.

Остаточо, на наш погляд, завершується процес нівелювання основного призначення екологічного оподаткування в 2015 році шляхом перерозподілу екологічного податку по міжбюджетній горизонталі виключно до загального фонду Державного бюджету та місцевих бюджетів, коли „обнулили” надходження від екологічного податку до спеціального фонду, а відтак – і до Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. *Внаслідок таких міжбюджетних перетасувань кошти, отримані від сплати екологічного податку, втрачають своє подальше екологоконструктивне призначення, змінюючи напрями використання на інші статті витрат, які безпосередньо не вирішують екологічних проблем в державі, окремому регіоні, території громади.*

Справді, відповідно до норм Бюджетного кодексу (пунктом 7 статті 90 та пунктом 13 статті 91) Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. витрачання надходжень екологічного податку у видатках місцевих бюджетів, окрім фінансування природоохоронних заходів місцевого значення, може спрямовуватися на заходи, які по суті взагалі не мають ніякого відношення до природоохоронної діяльності, а саме: на заходи з проведення лабораторно-діагностичних, лікувально-профілактичних робіт бюджетними установами ветеринарної медицини; співфінансування (50 відсотків) проектів ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та витрат на утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі; проекти реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії, підземного видобутку залізної руди, консервації ртутного виробництва; утримання водовідливних комплексів; заходи державних програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних та

170 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо цільового спрямування екологічного податку від 13.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55090.)

каналізаційних очисних споруд; модернізації систем теплопостачання; модернізації та ремонту ліфтового господарства; реконструкції та ремонту житлових будинків; оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води; капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць; капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад¹⁷¹.

Більше того. Якщо порівняти наведений перелік законодавчо встановлених заходів, фінансування яких забезпечується коштом екологічного податку, то виявляється пряме порушення відомої постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів», яка не містить жодної з вищенаведених позицій¹⁷². А якщо врахувати і те, що затверджений цією постановою перелік видів природоохоронних діяльності з року в рік фінансується коштами Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, обсяги яких в останні роки просто жалюгідні, то стає очевидною серйозне погіршення ситуації з поточним фінансовим забезпеченням й реалізацією екологоконструктивних і ресурсозберігаючих заходів, а отже, безпрецедентна декларативність цілей і завдань, визначених насамперед чинним Законом України «Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року», а також наведених екологоорієнтованих положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (підрозділ 1.3).

Отже, дослідження трансформації системи розподілу екологічного податку в 2015 році по *міжбюджетній горизонталі* дало можливість дійти висновку про *негативний вплив* такого законодавчого порядку перерозподілу доходів від екологічного податку на дієвість екологічного оподаткування як інструменту акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності, стимулювання органів місцевого самоврядування до реалізації локальних природоохоронних цілей в контексті завдань державної екологічної політики.

Варто наголосити, що зазначені норми Бюджетного кодексу (пункт 7 статті 90 та пункт 13 статті 91) залишились незмінними і на 2016 рік, тобто є чинними донині, офіційно підтримуючи започатковану в минулому році практику витрачання надходжень екологічного податку у видатках місцевих бюджетів на заходи, які не мають ніякого відношення до природоохоронної діяльності.

Слід зазначити, що ухвалення Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України № 918-VIII від 24.12.2015 р. щодо цільового спрямування екологічного податку» з початку 2016 року нарешті вдалося принаймні частково поліпшити ситуацію завдяки відновленню правової норми стосовно екологічного податку як джерела надходжень до спеціального,

171 Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.

172. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» N 1147 від 17.09.1996 р. (поточна редакція від 25.09.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-%D0%BF>.

цільового за призначенням, фонду охорони навколишнього природного середовища, але *тільки* рівня місцевих бюджетів, до котрих відтепер спрямовується 80% надходжень зі сплати екологічного податку¹⁷³.

Нинішня модель фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування схематично представлена рисунком 3.2.*

Хоча кошти від екологічного податку у 2016 році були повернуті до спеціального фонду місцевих бюджетів, як і норма їх подальшого цільового використання, проте офіційно незмінними в поточному році залишились окремі, по суті антиекологічні, законодавчі положення. Йдеться, по-перше, про юридичну ліквідацію з 2015 року фінансового потоку від екологічного податку до спеціального фонду Державного бюджету – Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. По-друге, про спрямування коштів від екологічного податку до загального фонду Державного бюджету (20% надходжень зі сплати екологічного податку), що закріплює право їх витрачання на інші статті витрат. По-третє, збереження переліку законодавчо встановлених заходів у Бюджетному кодексі України, котрі безпосередньо не вирішують екологічних проблем у державі, окремому регіоні, території громади, однак фінансуються коштом екологічного податку.

Особливо слід наголосити на тому, що на сьогодні через мізерну фінансову базу Державного фонду охорони навколишнього природного середовища законодавчо, на наш погляд, скасована фінансова відповідальність держави щодо реалізації природоохоронних заходів і екологічних цілей, яка фактично фінансово самоусунулась від розв'язання вагомих екологічних проблем. Закріплюючи їх ігнорування на рівні державного управління, можновладці залишають органам місцевого самоврядування всіх рівнів і територіальним громадам право та певні кошти сам-на-сам розв'язувати чимало тих екологічних проблем, які, зазвичай, є синергетичними, а тому потребують вагомого державного фінансового забезпечення та підтримки.

Окрім цього, щорічні міжбюджетні трансформації розподілу екологічного податку в тріаді «загальний фонд Державного бюджету – спеціальний фонд Державного бюджету – спеціальний фонд місцевих бюджетів» в режимі «ручного управління», безумовно, розхитують всю систему фінансового забезпечення природоохоронних заходів, не дають можливість їх чітко спланувати та виконувати. При цьому кошти на реалізацію екологічних цілей звично виступають "розмінною монетою" для фінансування інших потреб.

На доданок треба врахувати, що, по-перше, система планування видатків місцевих фондів нерегульована, в регіонах відсутні спеціальні органи, які б акумулювали інформацію про стан довкілля та необхідність проведення природоохоронних заходів. По-друге, за дозволом держави місцеві органи

173 Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» № 918-VIII від 24.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-19>.

* Складено автором.

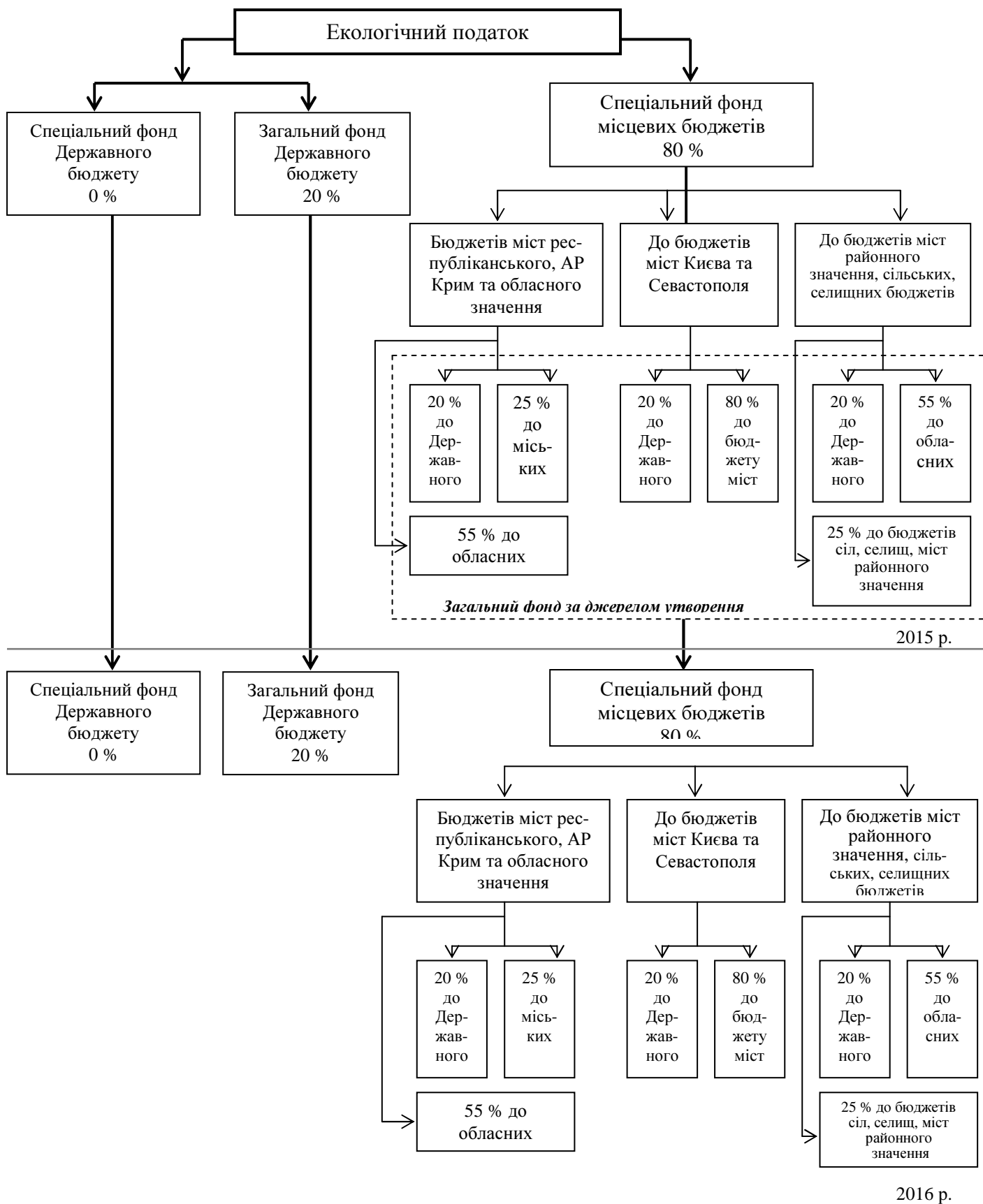


Рис. 3.2. Формування моделі фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування, 2015 – 2016 рр.

самоврядування віддають перевагу витрачання коштів першочергово на задоволення інших потреб та наданню послуг, відмінних від природоохоронних, а отже, локальні природоохоронні заходи вже традиційно фінансуються за залишковим принципом.

Підводячи ризик під дослідженням економічних наслідків тої фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування, яка зараз відбувається, слід наголосити, що за розглянутих причин екологічний податок, по-перше, набув ознак та функцій звичайного податку з визначальною фіскальною функцією наповнення дохідної частини бюджету. По-друге, він демонструє своє ослаблення і як інструмент акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності. По-третє, екологічний податок не виконує по суті свого основного призначення, будучи не здатним впливати на мотивацію фактичних його платників, стимулювати до зниження викидів у разі сплати податку податковими агентами. По-четверте, екологічний податок втрачає цільовий характер використання коштів від його сплати, які мають спрямовуватися на природоохоронні заходи, водночас супроводжуючись надто низьким рівнем фінансового забезпечення сфери відтворення й підтримки природних ресурсів у належному стані.

Підсумовуючи, слід констатувати, що нинішня модель фінансово-бюджетної децентралізації системи екологічного оподаткування, на наш погляд, є моделлю фактичної руйнації системи фінансового забезпечення природоохоронних заходів, а тому – антиекологічна. Даний висновок логічно витікає з проведеного дослідження трансформації розподілу екологічного податку як опорного інструменту фінансового забезпечення природоохоронних заходів в умовах децентралізації влади, а також з огляду на обтяжуючі реалії їх здійснення.

При цьому законодавчо скасована справжня фінансова відповідальність не лише органів місцевого самоврядування всіх рівнів, а й держави щодо реалізації природоохоронних заходів і екологічних цілей, породжуючи їх ігнорування. Зрештою, ***подальше розгортання такої антиекологічної моделі фінансово-бюджетної децентралізації системи екологічного оподаткування стане вагомим інституціональним чинником посилення негативного соціо-економічного впливу на стан довкілля, примножуючи екологічні виклики сьогодення.***

Змінити ситуацію, що склалась, доцільно та необхідно шляхом фахового перегляду відповідної діючої законодавчої бази, насамперед її положень щодо цільового спрямування екологічного податку через його відкоригований перерозподіл по міжбюджетній горизонталі. Доречно нагадати, що першим забив на сполох серед фахівців у розгляді ситуації із спрямуванням надходжень від екологічного податку Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України ще в травні 2015 р. Зокрема, депутатами була обґрунтована та висунута дуже слушна пропозиція щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно цільового спрямування екологічного

податку шляхом його відкоригованого міжбюджетного перерозподілу, нові пропорції якого мають становити: 20 відсотків – до спеціального фонду Державного бюджету, а 80 відсотків його – до спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 25 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 55 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя – 80 відсотків¹⁷⁴.

Однак, ця пропозиція була врахована лише в частині спрямування 80 відсотків екологічного податку до спеціального фонду місцевих бюджетів, будучи затвердженою Законом України від 24.12.2015 № 918-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку». А пропозиція стосовно спрямування екологічного податку до спеціального фонду Державного бюджету була відкинута, хоча її реалізація, безумовно, реанімувала би діяльність Державного фонду охорони навколишнього природного середовища згідно із чинним природоохоронним законодавством.

Очевидно, вкрай необхідне ретельно продумане, виважене поновлення правових норм чинного природоохоронного законодавства та збалансування їх з бюджетним законодавством шляхом зміни чинного регламенту цільового спрямування екологічного податку до загального фонду Державного бюджету на пропис щодо спрямування цих коштів до спеціального фонду Державного бюджету. Така міжбюджетна трансформація сприятиме, з одного боку, відновленню основного джерела наповнення Державного фонду охорони навколишнього природного середовища та забезпеченню його повноцінного функціонування, а з іншого – активізації державної фінансової підтримки реалізації економічних інтересів територіальних громад до розв'язання екологічних проблем. Паралельно видається вкрай необхідним скасувати ті норми Бюджетного кодексу (пункт 7 статті 90 та пункт 13 статті 91), які дозволяють витрачання місцевими бюджетами надходжень від екологічного податку на заходи, що не мають ніякого відношення до природоохоронної діяльності та безпосередньо не вирішують екологічних проблем в державі, окремому регіоні, території громади.

Отже, йдеться про комплекс необхідних правових змін, по-перше, в пропорціях міжбюджетного розподілу надходжень від екологічного податку в існуючій тріаді «загальний фонд Державного бюджету – спеціальний фонд Державного бюджету – спеціальний фонд місцевих бюджетів», якими б юридично ліквідували нинішнє спрямування коштів від екологічного податку до загального фонду Державного бюджету, що означатиме скасування чинного права їх витрачання за іншими статтями витрат, відмінними від природоохоронних. По-друге, йдеться про комплекс необхідних правових змін в існуючих нормативних положеннях Бюджетного кодексу України, якими би

174 Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55090.

відновили основне призначення екологічного оподаткування як джерела фінансування **виключно** природоохоронних заходів (табл. 3.1.).

Таблиця 3.1.

Комплекс термінових правових екологоорієнтованих змін чинного законодавства щодо вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування

Чинний законодавчий документ	Зміст запропонованих змін
Бюджетний кодекс України	Зафіксувати законодавчими положеннями позицію щодо цільового спрямування екологічного податку шляхом його відкоригованого міжбюджетного перерозподілу тільки до спеціальних, цільових за призначенням, фондів охорони навколишнього природного середовища, нові пропорції яких мають становити: 20 відсотків екологічного податку – до спеціального фонду Державного бюджету, а 80 відсотків його – до спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 25 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 55 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя – 80 відсотків, згідно із частиною шостою статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» шляхом прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу екологічного податку» (реєстр. № 3778-1 від 29.01.2016 р.) (альтернативний) ¹⁷⁵ , проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо спрямування надходжень від екологічного податку до спеціального фонду державного бюджету та використання екологічного податку)» (реєстр. № 4837-1 від 02.07.2016 р.) ¹⁷⁶ , запропонованих Комітетом з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України
Бюджетний кодекс України	Законодавчо скасувати ті норми Бюджетного кодексу України (п. 7 статті 90 та п. 13 статті 91), які дозволяють витрачання місцевими бюджетами надходжень від екологічного податку на заходи, що не стосуються природоохоронної діяльності та безпосередньо не вирішують екологічних проблем у державі, окремому регіоні, території громади, порушуючи правові норми чинного природоохоронного законодавства, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів», а також надаючи декларативності цілям і завданням, визначеним насамперед чинним Законом України «Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року», екологоорієнтованими положеннями інших нормотворчих документів, наприклад, Закону України «Про засади державної регіональної політики» і Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Джерело: складено автором на основі чинної законодавчої бази

¹⁷⁵ Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу екологічного податку» (реєстр. № 3778-1 від 29.01.2016 р.) (альтернативний) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57975.

¹⁷⁶ Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо спрямування надходжень від екологічного податку до спеціального фонду державного бюджету та використання екологічного податку)» (реєстр. № 4837-1 від 02.07.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=59525.

Юридичне коригування згаданих статей сприятиме зміцненню чинної бюджетної та природоохоронної законодавчої бази, забезпеченню надійних і прозорих фінансових умов суб'єктам господарювання для активізації процесів екологічної розбудови їх діяльності.

3.2. Економічний вплив екологічного оподаткування в процесі фінансового реформування механізму реалізації національної екологічної політики

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала «дорожню карту» для вдосконалення чинної управлінської системи шляхом її реформування. Виконання вимог цієї Угоди, спрямованих на досягнення її відповідності параметрам інституціонально-регуляторної системи країн-членів Європейського Союзу, надає можливість Україні в подальшому стати повноцінним його співучасником. Саме тому Стратегією сталого розвитку "Україна –2020", схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року, передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації. А згодом законопроектом про внесення змін до Конституції України № 2217а від 15 липня 2015 року, прийнятим за основу 31 серпня 2015 року, запропоновано зміни щодо децентралізації державної влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування.

Серед інших пропозицій виділяються ті, що спрямовані на законодавче забезпечення максимального узгодження переліку повноважень місцевого самоврядування із закріпленим обсягом фінансових ресурсів у сфері природокористування та реалізації екологічної політики, оскільки через їх невідповідність можливі ризики невиконання екологічних функцій, зниження якості суспільних послуг та довкілля, додаткова зарегульованість розподілу бюджетних коштів між державним та місцевими бюджетами на природоохоронні та екологікоконструктивні заходи.

Водночас слід зазначити, що досягнення екологічної безпеки держави залежить не лише від відповідної внутрішньої екологічної політики, а й узгодженої взаємодії щодо реалізації міжнародних та міждержавних екологічних програм, заходів та спільних дій у безпековій та природоохоронній сферах. Тобто ефективність реалізації екологічної політики визначається низкою ендо- та екзогенних чинників, серед яких важливе значення має розвиненість організаційно-економічного механізму (стан, структура, функціональна спрямованість, способи реалізації, інструментарій) здійснення управлінської діяльності у сфері охорони довкілля.

В Україні система екологічного управління в контексті європейської цілісності державного, громадського і корпоративного (бізнесового) екологічного управління перебуває на стадії формування при домінуванні

державної форми управління, що призвело до послаблення екологічної відповідальності безпосередніх природокористувачів – суб'єктів господарювання. Безперечно, в умовах прагнення України інтегруватися в європейський економічний простір організаційно-економічний механізм екологічної безпеки держави має зазнати належних змін і наблизитися до чинних у європейських державах. Очевидно, що трансформацію організаційного-економічного механізму екологічної безпеки України варто здійснювати враховуючи досвід європейських країн, які здійснювали реформування системи державного управління відповідно до власних внутрішніх чинників та зовнішніх вимог інституційної компетентності згідно з вимогами екологічних директив ЄС.

Система регулювання екологічної безпеки в країнах Співтовариства спирається на гармонійне поєднання та функціонування механізмів на рівні ЄС загалом, окремих держав ЄС і територіальних одиниць (міст, регіонів). Тобто чинна європейська система регулювання екологічної безпеки є обов'язковою для кожної країни-члена ЄС, причому окремі з них, у тому числі територіальні одиниці, можуть вживати додаткові заходи щодо регулювання екологічної безпеки у своїх межах.

Паралельно з прийняттям рамкового законодавства для забезпечення охорони довкілля Європейським Союзом упроваджено значний організаційно-економічний інструментарій екологічного регулювання. Важливим чинником досягнення екологічної безпеки є поєднання інструментів нормативного та економічного регулювання охорони навколишнього природного середовища. У процесі розвитку та вдосконалення екологічної політики розширився їх перелік, проте головними є потужна група фіскальних інструментів, зокрема екологічні («зелені») податки.

Слід зазначити, що зарубіжні фахівці, вже досить тривалий час досліджуючи питання економічних наслідків екологічної політики, а нині послідовно вибудовуючи тактику переходу національних господарств розвинутих країн на шлях сталого “зеленого” зростання, наприкінці 2014 р. здійснили низку кількісних вимірювань для 24 країн-членів ОЕСР (за період з 1990 по 2012 р.) і обґрунтували відповідь на питання стосовно наслідків макроекономічного впливу екологічної політики, зокрема на продуктивність праці. Ними було розроблено новітній «Індикатор суворості екологічної політики» (Environmental Policy Stringency Indicator), який комплексно враховує прямий та опосередкований економічний вплив дієвості певного набору ринкових та командо-адміністративних інструментів екологічної політики (а саме: екологічних податків на викиди окису азоту, сірки, двоокису вуглецю; податку на пальне; пільгових тарифів і субсидій для впровадження екологічно дружніх енергозберігаючих технологій; депозитно-заставних регуляторів; встановлених граничних розмірів викидів окису азоту, сірки, забруднюючих твердих часток; енергетичних сертифікатів; урядових витрат на науково-дослідну роботу в енергетичній сфері та інших), тобто визначає економічний вплив рівня вимогливості, жорсткості національних екологічних політик цих

країн. Завдяки цьому індикатору досягається розуміння відповідальними та посадовими особами не лише характеристик і особливостей економічного впливу набору ринкових та командо-адміністративних інструментів екологічного регулювання окремо, а й комбіноване діяння національної екологічної політики на економічне зростання.

Зміни значення «Індикатора суворості екологічної політики» протягом певного часового інтервалу порівнювалися з показниками економічної активності компаній виробничого сектору, зокрема енергетичного, та перехресно по країнам-членам ОЕСР. Одержані результати виявили, по-перше, що в усіх цих двадцяти чотирьох країнах екологічні політики ставали суворішими після 1990 року. По-друге, найбільш жорстких екологічних політик дотримуються в Північних країнах і Нідерландах, найслабші – в Греції та Ірландії порівняно з іншими країнами, а Великобританія та США знаходяться на середньому рівні. Але найголовніший результат проведеного дослідження на базі «Індикатора суворості екологічної політики» полягає в обґрунтуванні та доказовості висновку: підвищення жорсткості екологічної політики не перешкоджає зростанню продуктивності. При цьому наголошується, що "більш суворі екологічні політики, коли вони правильно спроектовані, можуть бути введені на користь навколишньому природному середовищу без будь-яких втрат продуктивності"¹⁷⁷.

Цей висновок, на наш погляд, є надто значущим і для українських фахівців, учених, можновладців у справі посилення дієвості та результативності національної екологічної політики, заслуговуючи на особливу увагу для подальшої неухильної, відповідальної та послідовної реалізації її завдань.

Варто наголосити, що для держав, котрі розвиваються, в тому числі і Україні, актуальною є проблема формування податкових систем, орієнтованих на економічне зростання. Така орієнтація в розбудові податкової системи дає змогу на макrorівні забезпечувати високий темп економічного розвитку, що є запорукою зменшення, а в перспективі – й подолання відставання від розвинених країн. У свою чергу, відповідно до загальних положень сучасної теорії оподаткування, податкова система, що позитивно позначається на економічному зростанні, на мікрорівні справляє мінімальний деформуєчий вплив на поведінку суб'єктів господарювання.

Зарубіжні дослідження, які вивчають зв'язок між фіскальною децентралізацією та економічним зростанням, показують, що чим більшою є повна податкова автономія субцентральних урядів, тим більш статистично значущим є вплив фіскальної децентралізації на економічне зростання¹⁷⁸. Одне з таких досліджень було здійснене для визначення взаємозв'язку між рівнем

¹⁷⁷ Botta E., Koźlukhttp T. Measuring environmental policy stringency in OECD countries. A composite index approach / OECD Working Papers No. 117- 7 // Economics Department ECO/WKP (2014)73, 04-Dec-2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [//www.oecd-ilibrary.org/measuring-environmental-policy-stringency-in-oecd-countries_](http://www.oecd-ilibrary.org/measuring-environmental-policy-stringency-in-oecd-countries_)

¹⁷⁸ Thornton J. Fiscal decentralization and economic growth reconsidered // Journal of Urban Economics. – 2007. – Vol. 61, Issue 1. – P. 64 – 70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119006000593>.

фіскальної децентралізації і темпами економічного зростання в 16 країнах Центральної та Східної Європи за період 1990 – 2004 рр.¹⁷⁹ У результаті виявлено, що витрати на трансферти з центрального до субцентральних рівнів влади (місцевих та регіональних) негативно корелюють з економічним зростанням, а розширення податкової автономії на субцентральному рівні – позитивно. Отже, місцеві уряди з їх власними джерелами доходів більш ефективно реагують на потреби і сприяють підвищенню економічної ефективності. Дослідження з фіскальної децентралізації однозначно засвідчують, що децентралізовані уряди мають більше можливостей адаптувати державну політику до місцевих переваг, бути інноваційними при здійсненні політики і наданні громадських послуг, сприяючи збільшенню потенціалу для економічної ефективності й зростання.

Аналізуючи наведені результати, правомірно, на наш погляд, здійснити їх проєкцію і на сферу природокористування та реалізації екологічної політики, зокрема в частині визначення впливу екологічного оподаткування на зміцнення потенціалу економічного зростання як на макро-, так і на мікрорівні.

Екологічні податки безпосередньо впливають на економічні інтереси виробників і споживачів продукції, оборот якої спричиняє негативні екологічні зовнішні ефекти (екстерналії), маючи одночасно низку переваг методів прямого регулювання, що скорочує, зокрема, витрати по їх адмініструванню. Екологічні податки надають цінкові сигнали щодо вартості забруднювань до суб'єктів господарювання та товаровиробників при прийнятті ними виробничих рішень.

До речі, може виникнути питання, чому екологічне оподаткування правомірно розглядати як ринковий інструмент, зважаючи на те, що оподаткування є виключною прерогативою держави. Відповідь полягає в певній двоїстості екологічного оподаткування. З одного боку, екологічні податки дійсно є інструментом державного регулювання. Втім, аналізовані з позиції механізму власної дії, екологічні податки спрямовані на трансформацію вартості екологічних екстерналій у вартість продукції, а завдяки цьому – на коригування неспроможності ринкових сил враховувати вартість шкоди від забруднення у ціні продукції. Тому, з другого боку, екологічні податки є також ефективним ринковим інструментом.

Усвідомлення провідної ролі екологічних податків з-поміж інших інструментів екологічного регулювання зумовило зростання інтенсивності їх використання протягом останніх десятиліть у розвинутих країнах завдяки підвищенню ставок податків і розширенню бази оподаткування, що, в свою чергу, було спричинено наростаючою увагою до проблем зміни клімату, енергозбереження, впровадження економічно ефективніших інноваційних екотехнологій. Цей процес отримав назву «позеленіння податкових систем», який оцінювався зарубіжними експертами як серйозна ознака інтеграції

¹⁷⁹ Rodríguez-Pose A., Krøijer A. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe// LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series: LEQS Paper. – 2009, No. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper12.pdf>

податкової та природоохоронної політик. По суті «зелена» податкова реформа, на наш погляд, тотожна екологічній реорганізації податкової системи.

На відміну від більшості фіскальних інструментів, екологічні податки здійснюють коригуючий вплив на економічні процеси. При цьому має відбуватися зменшення шкідливого впливу на природу, що є податковою базою. Як довела міжнародна практика застосування екологічних податків, вони здатні забезпечувати «подвійну вигоду» – екологічну та економічну (або «подвійний дивіденд»).

Дійсно, такі платежі, по-перше, створюють негативні економічні стимули для тих видів діяльності, які завдають шкоду довкіллю, а отже, сприяють вирішенню екологічних проблем. По-друге, вони надають можливість перенесення податкового тягара з таких факторів виробництва як праця і капітал на екологічно шкідливі види виробництва й споживання*, які сприяють погіршенню якості природного середовища (тобто збільшення частки податкових екологічних надходжень при відповідному зменшенні навантаження на інші фактори виробництва – робочу силу та капітал, але без збільшення загального податкового навантаження). По-третє, як засвідчує досвід ряду європейських країн, зокрема Данії, Німеччини та Нідерландів, широкомасштабне – з інтенсивним державним протекторатом – використання екологічних податків для регулювання природокористування, крім позитивного ефекту на довкілля, стимулює активне впровадження інновацій, пошук нових джерел енергії, знижує залежність країни від зовнішнього оточення та підвищує добробут нації загалом.

Характерно, що «позеленіння» податкової системи, як свідчить практика оподаткування розвинутих країн, є ефективним засобом успішного досягнення одночасно двох національно значних цілей – розв'язання проблем якості довкілля (екологічний дивіденд) та наповнення державних бюджетів поряд з підвищенням податкової конкурентоспроможності (економічний дивіденд). Так, за останніми даними Євростату, дохід від екологічних податків у країнах ЄС-28 у 2013 р. становив 331 млн. євро, або 6,3% від загальної суми доходів, отриманих від усіх податків і соціальних внесків, і майже 2,5% від загального ВВП. При цьому протягом 2006 – 2013 рр. обсяги надходжень від сплати екологічних податків щорічно зростали на 1,6% та у 2013 р. становили на 35,5 млн. євро більше, ніж у 2006 р.¹⁸⁰

Як показує аналіз накопиченого міжнародного досвіду розвитку системи екологічного оподаткування, успішне розгортання процесу екологічної реорганізації податкової політики можливо за таких умов: збільшення ваги екологічних податків в податковій системі завдяки їх диверсифікації; уніфікації національних систем екологічного оподаткування на рівні ЄС; цілеспрямованого використання доходів від податків на екологічні цілі.

* До речі, платежі за забруднення навколишнього природного середовища відносяться до групи податків на споживання, що посилює їх значущість в реалізації так званої еколого-трудової податкової реформи.

¹⁸⁰ Environmental taxes in the EU [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics.

У зв'язку з цим слід зазначити, що нині в країнах-членах ОЕСР (34 держави) та ЄС (28 держав) широко застосовуються 375 власне екологічних податків та близько 250 споріднених екологічних платежів, тобто за сумарними підрахунками – понад 620 їх різновидів, база яких складається з фізичних одиниць (або їх еквіваленту), що мають доведений специфічний негативний вплив на навколишнє природне середовище. А якщо згадати, що в середині 90-х років минулого століття в двадцяти країнах-членах ОЕСР використовувалось близько 150 таких податків¹⁸¹, то стає очевидним за останні двадцять років потужне розширення баз екологічного оподаткування разом із зростанням кількості екологічних податків (їх диверсифікація), які практикуються по кожній узагальненій базі. Головне те, що даний процес триває і набуває характеру сталої тенденції, відображаючи позитивні екологоконструктивні зрушення в функціонуванні національних бюджетно-податкових систем і державному регулюванні.

Зазначені тренди потрібно, на наш погляд, враховувати при проведенні фіскального реформування в сфері реалізації вітчизняної екологічної політики, оскільки система екологічного оподаткування в Україні значно поступається європейській. Це виражається у несформованості багатьох видів екологічних податкових платежів, чинних у ЄС, розбіжності зі з стандартами ЄС структури вітчизняних екологічних податків, і у низьких їх ставках, кошти від яких не покривають витрати на охорону довкілля, і в розбалансуванні системи міжбюджетного розподілу екологічного податку, і в розпорощенні надходжень від нього на інші цілі, відмінні від природоохоронних. Така ситуація зумовлює нагальність трансформації системи екологічного оподаткування, особливо в умовах посилення децентралізації влади і за необхідності урахування євроінтеграційних процесів.

Водночас, як свідчить досвід розвинутих країн, зрівноважена національна екологічна політика, в свою чергу, позитивно впливає на функціонування системи державних фінансів завдяки підвищенню рівня доходів і розширенню податкової бази за рахунок екологічних податків, сприяючи у такий спосіб зростанню національного ВВП. З огляду на це, науковий інтерес становить визначення впливу вітчизняного екологічного оподаткування на економічне зростання.

Насамперед необхідно враховувати зв'язок між рівнем оподаткування та обсягом податкових надходжень до бюджету. Для характеристики змін податкових надходжень під впливом визначальних економічних чинників (ВВП, доходів населення, рівня роздрібних цін тощо) в макроекономіці застосовується коефіцієнт еластичності податків. Він демонструє, наскільки відсотків зміняться податкові надходження при зміні визначального фактора на 1%. Якщо коефіцієнт еластичності податків дорівнює одиниці, то частка

¹⁸¹ The Political Economy of Environmentally Related Taxes /OECD19 June 2006 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/the-political-economy-of-environmentally-related-taxes/executive-summary_9789264025530-2-en#page4; Ecotaxation / ed. by T.O'Riordan. – London : Earthscan Publication Limited, 1997. – P. 8.

податкових доходів держави у ВВП залишається стабільною; більше одиниці – податкові доходи зростають швидшими темпами, ніж ВВП, і питома вага податкових доходів у ВВП зростає. При коефіцієнті менше одиниці частка податкових надходжень у ВВП знижується¹⁸².

Отже, для розкриття чутливості доходів бюджету до зміни ВВП як джерела їх формування застосовується коефіцієнт еластичності, що показує відносну зміну доходів бюджету при одиничній відносній зміні ВВП. Аналіз коефіцієнту еластичності податкових надходжень від екологічного податку по ВВП (табл. 3.2.) дає можливість дійти висновку, що надходження від екологічного податку в Україні за останні роки позитивно реагують на динаміку ВВП (коефіцієнти за модулем більше 1), однак дуже нерівномірно. Це пояснюється, насамперед, популярним в українських можновладців здійсненням бюджетного відшкодування у так званому «ручному режимі». А найбільш різкі коливання коефіцієнту еластичності податкових надходжень від екологічного податку за останні роки спричинені зростанням ставок оподаткування екологічного податку.

Таблиця 3.2.

Динаміка коефіцієнту еластичності податкових надходжень від екологічного податку по ВВП України у 1999 – 2014 рр.*

Роки	Екологічний податок (збір за забруднення навколишнього природного середовища до 2011 року)
1999	0,5
2000	0,8
2001	1,1
2002	0,7
2003	2,3
2004	0,6
2005	1,1
2006	3,9
2007	1,1
2008	0,3
2009	-0,7
2010	2,6
2011	0,9
2012	2,9
2013	8,8
2014	8,3

* Джерело: складено за ¹⁸³.

¹⁸² Налоги и налоговая система [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.grandars.ru/student/nalogi/nalogovaya-sistema.html>.

¹⁸³ Касперович Ю.В. Стратегічні пріоритети і завдання податкової реформи в Україні / Ю.В. Касперович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/podatкова_ref-21822.pdf.

Отже, динаміка коефіцієнту еластичності податкових надходжень від екологічного податку в Україні свідчить, що з 2012 року податкові доходи від його сплати зростають швидшими темпами, ніж ВВП, як і питома вага податкових доходів від сплати екологічного податку у ВВП.

А якщо проаналізувати наведені результати в контексті розмежування та розподілення податків між бюджетними рівнями чинної бюджетної системи в умовах нарощення процесів децентралізації, з одного боку, а з другого – з метою визначення того, які податки на якому управлінському рівні будуть працювати найбільш ефективно, то виявляється, що екологічні податки потужно «спрацьовують» на всіх бюджетних рівнях адміністративно-територіального устрою, сприяючи посиленню власних дохідних баз бюджетів кожного його рівня¹⁸⁴. Безсумнівно, екологічні податки доводять свою ефективність як регуляторний інструмент механізму реалізації вітчизняної екологічної політики і як інструмент механізму формування доходів бюджетів кожного адміністративно-територіального рівня. Ця їх специфіка висуває екологічні податки в ранг дієвих інструментів не лише зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, а й розширення фіскального потенціалу держави відповідно до європейських стандартів з урахуванням процесів децентралізації.

Очевидно, що необхідна подальша копітка робота в двох основних напрямках – подальшого розроблення чи доопрацювання відповідних положень і Податкового кодексу України, і чинної законодавчої бази національної екологічної політики, причому згідно з базовими засадами податкового та природоохоронного права держав – членів ЄС, потребуючи особливу державну увагу до питань фіскальної децентралізації як потужного управлінського засобу нарощення економічного потенціалу країни та добробуту територіальних громад.

3.3. Структурні зміни системи екологічного оподаткування відповідно до прийнятої в країнах-членах ЄС

Фокусування країн-членів ЄС на гарантуванні екологічної безпеки, їх високі досягнення в сфері збереження довкілля та потужні управлінські зусилля щодо ефективності національних екологічних політик вочевидь підтверджують їх статус як держав, орієнтованих на досягнення екологічно збалансованого сталого розвитку. Євроінтеграційний вектор руху України посилює актуальність проблем раціонального використання природних ресурсів відповідно до цілей сталого розвитку, а відтак – дієвості вітчизняної екологічної політики і чинного інструментарію екологічного регулювання, в тому числі фіскального.

¹⁸⁴ Див. Звіт про виконання Державного бюджету України за січень – грудень 2015 р. / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=305190>.

Поступ України у напрямі економічної інтеграції з Євросоюзом передбачає імплементацію Угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС як частини Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони¹⁸⁵. Успішність цього процесу залежить від масштабної гармонізації українських законів, норм та стандартів, у тому числі екологієорієнтованих, з чинними у ЄС у різних сферах і секторах. Важливо зазначити, що в процесі адаптації вітчизняного законодавства до відповідних нормативних вимог правової бази ЄС відбувається не лише їх збалансування та уніфікація, а й вдосконалення вітчизняної правової системи шляхом узгодження чималої кількості притаманних їй внутрішніх алогізмів і суперечностей (наприклад, між економічними частинами статей законів України, котрі регламентують функціонування системи правовідносин щодо природокористування, та провідними законодавчими актами, які регулюють правовідносини стосовно оподаткування).

Водночас слід підкреслити, що з-поміж різноманітних реформ, запланованих українським урядом, в центрі особливої державної уваги – податкова реформа, запровадження якої супроводжується фінансовою та бюджетною децентралізацією. Як слушно зауважує Т.І.Єфименко, «національна податкова політика повинна забезпечити координацію інтересів держави, суб'єктів і регіонів, беручи до уваги рівень розвитку та реальні можливості створити умови господарської діяльності, які сприяли би якомога повнішому використанню ресурсів»¹⁸⁶. Насамперед, очевидно, йдеться про природні ресурси як вихідні базові об'єкти економічних й еколого-економічних інтересів не лише суб'єктів господарювання всіх рівнів функціонування національної економіки, а й територіальних громад різного адміністративно-територіального устрою. До слова, функції регулювання, узгодження та збалансування еколого-економічних інтересів громад покладені на екологічну політику та забезпечуються спонукально-примусовою системою адміністративно-законодавчих й економічних механізмів екологічного регулювання з притаманними їм інструментами, яка апріорі спрямована на ефективне розв'язання широкого кола проблем раціоналізації вітчизняного природокористування.

Варто також наголосити, що серед механізмів реалізації екологічної політики, в тому числі фіскальних, саме екологічне оподаткування є головним на шляху досягнення сталого розвитку територіальних громад. Такий пріоритет зумовлений тим, що екологічні податкові надходження формують, з одного боку, певні доходи державного і місцевих бюджетів, а з іншого – уможливають видатки бюджетних коштів на охорону і відтворення навколишнього природного середовища. Отже, специфічний дуалізм

¹⁸⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони / Док. 984_011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.

¹⁸⁶ Єфименко Т. Actual issues of modern strategies in reforming tax systems / Єфименко Т. // Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 107.

екологічного оподаткування як інструменту зміцнення фінансових можливостей регіонального управління й місцевого самоврядування та опорного важеля фінансового забезпечення природоохоронних заходів потребує створення відповідного інституціонального забезпечення, що сприятиме реалізації екологічної складової сталого розвитку, починаючи з локального рівня.

До речі, необхідність нарощення потенціалу вітчизняного екологічного податку і нарощення його потужності як основного джерела фінансування природоохоронних потреб загалом та апроксимації до відповідного законодавства ЄС була акцентована у Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права Європейського Союзу у сфері охорони довкілля¹⁸⁷. Паралельно наголошувалась необхідність вирішення проблеми підвищення адміністративної та фіскальної ефективності справляння екологічних податків з урахуванням завдань адаптації вітчизняного законодавства до нормативних вимог правової бази ЄС¹⁸⁸.

Зважаючи на це, особливий науковий і практичний інтерес становить дослідження чинної податково-бюджетної нормативної бази екологічного оподаткування з точки зору її відповідності засадам податкового та природоохоронного права держав – членів ЄС й обґрунтування пропозицій щодо її апроксимації. Оскільки таке завдання є надзвичайно масштабним, складним і багатогранним, зосередимо увагу на розгляді лише тої його частини, яка стосується узгодження внутрішньої структури вітчизняної системи екологічного оподаткування з європейською.

Насамперед зазначимо: як переконливо свідчать результати досліджень вітчизняних фахівців щодо перебігу процесів реформування податкової та екологічної політики згідно з загальноєвропейськими підходами (наприклад¹⁸⁹), у переліку основних напрямів трансформації і фіскальної, і екологічної політики України передбачається зближення чинних правових систем, котре полягає в односторонньому приведенні правового поля держави, систем управління та заходів із виконання у відповідність до основних вимог права ЄС. Тобто йдеться про адаптацію національного законодавства з його наступною гармонізацією, а також уніфікацією норм, що інтегрують основні принципи й властивості права ЄС, а отже, формування інституціонального підґрунтя для практичного впровадження прийнятих оновлених норм національного законодавства. Тому, з огляду на те, що нині Україна перебуває на

¹⁸⁷ Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права Європейського Союзу у сфері охорони довкілля / Київ, 2014. – С.107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf.

¹⁸⁸ Там само, с. 55.

¹⁸⁹ Гармонізація податкового законодавства: українські реалії : [монографія] / [Білецька Г. М., Кармаліта М. В., Куц М. О. та ін.]. – К. : Алерта, 2012. – 222 с.; Ногінова Н. М. Необхідність реформування податкової політики України в умовах євроінтеграції [Електронний ресурс] / Н. М. Ногінова // Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Серія: Економіка. - 2014. - Вип. 25. - С. 141-145. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2014_25_26; Блавацька Д. А. Реформування екологічного законодавства України – провідний напрямок державної екологічної політики [Електронний ресурс] / Д. А. Блавацька // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 2 (8). – С. 1-15. – Режим доступу: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63712/59218>.

підготовчому етапі правової інтеграції, який здійснюється без формального вступу до ЄС та передбачає узгодження вітчизняної загальноправової термінології, стандартів та принципів з європейськими, першочерговим стає успішне застосування у вітчизняній практиці методу визнання норм та стандартів ЄС.

Такі дії детерміновані положеннями чинного Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», в якому, до речі, і сфера податків, включаючи непрямі, а також сфери охорони здоров'я та життя людей, довкілля, тварин й рослин визначені пріоритетними сферами виконання цієї програми на першому етапі адаптації законодавства України¹⁹⁰. Звідси випливає, що саме вирішення питання щодо узгодження вітчизняної системи екологічного оподаткування з чинною системою екологічного оподаткування країн ЄС постає вихідною точкою перетину зазначених двох пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також стимулює розроблення методів підвищення дієвості екологічних податків як фіскального інструментарію національної екологічної політики з урахуванням позитивного досвіду країн-членів ЄС.

Викладена позиція, в свою чергу, підтверджується проведенням аналітичним оглядом положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, в якому адаптацію національного податкового законодавства до європейського віднесено до основних питань побудови збіжної з ним вітчизняної правової системи, зокрема в частині екологічного оподаткування, що регламентована комплексом приписів, узагальнених в табл. 3.3.

Таблиця 3.3.

Приписи зобов'язань Сторін Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, що стосуються сфери екологічного оподаткування*

Розділ, глава Угоди	Зміст
Розділ V. Економічне та галузеве співробітництво. Глава 4. Оподаткування.	Стаття 349. Сторони співробітничать з метою покращення належного управління у сфері оподаткування з метою подальшого покращення економічних відносин, торгівлі, інвестицій та добросовісної конкуренції. Стаття 350. Згідно зі статтею 349 цієї Угоди Сторони визнають і зобов'язуються застосувати принципи належного управління у сфері оподаткування. Стаття 351. Сторони також посилюють і зміцнюють співробітництво, спрямоване на вдосконалення і розвиток податкової системи.

¹⁹⁰ Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1629-IV (поточна редакція від 01.10.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

Розділ V. Економічне та галузеве співробітництво. Глава 6. Навколишнє середовище.	Стаття 361. Співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем, <i>inter alia</i> ** [*] , у таких сферах:m) екологічні збори.
Підрозділ 3. Глава 13. Торгівля та сталий розвиток	Стаття 290. 1. Визнаючи право Сторін встановлювати і регулювати власні рівні національної охорони навколишнього середовища та праці, політики і пріоритетів сталого розвитку згідно з відповідними міжнародно визнаними принципами і угодами, а також приймати або відповідно змінювати їхнє законодавство, Сторони гарантують, що їхнє законодавство забезпечує високі рівні охорони навколишнього середовища та праці і докладають зусиль для подальшого вдосконалення цього законодавства. 2. Як спосіб досягнення цілей, про які йдеться в цій статті, Україна наближає свої закони, підзаконні акти та адміністративну практику до <i>acquis</i> ЄС. Стаття 292. 2. Сторони гарантують, що їхня екологічна політика ґрунтуватиметься на принципі обережності та принципах, які вимагають застосування превентивних заходів, відшкодування в пріоритетному порядку шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, та сплати штрафу забруднювачем навколишнього середовища.

* Джерело: складено за [91]

** Примітка: *inter alia* (лат.) – зокрема.

Очевидно, що дотримання й реалізація наведених приписів зобов'язань Сторін Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що безпосередньо чи опосередковано дотичні сфері екологічного оподаткування, потребують подальшого розроблення або доопрацювання відповідних положень і Податкового кодексу України, і чинної законодавчої бази національної екологічної політики згідно з базовими засадами податкового та природоохоронного права держав – членів ЄС.

Розуміючи надзвичайну прикладну значущість окреслених питань, необхідно дослідити можливості трансформації структури вітчизняного екологічного оподаткування відповідно до його класифікаційних стандартів у ЄС. Ідеться, по суті, про можливість уніфікації українського екологічного оподаткування як певного правового способу підвищення ефективності його гармонізації з податковою системою ЄС.

При цьому насамперед варто нагадати, що за домовленістю між ОЕСР, Міжнародним енергетичним агентством і Європейською комісією екологічні податки є обов'язковими некомпенсованими платежами на користь держави з податкових баз, котрі мають особливу релевантність до навколишнього природного середовища. Податки вважаються некомпенсованими, оскільки пільги, що надаються державою платникам податків, як правило, не

пропорційні цим платежам¹⁹¹. Згідно з визначенням Євростату, екологічним податком вважають «податок, базою для якого є фізична одиниця, або її еквівалент (умовна одиниця), що здійснює доведений специфічний негативний вплив на навколишнє природне середовище»¹⁹². До об'єктів екологічного оподаткування належать екологодеструктивні чинники, які мають прямий і непрямий вплив на стан довкілля, а також товари і послуги, що є чи можуть стати причиною природоруйнівних дій.

У зарубіжних країнах екологічні податки є ефективним інструментом управління якістю економічного зростання, сприяючи акумулюванню фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності та одночасно стимулюючи товаровиробників до впровадження ресурсозберігаючих і екологоконструктивних заходів. Саме стимулююча роль екологічних податків ще наприкінці 1980-х років зумовила зростання інтенсивності їх використання, що стало можливим завдяки підвищенню їх ставок і розширенню бази оподаткування внаслідок зростаючої суспільної уваги до проблем ресурсо- та енергозбереження, впровадження економічно ефективніших інноваційних екотехнологій, зміни клімату тощо.

Цей процес, котрий був оцінений зарубіжними експертами як вагома ознака інтеграції податкової й природоохоронної політик і названий ними, «позеленіння податкових систем» через украї гостру потребу в удосконаленні власне системи екологічних податків, системи субсидій, грантів та інших фіскальних стимулів для екологоорієнтованого ефективного розвитку економік країн, в останню декаду знов активізувався й тепер відомий як «зелена фіскальна реформа» (green fiscal reform).

Водночас у всіх країнах ЄС спостерігається постійне зростання доходів від сплати екологічного податку. За даними Євростату, попри зниження економічної активності в ЄС через фінансову та економічну кризу та, відповідно, зниження податкових надходжень у 2008 і 2009 рр., загальний дохід від екологічного податку в країнах-членах протягом 2006 – 2014 рр. збільшувався в середньому на 1,6% на рік (у поточних цінах), а скупний дохід від екологічних податків у країнах ЄС-28 у 2014 р. становив близько 344 млрд євро, або 6,3% від загальної суми доходів, отриманих від усіх податків і соціальних внесків, та 2,5% валового внутрішнього продукту Євросоюзу¹⁹³. Варто також наголосити, що досить стабільний висхідний тренд у динаміці надходжень екологічного податку в фактичних цінах засвідчує не лише його високу фіскальну ефективність, а й посилення податкового навантаження на природні ресурси та блага, надаючи інформацію щодо прогресу в розгортанні «зеленої» податкової реформи.

¹⁹¹ Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers // Policy Brief. – September 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>.

¹⁹² Environmental statistics and accounts in Europe/ Eurostat. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-283/EN/KS-32-10-283-EN.PDF.

¹⁹³ Environmental tax statistics. Data extracted in March 2016 // Eurostat / Statistic explained [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics.

На думку експертів з ОЕСР, дана «тенденція пов'язана зі спробами країн реформувати чинні податки і зробити їх більш ефективними для вирішення екологічних завдань. Це передбачає не просто збирання податків для отримання доходів, але зміну їх структури для оптимальної відповідності екологічним завданням (курсив мій – О.В.). Такі реформи можуть бути нейтральними для державного бюджету, але корисними для екології»¹⁹⁴. Навмисне виділивши серед інших ідею щодо доцільності зміни структури екологічних податків для оптимальної відповідності екологічним завданням, тим самим ще раз наголошуємо на важливості таких трансформаційних дій для удосконалення цих інструментів фіскальної та екологічної політик.

Необхідною теоретико-методологічною преамбулою подальшого аналізу узгодженості вітчизняної податково-бюджетної бази екологічного оподаткування зі стандартами податкового права країн-членів ЄС було вивчення ступеня розуміння і висвітлення цього злободенного питання в наукових працях як вітчизняних, так і дослідників з ближнього зарубіжжя.

Унаслідок була виявлена досить поширена *розбіжність* між поданою ними класифікаційною структурою екологічних податків, начебто прийнятої в країнах-членах ОЕСР та ЄС, з чинною, чітко регламентованою базою екологічного оподаткування, офіційно затвердженою європейським податковим правом¹⁹⁵. Таку непривабливу ситуацію, особливо популяризовану в науковому середовищі ближнього зарубіжжя, частково можна пояснити недобросовісністю деяких "дослідників", які звично переписують в свої "умовиводи" застарілі результати наукових пошуків попередників, а частково – слабким знанням такими горе-дослідниками іноземних мов, які допомогли б їм звертатися до оригінальних першоджерел і перманентно відстежувати нову наукову інформацію.

Для усунення наявних неточностей і різночитань слід нагадати, що майже десять років тому ОЕСР, Міжнародне енергетичне агентство і Європейська комісія за домовленістю включили в бази екологічних податків «продукти енергетики, автотранспортні засоби, відходи, вимірювані або оцінювані викиди, природні ресурси тощо». Водночас акцентовано, що «спроби класифікувати податки з урахуванням мотивів їх появи або виключення з аналізу податків з неправильною структурою створюють величезні проблеми. Тому використовується більш широке визначення, що враховує тільки бази оподаткування, а не *призначення* або *застосовність* цього інструменту (курсив мій – О.В.)»¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Налоги, инновации и окружающая среда. Стратегия экологически безопасного развития. – Paris, OECD, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.shaneco.ru/Files/file/nalogi/%20%20/ecologiya.pdf>.

¹⁹⁵ Див., наприклад: Экологические и ресурсные налоги: применимость опыта развитых стран в странах с переходной экономикой (тема лекции: Хозяйственный механизм природопользования) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://megaobuchalka.ru/6/39522.html>; Экологические налоги // Википедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>; Дружинина Е.О., Потапова Н.В. Экспорт “экологических проблем” и его социально-экономические последствия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eztuir.ztu.edu.ua/419/1/176.pdf> та інші.

¹⁹⁶ Налоги, инновации и окружающая среда. Стратегия экологически безопасного развития. – Paris, OECD, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.shaneco.ru/Files/file/nalogi/%20%20/ecologiya.pdf>.

Проте, як показує проведений огляд відповідних тематичних робіт, власне цим і грішать згадані горе-дослідники, спираючись, як правило, саме на критеріях призначення або застосовності екологічних податків у їх особистих натужних спробах привнести хоч що-небудь "своє" в нинішню вже статистично стандартизовану класифікаційну структуру екологічних податків, очевидно не знаючи про це, не читаючи оригінальних першоджерел.

Об'єктивності заради слід зазначити, що застосуванню не рекомендованих критеріїв в побудові довільних доморощених структурних класифікацій екологічних податків в країнах-членах ОЕСР частково сприяла досить довга відсутність однозначного і чіткого визначення стандартів бази екологічного оподаткування у відповідних офіційних документах, виданих під егідою ОЕСР. До речі, вперше конкретизовано та однозначно представлені структурні складові екологічних податків у країнах-членах ОЕСР в офіційній доповіді «Екологічні податки в в країнах ОЕСР: надходження та стратегії» (2001 г.). У ній показані сумарні частки податкових доходів від справляння різних груп екологічних податків в 21 країні-члені ОЕСР в 1995 році, зокрема: 64% склали податкові надходження від оподаткування транспортного палива, 26% – транспортних засобів, 5% – опалення і переробки палива, 3% – електрики; 1% – відходів, 1% – іншого¹⁹⁷. Таким чином, ще більше двадцяти років тому офіційна, статистично значуща диференціація баз екологічного оподаткування в країнах ОЕСР була представлена *шістьма* названими групами.

Однак, в останній виданій під егідою ОЕСР (але, на жаль, десятирічної давності) спеціальній доповіді з проблеми екологічного оподаткування «Політична економія екологічних податків» (2006 р.) наведена доволі розпливчата видова структура бази екологічного оподаткування, яка, до речі, через 4 роки дублюється цитатою у вище згаданій доповіді ОЕСР 2010 року. Зокрема, йдеться про те, що така база «включає продукти енергетики, автотранспортні засоби, відходи, вимірювані або оцінювані викиди, природні ресурси, інше»¹⁹⁸. З огляду на це слід підкреслити, що на сьогодні Організацію економічного співробітництва і розвитку утворюють 35 країн, більшість з яких, входять до Європейського Співтовариства. Тому, як свідчать офіційні документи, доповіді, оригінальні тематичні огляди, наукові публікації тощо, в країнах-членах ОЕСР фактично діють нормативні класифікаційні стандарти баз екологічного оподаткування, встановлені для держав ЄС, яким притаманна чіткість формулювання складових баз екологічного оподаткування, методологічних й методичних підходів до їх визначення, однозначність презентації її внутрішньої структури.

¹⁹⁷ The OECD Environment Programme / Environmentally related taxes in OECD countries: issue and strategies // Executive summary. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/2385291.pdf>.

¹⁹⁸ The political economy of environmentally related taxes. – Paris, OECD, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/the-political-economy-of-environmentally-related-taxes_9789264025530-en#page4/.

Доцільно нагадати, що відповідно до бази оподаткування згідно з нормативними стандартами ЄС екологічні податки офіційно поділяються на основні *чотири* категорії: 1) енергетичні (включаючи податок на двоокис вуглецю); 2) транспортні; 3) податки на забруднення навколишнього природного середовища (у т.ч. податки на відходи і податки на продукти, які забруднюють довкілля); 4) ресурсні податки – платежі за природні ресурси (окрім податків, розроблених для вилучення ресурсної ренти від видобутку природних ресурсів). Категорія ресурсних податків включає платежі, пов'язані з видобутком або використанням природних ресурсів (вода, ліси, дика флора та фауна й інші), оскільки ці види діяльності їх виснажують. Усі податки, розроблені для вилучення ресурсної ренти від видобутку природних ресурсів, якщо вони становлять дохід від власності, повинні бути виключені¹⁹⁹.

Безумовно, дослідникам проблем екологічного оподаткування в розвинених країнах слід особливу увагу звернути на опис екологічних податків, методологію їх класифікації та супутні пояснення, які містяться в статистичному довіднику Євростату 2013 року «Екологічні податки. Статистичне керівництво». Однак дотепер ні жодна вітчизняна публікація чи видання ближнього зарубіжжя з цієї тематики наразі не містять посилання на нього.

Замість цього з публікації в публікацію, причому навіть серйозних дослідників, вже років з десять кочує звична сентенція (але без відповідного посилання на оригінальне англomовне першоджерело!) нібито про те, що «Директорат з податків і митних зборів Європейської комісії розділяє екологічні податки на сім груп по областях застосування: енергетичні податки (на моторне паливо; на енергетичне паливо; на електроенергію); транспортні податки (податки на пройдені кілометри; щорічний податок з власника); акцизи при покупці нового або вживаного автомобіля; платежі за забруднення (емісії забруднюючих речовин в атмосферу та викиди у водні басейни), вуглекислим газом і іншими шкідливими речовинами (хлорфторвуглецями, оксидами сірки і азоту, свинцю); платежі за розміщення відходів. Вони включають платежі за розміщення відходів на звалищах й їх переробку і податки на ряд спеціальних продуктів (упаковка, батарейки, шини, мастила тощо); податки на викиди речовин, що призводять до глобальних змін (речовини, що руйнують озоновий шар, і парникові гази); податок на шумовий вплив; платежі за користування природними ресурсами»²⁰⁰.

199 Environmental taxes. A statistical guide / Luxembourg: Publications Office of the European Union. - 2013 [Електронний ресурс]. // Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF/70beda9f-93a8-44ab-900c-ba8c2557ddb0?version=1.0>.

²⁰⁰ Козьменко С.М. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах [Текст] / С.М. Козьменко, Т.В. Волковець // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. – 2012. – №1. – С. 11-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VSU_Ekon/2012_1/12ksmvzk.pdf; Гринчишин Н.М., Петрова М.А., Мартин О.М. Роль екологічних податків у підвищенні рівня екологічної безпеки держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ldubgd.edu.ua/sites/default/files/files/gryncyshyn_7.pdf; Мацієвич Т.О. Особливості екологічного оподаткування: практика країн Європейського Союзу [Текст] / Т.О. Мацієвич // Економічний аналіз. – 2014. – Том 15. – №12. – С. 71-78 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: econa.org.ua/index.php/econa/article/download/305/pdf_169.

Доцільно зупинити цей словесний вал й чітко уявити наявність лише основних чотирьох класифікаційних стандартів екологічних податків і в країнах-членах ЄС, і ОЕСР. Розуміння нормативних видів і категорій екологічних податків, їх структурних складових дасть змогу аргументовано припинити можливе використання застарілих методичних підходів або неперевірених сентенцій, засмічення подальших тематичних досліджень ненауковими фейками.

Згідно з положеннями статистичного довідника Євростату «Екологічні податки. Статистичне керівництво» податки на енергію включають податки на енергоносії (вугілля, нафтопродукти, природний газ тощо). Ця категорія охоплює податки на виробництво енергії та енергетичних продуктів, що використовуються для стаціонарних цілей і транспорту, а також на викиди двоокису вуглецю (CO₂). Транспортні податки в основному включають в себе податки, пов'язані з володінням і користуванням автотранспортних засобів. Категорія податків на забруднення довкілля охоплює: різні види податків на виміряні або оцінені викиди в атмосферу (наприклад, окису азоту – NO_x, двоокису сірки – SO₂) і воду, а також поводження з твердими відходами та управління шумом. Категорія ресурсних податків включає в себе податки, пов'язані з видобутком або використанням природних ресурсів (вода, ліси, дика флора і фауна та інші), оскільки ці види діяльності виснажують природні ресурси. Всі податки, розроблені для вилучення ресурсної ренти від видобутку природних ресурсів, повинні бути виключені.

Слід зазначити, що згаданому статистичному довіднику Євростату зроблено акцент на обов'язковості виключення з статистики екологічних таких податків: на додану вартість; земельного; тих, які повинні розглядатися в якості рентної плати за ресурси надр; на алкоголь, тютюн і подібні на споживання; и на доходи та на оплату праці.

Детальна класифікація екологічних податків в країнах-членах ЄС відповідно до їх основних чотирьох баз оподаткування наведена в табл. 3.4.

Таблиця 3.4.

Класифікаційна структура екологічних податків у країнах-членах ЄС*

Група	База оподаткування	Перелік екологічних податків
1	Енергет КА	<p>– Енергетичні продукти для транспортних цілей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • неетильований бензин; • етильований бензин; • дизельне паливо; • інші енергетичні продукти для транспортних цілей (наприклад, зріджений нафтовий газ, природний газ, гас або мазут). <p>– Енергетичні продукти для стаціонарних цілей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • легкий мазут; • топковий мазут; • природний газ; • вугілля; • кокс;

Група	База оподаткування	Перелік екологічних податків
		<ul style="list-style-type: none"> • біопаливо; • споживання електроенергії та виробництво; • споживання централізованого тепlopостачання та виробництво; • інші продукти енергії для стаціонарного використання. – Парникові гази: • вміст вуглецю в паливі; • викиди парникових газів (в тому числі надходження від дозволів на викиди, зареєстрованих в якості податків в національних рахунках).
2	Транспорт	<ul style="list-style-type: none"> – Імпорт або продаж автомобілів (одноразовий платіж). – Реєстрація або використання автотранспортних засобів, періодичні платежі (наприклад, щорічні податки). – Використання доріг (наприклад, податки з шосе). – Плата за в'їзд і міські збори (якщо вони враховуються в національних рахунках). – Інші транспортні засоби (кораблі, літаки, залізниці тощо). – Польоти і квитки на літак. – Страхування транспортних засобів (за винятком загальних податків страхування).
3	Забруднення навколишнього природного середовища	<ul style="list-style-type: none"> – Виміряні або оцінені викиди в атмосферу: • обмірювані або оцінені викиди NO_x; • обмірювані або оцінені викиди SO_x; • інші виміряні або розрахункові викиди в атмосферу (за винятком CO₂). – Озоноруйнівні речовини (наприклад, хлорфторвуглеці – CFC – або фреони). – Виміряні або оцінені скиди в воду: • обмірювані або оцінені стоки оксидних речовин (гранично припустимі концентрації - ГПК, біохімічне поглинання кисню - БПК); • інші виміряні або оцінені скиди в воду; • збір і очищення стоків (фіксовані щорічні податки). – Неточкові джерела забруднення води: • пестициди (на основі, наприклад, хімічний складу, ціни або обсягу); • штучні добрива (на основі, наприклад, вмісту фосфору чи азоту або ціни); • гній. – Поводження з відходами: • збір, переробка або утилізація; • окремі продукти (наприклад, упаковка, контейнери для напоїв, акумулятори, шини, мастильні матеріали). – Рівень шуму (наприклад, зльоту і посадки літака).
4	Природні ресурси	<ul style="list-style-type: none"> – Водозабір. – Збір біологічних ресурсів (наприклад, заготівля

Група	База оподаткування	Перелік екологічних податків
		лісоматеріалів, полювання та рибальство). – Видобуток сировини (наприклад, корисних копалин, нафти і газу**). – Зміни ландшафту і вирубка дерев.

* Джерело: складено за [124]

** Примітка: Крім податків, спрямованих на вилучення ресурсної ренти від їх видобутку. До речі, в згаданому статистичному довіднику Євростату окремо наголошено, що «інші податки на видобуток ресурсів (корисних копалин, води, лісового масиву тощо) повинні бути включені в перелік екологічних податків. Це може бути корисно для перевірки у випадку великих доходів: чи ці податки є дійсно такими податками, чи повинні розглядатися як дохід від власності». Див.: Environmental taxes. A statistical guide / Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF/706eda9f-93a8-44ab-900c-ba8c2557ddb0?version=1.0>

Також слід зазначити, що окремі положення цього статистичного довідника стосуються низки податків, податкова база котрих хоча і відноситься до екологічної, але які поки не входять до наведеного переліку чинних баз екологічного оподаткування. Ідеться про: 1) податки на кількість продукції або ціни продажу екологічно шкідливих продуктів; 2) податки, які збільшують специфічно змінні витрати виробництва цих екологічно шкідливих продуктів; 3) податки, які збільшують постійні витрати ресурсів, що використовуються спеціально для екологічно шкідливої діяльності (наприклад, податки на мережі передачі електроенергії або на активи, що використовуються для виробництва енергії). Зазначені положення мають стати керівництвом у разі виникнення сумнівів щодо належності якогось нового податку до групи екологічних, хоча окремо наголошується, що в такому випадку «основним міркуванням має бути економічна потужність податку до збільшення витрат, пов'язаних з діяльністю, яка забруднює довкілля, щоб тим самим перешкоджати їй»²⁰¹.

Для наукового обґрунтування засад уніфікації українського екологічного оподаткування з відповідним податковим законодавством ЄС логічно насамперед здійснити аналітичну ревізію комплексу вітчизняних податкових надходжень під кутом зору пошуку платежів, адекватних по суті екологічному податку, прийнятого в країнах-членах ЄС. Надалі доцільно провести систематизацію віднайдених платежів, які за своїм змістом є відповідними вищенаведеним чотирьом категоріям екологічного податку ЄС.

Дотримуючись такого алгоритму, видається доцільним в першу чергу проаналізувати чинну нормативну базу екологічного оподаткування. Проведене дослідження її виявило таке.

На відміну від екологічних податків в країнах-членах ЄС, в Україні група екологічних податків, введена в Податковому кодексі спеціальним розділом УЩ, за структурою відповідає переважно третій категорії бази екологічного

²⁰¹ Environmental taxes. A statistical guide / Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF/706eda9f-93a8-44ab-900c-ba8c2557ddb0?version=1.0>

оподаткування Євростату – податкам на забруднення навколишнього природного середовища. Так, згідно з Податковим кодексом України (станом на квітень 2017 року) базою оподаткування системного непрямого податку – екологічного податку – є: фактичні обсяги та види забруднюючих речовин, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; обсяги та види забруднюючих речовин, які скидаються безпосередньо у водні об'єкти; обсяги та види (класи) розміщених відходів, крім обсягів та видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання; обсяги та категорія радіоактивних відходів, що утворюються внаслідок діяльності суб'єктів господарювання та/або тимчасово зберігаються їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк; обсяги електричної енергії, виробленої експлуатуючими організаціями ядерних установок (атомних електростанцій)²⁰².

За даними Державної казначейської служби України щодо показників податкових надходжень до Зведеного бюджету України у 2015 році, структурно визначаються вісім складників екологічного оподаткування, в тому числі шість складників власне екологічного податку (код бюджетної класифікації 19010000) і два складника зборів за забруднення навколишнього природного середовища (код бюджетної класифікації 19050000), а саме: надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; надходження від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини; екологічний податок, який справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензій строк; екологічний податок, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених (виготовлених) на митній території України; екологічний податок, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України; а також інші збори за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища; надходження від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища фізичними особами²⁰³.

Слід зазначити, що в 2013 р. систему екологічного оподаткування формували 9 складників²⁰⁴, а в 2014 р. – вже 12, охоплюючи надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; надходження від скидів забруднюючих речовин

²⁰² Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interbuh.com.ua/normative/pku.html#h008>.

²⁰³ Звіт про виконання Зведеного бюджету за 2015 рік /Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=311717>.

²⁰⁴ Звіт про виконання Зведеного бюджету станом на 1 січня 2014 року /Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=212670>.

безпосередньо у водні об'єкти; надходження від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини; екологічний податок, який справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензій строк; надходження від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та/або виробленим з давальницької сировини податковими агентами; надходження від ввезення палива на митну територію України податковими агентами; екологічний податок, який справляється при ввезенні на митну територію України транспортних засобів та/або кузовів до них (за винятком кузовів товарної категорії 8707 10 10 згідно з УКТ ЗЕД) в митному режимі імпорту; екологічний податок, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених (виготовлених) на митній території України; екологічний податок, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України; надходження коштів від енергопідприємств до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища; інші збори за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища; надходження від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища фізичними особами²⁰⁵.

Очевидно, що такі щорічні структурні коливальні перегрупування складників системи вітчизняного екологічного оподаткування (в 2013 р. – 9, у 2014 р. – 12, у 2015 р. – 8), не лише не сприяють її ефективності, а й ускладнюють і дестабілізують порядок стягнення екологічного податку, зменшуючи його грошове наповнення як основного джерела фінансового забезпечення природоохоронних заходів. Зважаючи на це, а також на те, що українська базова структура екологічних платежів значно відрізняється від країн ЄС, стає очевидною нагальність уніфікації вітчизняного екологічного оподаткування з відповідним податковим законодавством ЄС.

Результати проведеної аналітичної ревізії комплексу вітчизняних податкових надходжень під кутом зору пошуку платежів, адекватних по суті екологічному податку, прийнятого в країнах-членах ЄС, та систематизації віднайдених платежів, котрі за своїм змістом є відповідними вищенаведеним чотирьом категоріям екологічного податку ЄС, узагальнені й наведені в табл.3. 5.

²⁰⁵ Звіт про виконання Зведеного бюджету за 2014 рік //Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=257806>.

Таблиця 3.5.

Структура екологічних податків України відповідно до класифікації Євростату (за статтями Зведеного бюджету України) та обсяги їх надходжень за 2015 рік, грн.*

Категорія екологічних податків згідно з класифікацією Євростату	Вид податку (платежу, збору) за статтями Зведеного бюджету України	Код бюджетної класифікації	Надходження до Зведеного бюджету України
1. Енергетичні податки	–Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції): • скраплений газ; • електрична енергія; • бензин моторний для автомобілів; • інші нафтопродукти.	14021100	421283155,13
		14021300	3459730291,39
		14021700	3198536239,19
		14021800	1492248662,33
	– Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції): • скраплений газ; • бензин моторний для автомобілів; • інші нафтопродукти.	14031100	768964207,00
		14031700	6934387065,19
		14021800	12118112039,28
	– Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності: • збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, який справляється за поставлений природний газ споживачам на підставі укладених з ними договорів; • збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, який справляється за імпортований суб'єктами господарювання природний газ для споживання ними як палива або сировини; • збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, який справляється за видобутий суб'єктами господарювання та спожитий ними природний газ як паливо або сировина.	17060100	2544275731,47
		17060200	18784227,48
			17060300
<i>Разом</i>			<i>31136872726,21</i>
2. Транспортні податки	– Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (із шістьома	12020000	1802659,92

Категорія екологічних податків згідно з класифікацією Євростату	Вид податку (платежу, збору) за статтями Зведеного бюджету України	Код бюджетної класифікації	Надходження до Зведеного бюджету України
	складниками).		
	– Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції):		
	• транспортні засоби (крім мотоциклів і велосипедів);	14020800	24655834,89
	• мотоцикли і велосипеди;	14020900	2918,53
	• кузови для моторних транспортних засобів.	14021000	-283400,00
	– Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції):		
	• транспортні засоби (крім мотоциклів і велосипедів);	14030800	2456899037,53
	• мотоцикли і велосипеди;	14030900	21607594,07
	• кузови для моторних транспортних засобів.	14031000	36490842,62
	– Мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами.	15010500	2103098716,26
	– Місцеві податки:		
	• транспортний податок з фізичних осіб;	18011000	348539890,60
	• транспортний податок з юридичних осіб;	18011100	85475616,47
	• збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений юридичними особами;	18020100	51517744,57
	• збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений фізичними особами.	18020200	8702864,53
	– Екологічний податок, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених (виготовлених) на митній території України.	19010800	1082,58
	– Екологічний податок, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України.	19010900	434,85
	– Плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та		

Продовження таблиці 3.5

Категорія екологічних податків згідно з класифікацією Євростату	Вид податку (платежу, збору) за статтями Зведеного бюджету України	Код бюджетної класифікації	Надходження до Зведеного бюджету України
	інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. – Збір під час набуття права власності на легкові автомобілі.	22160100	10409770,86
		24140300	1254817332,07
<i>Разом</i>			<i>6403738940,35</i>
3. Податки на забруднення навколишнього природного середовища	– Екологічний податок:	19010000	2691040141,30
	• надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;	19010100	1185370749,31
	• надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;	19010200	111828809,70
	• надходження від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини;	19010300	684833339,24
	• екологічний податок, який справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензій строк.	19010400	709005735,62
	– Збір за забруднення навколишнього природного середовища:	19050000	8720577,23
	• інші збори за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища;	19050200	8688767,98
	• надходження від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища фізичними особами.	19050300	31809,25
<i>Разом</i>			<i>2699760718,53</i>
4. Ресурсні податки	– Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів:	13010000	853219908,37
	• рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного	13010100	549897089,64

Категорія екологічних податків згідно з класифікацією Євростату	Вид податку (платежу, збору) за статтями Зведеного бюджету України	Код бюджетної класифікації	Надходження до Зведеного бюджету України
	користування; • рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування);	13010200	303250812,47
	• надходження сум реструктурованої заборгованості рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів.	13010300	72006,26
	– Рентна плата за спеціальне використання води:	13020000	1108151134,32
	• рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);	13020100	920400817,62
	• рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення;	13020200	137180,92
	• рентна плата за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики;	13020300	93115316,79
	• надходження рентної плати за спеціальне використання води від підприємств житлово-комунального господарства;	13020400	87141307,04
	• надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати збору за спеціальне використання води;	13020500	110,39
	• рентна плата за спеціальне використання води в частині використання води для потреб водного транспорту. (крім стоянкових і службово-допоміжного флотів).	13020600	7356401,56
	– Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин:		
	• рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення;	13030100	3779683956,98
	• рентна плата за користування надрами для видобування корисних		

Категорія екологічних податків згідно з класифікацією Євростату	Вид податку (платежу, збору) за статтями Зведеного бюджету України	Код бюджетної класифікації	Надходження до Зведеного бюджету України
	копалин місцевого значення; • рентна плата за користування надрами континентального шельфу і в межах виключної (морської) економічної зони; • надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами; • рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. – Рентна плата за користування радіочастотним ресурсом. – Плата за використання інших природних ресурсів: • плата за спеціальне використання диких тварин; • плата за спеціальне використання рибних та інших водних ресурсів; • надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати платежів за використання інших природних ресурсів.	13030200	64788924,55
		13030400	10394656,20
		13030500	43,0
		13030600	8963061,67
		13060000	1985274597,56
		13070000	3264531,38
		13070100	352559,41
		13070200	2911346,17
		13070300	625,80
<i>Разом</i>			<i>7813740814,03</i>
Усього по чотирьом категоріям екологічних податків			48054113199,12

* Джерело: складено за [27, 54, 124]

Проведений аналіз (табл. 3.5.) дав можливість визначити, що в Україні, крім офіційно встановленого екологічного податку, діють платежі екологічного характеру, які регулюють використання природних ресурсів, електроенергії та експлуатацію транспортних засобів, проте не є складовими власне екологічного податку, прописаного Податковим кодексом. Однак, як слушно зауважують С.М. Козьменко і Т.В. Волковець, «не варто сприймати цей аспект національної системи оподаткування надто критично, оскільки багато країн мають досвід поступового перетворення деяких загальнодержавних податків на екологічні»²⁰⁶. Тоді стає очевидним, що в контексті наближення податкового

²⁰⁶ Козьменко, С.М. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах [Текст] / С.М. Козьменко, Т.В. Волковець // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. – 2012. – №1. – С. 11 – 18

законодавства України до вимог директив ЄС важливо забезпечити *розвиток екологічно орієнтованих податків і зборів*²⁰⁷.

Слід наголосити і на тому, що завдяки трансформації структури та розширенню вітчизняної системи екологічного оподаткування згідно з відповідними стандартами ЄС, безумовно, зросте загальний дохід від екологічного податку та їх частка в сукупних податкових надходженнях. Справді, за проведеними розрахунками, якщо сумарний дохід Зведеного бюджету України від чинного екологічного податку та зборів за забруднення навколишнього природного середовища в 2015 році становив 2,699 млрд. грн., або 0,53 % від сукупних податкових надходжень, то *загальний дохід від усіх податків, платежів та зборів, які мають специфічний вплив на довкілля, трансформованих відповідно до нормативних класифікаційних вимог Євростату, в 2015 році досяг би 48,05 млрд. грн., або понад 9,46 % від сукупних податкових надходжень Зведеного бюджету України, перевищуючи його в такий спосіб аж у 17 разів.*

За цими вражаючими цифрами гіпотетично простежуються значні економічні зміни, які означатимуть не лише нарощення потенціалу фінансового забезпечення природоохоронних заходів та підвищення дієвості екологічного оподаткування як інструменту стимулювання національних товаровиробників до впровадження ресурсозберігаючих і екологікоконструктивних заходів, а й посилення процесу фінансово-бюджетної децентралізації.

Підкреслюючи значущість трансформації структури і розширення вітчизняної системи екологічного оподаткування згідно з відповідними стандартами ЄС щодо посилення процесу фінансово-бюджетної децентралізації, слід нагадати, що Законом України № 1622-VII від 31.07.2014 «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» встановлено з 2015 р. збільшення ресурсу місцевих бюджетів усіх рівнів за рахунок екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), куди з того часу спрямовується 80% таких надходжень. При цьому 55% з них спрямовуються в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення.

Очевидно, що в разі уніфікації українського екологічного оподаткування з відповідним європейським до місцевих бюджетів надходитиме значно більший обсяг коштів на природоохоронні цілі. Неважко підрахувати, що *за умови проведення такої уніфікації в 2015 році фінансовий потенціал місцевих бюджетів міг би збільшитись аж до 38,44 млрд грн. за рахунок надходжень від трансформованого екологічного податку (порівняно з фактично одержаними коштами на природоохоронні цілі обсягом в 1,64 млрд. грн.), тобто зрости в 23 рази. А на базовому рівні місцевого самоврядування територіальні громади*

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VSU_Ekon/2012_1/12ksmvzk.pdf.
²⁰⁷ Соколовська А.М. Шляхи реформування податкової системи України [Текст] / А.М. Соколовська // Фінанси України. – 2014. – №12, с. 119 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fu.minfin.gov.ua/?page_id=723&aid=4171&lang=uk.

мали би в своєму розпорядженні на цілі оздоровлення довкілля аж понад 9,6 млрд грн.

Тому вдосконалення відповідних положень Податкового кодексу України і чинного правового поля національної екологічної політики згідно з базовими засадами податкового та екологічного законодавства держав-членів ЄС є надто нагальним не лише з огляду на необхідність узгодження вітчизняної правової термінології, стандартів із загальноєвропейськими, а й враховуючи суспільну потребу в значному підвищенні фіскальної ефективності української системи екологічного оподаткування та нарощення її потужності як джерела фінансування природоохоронних заходів.

Вочевидь, колосальне нарощення фінансових потоків до місцевих, обласних, регіональних бюджетів територіальних громад на природоохоронні цілі завдяки уніфікації вітчизняної системи екологічного оподаткування згідно зі стандартами ЄС може стати потужним поштовхом до запровадження давно назрілих державних та регіональних змін щодо ефективного розподілу й використання природного капіталу відповідно до сучасних екологічних обмежень і економічних ризиків, звісно, за умови дотримання вимог українського екологічного законодавства на будь-якому рівні управління охороною навколишнього природного середовища та екологічною безпекою, з особливою увагою до цих питань на базовому рівні місцевого самоврядування.

Отже, з метою підвищення фіскальної та екологічної ефективності української системи екологічного оподаткування та одночасного наближення її до європейського податкового законодавства вважаємо назрілим питання стосовно перегляду і наступної трансформації її чинної структури аналогічно до прийнятої в країнах-членах ЄС, дотримуючись відповідної класифікації екологічних податків, що запроваджені в цих країнах як джерело грошових надходжень для подальших природоохоронних витрат.

Зважаючи на це, доцільно виокремити в складі вітчизняного податкового права режим екологічного оподаткування у вигляді сукупності податкових платежів, що мають вплив на навколишнє природне середовище згідно з класифікацією Євростату та відповідно до його усталеної нормативної бази. Тому пропоную внести відповідні зміни до розділу VIII Екологічний податок Податкового кодексу України через *опрацювання проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості структури екологічного податку з класифікаційними стандартами Євростату»* (табл. 3.6).

Таблиця 3.6.

Удосконалення положень розділу VIII Екологічний податок Податкового кодексу України шляхом розроблення запропонованого законопроекту «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості структури екологічного податку з класифікаційними стандартами Євростату»*

Податковий кодекс України	Зміст запропонованих змін
Розділ VIII Екологічний податок	<p>Законодавчо зафіксувати позицію щодо введення в структуру екологічного податку категорію "Енергетичні податки" згідно з класифікацією екологічних податків Євростату шляхом запровадження таких видів податку (платежу, збору – за статтями Зведеного бюджету України) як:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції): <ul style="list-style-type: none"> • скраплений газ; • електрична енергія; • бензин моторний для автомобілів; • інші нафтопродукти. – Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції): <ul style="list-style-type: none"> • скраплений газ; • бензин моторний для автомобілів; • інші нафтопродукти. – Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності: <ul style="list-style-type: none"> • збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, який справляється за поставлений природний газ споживачам на підставі укладених з ними договорів; • збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, який справляється за імпортований суб'єктами господарювання природний газ для споживання ними як палива або сировини; • збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, який справляється за видобутий суб'єктами господарювання та спожитий ними природний газ як паливо або сировина, <p>при цьому відповідно видаливши наведені види платежів з інших розділів Податкового кодексу</p>
Розділ VIII Екологічний податок	<p>Законодавчо зафіксувати позицію щодо введення в структуру екологічного податку категорію "Транспортні податки" згідно з класифікацією екологічних податків Євростату шляхом запровадження таких видів податку (платежу, збору – за статтями Зведеного бюджету України) як:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (із шістьма складниками). – Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції): <ul style="list-style-type: none"> • транспортні засоби (крім мотоциклів і велосипедів); • мотоцикли і велосипеди;

Податковий кодекс України	Зміст запропонованих змін
	<ul style="list-style-type: none"> • кузови для моторних транспортних засобів. – Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції): • транспортні засоби (крім мотоциклів і велосипедів); • мотоцикли і велосипеди; • кузови для моторних транспортних засобів. – Мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами. – Місцеві податки: <ul style="list-style-type: none"> • транспортний податок з фізичних осіб; • транспортний податок з юридичних осіб; • збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений юридичними особами; • збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений фізичними особами. – Екологічний податок, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених (виготовлених) на митній території України **. – Екологічний податок, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України *. – Плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> – Збір під час набуття права власності на легкові автомобілі, при цьому відповідно видаливши наведені види платежів з інших розділів Податкового кодексу
Розділ VIII Екологічний податок	<p>Законодавчо зафіксувати позицію щодо введення в структуру екологічного податку категорію "Ресурсні податки" згідно з класифікацією екологічних податків Євростату шляхом запровадження таких видів податку (платежу, збору – за статтями Зведеного бюджету України) як:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів: <ul style="list-style-type: none"> • рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; • рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування); • надходження сум реструктурованої заборгованості рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів. – Рентна плата за спеціальне використання води: <ul style="list-style-type: none"> • рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення); • рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; • рентна плата за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики; • надходження рентної плати за спеціальне використання води від підприємств житлово-комунального господарства;

Податковий кодекс України	Зміст запропонованих змін
	<ul style="list-style-type: none"> • надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати збору за спеціальне використання води; • рентна плата за спеціальне використання води в частині використання води для потреб водного транспорту (крім стоянкових і службово-допоміжного флотів). <ul style="list-style-type: none"> – Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин: • рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення; • рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; • рентна плата за користування надрами континентального шельфу і в межах виключної (морської) економічної зони; • надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами; • рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. <ul style="list-style-type: none"> – Рентна плата за користування радіочастотним ресурсом. – Плата за використання інших природних ресурсів: <ul style="list-style-type: none"> • плата за спеціальне використання диких тварин; • плата за спеціальне використання рибних та інших водних ресурсів; <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати платежів за використання інших природних ресурсів, при цьому відповідно видаливши наведені види платежів з інших розділів Податкового кодексу.

*Джерело: складено автором на основі чинної законодавчої бази.

**Примітка: За даними Державної казначейської служби України щодо показників податкових надходжень до Зведеного бюджету України у 2015 році, податок, який справляється при продажу на внутрішньому ринку України транспортних засобів, вироблених (виготовлених) на митній території України, а також податок, який справляється при придбанні транспортних засобів в осіб, які не є платниками цього податку згідно з Податковим кодексом України, структурно визначаються як складники екологічного оподаткування. Див.: Звіт про виконання Зведеного бюджету за 2015 рік //Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=311717>.

Реалізація запропонованого проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості структури екологічного податку з класифікаційними стандартами Євростату» не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України. Зрозуміло, що цей процес є доволі довготривалим, тож його вже потрібно виважено розпочинати, проте не зволікаючи. Активне започаткування процесу підвищення дієвості екологічного оподаткування як *єдиної цілісної системи* вважаємо своєчасним і необхідним, що можливо реалізувати шляхом фахового перегляду відповідної вітчизняної законодавчої бази згідно з базовими засадами податкового та екологічного законодавства держав – членів ЄС.

Окрім викладених пропозицій щодо формування чіткої, ієрархічно впорядкованої, не суперечливої законодавчої бази, яка регламентує й регулює природокористування та здійснення екологічної політики на різних рівнях адміністративно-територіального устрою з урахуванням євроінтеграційних процесів, зокрема коригування нормативно-правових документів з екологічного оподаткування, слід наголосити і на необхідності вдосконалення конкретних видів екологічного податку, тобто його компонентів.

Ідеться насамперед про обґрунтоване збільшення їх ставок, а також і про нарощення їх кількості, причому не лише завдяки запропонованій структурній «євротрансформації» бази вітчизняного екологічного оподаткування, а й через її розширення шляхом введення нових податків, базою для яких є фізична одиниця, або її еквівалент (умовна одиниця), що здійснює доведений специфічний негативний вплив на довкілля. Зрозуміло, що такі дії необхідні для підвищення значущості екологічних податків як фіскально та екологічно ефективного інструмента заохочення господарюючих суб'єктів до скорочення забруднення навколишнього природного середовища через можливість сплати меншого податку в разі запровадження ними відповідних екологоконструктивних і природоохоронних заходів, раціоналізації ресурсоспоживання.

У цьому контексті досить показовою є ситуація з екологічним оподаткуванням викидів парникових газів в Україні. Відповідно до пунктів 243.1–243.5 статті 243 Податкового кодексу України, викиди трьох з парникових газів (двоокису вуглецю, метану та закису азоту) підпадають під систему оподаткування екологічним податком, зокрема: пунктом 243.1 визначено ставки податку на метан та закис азоту, а також ставку податку за викиди стаціонарними джерелами забруднення в атмосферне повітря газоподібних фтористих сполук, до яких належать і перфторвуглеці; пунктом 243.4 – на двоокис вуглецю стаціонарними джерелами забруднення.

Актуальність застосування вуглецевого податку для України підтверджується наявністю значної потенційної бази оподаткування викидів вуглекислого газу і високою енергоємністю економіки. Так, за даними Держстату України, викиди підприємствами в атмосферне повітря двоокису вуглецю, незважаючи на тенденцію останніх років до скорочення, є найбільшими серед всіх забруднювачів: сумарний їх обсяг у 2013 р. становив (окрім окупованих територій Криму та Донбасу) 230,7 млн тонн, у 2014 р. – 180,9, у 2015 р. – 138,9 млн. тонн²⁰⁸.

У Податковому кодексі України податок на викиди двоокису вуглецю зі стаціонарних джерел (здебільшого це підприємства енергетичного сектору та переробної промисловості – виробництво металу та коксу, хімічне та

²⁰⁸ Викиди забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря: статистичний збірник / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/ns_rik/ns_u/dvsr_u2008.html; Викиди забруднюючих речовин та парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення у 2015 році (остаточні дані): статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К., 2016 – 34 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnav_ser_u.htm.

нафтохімічне виробництво, виробництво цементу, харчова промисловість) виступає в якості одного з компонентів екологічного податку. До кінця 2014 р. відповідно до колишньої статті 244 Податкового кодексу в його старій редакції цей податок стягувався і з пересувних джерел забруднення. Але з 2015 р. плата за викиди в атмосферне повітря від пересувних джерел забруднення у разі використання палива справляється податковими агентами в залежності від обсягів і видів палива, яке реалізується або ввозиться на митну територію України та підлягає оподаткуванню у формі відповідних акцизних податків і ввізного мита.

Чинна ставка податку на викиди двоокису вуглецю становить 0,33 грн. за тонну CO₂ (стаття 243.4 Податкового кодексу України). Така "копієчна" (в інвалютному еквіваленті – ледь більше за 1 американський цент) ставка податку є просто символічною: вона *занадто мала, аби виконувати будь-яку з функцій, для якої цей податок був запроваджений*. Дана ставка не є ефективною для зменшення викидів CO₂ господарюючими суб'єктами і стимулювання інвестицій у енергозберігаючі технології та, за розрахунками, недостатньо висока, аби забезпечити значущі для бюджету податкові надходження²⁰⁹. Для порівняння: податкові надходження до бюджету Норвегії від сплати вуглецевого податку в 2004 р. становили 7,808 млрд норвезьких крон (близько 1,3 млрд дол. США)²¹⁰, що забезпечено середньою ставкою оподаткування в 21 дол. за тонну CO₂²¹¹. У 2010 р. надходження від вказаного податку, хоч і зменшилися, але все-таки складають значну суму – 2,5 млрд норвезьких крон (еквівалентно 286 млн євро)²¹².

В Україні заохочування підприємств до інвестування технологічних заходів з енергозбереження має реалізовуватись завдяки механізмам державної політики регулювання викидів парникових газів, в арсеналі якої бракує економічного важеля, що створював би *внутрішній* стимул для українських підприємств до зменшення енергоемності їх виробництв. Тобто склалась ситуація, коли, з одного боку, в активі економічних важелів Уряду *формально* існує та функціонує податок на викиди двоокису вуглецю, а з другого – через низький рівень його поточної ставки він *реально* не спрацьовує як інструмент заохочення господарюючих суб'єктів до здійснення заходів із зменшення викидів двоокису вуглецю. Водночас через низький рівень поточної ставки вуглецевий податок не спрацьовує і як фіскально важливий податковий інструмент, на який владні структури звертають увагу в контексті політики збільшення обсягу бюджетних доходів та, відповідно, бази для державних витрат, у т.ч. і на природоохоронні цілі.

²⁰⁹ Оцінювання фіскального потенціалу податку на двоокис вуглецю при змінній базі та ставці оподаткування / О.О.Веклич., О.П. Маслюківська // Фінанси України. – 2008. – №6. – С.63–69.

²¹⁰ International Energy Agency. Energy Policies of IEA Countries: Norway 2005 Review. – Paris: OECD Publishing, 2005. – P. 204.

²¹¹ Annegrete Bruvoll; Bodil Merethe Larsen. Greenhouse gas emissions in Norway: do carbon taxes work? // Discussion Papers. – December 2002. – No. 337 / Statistics Norway, Research Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/DP/dp337.pdf>.

²¹² International Energy Agency. Energy Policies of IEA Countries: Norway Review, 2011.– P.75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Norway2011_web.pdf.

До речі, на сайті Верховної Ради України оприлюднено проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» (№ 5132 від 15.09.2016)²¹³, метою якого «є виконання вимог пункту 4 розділу ХІХ Податкового кодексу України щодо щорічного перегляду ставок деяких податків, визначених в абсолютних значеннях, створення умов для збільшення надходжень до бюджету та забезпечення збалансованості бюджету 2017 року, адаптації до норм Європейського законодавства»²¹⁴. Цим законопроектом передбачається зростання ставок податків за викиди в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднюючих речовин (сполук), зокрема ставки податку за викиди двоокису вуглецю, яка в 2017 році має становити 0,37 грн./т, так і залишаючись занадто низькою для спонукання господарюючих суб'єктів до здійснення заходів із зменшення цих викидів.

Варто зазначити, що в Податковому кодексі відсутні положення щодо порядку обчислення та адміністрування оподаткування викидів двоокису вуглецю (як і метану та закису азоту). Крім того, у складі загальної системи законодавчих та нормативно-правових актів в галузі охорони атмосферного повітря (зокрема в системі правових і організаційних основ й екологічних вимог регулювання викидів забруднюючих речовин) не виділяються за будь-якими ознаками викиди парникових газів або сектори/категорії джерел, встановлені Кіотським протоколом, а розрахунок фактичних викидів парникових газів і обрахунок на його підставі бази оподаткування двоокису вуглецю здійснюється на основі методичного алгоритму, який не має правового закріплення.

Однак, попри існуючу в Україні невтішну ситуацію з нормативно-правовим форматом податку на двоокис вуглецю, зважаючи на окреслену вище його перспективність та високу еколого-економічну ефективність, доведену довготривалим позитивним зарубіжним досвідом застосування, *необхідно суттєво активізувати зусилля щодо підвищення його ролі в кліматоохоронній політиці України.*

По-перше, слід законодавчо встановити порядок і часовий графік поетапного підвищення ставок податку на CO₂ до економічно та соціально оптимального рівня, що має посилити його фіскальний потенціал і значущість для фінансової системи та стимулювання структурних змін в економіці. Важливо, щоб підвищення ставки цього податку відбувалося за наявності відповідних фінансово-економічних обґрунтувань з точки зору як макро-, так і мікроекономіки, поступово – із заздалегідь визначеними законодавчо етапами –

²¹³ Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» (№ 5132 від 15.09.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60035.

²¹⁴ Пояснювальна записка 03.11.2016 до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» (№ 5132 від 15.09.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60035.

і прозоро, у т.ч. в аспекті інформування про реально отримані надходження на напрями їх використання.

В зв'язку з цим на особливу увагу заслуговують результати моделювання впливу вуглецевого податку з застосуванням різних податкових категорій за період 2014–2030 рр., обґрунтовані нещодавно фахівцями Інституту економіки та прогнозування НАН України. Йдеться, зокрема, про прогнозовані ними соціально-економічні наслідки удосконалення оподаткування викидів діоксиду вуглецю із застосуванням змінних (зростаючих) гіпотетичних податкових ставок – від 3 дол. США до 25 за тону CO₂ упродовж 2016–2030 рр.²¹⁵. Наразі доходи від вуглецевого податку з 2016 по 2030 рр., за їх оцінками, складатимуть 33,8 млрд дол. (за умови високого рівня оподаткування для енергетики, низького рівня оподаткування для промисловості)²¹⁶. Вочевидь, наведені економічні оцінки повинні проводитися з метою надання упереджувальної та своєчасної інформації представникам владних структур й інвесторам про ймовірні економічні наслідки від таких нововведень.

Особливо слід наголосити на тому, що поступове підвищення ставок податку на CO₂ до економічно та соціально оптимального рівня надало би можливість одночасно: отримувати суттєві надходження до бюджету від оподаткування CO₂; створити додаткове до існуючих джерело фінансування заходів із енергозбереження; стимулювати інвестиції власних коштів підприємств у енергозберігаючі технології, а отже, сприяти енергоощадному господарюванню, зниженню енергоемності національної економіки.

По-друге, зважаючи на відсутність в Україні жодного фіскального інструмента, який би приводив до скорочення викидів CO₂ в секторі автотранспорту, доцільно реформувати систему оподаткування, зокрема завдяки введенню спеціального податку, що розраховуватиметься залежно від обсягу викидів CO₂ автомобіля та його вартості, аналогічно до країн ЄС. Такий підхід до стягнення податку є більш соціально справедливим, аніж той, який залежить лише від об'єму двигуна²¹⁷.

По-третє, варто запровадити механізм повернення платникам вуглецевого податку коштів, витрачених (інвестованих) ними на цілі енергозбереження, що може реалізовуватись за двома варіантами:

²¹⁵ Вдосконалення чинної системи виплат за викиди вуглецю в Україні як тимчасова політика на шляху до впровадження системи торгівлі викидами парникових газів: детальний звіт. Лондон, 4 листопада 2014 р. / Thompson Reuters Point Carbon Advisory Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrdpeter.info/uploads/media/report/0001/01/9e4ec764e861c3926cddf3930b3caf7af17c6000.pdf>.

²¹⁶ Carbon Tax and Ukraine's international commitments. Мастле А. Виконання міжнародних зобов'язань: презентація (Київ, 19 травня 2015 р.) / Thompson Reuters Point Carbon Advisory Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrdpeter.info/uploads/media/report/0001/01/fbb17c30bcf7bae2f66f6aee0c07bdd8ea49961f.pdf>.

²¹⁷ Пропозиції Національного екологічного центру України по реформуванню податку на транспортні засоби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://necu.org.ua/wp-content/uploads/2016/02/NECU-podatok-co2.pdf>. Обґрунтовані та конкретизовані пропозиції щодо запровадження в Україні податку на викиди CO₂ автомобіля, що стягується при першій реєстрації, та залежить від його вартості містяться в «Пропозиціях», а також в дослідженні «Фіскальні методи регулювання викидів CO₂ автотранспортом в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://necu.org.ua/wpcontent/uploads/Transport_UA_v4.pdf.

- умовного нарахування податку, коли сума податку нараховується, але не стягується, залишаючись на рахунку підприємства для цільового використання на заходи з технологічної модернізації, що конкретно спрямовані на підвищення енергоефективності;

- перерахування коштів до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (а, можливо, Державного фонду енергоефективності), з наступним поверненням їх на підприємства у вигляді грантів.

Перевагою другого варіанта є те, що в результаті видачі грантів створюється конкуренція, а отже, більш вірогідно, що підприємства будуть ефективно впроваджувати енергозберігаючі заходи задля отримання конкурентної переваги. У такі способи та завдяки впровадженню згаданих механізмів й інструментів неенергоємні та енергоємні галузі національного господарства не лише отримують кошти на технологічну модернізацію, а й запрацює довгоочікуваний механізм спонукання підприємств до інвестування технологічних заходів з енергозбереження.

По-четверте, на основі чинних фрагментарних регулятивних актів необхідно створити цілісну й дієву нормативно-правову базу системи регулювання викидів парникових газів, повністю адаптованих до глобальних міжнародних документів, в т.ч. Паризької угоди і норм Європейського Союзу. Пріоритетом тут має стати комплекс законодавчих дій, нагальних для вдосконалення оподаткування викидів усіх трьох видів парникових газів. Тому доцільно внести зміни до Податкового кодексу України, передбачивши виведення порядку податкового адміністрування та обчислення податків на викиди трьох видів парникових газів (двоокису вуглецю, метану, закису азоту), а також фторованих парникових газів, в *нову статтю Податкового кодексу України щодо оподаткування парникових газів*, із встановленням рівня мінімального річного обсягу викидів для кожного із їх видів, що підпадатиме під оподаткування.

Важливо наголосити на тому, що відповідні пропоновані зміни до Податкового кодексу мають бути узгоджені з адекватними поправками до Бюджетного кодексу України та регламентацією щодо використання коштів, отриманих від податкових надходжень за викиди парникових газів в атмосферне повітря, передусім на заходи, передбачені стратегією низьковуглецевого розвитку.

Як бачимо, проведене дослідження тільки одного компонента екологічного податку – вуглецевого податку – виявило чималий резерв шляхів вдосконалення основних нормативно-правових документів по екологічному оподаткуванню, зокрема Податкового кодексу України. Якщо не наведемо лад у законодавчій базі, всі найкращі наміри і щодо реформування системи державного управління, і щодо руху шляхом екологізбалансованого сталого розвитку й надалі залишатимуться деклараціями доброї волі.

РОЗДІЛ 4

Діяльність екологічних фондів в умовах децентралізації влади

1.1. Інституційне забезпечення та фінансові засади функціонування екологічних фондів у вітчизняній системі екологічної політики

Реалізація ефективної екологічної політики сталого розвитку в системі територіального врядування потребує залучення значних обсягів фінансових ресурсів і створення адекватних сучасним умовам економічних механізмів щодо забезпечення державного регулювання у сфері охорони довкілля України. Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на довкілля, що, у свою чергу, потребує диференційованого підходу при дослідженні економічних проблем екологічної політики на державному, регіональному та місцевому рівнях. Тому в умовах децентралізації управління головним завданням національної екологічної політики має стати досягнення балансу еколого-економічних інтересів між державою та органами територіального врядування. Ключовим завданням при цьому є розробка напрямів та механізмів передачі частини державних повноважень на місцевий рівень, спираючись на демократичні цінності та відповідно до Конституції України.

Сучасне державне реформування децентралізації влади передбачає насамперед бюджетну децентралізацію, а саме перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях для підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Зокрема, з цією метою внесено відповідні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, а в подальшому вони передбачені в змінах до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) та низці відповідних законів. Таким чином, у результаті проведених реформ кількість дотаційних бюджетів планується скоротити удвічі.

Проблема формування й реалізації державної екологічної політики залежить насамперед від інституційних змін та правового поля її забезпечення, становлення місцевого самоврядування й удосконалення відносин на різних управлінських рівнях, чіткого розмежування функцій і координації діяльності державних та місцевих органів управління в умовах децентралізації влади. Такий перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади практично означає перехід частини управлінських зв'язків із зовнішніх до внутрішніх. При цьому зростає кількість останніх у системі управління, що одночасно супроводжується їх ускладненням. Тобто розширення самостійності місцевих органів влади підвищує відповідальність за якість прийнятих і реалізованих керуючих впливів, зокрема й у фінансовій сфері.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що характерною ознакою еволюції інституційного забезпечення екологічного напрямку політики в країнах ЄС є децентралізація на принципах субсидіарності. Регіональна європейська екологічна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру,

регіонів та місцевого самоврядування. Якщо раніше провідну роль у розробці й реалізації екологічної стратегії відігравали перші, то наразі в країнах ЄС домінують органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні управлінські структури. Роль центрального уряду як головного елемента в інституційній інфраструктурі цього напрямку, все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації екологічної політики на локальному рівні зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які прагнуть бути поза впливом як політичних інтересів, так й окремих органів влади.

Наразі особливої актуальності набуває дослідження еволюції інституційних засад екологічних фондів країн Центральної та Східної Європи в умови децентралізації. Зокрема, в Болгарії, Чехії, Венгрії, Польщі та Словачії ще на початку 1990-х років були створені спеціальні екологічні фонди з метою акумулювання та розподілу коштів на екологічні цілі за рахунок платежів за забруднення. При цьому визначення головних екологічних проблем та пакета відповідних проектів щодо фінансування відбувалося за активної участі місцевих органів управління. Іноді перелік пріоритетних проектів, складених національними фондами, ґрунтувався виключно на пропозиціях місцевої влади. Наразі відсутня інформація щодо механізму ухвалення відповідних рішень на місцевому рівні. Проте у зв'язку зі створенням успішних місцевих та регіональних екологічних фондів, наприклад у Польщі, ця проблема актуалізувалася, оскільки значна частина доходів залишається у розпорядженні воєводських екологічних фондів і використовується на локальному рівні. Польський Національний екологічний фонд, спираючись на власний досвід і знання, сприяє місцевим відділенням екологічних фондів у вирішенні зазначених проблем. Тому вивчення досвіду у зазначеній сфері є важливим для визначення пріоритетів та ухвалення обґрунтованих рішень щодо природоохоронного фінансування.

У широкому розумінні під інституційним забезпеченням діяльності екологічних фондів слід розуміти створення необхідної законодавчої бази, відповідних організаційних структур (інститутів) на національному, регіональному та місцевому рівнях, запровадження механізмів їх координації з органами державної влади та місцевого самоврядування, недержавними організаціями та населенням. При цьому найбільш узагальнено під екологічними фондами розглядають установи, призначені для акумулювання та спрямування спеціально «помічених» коштів на цілі охорони навколишнього природного середовища. Здебільшого вони, як правило, надходять в екологічні фонди за рахунок екологічних платежів та податків.

На сучасному етапі децентралізації управління в Україні важливого значення набуває дослідження інституційного забезпечення діяльності екологічних фондів у системі державної екологічної політики, зокрема на місцевому рівні. В Україні екологічні фонди були започатковані ухваленням Верховною Радою України у 1991 р. Закону України «Про охорону

навколишнього природного середовища»²¹⁸, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища № 18 від 13 січня 1992 р, Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища»²¹⁹ та низки інших законодавчо-нормативних актів щодо раціонального природокористування й охорони довкілля.

В основному національна мережа фондів охорони навколишнього природного середовища сформована упродовж 1992 року і складалася на той час з трьох рівнів: республіканського позабюджетного, обласних та сільських, селищних і міських фондів.

Республіканський фонд створено при Мінприроди України, інші – при відповідних радах народних депутатів. Слід зазначити, що місцевого рівня екологічні фонди були єдиним джерелом фінансування заходів щодо дотримання екологічної безпеки та охорони довкілля, тоді як республіканський став важливим інструментом цільового фінансування природоохоронних заходів загальнодержавного значення, оперативного реагування на екологічні ситуації в різних регіонах України. Одночасно на всій території були введені платежі за забруднення довкілля, що стало важливим етапом формування національної системи позабюджетних природоохоронних фондів. Згідно з нормативною базою вони утворювалися в межах єдиного позабюджетного фонду відповідної ради народних депутатів за рахунок:

- платежів за забруднення НПС;
- грошових стягнень за порушення норм і правил охорони НПС, санітарних норм і правил, а також за шкоду, завдану порушенням законодавства про охорону НПС у результаті господарської та іншої діяльності, за понадлімітне використання природних ресурсів;
- цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян;
- надходження від реалізації конфіскованого майна, яке було предметом екологічного правопорушення.

Упродовж 25 років система фондів охорони навколишнього природного середовища України зазнала значних трансформацій інституційного забезпечення.

Сьогодні в Україні існує близько 12 тис. бюджетів різного підпорядкування (сільських, селищних, міських, обласних, АР Крим), у складі яких сформовано відповідну кількість фондів охорони навколишнього природного середовища. Сучасну систему цільових екологічних фондів

²¹⁹ Закон України від від 25.06.1991 № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page3>.

²²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 1992 р. № 18 «Про затвердження Порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища та Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/18-92>

створено відповідно до статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» для фінансування природоохоронних заходів, яка складається з Державного, АР Крим та місцевих фондів. При цьому в АР Крим та на локальному рівні вони утворюються у складі відповідних бюджетів за місцем заподіяння екологічної шкоди.

Основу сучасної нормативно-правової бази у зазначеній сфері становлять Конституція України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України № 79-VIII від 28.12.2014 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», щорічні закони про Державний бюджет України та внесення правок до них у частині, що стосується діяльності екологічних фондів тощо.

Стаття 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає основні джерела формування таких фондів. На місцевому рівні вони утворюються у складі відповідного бюджету за місцем заподіяння екологічної шкоди за рахунок:

- частини екологічного податку згідно із законом;
- частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, на основі чинного законодавства;
- цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян.

Розподіл коштів екологічного податку, що надходять до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, здійснюється відповідними обласними, міськими (міст загальнодержавного значення) радами за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Кошти місцевих фондів можуть використовуватись тільки для цільового фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також щодо зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я населення.

Положення про місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища затверджуються відповідно місцевими радами, тоді як державного – Кабінетом Міністрів України.

Організаційно-правовою основою місцевого самоврядування в частині повноважень сільських, селищних, міських рад є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»²²⁰. У статті 26 цього документа зазначається, що виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є, зокрема, утворення цільових фондів та затвердження положень про їх діяльність. Таким чином, на сучасному етапі в умовах децентралізації влади такі фонди формуються на рівні місцевого самоврядування відповідно до затверджених положень про їх діяльність. Так, наприклад, у типовій формі Положення про

³²¹ Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

місцевий фонд охорони навколишнього природного середовища²²¹, яке затверджується місцевою радою, визначено, що фонд охорони навколишнього природного середовища (надалі – фонд) утворюється у складі місцевого бюджету з метою концентрації коштів і цільового фінансування заходів щодо охорони природи та зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я населення за рахунок екологічного податку та інших коштів, визначених чинним законодавством. Розподіл ресурсів фонду здійснюється виконкомом (сільської, селищної, міської) ради. Головний розпорядник – (сільський, селищний, міський) голова. Кошти фонду спрямовуються на фінансування витрат, пов'язаних з виконанням заходів, що входять до Переліку природоохоронних заходів, який розробляється виконкомом ради та затверджується (сільським, селищним, міським) головою, а також робіт відповідно до Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів²²². Забороняється їх використання не за цільовим призначенням та на заходи, що не передбачені вищезазначеним переліком. Фінансові ресурси фонду розподіляються згідно з кошторисами доходів та видатків, які складаються в межах наданих повноважень головним його розпорядником і затверджуються відповідно до чинного законодавства України. Не використані у звітному році кошти вилученню не підлягають та переходять на наступний рік і спрямовуються на цілі, передбачені вищезазначеним положенням. Головний розпорядник коштів має оприлюднювати інформацію про здійснені природоохоронні заходи в межах звіту про свою діяльність перед територіальними громадами.

З 2011 р. екологічний податок є головним джерелом наповнення фондів охорони навколишнього природного середовища (державного, обласного та місцевих), які були створені з метою концентрації коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів (ст. 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Кошти від сплати екологічного податку, згідно з природоохоронним законодавством, розподілялися між місцевими (сільськими, селищними, міськими), обласним та Державним фондами охорони навколишнього природного середовища у співвідношенні 50, 20 та 30 %, відповідно. Проте Бюджетним кодексом України, який набув чинності з 2011 року, передбачалися зміни пропорцій у розподілі екологічного податку із поступовим зменшенням надходжень до місцевих бюджетів²²³.

Особливу увагу слід акцентувати на тому, що до 31 липня 2014 року екологічний податок (раніше *збір за забруднення навколишнього природного середовища до набуття чинності новими Податковим і Бюджетним*

²²² Положення про фонд охорони навколишнього природного середовища (сільської, селищної, міської ради). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ecoternopil.gov.ua/>

²²³ Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року №1147 «Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

²²⁴ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

кодексами з 01.01.2011 р.) зараховувався виключно до спеціального фонду державного та відповідних місцевих бюджетів. При цьому витрати на природоохоронні заходи мали постійне бюджетне призначення й здійснювалися виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету. Тобто екологічний податок створювався як стабільне джерело наповнення державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища в рамках реалізації національної екологічної політики, що дало змогу забезпечити цільове фінансування нагальних природоохоронних заходів як державного, так і місцевого значення.

Проте Законом України № 1622-VII від 31.07.2014 р.²²⁴ внесено зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», якими було скасовано спеціальне джерело наповнення державного й місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, а доходи від екологічного податку скеровано до загального фонду бюджетів відповідних рівнів, що фактично означало ліквідацію цих структур.

Розглянемо трансформацію фондів охорони навколишнього природного середовища за період з 1991–2016 рр., зокрема зміни у розподілі екологічного податку впродовж 2011–2016 рр. та їх вплив на діяльність фондів в умовах проведення децентралізації (табл. 4.1.).

Таблиця 4.1.

Трансформація фондів охорони навколишнього природного середовища в Україні*

Період	Етапи розвитку фондів
1991	Створення трирівневої системи позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища
1992	Введення платежів за забруднення довкілля. Розподіл збору за забруднення: 10% – до Республіканського, 20 – обласних, 70% – місцевих фондів. Створено 1534 екологічні фонди
1995	Розвиток екологічних фондів: на обласному рівні – 27, місцевому – понад 10 тис. од.
1998	Зміна позабюджетного статусу екологічних фондів на бюджетний, що передбачало їх включення до складу Державного бюджету України
1999	Затвердження положень щодо обласних фондів охорони навколишнього середовища
2000	Зміна пропорцій розподілу зборів: 30% – до Державного, 50 – до обласних, 20% – до місцевих фондів
2003	Підготовка законопроекту "Про національний екологічний фонд", проте його було відхилено Верховною Радою (2006 р.)
2004	Законодавчо створено бюджетну установу Державний фонд стимулювання і фінансування природоохоронних заходів з

²²⁵ Закон України від 31.07.2014 № 1622-VII «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік"» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>

Період	Етапи розвитку фондів
	охорони навколишнього природного середовища з правами юридичної особи з метою забезпечення цільового фінансування природоохоронних заходів за рахунок коштів Держфонду охорони навколишнього природного середовища. Проте структуру ліквідовано за місяць
2005	Зміни у розподілі коштів: 65% – до Державного, 25 – обласних, 10% – до місцевих фондів (згідно з Законом України «Про державний бюджет України на 2006 рік»)
2010	Зміни в діяльності екологічних фондів після ухвалення нового Податкового кодексу України: загальнодержавний збір за забруднення змінено на екологічний податок . Екологічний податок зараховується до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України
2011–2012	Екологічний податок зараховується до державного і місцевих бюджетів за такими пропорціями: у спеціальний фонд Держбюджету – 30%, у спеціальний фонд місцевого – 70 %
2013	Бюджетним кодексом України передбачено зміни в зарахуванні екологічного податку: 53% – до спецфонду державного бюджету, з них 33% на фінансове забезпечення екологічної модернізації підприємств у межах сплати екологічного податку; 47 % – до спецфонду місцевих бюджетів
2014	Передбачено: 65 % екологічного податку до спецфонду Держбюджету, 35 – до спецфонду місцевого. Відбулися зміни (Закон України «Про державний бюджет України на 2014 рік») : з 65 %, передбачених до спецфонду держбюджету, розподілено: 31,6% – до загального фонду держбюджету, 33,4% – до спецфонду державного бюджету. До спецфонду місцевого бюджету – 35%
2015	Відповідно до Закону України «Щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-УІІ (2014 р.) ліквідовано спецфонд державного бюджету . Зміни: 20% екологічного податку зараховується до загального фонду державного бюджету, 80% – до загального фонду місцевих бюджетів
2016	Нові законодавчі зміни до Бюджетного кодексу. Відновлено спецфонд місцевих бюджетів : 80% екологічного податку – до спецфонду місцевих бюджетів, зокрема 25 – сіл, селищ, міст, 55 – областей. 20% – до загального фонду держбюджету

*Джерело: авторська розробка

Таким чином, як видно з табл. 4.1.1, упродовж існування система фондів охорони навколишнього природного середовища України зазнала суттєвих трансформацій інституційного забезпечення, особливо після прийняття нових Податкового й Бюджетних кодексів України. Якщо спочатку розподіл екологічного податку характеризувався цільовим призначенням надходжень і

закріпленням значної частки отриманих коштів за місцевими бюджетами та здійснювався виключно через спеціальний фонд (відповідно до п. 51 Розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу)²²⁵, то з 2014 року зміни були неконструктивними. Практично вони й пришвидшили ліквідацію екологічних фондів. Так, Законом України № 79-VIII від 28.12.2014 року²²⁶ зменшено частку відрахування коштів екологічного податку до державного бюджету з 65 до 20%, а до місцевих, відповідно, збільшено – з 35 до 80%. Попри те, що, на перший погляд, тенденція є позитивною, відбулися зміни у спрямуванні коштів від надходження цього податку: у 2015 році кошти від його сплати зараховуються не до спеціальних фондів відповідних бюджетів (екологічних фондів), а до загальних. Таким чином, основне цільове джерело наповнення природоохоронних фондів втрачено, а вони практично ліквідовані. Наприклад, у 2014 р. надходження від сплати екологічного податку становили 3 106,7 млн грн, що у 2,3 разу більше, ніж у 2010 р. Джерелом формування спеціальних фондів державного (30%) та місцевого (70%) бюджетів залишилися лише грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності. Фактичні їх надходження у 2014 р. становили лише 91,8 млн грн. Таким чином, Державний фонд охорони навколишнього природного середовища недоотримав понад 3 млрд гривень.

Одночасно відбулися зміни й у видатках місцевих бюджетів. Відповідно до нововведених норм Бюджетного кодексу України (статті 90 та 91), екологічний податок (крім фінансування природоохоронних заходів місцевого значення) можна спрямовувати на заходи, що не стосуються природоохоронної діяльності, а саме:

- утримання ветеринарних лікарень та лабораторій;
- проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості;
- утримання водовідливних комплексів;
- проекти реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії, підземного видобутку залізної руди, консервації ртутного виробництва,
- заходи державних програм у сфері житлово-комунального господарства з будівництва та реконструкції водопровідних і каналізаційних споруд;
- модернізацію систем теплопостачання;
- оновлення та ремонт ліфтового господарства;
- реконструкцію та ремонт житлових будинків,
- оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв та споживання води;
- будівництво мереж зовнішнього освітлення вулиць;

²²⁶ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

²²⁷ Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>; Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

- капітальний ремонт гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад.

Такі нововведення суперечили статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка передбачає, що кошти місцевих, АР Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватись тільки для цільового фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також щодо заходів для зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я населення.

Таким чином, розглянуті зміни у порушенні цільового призначення екологічного податку на реалізацію природоохоронних програм та заходів спричинили різку негативну динаміку надходжень цього податку до державного й місцевих бюджетів, обумовлену специфікою його розрахунку та адміністрування, їх спрямування до загального фонду бюджету та перерозподіл на інші, не пов'язані із природоохоронною діяльністю, видатки, а також негативно вплинули на мотивацію підприємців-забруднювачів щодо сплати цього податку.

Тому в 2016 р. знову набули чинності окремі норми бюджетного законодавства щодо забезпечення спрямування надходжень від екологічного податку до спеціального фонду місцевих бюджетів, зокрема відповідних фондів охорони навколишнього природного середовища згідно із чинним природоохоронним законодавством. Так, до спеціального фонду місцевих бюджетів знову зараховується 80% (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк), у тому числі: до сільських, селищних, міських – 25%, обласних та Автономної Республіки Крим – 55, міст Києва та Севастополя – 80%.

Решта 20% екологічного податку й надалі спрямовується до загального фонду держбюджету. Так, наприклад, у 2016 р. передбачено надходження екологічного податку до нього в сумі близько 1167902 тис. грн, тоді як до спеціального фонду – лише 10628 тис. грн за рахунок грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону довкілля внаслідок господарської та іншої діяльності.

Аналіз сучасного стану діяльності фондів охорони навколишнього природного середовища в Україні свідчить, що їх потенціал реалізується неповністю. До основних причин їх низької природоохоронної ефективності на місцевому рівні, на наш погляд, слід віднести:

- значну кількість і диференціацію фондів у складі відповідних бюджетів (сільських, селищних, міських), що розпорошує кошти і знижує фінансові можливості істотного впливу на зменшення обсягів забруднення;

- постійний дефіцит коштів у місцевих бюджетах, що спонукає місцеву владу до нецільового використання природоохоронних коштів;

- відсутність спеціальних організаційних структур та кадрового персоналу з управління коштами фондів;

- несформованість єдиної та узгодженої в межах відповідного регіону, області спеціальної екологічної політики (програми) використання цих коштів.

Отже, сучасне інституційне забезпечення діяльності екологічних фондів у системі державної екологічної політики України характеризується низькою адаптованістю до сучасних ринкових реалій інститутів, що частково залишились від командно-адміністративної системи, і потребує негайного реформування.

4.2. Аналітична оцінка зарубіжного досвіду формування та діяльності екологічних фондів

Проблема фінансування природоохоронних заходів є однією з найбільш актуальних в Україні. Про це свідчить постійний дефіцит бюджетних коштів, що, з одного боку, спричиняє подальшу руйнацію та деградацію навколишнього природного середовища, а з іншого, потребує пошуку альтернативних шляхів позабюджетного фінансування. В умовах підвищення фінансової та бюджетної децентралізації на регіональному й локальному рівнях перед органами місцевого самоврядування особливо гострою стає необхідність пошуку додаткових фінансових джерел щодо вирішення нагальних екологічних проблем територіальних громад.

На нашу думку, альтернативним джерелом фінансового забезпечення локальної екологічної політики в умовах децентралізації управління може стати створення позабюджетних екологічних фондів як самостійних фінансових інституцій на правах юридичної особи.

Формування таких фондів у більшості європейських країн із перехідною економікою розпочалося напередодні їх вступу до Європейського Союзу з метою цільового забезпечення фінансування природоохоронних заходів. Тому доцільно детально проаналізувати досвід та механізм діяльності таких інституцій, (що наразі особливо актуально для України), визначити їх слабкі та сильні сторони, що дасть можливість розробити пропозиції стосовно реформування й підвищення ефективності функціонування вітчизняних фондів охорони навколишнього природного середовища.

Розглянемо основні характеристики та форми діяльності екологічних фондів, зокрема:

- Глобальний екологічний фонд (ГЕФ) (*реалізує діяльність через програми ПРООН, ЮНЕП, ЮНІДО, Всесвітній банк тощо*);
- регіональні (наднаціональні) фонди («LIFE» (*LIFE + Natura*), *Фонд вирівнювання (Cohesion Fund)*; *Європейський фонд регіонального розвитку; Норвезький фінансовий механізм*);
- національні екологічні фонди (*більшість європейських фондів*)

- приватні екологічні фонди (наприклад, «Фонд Аландських островів за майбутнє Балтійського моря»).

Більшість екологічних фондів Європи мають національний характер, проте в окремих країнах, наприклад Польщі, вони створені на муніципальному рівні. У Франції агентства водних ресурсів діють за регіональним принципом, тобто за основними басейнами річок.

Глобальний екологічний фонд заснований у 1991 р. під час реалізації пілотного проекту Світового банку, що передбачав виділення коштів обсягом 1 млрд дол. США. Діяльність ГЕФ включає надання грантів і пільгових позичок для компенсації витрат по трансформації програм, що спрямовуються на підтримку екологічних інтересів окремої держави, в проекти, де враховуються їх наслідки для екології планети загалом. Реалізуються ініціативи ГЕФ здебільшого через Програму розвитку ООН (ПРООН), Програму ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) та Всесвітній банк. Наприклад, з 1991 р. за допомогою ГЕФ в Україні завершено 13 проектів, а упродовж 2011–2016 рр. розроблялося ще 6 (табл. 4.2.). Таким чином, співпраця з ГЕФ є перспективним напрямом позабюджетного фінансування важливих екологічних програм через отримання грантів і пільгових позичок.

Таблиця 4.2.

Реалізація проектів ГЕФ на території України, 2011–2016рр.*

Проект	Агенція ГЕФ (виконавець)	Бюджет проекту, тис. дол. США	Бенефіціар в Україні	Термін Виконання
Зміцнення управління та фінансової стійкості національної системи природоохоронних територій в Україні	ПРООН	2129340	Міністерство екології та природних ресурсів України; Служба заповідної справи	2008–2011
Реалізація Стратегічної програми дій для басейну Дніпра з метою зменшення забруднення стійкими токсичними забруднюючими речовинами	ПРООН	2735000	Міністерство екології та природних ресурсів України	2010–2012
Подолання бар'єрів на шляху зменшення викидів парникових газів через підвищення енергоефективності системи централізованого теплопостачання	ПРООН	3494000	Рівненська обласна державна адміністрація	2008–2011
Програма малих грантів	ПРООН	5000000		2010–2014

Підвищення енергоефективності й розширення використання поновлюваної енергії в агро-продовольчій сфері та інших малих і середніх підприємств (МСП)	ЮНІДО	5228000	Національна енергетична Агенція; Інститут відновлювальної Енергетики; Інститут сталого розвитку; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Міністерство аграрної політики України	2011–2016
Трансформація ринку для просування енергоефективного освітлення	ПРООН	6600000	Міністерство екології та природних ресурсів України, НАЕР, Держстандарт	2011–2016

*Джерело: за даними www.menr.gov.ua/.

Особливості *наднаціонального екологічного фонду* можна розглянути на прикладі створеного у ЄС екологічного фонду «LIFE», що діє як спеціальна європейська програма фінансування охорони навколишнього природного середовища. Остання складається з підпрограм, однією з яких є програма LIFE + Natura. Впродовж 1992–2006 рр. обсяг фінансування за цим напрямом дорівнював понад 773 млн євро. У 2007 р. в рамках Шостої програми дій ЄС у галузі охорони навколишнього природного середовища (2002–2012 рр.) було визначено фінансування низки екологічних пріоритетів, зокрема: змін клімату, охорони біорозмаїття, здоров'я, якості життя, природних ресурсів та відходів тощо.

Національні позабюджетні екологічні фонди стали суттєвим доповненням до бюджетного природоохоронного фінансування і наразі займають важливе місце щодо забезпечення природоохоронної діяльності в країнах Центральної та Східної Європи. Так, наприклад, екологічні фонди різного діапазону й характеру існують як у високорозвинених державах (Франція, Німеччина, Нідерланди), так і з менш розвинутою ринковою економікою (Польща, Болгарія, Чехія, Угорщина, Словаччина, Естонія). При цьому суттєвою їх відмінністю від українських фондів охорони навколишнього природного середовища є юридичний статус і незалежність від державного бюджету.

Зазвичай джерела надходжень до національних екологічних фондів формувалися за рахунок податків і платежів за забруднення, які не спрямовувалися до державного бюджету, а спеціально «маркувалися» для

подальшого цільового використання на природоохоронні заходи. Тобто екологічні податки резервувалися поза бюджетом в екологічних фондах з метою їх подальшого використання для фінансової допомоги та інвестицій в екологічні проекти, як правило, на пільгових умовах кредитування чи грантів.

Таким чином, у найбільш загальному розумінні екологічні фонди є установами, що створені для акумулювання спеціальних «помічених» коштів на охорону навколишнього природного середовища. Як правило, це надходження від екологічних платежів, податків і зборів. При цьому їх розміри, джерела і рівень розвитку екологічних фондів значно відрізняються по країнах. Так, наприклад, якщо у Болгарії та Естонії на момент створення в них акумулювалося за обсягами близько 2 млн дол. США, то у Чеській Республіці та Польщі ці інституції були найпотужнішими і за обсягами перевищували 100 та 500 млн дол. США відповідно. Успішний досвід функціонування дієвих екологічних фондів у зазначених європейських країнах у період їх вступу до ЄС багато в чому обумовлювався як виваженою екологічною політикою європейських урядів, так і вдалим вибором відповідних джерел надходжень до них (табл. 4.3.).

Таблиця 4.3.

Основні джерела надходжень екологічних фондів окремих європейських країн у період вступу до ЄС*

Фонд	Країна	Джерело надходжень	Обсяг надходжень, %
Державний фонд охорони навколишнього середовища (National Environmental Fund)	Чехія	Плата за забруднення	50,3
		Погашення кредитів	40,0
		Фінансові операції	8,0
Центральний фонд охорони навколишнього середовища (Protection Fund Appropriation)	Угорщина	Податок на продукт	51,0
		Погашення кредитів	9,7
		Приватизація	5,2
		Трансферти з бюджету	30,5
Національний фонд охорони навколишнього середовища (National Environmental Protection Fund)	Болгарія	Платежі за продукт	87,0
		Штрафи за порушення природоохоронного законодавства	4,5
		Погашення кредитів	4,1
Центр екологічних інвестицій (Environmental Investment Centre)	Естонія	До 1999 р.:	
		платежі за забруднення	42,3
		ресурсні платежі	21,5
		приватизація	23,3
		збори за вирубку дерев	9,0
З 2000 р.:			
трансферти з бюджету	99,3		
Фонд екологічних інвестицій (Environmental Investment Fund)	Литва	Платежі за забруднення	38,0
		Зовнішні позики	60,1

Фонд	Країна	Джерело надходжень	Обсяг надходжень, %
Державний фонд навколишнього середовища (State Fund for the Environment)	Словаччина	Платежі за забруднення Приватизація Трансферти з бюджету	61,9 25,4 8,9
Фонд екологічного розвитку (Environmental Development Fund)	Словенія	Погашення кредитів Приватизація Зовнішні позики	59,6 10,4 25,9

*Джерело: за даними [2, 23]

Екологічні фонди набули популярності у фінансуванні природоохоронної діяльності в країнах із перехідною економікою напередодні їх вступу до ЄС в умовах недосконалості ринку, політичних інститутів й організаційних структур, що стримувало введення фінансових механізмів, характерних для держав з більш розвинутим ринком. Основними проблеми того періоду були, зокрема: складний фінансовий стан підприємств і домашніх господарств, нерозвинена банківська система і ринки капіталу, слабке або неефективне забезпечення реалізації природоохоронної політики, бюджетна невизначеність тощо. В цих умовах екологічні фонди сприяли пом'якшенню окремих перешкод на етапі переходу до ринку. Наведемо основні характеристики цих інституцій п'яти європейських країн напередодні євроінтеграції (табл. 4.4.).

Як видно, в період становлення польські екологічні фонди були найпотужнішими за обсягами витрат серед інших європейських країн. Такими вони залишаються й сьогодні. Загальна оцінка фондів Центральної та Східної Європи свідчить про їх перерозподільний характер, тобто вони акумулюють кошти від забруднювачів і їм же пізніше повертають у вигляді видатків на конкретні природоохоронні заходи чи поліпшення екологічного стану в цілому. Екологічні фонди в умовах децентралізації забезпечують координацію регіональної екологічної діяльності і приводять її у відповідність до загальних принципів екологічної політики.

Таблиця 4.4

Основні характеристики екологічних фондів різних країн напередодні євроінтеграції*

Країна	Рік створення	Організаційна структура	Кількість співробітників, чол.	Ухвалення рішень	Основа для формування фінансової стратегії	Обсяги витрат, млн. дол. США (частка від національних витрат на охорону природи, %)	Основні джерела доходів, %	Основні форми фінансування, %
Болгарія	1993	Міністерство охорони природи	2	Міністр	Національна екологічна політика	2,3 (7)	Платежі за забруднення (58). Податок на потримані автомобілі (33)	Гранти (68). Кредити (32)
Чехія	1991	Міністерство охорони природи	34	Міністр	Національна екологічна політика	107 (10)	Платежі за водокористування (41). Платежі за забруднення повітря (30). Плата за відходи (13). Плата за землю (12)	Гранти (71). Кредити (29)
Угорщина	1993	Міністерство охорони природи	13	Міністр	Постанови Міністерства охорони природи	27,7 (11)	Податок на паливо (44). Податок на транзитний проїзд (20). Програма PHARE (19). Платежі за забруднення (17)	Гранти (68). Кредити (32)
Польща	1989	Незалежний орган	95	Спостережна рада	Національна екологічна політика	198,5 (22)	Платежі за забруднення повітря, скиди стічних вод, водокористування, плата за відходи	Пільгові кредити (77). Гранти (17%)
Словакія	1991	Міністерство охорони природи	22	Міністр	Національна екологічна політика	34,7 (20)	Держбюджет (37). Платежі за скиди стічних вод (30). Платежі за забруднення повітря (25)	Гранти

*Джерело:[98].

Варто зазначити, що залежно від розподілу коштів визначають форми екологічних фондів загального і спеціального спрямування (табл. 4.5).

Таблиця 4.5.

Форми екологічних фондів*

Загального спрямування (більшість екологічних фондів)	Спеціального спрямування
<p>Напрями коштів на фінансування:</p> <ul style="list-style-type: none"> • значних за обсягами проектів по захисту довкілля; • будівництво, технічне переоснащення, реконструкцію і капітальний ремонт природоохоронних об'єктів певної території; • науково-дослідні розробки та створення нових природоохоронних технологій; • заходи по попередженню негативних наслідків, заподіяних порушенням природоохоронного законодавства; • проведення екологічної експертизи проектів; • часткове або повне погашення банківських позик, наданих підприємствам для проведення ними значних за обсягами природоохоронних проектів. 	<p>Фінансують окремі проблеми чи програми:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Суперфонд США, • Французькі водні агентства

*Джерело: на основі даних [23]

Більшість екологічних фондів у країнах Центральної та Східної Європи мають загальну спрямованість. Тоді як спеціальні фонди, зазвичай, фінансують лише окремі визначені напрями чи програми. Останні функціонують в країнах з більш розвинутими ринковими економіками, наприклад, у Франції – агентства водних ресурсів, у США – Суперфонд з очистки шкідливих відходів.

Особливої уваги заслуговує унікальний досвід діяльності Французького екологічного фонду (FFEM), який започатковано в результаті прийняття декларації Ріо-де-Жанейро в 1992 р. Щоб реалізувати угоди про захист біорозмаїття та боротьбу зі змінами клімату, країни-учасниці взяли на себе зобов'язання фінансувати Глобальний екологічний фонд, який підтримує відповідні проекти. Згодом FFEM укладено ще дві угоди, спрямовані на боротьбу з деградацією ґрунтів і стійкими органічними забруднювачами, а наразі ведеться робота з підготовки документів, що дасть змогу ефективно вирішувати проблеми нейтральних вод. При цьому FFEM фінансує лише ті проекти, які відповідають трьом основним умовам: екологічна спрямованість, участь у соціально-економічному розвитку регіону і спільне фінансування, оскільки Фонд покриває лише 30% витрат. Щорічно від держави він отримує 20 млн євро, що дає змогу субсидувати близько двадцяти проектів. Специфіка діяльності FFEM полягає в тому, що він надає підтримку державам, неурядовим організаціям і приватним підприємствам. Дві третини проектів реалізуються в

Африці і країнах Середземномор'я, одна третина – Азії, Латинській Америці і Тихому океані²²⁷.

Якщо вибір форми функціонування екологічних фондів залежить від визначеної загальної мети, правових рамок, ролі в процесі національного планування природоохоронної діяльності тощо, то в їх структурі, як правило, виділяють основні елементи (табл.4.6.).

Таблиця 4.6.

Типова структура екологічних фондів загального спрямування*

Основні елементи	Діяльність
Базові фонди	Інвестуються з метою отримання прибутків
Юридичні структури	Визначають мету і напрями діяльності, зокрема щодо інвестування (як правило, створюються у формі юридичної особи, в тому числі й як трастові фонди)
Наглядова (спостережна) структура	Ухвалює рішення щодо напрямів фінансування
Управлінська структура	Визначає напрями фінансування

* Джерело: згідно з даними [98].

На нашу думку, особливе місце у вирішенні локальних екологічних проблем на місцевому рівні можуть займати *приватні екологічні фонди*. Їх діяльність є малодослідженою, проте може становити науковий і практичний інтерес щодо можливої імплементації кращих зразків у процесі децентралізації влади в Україні. Прикладом однієї з перших успішних приватних інституцій є «Фонд Аландських островів за майбутнє Балтійського моря», створений Андерсом Вікльофом у 1989 р. для охорони навколишнього середовища Балтики²²⁸. (Довідково: архіпелаг Аландських островів розміщений у північній частині Балтійського моря між Фінляндією та Швецією і на правах автономії належить Фінляндії. У структурі населення, кількість якого становить майже 25 тис., на 95% – шведського етнічного походження. У цьому контексті цікавим є унікальний досвід Фінляндії, яка змогла впродовж нетривалого історичного періоду успішно подолати гострий сепаратистський конфлікт з етнічними шведами Аландських островів, і цей результат пропагує як зразок для інших конфліктних регіонів Європи та світу).

З 1990 р. щорічно фонд Балтійського моря відзначає преміями внесок окремих людей та організацій в охорону навколишнього природного середовища регіону. Це стосується найкращих інвестиційних проектів, технічних рішень, наукових досліджень, навчальних програм та інших заходів, які сприяють поліпшенню стану Балтійського моря. Загалом понад 650 000 євро вручено за ці роки 72 особам й організаціям²²⁹. Сьогодні в Аландській провінції функціонує декілька аналогічних екологічних фондів, створених провідними комерційними компаніями, що безпосередньо займаються найширшим

²³⁰ Французский экологический фонд – уникальный опыт [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.ambafrance-ru.org>

²³² Экологические фонды и организации как гибкий инструмент защиты Балтийского моря [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.nefco.org/ru/news>).

²³³ Экологические фонды и организации как гибкий инструмент защиты Балтийского моря [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.nefco.org/ru/news>).

спектром екологічних проблем Балтійського моря. Традиційно громадяни та промисловість перераховують їм кошти, які потім витрачаються на природоохоронні проекти та інвестиції із залученням різних виконавців: університетів, науково-дослідних інститутів, асоціацій, організацій громадян, муніципалітетів, міської влади, приватних осіб.

Сьогодні в Україні наявні всі інституційні умови для створення приватних екологічних фондів на рівні територіальних громад. Безперечними перевагами зазначеного є те, що ці інституції як неурядові організації безпосередньо представляють громадянське суспільство, характеризуються необхідною гнучкістю та фінансовою мобільністю і не мають фінансових обмежень. Приватні екологічні фонди вільні від корпоративних зобов'язань, ухвалюють самостійні рішення і керуються лише власним статутом. Тому в перспективі, можливо, в Україні створюватимуть такі приватні структури на рівні територіальних громад (на зразок Балтики) для вирішення конкретних локальних екологічних проблем.

4.3. Використання наукового й практичного досвіду діяльності екологічних фондів в умовах децентралізації влади

В умовах децентралізації влади для України особливої актуальності набуває дослідження та визначення можливостей використання наукового й практичного досвіду діяльності екологічних фондів у Польщі. Остання є членом Європейського Союзу, з котрим наша держава уклала Угоду про асоціацію. В перспективі в Україні будуть запроваджуватися європейські норми, зокрема в галузі охорони довкілля. Тому вітчизняному бізнесу й територіальним органам влади доцільно вивчати практику фінансування проектів з покращення стану довкілля, котра використовується в сусідній Польщі.

Варто зазначити, що лише в 2013 р. на природоохоронні заходи в Польщі використано суму, що еквівалентна \$3,5 млрд дол. США. На екологічні проекти залучаються кошти з різних джерел. Проте, зазвичай, приблизно половину необхідної суми вкладають їх ініціатори. Наприклад, у 2013 р. ця частка становила близько 50%, решта 22,1% – закордонні інвестиції, 18,9 % – з екологічних фондів та кредитів, 7% – бюджетні витрати країни. Оскільки в Польщі традиційно особлива увага приділяється проектам покращення водопостачання, то на екологічні потреби водного господарства в 2013 р. з бюджету виділено 22,1%, закордонні надходження склали 25,3, екологічних фондів – близько 20, а власні кошти – 31,5%²³⁰.

Таким чином, аналіз загальної структури використання коштів у Польщі на екологічні проекти свідчить, що екологічні фонди забезпечують стале фінансування в обсягах близько 20%, а це значно перевищує бюджетні витрати

²³⁴ Фінансування охорони довкілля: приклад для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://ecotown.com.ua>.

та доповнює їх. Тому на тлі поглиблення євроінтеграційних процесів та децентралізації влади в Україні доцільно більш ретельно вивчити польський досвід, щоб імплементувати кращі елементи у вітчизняну практику.

Позабюджетний Національний фонд охорони навколишнього середовища і водних ресурсів (НФОНСiBP) був заснований як окрема юридична особа в 1989 р. відповідно до Закону Польщі «Про охорону і формування навколишнього природного середовища»²³¹. Одночасно створені воєводські фонди охорони навколишнього середовища та водних ресурсів, проте статус окремих юридичних осіб вони отримали лише у 1993 р. Таким чином, у Польщі сформована дворівнева система екологічних фондів із статусом незалежної юридичної особи, що забезпечувала єдиний механізм фінансування охорони навколишнього природного середовища. З Національного фонду кошти спрямовуються на екологічні заходи державного рівня, а воєводських (16) – регіонального.

Упродовж 27 років функціонування фонди досягли значних успіхів не лише за обсягами акумулювання доходів, але й від умілого розпорядження отриманими прибутками. За вказаний період Національним фондом дофінансовано понад 19 тис. екологічних проектів, на які витрачено більш як 33 млрд злотих. Екологічні інвестиції воєводських фондів перевищили 31 млрд злотих. Таким чином, загальні обсяги фінансування екологічних проектів через систему екологічних фондів оцінюються в 64 млрд злотих (або 22 млрд дол. США)²³².

Національний фонд охорони навколишнього середовища і водних ресурсів сьогодні є потужним базисом польської системи фінансування природоохоронних заходів, незважаючи на те, що його діяльність передбачалася лише на період перехідної економіки. Доцільно розглянути структуру фінансування докiлля в Польщі та місце в ній екологічних фондів (рис.4.1.).

²³⁵Odnawialne źródło ekorozwoju. Zmieniliśmy i zmieniamy Polskę (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 1989-2014), Warszawa 2014). – 88 p.

²³⁶Odnawialne źródło ekorozwoju. Zmieniliśmy i zmieniamy Polskę (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 1989-2014), Warszawa 2014). – 88 p.



Рис. 4.1. Сучасна система фінансування охорони навколишнього природного середовища в Польщі²³³

Отже, Національний фонд має широкий спектр фінансових інструментів щодо фінансування природоохоронних заходів.

Основні бенефіціари: місцева влада, бізнес, громадські організації та фізичні особи.

Фонд є важливим партнером для міжнародних фінансових інституцій щодо іноземними коштів, виділених для захисту довкілля. Спільно з воєводськими фондами охорони навколишнього середовища та управління водними ресурсами, НФОНСіВР формує єдину систему екологічних фондів та реалізує екологічну політику в Польщі на основі спільної стратегії.

Національний фонд здійснює незалежну фінансову політику відповідно до європейських актів екологічного права і принципу ЄС «забруднювач платить». Його дохідну базу формують в основному збори і штрафи за

²³⁷Odnawialne źródło ekorozwoju. Zmieniliśmy i zmieniamy Polskę (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 1989-2014), Warszawa 2014). – 88 p.

використання природних ресурсів, технічне обслуговування і концесійні платежі, збори в енергетичному секторі, збори, що передбачені Законом про утилізацію транспортних засобів, а також від продажу квот парникових газів.

Основні форми фінансування через систему екологічних фондів:

- дотації;
- позики;
- кредити, надані банками з фондів НФОНСіВР;
- доплати за утилізацію й розбору транспортних засобів, вилучених із використання;
- надбавки до відсоткової ставки кредитів;
- часткове погашення кредитів під інвестиційні проекти;
- надбавки до відсоткової ставки або до ціни викупу облігацій;
- часткове погашення капіталу кредитів.

Основні напрями:

- охорона водних ресурсів та витрати на управління водним господарством;
- адаптація до змін клімату і захист атмосфери;
- ефективне використання енергії;
- поновлювані джерела енергії;
- захист поверхні землі;
- поводження з відходами, включаючи переробку;
- захист природи і ландшафту;
- моніторинг стану навколишнього природного середовища;
- запобігання стихійним лихам;
- геологія і гірничча справа;
- екологічна освіта;
- науково-дослідні роботи.

Особливістю польського Національного фонду є освоєння ним іноземних коштів, що виділяються на охорону довкілля, наприклад, Фондом згуртованості, Європейським фондом регіонального розвитку, LIFE +, Норвезьким фінансовим механізмом, Європейським Economic Area фінансовим механізмом, а також доходів на основі міжнародних угод купівлі-продажу вуглецевих квот на викиди відповідно до Кіотського протоколу.

На сучасному етапі в рамках Стратегії Національного фонду на період 2013–2016 рр. передбачається підтримка екологічних проектів та ініціатив, що реалізується в рамках чотирьох пріоритетів:

- захист і збалансоване управління водними ресурсами;
- раціональне управління відходами та захист поверхні землі;
- захист атмосфери;
- захист біорізноманіття та екосистем.

Названі пріоритети включають горизонтальне здійснення діяльності, пов'язаної з підтримкою екологічної освіти, експертних висновків, інновацій, низьковуглецевих технологій та ефективного використання природних

ресурсів, моніторинг навколишнього середовища і запобігання стихійним лихам, а також підтримку системи екологічного менеджменту.

Специфічною особливістю Національного фонду охорони навколишнього природного середовища та водних ресурсів є його задіяння в рамках програми LIFE як єдиного фінансового джерела Європейського Союзу щодо співфінансування проектів у галузі охорони довкілля та клімату. Його основною метою є підтримка реалізації законодавства товариства навколишнього середовища, політики ЄС у цій галузі, а також виявлення та просування нових рішень екологічних проблем. Упродовж понад 20-ти років функціонування цієї програми Європейською комісією дофінансовано близько 4180 проектів загалом у Європі, в тому числі 69 – Польщі.

Сьогодні LIFE-program, що визначає комплекс заходів стосовно середовища та клімату й охоплює фінансову перспективу 2014–2020 рр., є продовженням фінансового ресурсу LIFE+ (2007–2013 рр.)²³⁴. Таким чином, НФОНСіВР з 2008 р. виконує функцію національного контактного центру LIFE, а також підтримує польських вкладників завдяки новаторській єдиній у Європі програмі додаткового співфінансування проектів. Загалом у Польщі реалізуються 64 проекти LIFE з бюджетом приблизно 620 млн PLN і ресурсною підтримкою Народного Фонду охорони середовища та водних ресурсів.

Джерела фінансування польських екологічних фондів поділяються на *внутрішні* (крайові) та *зовнішні* (закордонні: виконують функцію оператора закордонних коштів).

Перші включають:

- збори і штрафи за користування навколишнім природним середовищем;
- збори експлуатаційні і концесійні;
- збори, які встановлені Енергетичним законом та Законом «Про рециклінг транспортних засобів, виведених з експлуатації»;
- доходи від продажу норм емісії парникових газів;
- фінансовий механізм європейського економічного простору (ЄЕП).

До *зовнішніх* джерел належать:

- Фонд вирівнювання (Cohesion Fund);
- Європейський фонд регіонального розвитку;
- Фінансовий інструмент LIFE+;
- Норвезький фінансовий механізм;
- Система зелених інвестицій.

Наприклад, у рамках діяльності Фонду вирівнювання 2000–2006 (Cohésion Fund) НФОНСіВР координував 90 проектів (88 інвестиційних та 2 технічної допомоги), які було реалізовано перед вступом Польщі до ЄС. Така інвестиційна програма принципово змінила інфраструктуру в охороні навколишнього середовища, особливо водного господарства. Можливості використання Норвезького фінансового механізму та Фінансового механізму

²³⁸Проекти і гранти Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecfund.eu/ua/node/122>

ЄП пов'язані із входженням Польщі до ЄС. Норвегія, Ісландія і Ліхтенштейн, які не є членами ЄС, але належать до ЄП та Європейської організації вільної торгівлі, встановили форми безповоротної фінансової допомоги для менш заможних країн ЄС з метою наближення економічного та соціального розвитку. В рамках цих двох фінансових інструментів Польща отримала 133 млн євро упродовж 2004–2009 рр. на заходи, пов'язані з навколишнім природним середовищем.

Доцільно розглянути динаміку фінансування природоохоронних заходів за період 1989–2014 рр. у розрізі коштів польських та європейських фондів, що сумарно становить близько 60 білйонів польських злотих, або 15 білйонів євро (рис. 4.2).

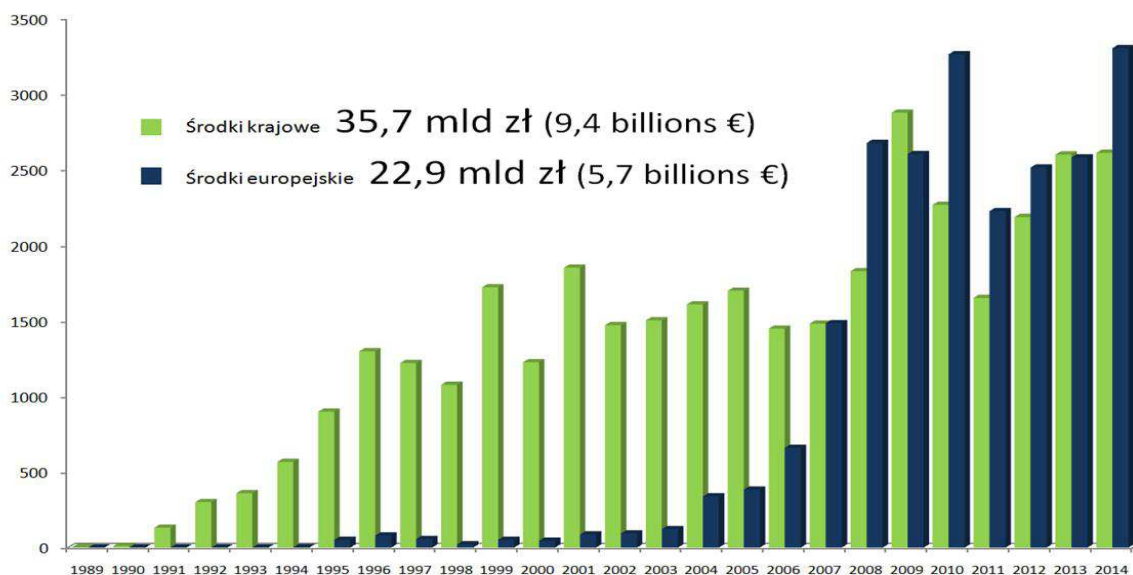


Рис. 4.2. Динаміка фінансування навколишнього природного середовища польськими та європейськими екологічними фондами, 1989– 2014 рр.²³⁵

У 2014 році НФОНСiВГ укладено 457 договорів щодо дофінансування екологічних проектів на суму понад 15,4 млрд злотих (близько 5 млрд дол. США) на виконання найбільшої за вартістю і значенням програми перебудови Польщі у сфері охорони навколишнього середовища, започаткованої Європейським фондом регіонального розвитку у 2007 році²³⁶.

Підсумовуючи, можна зробити наступні висновки.

1. Дво-рівнева система польських екологічних фондів з-поміж інших у Європейському Союзі є найпотужнішою. Вона продемонструвала свою ефективність на тлі трансформаційних ринкових змін в економіці з моменту створення й до сьогодні. Такий феномен польських екологічних фондів

²³⁹ Let's invest together in the environment [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.nfosigw.gov.pl/>

²⁴⁰ Odnawialne źródło ekorozwoju. Zmieniliśmy i zmieniamy Polskę (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 1989-2014), Warszawa 2014). – 88 p.

обумовлений тим, що на національному та воєводському рівнях вони створені поза бюджетом і функціонують на правах юридичної особи, на відміну від інших європейських екологічних фондів, зокрема й українських. Обсяги екологічних фондів Польщі були найпотужнішими в Європі і такими є і нині.

2. Сучасна дохідна база польських екологічних фондів, на відміну від українських, представлена досить широко: її формують в основному збори і штрафи за природокористування, технічне обслуговування і концесійні платежі, збори в енергетичному секторі, збори, що передбачені Законом про утилізацію транспортних засобів, а також від продажу квот парникових газів.

3. Значно впливає на структуру та обсяги фінансування польських екологічних фондів можливість користуватися фінансовими інструментами ЄС. По суті, польський Національний фонд охорони навколишнього середовища та водних ресурсів є оператором закордонних коштів різних екологічних програм та фондів ЄС. Для України це може слугувати прикладом активізації робіт з пошуку додаткових зарубіжних джерел фінансування.

4.4. Удосконалення теоретичних і методичних підходів до формування екологічних фондів в Україні з урахуванням євроінтеграційних процесів

На сучасному етапі державотворення ухвалення Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля, яка фокусується на положеннях статті 363 Глави 6 «Навколишнє середовище» і Додатку XXX до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стало визначальним фактором впливу на формування стратегічних пріоритетів екологічної політики, зокрема вдосконалення діяльності екологічних фондів. Головним напрямом співпраці України та ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища в рамках Угоди про асоціацію визначено апроксимацію (поступове наближення) вітчизняного законодавства до відповідних права та політик ЄС²³⁷.

Методологічно питання вартості апроксимації до джерел права ЄС розглядаються з позицій оцінки додаткових природоохоронних витрат понад базовий рівень, що вже склався. В екологічній сфері у середньо- та довгостроковій перспективі прогнозується істотне збільшення таких витрат. Попри те, що вони є додатковими до базового фінансування в перспективі, виникає потреба в розробленні окремої фінансової стратегії, яка має бути збалансована за строками реалізації та джерелами коштів.

Особливе місце при цьому належить збалансуванню й оптимізації джерел фінансування з витратами на апроксимацію. Для реалізації зазначеного,

²⁴¹ Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. –2015. – 112 с. [Електронний ресурс]: . – Режим доступу : [http:// www.menr.gov.ua/](http://www.menr.gov.ua/)

насамперед, необхідно оцінити можливості державного та місцевого бюджетів за їх складовими (кошти підприємств, фонди охорони навколишнього природного середовища, гранти, позики, підтримку міжнародних фондів й інші надходження). Держава може надавати допомогу підприємствам у вигляді надання пільгових цільових кредитів на запровадження інноваційних технологій в екологічній сфері.

Оптимізація екологічних статей витрат за джерелами коштів на апроксимацію має враховувати строки впровадження та часовий діапазон – від 2 до 10 років, згідно з якими розподіляються і витратні показники. Планування витрат з наближення законодавства і реалізації відповідної фінансової стратегії можливе за двома альтернативними шляхами:

- 1) розподілу фінансування за окремими напрямками природоохоронної діяльності, що склалися в національній практиці;
- 2) консолідації коштів зі здійснення цільового фінансування на бюджетному рівні за системою встановлених пріоритетів.

Перший пов'язаний із розподілом коштів між низкою бюджетних програм і, як наслідок, послабленням контролю за їх виділенням та пріоритетним використанням.

Другий, враховуючи особливу відповідальність України за своїми зобов'язаннями згідно з Угодою про асоціацію, передбачає формування на найближчі 5-6 років окремої бюджетної програми з фінансування апроксимації. Це істотно посилить гарантії виділення й цільового використання коштів та сприятиме вирішенню питання бюджетної підтримки відповідних заходів з боку ЄС, міжнародних фінансових організацій і фондів.

На думку багатьох експертів, абсолютний рівень додаткового фінансування програми апроксимації не є критичним для системи природоохоронного фінансування України. Однак у зв'язку зі специфікою та широким колом проблем правового регулювання виникає потреба у технічній допомозі та прямій фінансовій підтримці з боку ЄС.

До ймовірних джерел фінансування природоохоронної діяльності в Україні згідно з Національною стратегією наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля належать:

- екологічний податок;
- природно-ресурсні платежі;
- міжнародна технічна допомога;
- позики міжнародних фінансових інститутів, передусім МБРР і ЄБРР (у тому числі коштів, отриманих від продажу одиниць установленної кількості парникових газів за Кіотським протоколом);
- інші не заборонені законодавством джерела.

У цілому екологічні платежі в Україні не перевищують 1% від доходів зведеного бюджету, що не відповідає практиці країн як ЄС, так і ОЕСР загалом. Такі розбіжності тісно пов'язані зі складом і структурою екологічних податків. Вищою (близько 4 %) є в Україні частка платежів за природні ресурси, однак 72 % з них – це надходження за землю, які в європейській практиці не належать

до екологічних. Доходи від платежів за інші види природних ресурсів (у тому числі мінеральні з нафтою та газом) мають загальнобюджетне призначення і є недостатніми як резерв коштів для апроксимації²³⁸.

Проте до переліку вищезазначених потенційних джерел фінансування не включені фонди охорони навколишнього природного середовища (екологічні), які на сучасному етапі практично ліквідовані в Україні. При цьому аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що екологічні фонди в країнах із перехідною економікою відіграють значну фінансову роль у природоохоронній сфері.

Сучасна система цільових екологічних фондів згідно з чинним законодавством включає Державний, АР Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища. При цьому в АР Крим та на місцевому рівні вони утворюються у складі відповідних бюджетів за місцем заподіяння екологічної шкоди.

При цьому слід зазначити, що на сьогодні повноваження, передані в рамках децентралізації, не дають змоги в цілому реалізовувати державну політику щодо забезпечення фінансування природоохоронних заходів за рахунок коштів від сплати екологічного податку, оскільки у зв'язку з адміністративно-територіальним поділом кожна область отримала можливість виконувати завдання і повноваження суто у рамках власних територіальних меж. Тому виникає нагальна потреба у визначенні пріоритетів екологічної політики та діяльності екологічних фондів в рамках територіальних громад.

У методологічному аспекті, зважаючи на поточні економічні та фінансові труднощі, визначення пріоритетів природоохоронної діяльності екологічних фондів повинно здійснюватися на основі прогнозованої дохідної частини бюджету і чітких пріоритетів витрачання коштів, що ґрунтуються на цілях і завданнях екологічної політики. В умовах бюджетної децентралізації потрібно ретельно розробити процедури, котрі забезпечують стабільні прогнозовані фінансові надходження для вирішення першочергових екологічних проблем у регіонах.

Загальновідомо, що термін пріоритет у перекладі з латинської (prior – перший) означає першочерговість, важливість, значущість. Тому під цим поняттям доцільно розглядати формальну властивість, що визначає важливість (першочерговість) у часі здійснення заходів щодо фінансового забезпечення реалізації конкретних цілей і завдань.

Визначення пріоритетів та вдосконалення діяльності екологічних фондів пов'язані, з одного боку, з обмеженістю фінансових ресурсів, з іншого – необхідністю їх концентрації на найважливіших природоохоронних напрямках. Загальні підходи до підвищення ефективності екологічної політики на рівні територіальної громади, зокрема стосовно формування пріоритетів функціонування фондів, включають:

²⁴² Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. – 2015. – 112 с. [Електронний ресурс]: . – Режим доступу : [http:// www.menr.gov.ua/](http://www.menr.gov.ua/)

- Підвищення контролю з боку громадськості за ефективністю та прозорістю використання бюджетних коштів на екологічні цілі в рамках територіальної громади.

- Постійний моніторинг обсягів фінансових коштів, що можуть бути спрямовані в екологічну сферу, враховуючи наявність об'єктів підвищеної небезпеки в регіонах.

- Орієнтацію на збалансування видатків на фінансове забезпечення охорони довкілля з надходженнями до регіональних бюджетів. (Має передбачати здійснення видатків на охорону навколишнього природного середовища в обсягах, не менших за надходження коштів до регіональних бюджетів від збору за спеціальне використання природних ресурсів, екологічного податку та штрафних санкцій внаслідок порушення природоохоронного законодавства).

- Зміну парадигми використання коштів на екологічні потреби регіону. Передбачає перехід від механічного залучення коштів у територіальний бюджет до системного управління ними через регіональні екологічні фонди як структурні елементи Національного екологічного фонду; орієнтацію на фінансування конкретних заходів, спрямованих на стабілізацію чи поліпшення стану екологічної ситуації в рамках окремої територіальної громади.

- Підвищення ефективності використання запозичених коштів.

Необхідно закріпити на законодавчому рівні, що боргові ресурси повинні спрямовуватися виключно на інвестиційні проекти.

Таким чином, можна зробити наступні висновки:

1. Отже, серед потенціалу імовірних джерел фінансування природоохоронної діяльності, згідно з Національною стратегією наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля не розглядаються фонди охорони навколишнього природного середовища (екологічні фонди), які на сучасному етапі практично ліквідовані в Україні.

2. У результаті аналізу сучасної системи екологічних фондів виявлено актуальні проблеми та виклики в їх діяльності. Доведено, що на рівні територіальних громад доцільно концентрувати фінансові ресурси через систему таких фондів з метою розв'язання низки найбільш важливих проблем регіону й досягнення обмеженого переліку цілей. З огляду на зазначене запропоновано загальні підходи щодо окреслення пріоритетів їх діяльності в умовах децентралізації.

3. Для вирішення цих питань необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Бюджетного кодексу України, а також передбачити в Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» відновлення повноцінної діяльності Державного фонду охорони навколишнього природного середовища як складової державного бюджету.

4. Також запропоновано створити у нашій державі три-рівневий позабюджетний Національний екологічний фонд на правах юридичної особи (за польським варіантом).

4.5. Науковий супровід формування екологічних фондів в умовах децентралізації влади

Особливе місце в удосконаленні діяльності вітчизняних фондів охорони навколишнього природного середовища відводиться реформуванню їх організаційно-економічного механізму шляхом створення спеціального позабюджетного Національного екологічного фонду з правами юридичної особи на зразок успішного польського Національного фонду охорони навколишнього середовища і водних ресурсів. Зокрема, розроблено організаційні підходи до створення спеціального накопичувального Надзвичайного фонду з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій як окремого підрозділу в складі Національного екологічного фонду²³⁹.

Проте аналіз кращих зразків європейської практики, зокрема польського досвіду, виявив, що більш доцільно поєднати завдання й функції раніше запропонованого Надзвичайного фонду з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій із пропозиціями щодо створення спеціального позабюджетного Національного екологічного фонду із правами юридичної особи. Таким чином, удосконалення потребують попередні пропозиції, що знайшли відображення у формі розробки проекту Положення про створення Національного екологічного фонду із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Запропонований проект положення про Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на державному рівні та його регіональних відділень може бути підґрунтям для ухвалення відповідного Закону України «Про Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій». На нашу думку, такий підхід сприятиме зменшенню тиску на Державний бюджет України шляхом переорієнтації на цільове резервування коштів для проведення екологічних заходів, враховуючи попередження й ліквідацію наслідків від надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, і не потребуватиме додаткових бюджетних витрат.

Метою створення Національного екологічного фонду із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є накопичення та мобілізація фінансових ресурсів на забезпечення цільового фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та заходів із попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на території України.

Головними завданнями Фонду є:

²³⁹ Пилипчук М.О., Колмакова В.М. Роль екологічних фондів у період переходу до ринкової економіки // Економіка України, 1998, № 2. – С. 73-79; Колмакова В.М. Фінансове забезпечення реалізації політики екологічної безпеки // Формування та реалізація національної екологічної політики України / [Веклич О.О., Волошин С.М., Жарова Л.В. та ін.]; за наук. ред. С.О.Лизуна; ДУ «ІЕПСР НАНУ». – Суми: Університетська книга, 2012.-336 с.

- фінансування і кредитування екологічних програм і проектів, спрямованих на поліпшення якості навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки населення;
- мобілізація коштів на здійснення природоохоронних заходів;
- економічне стимулювання ефективного використання природних ресурсів,
- сприяння у розвитку міжнародного природоохоронного співробітництва та залучення коштів від іноземних донорів;
- забезпечення мобільності й оперативності у фінансуванні заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного й природного характеру;
- надання пільгових кредитних ресурсів на передбачення та ліквідацію наслідків таких надзвичайних ситуацій;
- удосконалення системи обліку коштів, що виділяються на зазначені цілі та контроль за їх цільовим використанням.

При цьому основними джерелами надходження коштів у запропонований Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, насамперед, можуть бути:

- надходження від екологічного податку;
- платежі за природні ресурси;
- гранти міжнародних фінансових організацій;
- не використані на кінець поточного року кошти резервного фонду Держбюджету на подолання наслідків від надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру;
- кошти від страхування потенційно небезпечних об'єктів;
- штрафні санкції;
- благодійні внески тощо.

Проект положення

про створення Національного екологічного фонду із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій

1. Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (далі – Фонд) є позабюджетною установою на правах юридичної особи, що забезпечує цільове використання коштів на фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на території України.

Фонд належить до сфери спільного управління Міністерства екології та природних ресурсів України й Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

2. Повне найменування Фонду – Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

3. Фонд провадить діяльність на засадах гласності, взаємодіючи з центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого

самоврядування, банками, кредитними спілками, інвестиційними й страховими компаніями, іншими юридичними особами.

4. У своїй діяльності Фонд керується Конституцією і законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами, іншими нормативно-правовими актами й цим Положенням.

5 Фонд є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства, печатку, а також штампи і бланки із своїм найменуванням.

6. Місцезнаходження Фонду – м. Київ.

7. Головними завданнями Фонду є:

- фінансування і кредитування екологічних програм і проектів, спрямованих на поліпшення якості навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки населення;
- мобілізація коштів на здійснення природоохоронних заходів;
- економічне стимулювання ефективного використання природних ресурсів,
- сприяння у розвитку міжнародного природоохоронного співробітництва та залучення коштів від іноземних донорів;
- забезпечення мобільності й оперативності у фінансуванні заходів щодо запобігання й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- надання пільгових кредитних ресурсів на запобігання та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій техногенного й природного походження;
- удосконалення системи обліку коштів, що виділяються на зазначені цілі, та контроль за їх цільовим використанням.

8. Фонд відповідно до покладених на нього завдань:

здійснює часткове фінансування і кредитування екологічних програм та проектів, спрямованих на поліпшення якості навколишнього природного середовища й гарантування екологічної безпеки населення на безповоротній основі, на умовах повернення (як пільгових коротко- і довгострокових позичок) та здешевлення кредитів комерційних банків (як відшкодування відсотків за кредитами комерційних банків);

організовує конкурси (тендери) з метою відбору кращих інвестиційних екологічних проектів і таких, що передбачають ужиття запобіжних заходів щодо попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру;

здійснює співробітництво з українськими, іноземними і міжнародними організаціями, підприємствами, установами з метою залучення коштів для фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища та попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

сприяє в межах своєї компетенції обов'язковому страхуванню потенційно небезпечних об'єктів щодо компенсації шкоди, яка може бути заподіяна здоров'ю фізичної особи, власності та навколишньому природному середовищу

під час настання надзвичайних ситуацій, аварій при транскордонному перевезенні й утилізації (видаленні) небезпечних відходів, а також створенню умов для додаткового забезпечення страхових зобов'язань щодо відшкодування збитків, заподіяних аваріями екологічного характеру різного походження;

проводить моніторинг з метою ефективного здійснення своїх повноважень;

інформує громадськість про свою діяльність;

організовує професійну підготовку та підвищення кваліфікації працівників Фонду.

9. Основними джерелами надходження коштів до Фонду можуть бути:

надходження від екологічного податку;

платежі за природні ресурси;

гранти міжнародних фінансових організацій;

не використані на кінець поточного року кошти резервного фонду Держбюджету на подолання наслідків від надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру;

кошти від страхування потенційно небезпечних об'єктів;

штрафні санкції;

благодійні внески тощо.

10. Фонд має право:

одержувати і використовувати відповідно до законодавства кошти, передбачені для фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та гарантування екологічної безпеки;

одержувати і використовувати в установленому порядку благодійні внески, гранти, технічну та іншу допомогу, яка надається українськими чи міжнародними організаціями;

розглядати в установленому порядку запити юридичних осіб, які планують здійснити заходи щодо поліпшення якості довкілля та гарантування екологічної безпеки;

утворювати регіональні відділення, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

надавати методологічні, організаційні, консультаційні, інформаційні, представницькі та інші послуги відповідно до покладених на нього завдань, одержувати плату за послуги і використовувати її згідно із законодавством;

11. Фінансово-господарська діяльність провадиться Фондом відповідно до кошторису.

12. Органами управління Фонду є наглядова рада і правління.

13. Голова та члени наглядової ради здійснюють покладені на них повноваження на громадських засадах.

Персональний склад наглядової ради затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Міністерства екології та природних ресурсів й Державної служби із надзвичайних ситуацій.

До складу наглядової ради входять представники Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства фінансів України, інших центральних органів виконавчої влади.

Голова наглядової ради обирається щороку на засіданні ради.

Секретарем наглядової ради є член правління Фонду, який призначається головою наглядової ради за поданням голови правління Фонду.

14. Наглядова рада:

здійснює контроль за діяльністю Фонду й виконанням його завдань, ефективністю та порядком використання коштів;

за погодженням з Міністерством екології та природних ресурсів України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій визначає пріоритетність фінансування екологічних заходів;

затверджує стратегію та основні напрями діяльності Фонду, здійснює контроль за їх дотриманням;

схвалює найважливіші інноваційні, інвестиційні та виробничі програми і заходи, що реалізуються Фондом, за критеріями, визначеними Міністерством екології та природних ресурсів України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

15. Організаційною формою роботи наглядової ради є засідання, які проводяться в міру необхідності, але не рідше двох разів на рік.

Засідання скликається головою наглядової ради з власної ініціативи або на вимогу не менш як однієї третини від загальної кількості її членів та/або на вимогу голови правління Фонду.

Голова наглядової ради організовує скликання ради і головує на її засіданнях. Повідомлення про місце проведення засідання та його порядок денний надсилається членам наглядової ради за 2 тижні до дати його проведення головою наглядової ради. Члени наглядової ради у триденний строк до дня засідання надсилають голові у разі потреби пропозиції та зауваження щодо порядку денного.

Рішення наглядової ради ухвалюється більшістю голосів. У разі їх рівного розподілу вирішальним є голос голови ради.

16. Виконавчим органом Фонду є правління.

Правління Фонду в своїй діяльності підзвітне і підконтрольне наглядовій раді і забезпечує виконання її рішень.

17. Правління Фонду:

забезпечує цільове та ефективне використання коштів Фонду;

організовує поточну роботу Фонду;

подає на затвердження міністру екології та природних ресурсів України й голові Державної служби України з надзвичайних ситуацій перелік природоохоронних заходів та їх кошторис;

ухвалює рішення про утворення та ліквідацію регіональних відділень Фонду;

подає наглядовій раді на затвердження пропозиції щодо стратегії та основних напрямів діяльності Фонду, на схвалення – найважливіші інноваційні, інвестиційні та виробничі програми і заходи, що реалізуються Фондом;

готує матеріали та організовує засідання наглядової ради;

виконує інші функції відповідно до законодавства та цього Положення.

18. До складу правління Фонду входять голова правління та чотири його заступники, в тому числі один перший.

Голова правління та його заступники беруть участь у засіданнях наглядової ради з правом дорадчого голосу.

19. Голова правління:

організовує роботу правління, ухвалює рішення з питань діяльності Фонду та забезпечує виконання рішень наглядової ради;

розпоряджається коштами Фонду та здійснює управління його майном у межах, визначених законодавством, підписує всі фінансові і господарські документи Фонду;

вирішує питання організації діяльності Фонду, добору, розстановки, підготовки та підвищення кваліфікації його працівників;

визначає розміри оплати праці та матеріального стимулювання працівників Фонду в установленому порядку;

в межах своїх повноважень представляє Фонд в усіх органах державної влади, а також у відносинах з іншими юридичними і фізичними особами;

здійснює керівництво та контроль за діяльністю регіональних відділень Фонду, забезпечує виконання покладених на них завдань;

розподіляє обов'язки між заступниками голови правління Фонду;

затверджує положення про структурні підрозділи Фонду;

погоджує річний звіт і бухгалтерський баланс Фонду;

виконує інші функції відповідно до законодавства та цього Положення.

Голова правління Фонду в межах своєї компетенції видає накази з питань діяльності Фонду.

20. Реорганізація та ліквідація Фонду здійснюються відповідно до законодавства.

Таким чином, обгрунтовано теоретико-методологічні підходи до створення спеціального позабюджетного й на правах юридичної особи трирівневого Національного екологічного фонду із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (визначено мету, головні завдання, джерела надходження, розроблено проект положення про Фонд), що передбачає підготовку відповідного Закону України «Про Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій».

Розроблено рекомендації:

Замість чинної системи бюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища створити 3-х рівневий позабюджетний Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій України, обласні та на рівні територіальних громад відповідні екологічні фонди, що наділені правами юридичної особи та діють як самостійні фінансові

структури.

Керівництво фондами здійснюється наглядовою радою, до складу якої входять представники Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства фінансів України, інших центральних та обласних органів виконавчої влади, представники територіальних громад.

Використовувати кошти в основному шляхом надання пільгових кредитів на виконання цільових екологічних програм та проектів (до 40% від їх вартості) і грантів на конкурсній основі через проведення тендерів (інша частина природоохоронних витрат здійснюється за рахунок власних коштів підприємств).

Активно співпрацювати з міжнародними фінансовими організаціями з метою отримання грантів, технічної допомоги на екологічні цілі.

Щорічно оприлюднювати звіти про свою діяльність через засоби масової інформації.

Джерелами доходів екологічних фондів можуть бути:

надходження від екологічного податку (20 % – до Національного, 55 – обласних; 25% – територіальних громад);

платежі за використання природних ресурсів;

гранти міжнародних фінансових організацій;

не використані на кінець поточного року кошти резервного фонду Держбюджету, що передбачалися на подолання наслідків від надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру;

кошти від страхування потенційно небезпечних об'єктів;

штрафні санкції;

благодійні внески тощо.

Створення в Україні три-рівневого позабюджетного Національного екологічного фонду на правах юридичної особи (за зразком успішного Національного фонду охорони навколишнього середовища і водних ресурсів у Польщі), сприятиме:

- формуванню ринкової системи управління охороною довкілля України з відповідним фінансовим і кадровим забезпеченням;

- визначенню юридичного розпорядника природоохоронних коштів з усіма правами та обов'язками;

- зменшенню кількості екологічних фондів та концентрації їх коштів на пріоритетних напрямках екологічної політики за рахунок цільового фінансування екологічних заходів шляхом надання пільгових кредитів і дотацій;

- вирішенню проблеми фінансування неприбуткових на перший час природоохоронних заходів, зокрема щодо передбачення та запобігання наслідків надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру.

ВИСНОВКИ

Децентралізацію місцевого врядування необхідно здійснювати виключно на принципах сталості, тобто збалансування економічних, екологічних та соціальних інтересів місцевого рівня. Місцеву політику сталого розвитку можливо реалізувати через механізм сталих громад. Ця концепція відповідає сучасним викликам, оскільки передбачає ухвалення інтегрованих рішень, а не обмежується частковими підходами, які задовольняють одну з цілей сталого розвитку за рахунок інших на локальному рівні. Надзвичайно важливим є економічний механізм сталої громади, який забезпечує надходження до місцевого бюджету відрахувань від усіх видів діяльності на її території. Таким чином, розвиток громадських об'єднань спрямовується на досягнення екологічної та економічної сталості, соціальної рівності й ефективного місцевого управління.

Наразі юридичні процедури об'єднання територіальних громад розроблені, а потреба методичного забезпечення створення оптимальних територіальних утворень, які могли б розвиватися в напрямі сталих громад, враховуючи соціально-економічні умови, екологічні обмеження та інші фактори є дуже гострою. Тому необхідно розробити методичні засади науково - обґрунтованого об'єднання громад на основі сталих локальних територіальних утворень.

Головною рушійною силою процесу об'єднання спроможних територіальних громад є фінансове забезпечення їх діяльності. Дослідження відповідних завдань виявило, що збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню таких громад. Надзвичайно важливим є економічний механізм, який забезпечує надходження до місцевого бюджету відрахувань від усіх видів діяльності на їх території. Це дає змогу акумулювати кошти на розвиток інфраструктури, інші загальні потреби, наприклад, у екологічній та культурній сферах.

Реалізація потреб екологічної політики обумовлює необхідність зосередження коштів екологічного податку об'єднаних територіальних громад з метою їх ефективного використання за цільовим призначенням. Крім того, перспективними є важелі заохочування створення спільних екологічних програм у рамках проектів співробітництва територіальних громад та їх об'єднань.

Для зміцнення організаційної, матеріально-фінансової й правової самостійності об'єднаних територіальних громад у процесі децентралізації необхідно провести розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, вдосконалити бюджетну систему з метою наповнення громадами власних бюджетів, об'єднання зусиль й акумулювання фінансів для створення спроможних утворень. Дослідження в цьому напрямі є важливими для забезпечення ефективної децентралізації.

Важливим інструментом європейської екологічної політики на рівні місцевого самоврядування є екологічні програми. Їх реалізація здійснюється на

основі міжнародних угод, насамперед «Екологічної програми дій для Центральної та Східної Європи», провідна ідея якої полягає в інтеграції екологічної складової до політики державного управління, в тому числі місцевого рівня. В Україні необхідно сформувати економічну систему природокористування відповідно до цілей, вимог, правил, принципів, стандартів екологічної політики ЄС, тому досвід МЕР є важливим. Крім того, МЕР дедалі частіше використовується у процесі підготовки країн для вступу до Європейського Союзу як інструмент узгодження екологічних вимог з нормами ЄС.

Місцеві екологічні програми є важливим підґрунтям забезпечення сталого розвитку і гармонізації життєдіяльності громад. Вони дають змогу ретельно проаналізувати й розв'язати важливі екологічні проблеми, що негативно впливають на здоров'я людей та екосистеми. Ці програми націлені передусім на зведення до мінімального рівня обсягів відходів та забруднення довкілля, ефективне використання природних ресурсів, природоохоронні заходи і відновлення місцевого природного потенціалу (водних, земельних ресурсів тощо). Особлива увага приділяється задоволенню екологічних потреб з урахуванням здатності природного середовища належно функціонувати і відновлюватись. Таким чином, діяльність сталих громад ґрунтується на екологічних пріоритетах, які реалізуються через місцеві екологічні програми.

Європейський досвід свідчить, що механізм розробки місцевих екологічних програм регламентується місцевими органами влади. Новий акцент у розв'язанні екологічних проблем полягає у тому, що місцева влада та громадяни більш обізнані власними проблемами, труднощами і потребами. Децентралізація процесу ухвалення рішень дає змогу пристосувати екологічні заходи до конкретних потреб відповідної громади чи регіону.

Заслуговує на увагу передовий досвід європейських громад щодо розробки та запровадження місцевої екологічної стратегії в межах муніципального екологічного менеджменту. Муніципальна екологічна політика і відповідна їй програма є важливими складовими системи менеджменту, яка розробляється й реалізується за участю місцевих органів державної виконавчої влади, самоврядування із залученням громадськості.

Ефективними підходами у процесі розробки місцевої екологічної політики у межах системи муніципального екологічного менеджменту насамперед використовувати досвід формування найкращих прикладів розробки екологічної політики (згідно з EMAS/ISO 14001) як основи для розробки такої політики на місцевому рівні; проведення робочих семінарів органами місцевого самоврядування для зацікавлених сторін з метою виявлення й урахування ключових питань та екологічних пріоритетів; включення вимог EMAS/ISO 14001 до розробки екологічної політики в чинну екологічну політику громади.

З огляду на європейський досвід важливо забезпечити пріоритетність екологічних питань і отримати підтримку системи екологічного менеджменту з

боку керівництва місцевих органів влади, що безпосередньо регулюють муніципальної екологічну політику.

Таким чином, остання є важливою складовою системи муніципального управління. Її ефективна розробка і втілення сприятимуть сталому розвитку громади чи муніципалітету. Дотримання послідовних етапів розробки екологічної політики забезпечує її реалістичність та ефективність і дає змогу визначити напрями й принципи природоохоронної діяльності на місцях.

Важливим завданням екологічної політики на рівні місцевого самоврядування в країнах Європейського Співтовариства є забезпечення сталого розвитку. Отже, метою реформування територіального управління та місцевих інститутів влади в Україні повинно стати забезпечення сталого розвитку місцевих громад, основою якого є баланс економічних, екологічних та соціальних аспектів.

Наукова розробка та впровадження євроінтеграційної стратегії України у сфері державної екологічної політики на рівні місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади повинні базуватися на методологічно глибшому застосуванні положень європейських документів щодо сталого соціально-економічного розвитку на місцях.

Пропозиції змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» полягають у внесенні до чинного законодавства положень про обов'язкове застосування механізмів місцевих стратегій сталого розвитку та екологічних програм, досвід широкого застосування у Європейських країнах свідчить про їх високу ефективність. Такі механізми стимулюють збалансований соціально-економічний розвиток територіальної громади та підвищення ефективності екологічної політики на рівні місцевого самоврядування.

Узагальнення досліджень з екологічної політики та онтології підходів до її втілення дали змогу виділити такі сучасні рівні її розробки й реалізації: глобальний (макро-), регіональний, національний, субнаціональний (локальний). Різномірні політики мають бути взаємоузгоджені орієнтуватися на загальносвітові та європейські пріоритети та закріплюватися в державних стратегіях, що враховують інтереси громад. Розбудові повинні сприяти: інтелектуальне економічне зростання, що базується на знаннях та інноваціях; сталий розвиток як найбільшощадливе використання ресурсів та впровадження зелених технологій; інклюзивне піднесення на основі високої зайнятості населення, поєднання соціального, економічного й територіального вимірів.

Переосмислення теорій, підходів, технологій та параметрів успішності відбувається у всіх сферах життя, у тому числі економічній та екологічній. В еколого-економічній царині визнання необ'єктивності виключно фінансових оцінок як таких, що не відповідають уявленням про гармонійний розвиток, призводить до перегляду загального набору механізмів й інструментів екологічної політики. На основі оновленого підходу виділяють регуляторні, економічні, інформаційні та поведінкові інструменти.

У процесі дослідження з поведінкових інструментів виявлені негативні

наслідки використання – спроба маніпулювати споживачами для різноманітних цілей. Саме тому сталий розвиток та механізм його досягнення повинні ґрунтуватися на застосуванні економічних та регуляторних інструментів з одного боку, й інформаційних та поведінкових – з іншого), а також на їх збалансуванні. Адже доступ до інформації є протиположним маніпулюванню через використання поведінкових інструментів.

Тенденція переосмислення та пошуку нових, більш ефективних підходів охопила й територіальний розвиток та його стратегічне й програмне забезпечення. Такий розвиток розглядається в Україні та ЄС як ендегенний (внутрішньо орієнтований) і просторово інтегрований, що забезпечує систему важелів та протиположностей для співробітництва і взаємодії дійових осіб на різних рівнях та створює додаткову вартість у регіональному й національному розрізі. Ці процеси сприятимуть посиленню взаємодії суб'єктів різного масштабу, що потребують окремих підходів до планування й управління. Узагальнено можна виділити ключові характеристики територіального підходу до місцевого розвитку, а саме: ендегенність, комплексний підхід, багатовекторність та зростаючий характер. Вищезазначене актуалізує питання рівності екологічної політики, тобто реалізації її на різних рівнях.

Аналіз екологічної політики виявив, що її європейська модель найбільше наближена до циклічної, тоді як імплементація у розрізі держави та регіонів лінійна. Важливим елементом успішної політики на національному та субнаціональному рівнях як у Європейському Співтоваристві, так й Україні є створення відповідного інформаційного поля, що активізуватиме увагу до питань охорони довкілля, забруднення, скидів та викидів, поводження з відходами та актуалізує екологічну стратегію. Зміцнення інформаційної, освітньої і просвітньої складових та розвиток поведінкового механізму екологічної підтримки наразі сприятимуть зменшенню політичного спротиву та підвищенню громадської підтримки й активності.

В українській практиці ефективність політики оцінюється в цілому, без детального аналізу етапів її реалізації, що знижує об'єктивність і точність оцінки, адже не дає змоги висвітлити конкретні перепони на шляху ідентифікації, формування, впровадження й моніторингу, а лише загальні позитивні чи негативні аспекти. У ЄС наука та політика узгоджується на основі загальноєвропейських та державних ініціатив. Україна наразі розширює спектр комунікацій через збільшення кількості експертів, громадських та інших профільних організацій, у тому числі з екологічних питань. Водночас ми вважаємо, що активна взаємодія із Національною та галузевими академіями наук повинна також здійснюватися в рамках підготовки і реалізації екологічної політики.

Економічний механізм реалізації національних екологічних політик європейських країн ґрунтується на єдиному базовому принципі «забруднювач платить». Перелік інструментів економічного регулювання природоохоронної діяльності здебільшого має спільні проблеми та недоліки, зокрема: неефективне нормативно-правове та методичне забезпечення; недостатня реалізація

мотиваційної функції економічних інструментів до впровадження екологобезпечних методів господарювання; незначні обсяги надходжень від екологічних платежів, що не покривають витрати на природоохоронні заходи; дисбаланс інструментів регулювання за різними галузями та сферами; обмежене практичне застосування економічних механізмів через незадовільний стан технічної бази тощо.

З погляду імплементації у вітчизняну практику заслуговує на увагу досвід країн, що є кандидатами на вступ до ЄС, з розвитку таких економічних механізмів, як податок на продукт та місцевий екологічний податок. Необхідно зауважити, що запровадження зазначених екологічних платежів має здійснюватися на принципах еколого-трудової реформи.

Екологічна політика формується шляхом обов'язкового постійного регулювання з боку держави ключових положень, цілей та принципів державної діяльності у сфері охорони й раціонального використання природних ресурсів, гарантування екологічної безпеки; ініціювання розвитку відповідного рамкового законодавства; стратегічного планування; імплементації екологічних вимог та стандартів ЄС; збору й систематизації інформації про стан довкілля; охорони й раціонального використання природних об'єктів, що розміщені у межах кількох автономних територій, тощо.

Окремі питання екологічної політики перебувають виключно у компетенції держави (зокрема, управління прибережними морськими смугами, зміна клімату тощо).

Рівень децентралізації для автономних утворень може відрізнитися залежно від політичних (зона АТО), екологічних (зони екологічно небезпечної ситуації), економічних умов (розвиток туристичної сфери), спроможності здійснювати публічне управління та інших факторів. Проте необхідно враховувати, що асиметрія компетенції може зокрема, знижувати прозорість правовідносин, посилювати напруженість у регіонах тощо.

Досвід держав ЄС свідчить про реалізацію динамічної різнорівневої політики з удосконалення децентралізації управління в екологічній сфері.

Відповідно розвиток системи різноманітних інституцій загальнодержавного та регіонального рівнів необхідний для координації окремих сфер природоохоронної діяльності у країні, що потребуючи у свою чергу, збільшення обсягів фінансування.

Доцільним є обґрунтування механізмів щодо попередження конфліктів, зокрема, при подоланні суперечностей або дублюванні функцій між різними гілками влади, що призводить до перевантаження судової системи; визначення екологічних цілей та нормативів для автономних утворень, оскільки центральна влада не завжди враховує аналіз затрат та вигід тощо.

Важливим фактором реалізації екологічної політики є створення екологічних фондів з метою акумулювання ресурсів щодо впровадження природоохоронних планів, проектів та програм.

На основі аналізу вітчизняного та європейського досвіду їх діяльності з урахуванням процесів децентралізації управління, зокрема польського

Національного фонду охорони навколишнього середовища і водних ресурсів та воєводських фондів, розроблено пропозиції щодо запозичення й упровадження найбільш ефективних елементів у вітчизняну природоохоронну діяльність. Нині на часі реформування природоохоронних інституцій, створення спеціального позабюджетного й на правах юридичної особи три-рівневого Національного екологічного фонду із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що передбачає підготовку відповідного Закону України «Про Національний екологічний фонд із попередження й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» та пропозиції щодо започаткування позабюджетного Національного екологічного фонду України на правах юридичної особи.

Екологічні фонди є важливими інститутами екологічної політики, однак в умовах децентралізації врядування вони повинні сприяти залученню місцевих органів влади й управління до ухвалення рішень на загальнонаціональному рівні. Практична релізація екологічної політики має спиратися на розвиток консультативних організацій з надання аналітичних послуг та забезпечення публічних слухань, експертних обговорень, консультацій тобто спільного діалогу. Це обумовлено потребою в системних послідовних комунікаціях представників державних та місцевих органів, громадськості, зацікавлених осіб безпосередньо на всіх стадіях розробки адміністративних рішень, пов'язаних із розвитком громади.

Одним з вагомих інструментів сучасної екологічної політики є Стратегічна екологічна оцінка (СЕО). Її впровадження в практику господарювання ставить перед Мінекоресурсів України завдання поступового узгодження її процедури з європейськими нормами на основі відповідних міждержавних угод, міжнародних конвенцій тощо; поширення практики СЕО на місцеві проекти і програми; вдосконалення механізмів реалізації та контролю ефективності процедури СЕО. Її застосування унеможливує ухвалення стратегічно важливих рішень у будь-якій сфері без ґрунтовних консультацій усіх зацікавлених сторін. Результатом таких обговорень і досліджень має стати досягнення компромісу щодо шляхів та засобів реалізації стратегічного рішення. На основі СЕО можливо розробити стратегію відновлювальної енергетики на рівні адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, об'єднаних територіальних громад.

На прикладі Борспільського району Київської області продемонстровано актуальність визначення пріоритетних альтернативних джерел енергії, які можуть використовувати його жителі в побуті, транспорті, промисловості та сільському господарстві, а саме: вітрової, сонячної та енергії, біомаси, в т. ч. газу з органічних відходів. За допомогою альтернативних джерел можливо забезпечити, по-перше, додаткові фінансові надходження до бюджетів децентралізованих одиниць (надлишок виробленої електроенергії продавати, а кошти використовувати на здійснення природоохоронних заходів); по-друге, створення додаткових робочих місць; по-третє, збереження місцевих екосистем.

Однак для практичної реалізації екологічної політики необхідно забезпечити надходження коштів, зокрема, через систему оподаткування.

Екологічні податки доводять свою ефективність і як регуляторний інструментарій механізму реалізації вітчизняної екологічної політики, і щодо формування доходів бюджетів кожного рівня адміністративно-територіального устрою. Завдяки цьому екологічні податки є дієвими інструментами не лише зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, а й нарощення фіскального потенціалу держави.

Підвищити ефективність екологічного оподаткування як єдиного цілісного механізму можливо шляхом трансформації її чинної структури відповідно до класифікації екологічних податків, що запроваджені в європейських країнах.

Подальше вдосконалення відповідних положень, Податкового кодексу України, чинного правового поля національної екологічної політики згідно з базовими засадами податкового та екологічного законодавства держав – членів ЄС є актуальним завданням не лише з огляду на необхідність узгодження вітчизняної правової термінології, стандартів із загальноєвропейськими, а й урахування суспільну потребу в підвищенні ефективності української системи екологічного оподаткування та як джерела фінансування природоохоронних заходів. Запропоновані зміни до Податкового кодексу повинні бути узгоджені з адекватними поправками до Бюджетного кодексу України та чіткою законодавчою регламентацією використання коштів, отриманих від екологічних податкових надходжень, виключно на природоохоронні цілі.

Очевидно, що подальша робота в цьому напрямі передбачає ґрунтовне удосконалення екологоорієнтованих положень Податкового та Бюджетних кодексів України і чинної нормативно-правової бази національної екологічної політики згідно з базовими засадами податкового та природоохоронного права держав – членів ЄС. Із зосередженням державної уваги на природноресурсних питаннях фіскальної децентралізації як потужного управлінського засобу нарощення еколого-економічного потенціалу країни та добробуту територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Блавацька Д. А. Реформування екологічного законодавства України – провідний напрямок державної екологічної політики [Електронний ресурс] / Блавацька Д. А. // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 2 (8). – С. 1-15. – Режим доступу: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63712/59218>.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17.
3. Вдосконалення чинної системи виплат за викиди вуглецю в Україні як тимчасова політика на шляху до впровадження системи торгівлі викидами парникових газів: детальний звіт. Лондон, 4 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. / Thompson Reuters Point Carbon Advisory Services– Режим доступу: <http://www.ebrdpeter.info/uploads/media/report/0001/01/9e4ec764e861c3926cddf3930b3caf7af17c6000.pdf>.
4. Веклич О.О., Маслюківська О. П. Оцінювання фіскального потенціалу податку на двоокис вуглецю при змінній базі та ставці оподаткування / Веклич О.О. // Фінанси України. – 2008. – №6. – С.63–69.
5. Веклич О.О. Урахування зарубіжного досвіду екологічного оподаткування для підвищення фіскальної ефективності справляння екологічних податків в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Веклич // Екологічне оподаткування: зб. наук. праць за результатами наук.-практ. заходів / М-во доходів і зборів України, Націон. ун-т Держ. подат. служби України, Націон. акад. прав. наук України, Наук.-досл. ін.-т фінанс. права. – К.: Алерта, 2013. – С. 28–31. – Режим доступу : http://ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/publications/NDI_Ekologichne_opodatкування_030214_out.pdf.
6. Веклич О.О. Засади уніфікації структури вітчизняного екологічного оподаткування відповідно до класифікаційних стандартів Євростату / О.О. Веклич //Фінанси України. – 2016. – №6. – С. 31 – 50.
7. Викиди забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря: стат. зб. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2009/ns_rik/ns_u/dvsr_u2008.html
8. Викиди забруднюючих речовин та парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення у 2015 році (остаточні дані): стат. бюл. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – К., 2016. – 34 с.– Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnav_ser_u.htm.
9. Гармонізація податкового законодавства: українські реалії : [монографія] / [Білецька Г. М., Кармаліта М. В., Куц М. О. та ін.]. – К. : Алерта, 2012. – 222 с.
10. Гринчишин Н.М., Петрова М.А., Мартин О.М. Роль екологічних податків у підвищенні рівня екологічної безпеки держави [Електронний ресурс] /

- Гринчишин Н.М., Петрова М.А., Мартин О.М. – Режим доступу: http://www.ldubgd.edu.ua/sites/default/files/files/gryncyshyn_7.pdf.
11. Громадська оцінка національної екологічної політики : щоріч. доп. НУО (ЩД НУО) за 2013 рік / [за ред. В. Мельничука, М. Рудої, Т. Малькової]. – К., 2015. – 60 с.
 12. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: [монографія] [Електронний ресурс] / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm>.
 13. Додаток № 1 із змінами, внесеними згідно зі змінами Законами №217-VIII від 02.03.2015, №648-VIII від 17.07.2015 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2#n236>.
 14. Дружинина Е.О., Потапова Н.В. Экспорт “экологических проблем” и его социально-экономические последствия [Электронный ресурс] Дружинина Е.О., Потапова Н.В. – Режим доступу: <http://eztuir.ztu.edu.ua/419/1/176.pdf>.
 15. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – С. 31 – 32.
 16. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
 17. Жарова Л.В. Переосмислення сталого розвитку як підґрунтя розбудови держави та подолання кризових явищ / Жарова Л.В. // Сталий розвиток – ХХІ століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2016. – Черкаси: Чебаненко Ю., 2016. – С. 126 – 137.
 18. Жарова Л.В. Прискорена амортизація: перспективи стимулювання «зеленого» виробництва / Л.В. Жарова, Н.В. Єремєєва // «Україна – ЄС. Сучасні технології, економіка та право»: Друга міжн. наук.-прак. конф., 19 - 23 квітня 2016 р. Словацька Республіка – Польща – С.133 – 136.
 19. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. / Верховна Рада України – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17.
 20. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні». № 5456-VI від 16.10.2012р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17/page>.

21. Закон України «Про державно-приватне партнерство». № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
22. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». № 157-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
23. Закон України «Про екологічну експертизу». № 45/95-ВР від 09.02.1995 р. останні зміни: 18.11.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.
24. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-19 від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.
25. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. останні зміни: 26.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
26. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». № 586-XIV від 09.04.1999 р. останні зміни: 05.04.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
27. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». № 1264-XII від 25.06.1991 р. останні зміни: 01.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
28. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1629-IV від 01.10.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
29. Закон України «Про засади державної регіональної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/198168>.
30. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
31. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» від 24.12.2015 р. № 918-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-19>.
32. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». від 25.06.1991 р. № 1264-XII / Останні зміни: 01.01.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page3>).
33. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>.

34. Звіт про виконання Державного бюджету України за січень – грудень 2015 р. [Електронний ресурс]. / Державна казначейська служба України – Режим доступу :
<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=305190>.
35. Звіт про виконання Зведеного бюджету за 2015 рік [Електронний ресурс]. / Державна казначейська служба України – Режим доступу:
<http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=311717>.
36. Звіт про виконання Зведеного бюджету станом на 1 січня 2014 року [Електронний ресурс]. / Державна казначейська служба України – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/doccatalog/document?id=212670>.
37. Інфографіка: Как агрохолдинги поделили Украину [Electronic resource]. / Liga.net – Retrived from: http://www.liga.net/infografica/302143_kak-agroholdingi-podelili-ukrainu.htm.
38. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: / [Хвесик М.А., Лизун С.О., Бистряков І.К. та ін.]; за заг. ред. акад. НААН України М.А.Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2012. – 400 с.
39. Інфографіка: фінансова децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=409155&cat_id=397854.
40. Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс]. / Їжак О. // Военная безопасность Украины в контексте новых геополитических реалий (европейская система коллективной безопасности, проблемы ядерного оружия, направления миротворческой деятельности, проблемы расширения НАТО): науч. проект – Режим доступа: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>.
41. Кашенко О. Л. Фінанси природокористування / Кашенко О. Л. – Суми : Університетська книга, 2000. – 421 с.
42. Козьменко С.М. Особливості екологічного оподаткування в зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. / С.М. Козьменко, Т.В. Волковець // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. – 2012. – №1. – С. 11 – 18 – Режим доступу:
http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/VSU_Ekon/2012_1/12ksmvzk.pdf.
43. Колмакова В.М. Фінансове забезпечення реалізації політики екологічної безпеки / Колмакова В.М. // Формування та реалізація національної екологічної політики України / [Веклич О.О., Волошин С.М., Жарова Л.В. та ін.]; за наук. ред. С.О.Лизуна; ДУ «ІЕПСР НАНУ». – Суми: Університетська книга, 2012. – 336 с.
44. Комплексна стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року [Електронний ресурс]. / Дніпропетровська обласна рада: Офіційний сайт. – Режим доступу :<http://oblrada.dp.ua/strateg>.
45. Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

46. Мацієвич Т.О. Особливості екологічного оподаткування: практика країн Європейського Союзу [Електронний ресурс]. / Т.О. Мацієвич // Економічний аналіз. – 2014. – Т. 15. – № 12. – С. 71 – 78. – Режим доступу: econa.org.ua/index.php/econa/article/download/305/pdf_169.
47. «Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами». Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 303 від 29.08.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1097-11>.
48. «Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства». Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 171 27.10.1997 р. / останні зміни 04.04.2007 р. № 149 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0422-07>.
49. «Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів». Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 389 від 20.07.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09>.
50. «Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря». Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від № 639 10.12.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0048-09>.
51. Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art.
52. Налоги и налоговая система [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.grandars.ru/student/nalogi/nalogovaya-sistema.html>.
53. Налоги, инновации и окружающая среда. ОЭСР – стратегия экологически безопасного развития. [Электронный ресурс]. – Paris: OECD, 2010 – Режим доступа: <http://www.shaneco.ru/Files/file/nalogi/%20%20/ecologiya.pdf>.
54. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права Європейського Союзу у сфері охорони довкілля [Електронний ресурс]. – К., 2014. – С.107. Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf.
55. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. [Електронний ресурс]: –2015. – 112 с.. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.

56. Новицька О.В. Альтернативні джерела фінансування державних цільових екологічних програм в Україні [Електронний ресурс]. / Новицька О.В. – Режим доступу :// [http:// www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4541](http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4541).
57. Ногінова Н. М. Необхідність реформування податкової політики України в умовах євроінтеграції [Електронний ресурс] / Н. М. Ногінова // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». – 2014. – Вип. 25. – С. 141 – 145. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2014_25_26. – Серія: «Економіка».
58. Норт Д. К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Норт Д. К. [пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предислов. и науч. ред. Б.З. Мильнера]. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
59. Палехов Д. О. Правові проблеми імплементації механізму стратегічної екологічної оцінки на Україні / Д. О. Палехов // Наука і освіта 2005 : VIII Міжнар. наук.-практ. конф. Т. 47: Право. – Д. : Наука і освіта, 2005. – С. 59–61.
60. Пилипчук М.О., Колмакова В.М. Роль екологічних фондів у період переходу до ринкової економіки / Пилипчук М.О., Колмакова В.М. // Економіка України. – 1998. – № 2. – С. 73 – 79.
61. Планування місцевого сталого розвитку ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку. – К., 2005. – 65 с.
62. Податковий кодекс України від 01.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interbuh.com.ua/normative/pku.html#h008>.
63. Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс]. – К., 2013. – 168 с. – Режим доступу : <file:///G:/%D0%84%D0%A1/EC-LEG-Textbook-UA.pdf>.
64. Положення про фонд охорони навколишнього природного середовища (сільської, селищної, міської ради). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecoternopil.gov.ua>.
65. Посібник з впровадження місцевих екологічних програм дій у Центральній і Східній Європі. / І-т сталих спільнот, РЕЦ: Угорщина. – 2002. – 214 с.
66. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» №1147 від 17.09.1996 р. /останні зміни 25.09.2015 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-%D0%BF>.
67. Пояснювальна записка 03.11.2016 до проекту Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» (№ 5132 від 15.09.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60035.
68. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо цільового спрямування екологічного

- податку від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55090.
69. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»» (прийнятого від 27.03.2014 р. № 1165-VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50433.
70. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»» (прийнятого від 31.07.2014 № 1622-VII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51734.
71. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій : [монографія] / під заг. ред. чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К. : Нічлава, 2006. – 704 с.
72. Пристайко О.П. Індикатори ефективності регіональної екологічної політики // О.П. Пристайко, Є.В. Хлобистов // Економічні механізми національної екологічної політики в системі сталого розвитку України: [монографія] / [Веклич О.О., Кобзар О.М., Колмакова В.М. та ін.]; за наук. ред. С.О. Лизуна; ДУ «ІЕПСР НАНУ». – К., 2014. – С. 167 – 176.
73. Пристайко О.П. Природоохоронні індикатори сталого регіонального розвитку за умов кардинальних трансформацій соціально-економічного середовища / О.П. Пристайко, Є.В. Хлобистов // Економічні проблеми сталого розвитку: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. Балацького О.Ф., Суми, трав. 2014 р.: у 2 т. / за заг. ред. О.В. Прокопенко. – Суми: СумДУ, 2014. – Т.1. – С.33 – 35.
74. Проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55090.
75. Проект закону про стратегічну екологічну оцінку [Електронний ресурс]. / Верховна Рада України : офіц. портал. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730.
76. Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу екологічного податку» № 3778-1 від 29.01.2016 р. (альтернативний) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57975.
77. Проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» № 5132 від 15.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60035.
78. Проекти і гранти Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecefund.eu/ua/node/122>.

79. Пропозиції Національного екологічного центру України з реформування податку на транспортні засоби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://necu.org.ua/wp-content/uploads/2016/02/NECU-podatok-co2.pdf>.
80. Протокол по стратегической экологической оценке к конвенции об оценке воздействия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unesco.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>.
81. Річний звіт про виконання державного бюджету на 01.01.2015 року [Електронний ресурс]. / Зведений бюджет-2014. II.1. Видатки за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету / Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=257806>.
82. Рогач С.М. Інституціоналізація відносин власності на природні ресурси аграрної сфери [Електронний ресурс] / С.М. Рогач. – Режим доступу : <http://www.global-national.in.ua/archive/2-2014/189.pdf>.
83. Роман В.І. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу / В.І. Роман // Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 12. – С. 31–42.
84. Гаркушенко О.О. Состояние и перспективы экологических налогов в Украине [Электронный ресурс] / О.О. Гаркушенко // Економіка промисловості – 2013. – №3. – С.37. – Режим доступу до журналу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/52083/4.pdf?sequence=1>.
85. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року [Електронний ресурс]. / Запорізька обласна рада : офіційний сайт – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/article/1671/strategiya-regionalnogo-rozvitkuzaporizkojiblastinaperioddo2015roku.html>.
86. Стратегія регіонального розвитку Хмельницької області на 2011–2020 рр. [Електронний ресурс]./ Хмельницька обласна рада : офіційний сайт – Режим доступу : http://www.adm.km.ua/doc/doc37_RD_Strategy.pdf.
87. Стратегія розвитку Черкаської області на період до 2015 року [Електронний ресурс]. / Черкаська обласна рада : офіційний сайт– Режим доступу : <http://www.oda.ck.ua/docs/prog/Strategiya2015.pdf>.
88. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». №5/2015. від 12 січня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
89. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні [Електронний ресурс] / [О. М. Алимов, І. К. Бистряков, О. О. Веклич та ін.] ; за наук. ред. М. А. Хвесика, С. О. Лизуна. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с. – Режим доступу : http://ecos.kiev.ua/share/upload/reports/Sychasni_napryamky_pryrodokorystuvannya_new.pdf.
90. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами - членами, з іншої сторони / Документ 984_011 (поточна редакція від 30.11.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.

91. Фінансування охорони довкілля: приклад для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecotown.com.ua>.
92. Французский экологический фонд – уникальный опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ambafrance-ru.org>.
93. Хвесик М. Новые приоритеты концепции устойчивого развития в условиях экономических кризисов и глобальных климатических изменений / М. Хвесик, А. Шубалый // Устойчивое развитие. – 2012. – № 3. – С. 36–41.
94. Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України : [монографія] / М.А. Хвесик; НАН України, РВПС України. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 508 с.
95. Экологические и ресурсные налоги: применимость опыта развитых стран в странах с переходной экономикой (тема лекции: Хозяйственный механизм природопользования) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://megaobuchalka.ru/6/39522.html>.
96. Экологические налоги // Википедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.
97. Экологические фонды в странах с переходной экономикой. – ОЭСР. – 1997 – 166 с.
98. Экологические фонды и организации как гибкий инструмент защиты Балтийского моря [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.nefco.org/ru/news>).
99. Annegrete Bruvoll; Bodil Merethe Larsen. "Greenhouse gas emissions in Norway: do carbon taxes work?" Discussion Papers No. 337, December 2002 / Statistics Norway, Research Department [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/DP/dp337.pdf>.
100. Beyond GDP: Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations // European Commission [On-line resource] – Retrieved from: http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/key_quotes_en.html;
101. Carbon Tax and Ukraine's international commitments. Мастле А. Виконання міжнародних зобов'язань: презентація. Київ, 19 травня 2015 р. / Thompson Reuters Point Carbon Advisory Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrdpeter.info/uploads/media/report/0001/01/fbb17c30bcf7bae2f66f6aee0c07bdd8ea49961f.pdf>.
102. Catching up with China // The Economist [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.economist.com/news/asia/21672359-prime-minister-wants-india-grow-fast-over-next-20-years-china-has-over-past-20>
103. China's air pollution policies : Reports // World Economic Forum [On-line resource] – Retrieved from: <http://reports.weforum.org/global-energy-architecture-performance-index-report-2015/energy-reform-in-major-emerging-economies-new-models-for-sustained-growth/mastering-public-engagement/case-study-v-chinas-air-pollution-policies/>;

104. China's 'leftover women', unmarried at 27 // BBC news [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/magazine-21320560>
105. ECLAC. Structural Change for Equity: An Integrated Approach to Development - Santiago, 2012 – 158 p;
106. Eco-management and Audit Scheme. Toolkit for Local Authorities// Prepared for the European Commission by Global to Local Ltd., 2004. – P.17-25.
107. Ecotaxation / Ed. by T.O’Riordan. – London: Earthscan Publication Limited, 1997. – P. 8.
108. Efimenko T. Actual issues of modern strategies in reforming tax systems / ‘Efimenko T. // Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 107.
109. Environment // European Union. Official site. [On-line resource] – Retrieved from: https://europa.eu/european-union/topics/environment_en
Expanding the knowledge base for policy implementation and long-term transitions // Multiannual Work Programme 2014–2018 [On-line resource] – Retrieved from: http://www.eea.europa.eu/publications/multiannual-work-programme-2014-2018/at_download/file
110. Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, March 1993. Environment for Europe, Lucerne, Switzerland.
111. Environmental Funds in the Candidate Countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.rec.org/REC/Programs/SofiaInitiatives/SI_EnvironmentalFunds.;
112. Environmental performance reviews Albania. Second Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe. – New York and Geneva: United nations, 2012. – 234 с. – Режим доступу : <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/956-eng-sum.pdf>
113. Environmental performance reviews Montenegro. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf
- 114.
115. Environmental performance reviews Serbia. Third Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe . – New York and Geneva: United nations, 2015. – 234 с. – Режим доступу : http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_174.pdf
116. Environmental performance reviews The former Yugoslav Republic of Macedonia. Second Review [Електронний ресурс]. / United nations economic commission for Europe. – New York and Geneva: United nations, 2011. – 278 p. – Режим доступу : http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_II.pdf
117. Environmental Planning for Small Communities, 1994. US Environmental Protection Agency, Washington, DC, USA.

118. Environmental policy definition [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.environmentalpolicy.com.au/#1>
119. Environmental statistics and accounts in Europe/ Eurostat. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-283/EN/KS-32-10-283-EN.PDF.
120. Environmental tax statistics. Data extracted in March 2016 // Eurostat / Statistic explained [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics
121. Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers // Policy Brief. – September 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>.
122. Environmental taxes in the EU [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics.
123. Environmental taxes. A statistical guide / Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF/706eda9f-93a8-44ab-900c-ba8c2557ddb0?version=1.0>.
124. EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it accessible to environmentalists and decision makers./ Editor: Stefan Scheuer. – European Environmental Bureau (EEB) [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B>
125. EUROPA 2020: Europe strategy for smart, sustainable and inclusive growth. [On-line resource] – Retrieved from: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%2020007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
126. Europa EU. Environment. Official portal. [On-line resource] – Retrieved from: http://europa.eu/pol/env/index_en.htm
127. Fischer T B 2007 The Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment. Towards a More Systematic Approach (London: Earthscan)
128. Frida Nyiva Mutui The development and practice of strategic environmental assessment (sea) in Kenya European – Scientific Journal October 2013 edition vol.9, No.29
129. Global Agenda Council on Behaviour // World Economic Forum [On-line resource] – Retrieved from: <https://www.weforum.org/communities/global-agenda-council-on-behaviour/> ; Making the change: Behavioural factors in person- and community-centred approaches for health and wellbeing [On-line resource] – Retrieved from: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/making_the_change.pdf

130. Global growth is in slow mode, but a recession seems unlikely // Global Economic Outlook 2016 [On-line resource] – Retrieved from: <https://www.conference-board.org/data/globaloutlook>
131. Global sustainable development report.. – UN, 2015. – [On-line resource] – Retrieved from: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1758GSDR%202015%20Advance%20Unedited%20Version.pdf> ; Sustainable Consumption And Production - A Handbook For Policy Makers, Switch Asia Publication – Nairobi: UNEP, 2013
132. Handbook of Public Policy. Analysis Theory, Politics, and Methods / ed. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney. – NY: CRC Press, 2007. – 670 p.
133. Henry Wai-chung Yeung Rethinking relational economic geography / Henry Wai-chung Yeung // Transactions of the Institute of British Geographers – 2005. – Volume 30, Issue 1 – P. 37–51.
134. Implications for Territorial Development and Challenges for the Territorial Cohesion of the European Union / Ed. by Philipp Schmidt-Thomé and Stefan Greiving – Finland: Geological Survey of Finland (GTK), 2013. – 214 p.;
135. International Council for Local Environmental Initiatives, 2000, Toronto, Ontario, Canada
136. International Energy Agency. Energy Policies of IEA Countries: Norway 2005 Review. – Paris: OECD Publishing, 2005, p. 204.
137. International Energy Agency. Energy Policies of IEA Countries: Norway 2011 Review, p.75 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Norway2011_web.pdf.
138. Jean-Christophe Dissart Tourism, Recreation and Regional Development: Perspectives from France and Abroad / Jean-Christophe Dissart, Jeffrey Dehez – France: Routledge, 2016 – 284 p.;
139. João E. Key Principles of SEA / E. João // Implementing Strategic Environmental Assessment / Eds. M. Schmidt, E. João, E. Albrecht : Environmental Protection in the European Union, Vol. 2. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2005. – P. 3–14.
140. Law on NATIONAL FEES No 9975 of 28 July 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.zeleni.org.mk/uploads/media/Law_on_Nature_Protection.pdf.
141. Law on Strategic Environmental Assessment in Moldova [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.weforum.org/agenda/2016/04>
142. Law on waste manegment [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Bosnia-Herzegovina/BA_Law_on_Waste_Management.pdf
143. Let's invest together in the environment [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.nfosigw.gov.pl/>

144. Let's ditch the economy of the 1% and replace it with a human economy // World Economic Forum [On-line resource] – Retrieved from: https://www.weforum.org/agenda/2016/04/let-s-ditch-the-economy-of-the-1-and-replace-it-with-a-human-economy?utm_content=buffer5217&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer
145. Marcos Aurelio Saquet Territory, geographical indication and territorial development / Marcos Aurelio Saquet // *Desenvolvimento Regional* – 2016. – Vol. 6, N^o. 1 – P. 4-21;
146. McCormick, John (2001). *Environmental Policy in the European Union. The European Series.* Palgrave. p. 21.
147. National Strategy of water supply and sewerage 2011- 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.erru.al/doc/NATIONAL_STRATEGY_OF_WS.pdf
148. Odnawialne źródło ekorozwoju. Zmienilismy i zmieniamy Polske (Narodowy Fundusz Ochrony Srodowiska i Gospodarki Wodnej 1989-2014), Warszawa 2014). – 88 p.
149. OECD Environmental performance reviews: France 2016 [Электронный ресурс]. / OECD, 2016. – 257 p. – Режим доступа: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-france-2016>.
150. OECD Environmental performance reviews: Netherlands 2015 [Электронный ресурс]. / OECD, 2016. – 230 p. – Режим доступа: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-the-netherlands-2015>.
151. OECD Environmental performance reviews: Poland 2015 [Электронный ресурс]. / OECD, 2015. – 204 p. – Режим доступа: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-poland-2015>
152. OECD Environmental performance reviews: Spain 2015 [Электронный ресурс]. / OECD, 2015. – 239 p. – Режим доступа: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-spain-2015>.
153. Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment (SEA). Current practices, future demands and capacity-building needs [Электронный ресурс] : Course manual / M. R. Partidário. – Lisbon : International Association for Impact Assessment (IAIA), 2003. – 71 p. – Режим доступа : http://www.iaia.org/Non_Members/EIA/SEA/SEAManual.pdf
154. Robert Ferris China air pollution far worse than thought: Study [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.cnbc.com/2015/08/18/china-air-pollution-far-worse-than-thought-study.html>.
155. Rodríguez-Pose A., Krøijer A. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe// LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series. – LEQS Paper No. 12/2009. – Oct., 2009 [Электронный ресурс]

- // Режим доступа:
<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper12.pdf>
156. Romeo L. What is territorial development? // GREAT insights Magazine – 2015. – Volume 4, Issue 4. June/July – Retrieved from: <http://ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/>
157. Stiglitz J. The great GDP swindle // The Guardian [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/sep/13/economics-economic-growth-and-recession-global-economy>.
158. Structural Change For Equality: An Integrated Approach To Development, Thirty-Fourth Session Of ECLAC, 27-31 August (San Salvador: ECLAC, 2012; Islam R. The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis - Geneva: International Labor Organization, 2004 – 110 p.
159. Sutton R. The policy process:an overview / Rebecca Sutton. - Portland House, 1999. – 35 p.
160. Thaler R. Sunstein C. Nudge [On-line resource] – Retrieved from: https://ethicslab.georgetown.edu/studio/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Richard_H._Thaler_Cass_R._Sunstein_Nudge_Impro_BookFi.org_.pdf
161. The Behavioural Insights Team[On-line resource] – Retrieved from: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>
162. The changing context of European environmental policy [Online Resource] – Retrieved from : <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/1-changingcontext>
163. The Environmental Performance Index (EPI) [On-line resource] – Retrieved from: <http://epi.yale.edu/our-methods>; The Global Competitiveness Report (GCR) [On-line resource] – Retrieved from: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-library/>
164. The Index of Economic Freedom (IEF) [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.heritage.org/index>; Human Development Index (HDI) [On-line resource] – Retrieved from: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>
165. The Local Agenda 21 Planning Guide, 1996. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, Canada.
166. The OECD Environment Programme / Environmentally related taxes in OECD countries: issue and strategies/ Executive summary, 2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/2385291.pdf>.
167. The political economy of environmentally related taxes. – Paris, OECD, 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/the->

- political-economy-of-environmentally-related-taxes_9789264025530-en#page4/
168. Thornton J. Fiscal decentralization and economic growth reconsidered // Journal of Urban Economics. – Volume 61. – Issue 1. – Jan., 2007. – P. 64-70. – [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119006000593>.
 169. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development / United Nations General Assembly - Reached at: <http://www.unfpa.org/resources/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development#sthash.zfJpFZyI.dpuf>
 170. Waste Management Strategy of the Republic of Macedonia (2008 - 2020) [Электронный ресурс] / Government of the Republic of Macedonia. – Skopje, March 2008. – 93 p. – Режим доступа : <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/epr/experts/macedonia/Laws/Waste%20Management%20Strategy-2008-2020.pdf>.
 171. Water Strategy for the Republic of Macedonia. DRAFT FINAL VERSION [Электронный ресурс] / Government of the Republic of Slovenia, Government of the Republic of Macedonia, Ministry of Environment and Physical Planning Republic of Macedonia. – 2010. – 262 p. – Режим доступа: http://ecoinnocentre.mk/Content/dataFiles/downloads/MACEDONIAN_WATER_STRATEGY_FINAL_DRAFT_VERSION_10092011_EN.pdf
 172. What is a «Sustainable Community?" Institute for Sustainable Communities. Retrieved 10 March 2014. [Electronic recourse]. – Access mode: http://www.iscvt.org/what_we_do/sustainable_community/
 173. WildAid releases 'Hairy Nose', a bizarre ad to combat air pollution in China // The Guardian [On-line resource] – Retrieved from: <http://www.theguardian.com/environment/video/2016/feb/29/wildaid-releases-hairy-nose-a-bizarre-ad-to-combat-air-pollution-in-china-video> ;
 174. World agriculture towards 2030/2050. The 2012 Revision // ESA Working Paper [Online resource]. 2012. - N. 12 -03 – Retrieved from : <http://www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf>
 175. Writing an environmental policy [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://euronet.uwe.ac.uk/emas/library/policy.htm>.

