

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА»**

Студентки 2 курсу, 7 м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Колесніково
ї Інни
Сергіївни

Науковий керівник

к.е.н.,
доцент

(підпис керівника)

Лазебна
Ірина
Василівна

Гарант освітньої
програми д.н. держ. упр.,
професор

(підпис гаранта)

Орлова
Наталія
Сергіївна

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА	
1.1. Суть та механізм державного управління в галузі охорони навколишнього середовища.....	6
1.2. Нормативно-правова база державного управління в галузі охорони навколишнього середовища.....	13
РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	
2.1. Стан та основні проблеми навколишнього природного середовища в Україні.....	21
2.2. Регулювання екологічної безпеки регіону: зарубіжний досвід та українські реалії.....	32
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ	39
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	55

ВСТУП

Актуальність теми. На сьогодні доведена пряма залежність між забрудненням довкілля і суттєвим погіршенням здоров'я населення, негативними змінами в його генофонді. В таких умовах актуальність і значимість державного регулювання навколишнього природного середовища набуває особливої гостроти.

В економічних перетвореннях, що відбуваються в Україні, особливе місце відводиться питанням охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування. Адже від ефективного і ощадливого використання природних ресурсів, забезпечення охорони навколишнього середовища залежить стабільне функціонування національної економіки, добробут населення, безпека життєдіяльності людства і поступова реалізація моделі сталого розвитку. Тому використання природних ресурсів і пов'язане з ним відповідне навантаження на навколишнє природне середовище являє собою ту сферу діяльності, яка визначає широке коло соціальних, економічних і екологічних проблем, вирішення яких неможливе без активної участі держави.

Особливо актуальною є розробка нових підходів до формування і реалізації концепції раціонального природокористування; удосконалення економіко-правових засад охорони навколишнього природного середовища й раціонального природокористування та впровадження державної стратегії управління природокористуванням.

Разом з тим, опрацювання опублікованих теоретичних концепцій, методичних та практичних рекомендацій, нормативних положень показує, що більшість з них спрямовано лише на розгляд окремих засобів державного управління та регулювання природокористування. В той же час не достає теоретичного обґрунтування та розробки на цій основі пропозицій щодо комплексного застосування інструментів державного управління в галузі охорони навколишнього середовища. Це обумовило вибір теми, теоретичну та практичну значущість дипломної роботи.

Мета і завдання дослідження. Метою дипломної роботи є розробка теоретичних положень, методичних основ та практичних рекомендацій щодо удосконалення державних механізмів в галузі охорони навколишнього середовища. У межах поставленої мети були поставлені та виконані такі завдання:

- здійснити теоретичний огляд напрацювань вітчизняних учених із дослідженням державного управління в сфері охорони навколишнього середовища та сформулювати визначення поняття «екологічного управління», враховувавши основну думку різних авторів та дослідників;
- виокремити рівні державного управління в галузі охорони навколишнього середовища та розкрити які саме державні органи управління здійснюють регулювання в даній галузі та які функції виконують на різних рівнях управління;
- сформулювати сутність та зобразити механізми державного регулювання екологічного розвитку з його принципами, завданнями, інструментами та інше;
- проаналізувати зарубіжний досвід та міжнародні аспекти управління природокористуванням;
- визначити правові аспекти природокористування в контексті державного регулювання раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища;
- виявити особливості екологічної політики держави в контексті раціонального управління природокористуванням і проаналізувати стан навколишнього середовища в Україні та її регіонах;
- виявити проблеми неузгодженості законодавчих актів державного управління у сфері екологічної безпеки в Україні;
- запропонувати напрями удосконалення системи управління та нормативно-правового регулювання у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки.

Об'єктом дослідження є процеси державного управління в галузі навколишнього середовища.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні положення щодо підвищення ефективності державних механізмів управління в галузі навколишнього середовища.

Методи дослідження. Методологічною основою дипломної роботи є фундаментальні положення теорії державного управління та економічної теорії, діалектичний метод, загальнонаукові принципи проведення наукових досліджень.

В роботі використані такі методи: при встановленні закономірностей еколого-правового регулювання – методи логіки, діалектики, системного підходу; при аналізі екологічного стану – методи статистичного та техніко-економічного аналізу; при дослідженні особливостей правових аспектів державного управління в сфері екологічної безпеки – системно-структурний аналіз, метод порівняльного аналізу.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі акти, що регулюють питання раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища, екологічне та податкове законодавство України, офіційні статистичні та інформаційно-аналітичні матеріали, дані Міністерства енергетики та захисту довкілля України, щодо екологічного стану України та її регіонів.

Практична цінність дослідження полягає в узагальненні опрацьованого матеріалу, набутті автором практичних знань, аналітичного опрацювання літератури та узагальнення інформації щодо державного управління в сфері охорони навколишнього середовища.

Структура роботи складається зі вступу, 3 розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел.

Результати роботи опубліковано в статті «Суть та механізми державного управління в галузі охорони навколишнього середовища». Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій. Збірник наукових статей. 2019.- С.188.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1. Суть та механізм державного управління в галузі охорони навколишнього середовища

Державне управління охорони навколишнього природного середовища – це здійснення управління, регулювання та контролю органами державної влади за екологічною ситуацією в країні, дослідження порушень законодавства у даній галузі, спостереження за роботою підприємств, що здатні нашкодити екології країни в цілому та інша діяльність, що пов'язана з природоохоронними питаннями.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури, яка зорієнтована на державне управління в галузі природоохорони, свідчить про відсутність єдиної думки серед різних авторів щодо конкретного змісту й формування такого управління.

Проаналізувавши іноземну та вітчизняну літературу можна побачити, що використовують такі поняття як: «екологічне регулювання», «екологічний менеджмент», «екологічне управління», «менеджмент охорони навколишнього середовища», «управління екологічною політикою», «регулювання екологічної безпеки», «управління природоохоронною діяльністю», «управління природокористуванням», «управління екологічною безпекою», «регулювання природокористуванням», «управління природоохоронною діяльністю» та інші, всі вони застосовуються як синоніми.

Проте частіше в дослідженнях зустрічається термін «екологічне управління» та і на нашу думку це поняття є найбільш доцільнішим при використанні його як синонім державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Тому після проведеного аналізу літератури та публікацій багатьох авторів, що досліджували державне управління

в галузі охорони навколишнього середовища, можна побачити (в табл.1.1) наскільки деякі автори сходяться в думці трактування цього поняття, і одночасно скільки мають розбіжностей та провести паралелі між ними і власними висновками щодо цього терміну.

Таблиця 1.1

Визначення поняття «екологічне управління» за думкою різних авторів

№	Визначення поняття «екологічне управління»	Назва автора
1.	Сукупність засобів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу і спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку і цивілізованості.	Малиш Н.А. [43, с.187].
2.	Система активних законодавчих, адміністративних і економічних заходів і важелів впливу, які використовують державні органи різного рівня для примушування забруднювачів навколишнього середовища обмежити викиди шкідливих речовин у природні й техногенні середовища, а також для матеріального стимулювання сумлінних природокористувачів.	Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Желюк Т.Л., Попович Т.М. [44, с.187].
3.	Система активних законодавчих, адміністративних та економічних заходів і важелів впливу, які використовують державні органи різного рівня для примушування забруднювачів навколишнього середовища обмежити викиди шкідливих речовин у природні й техногенні середовища, а також для матеріального стимулювання сумлінних природокористувачів.	Чистов С.М. [12, с.271].
4.	Процес, який передбачає виявлення екологічних проблем, формулювання екологічної політики, вибір інструментів запровадження політики, трансформацію її в закони й регулятивні акти, а також примусове впровадження цих законів і регулятивних актів у дію.	Величко О.М. [7, с. 24]
5.	Система управління довкіллям (система екологічного менеджменту), що включає організаційну структуру, діяльність із планування, обов'язки, відповідальність, досвід, методи, методики, процеси і ресурси для розробки, здійснення й аналізу екологічної політики.	Садеков А.А. [53, с. 64]
6.	Системи заходів, цілей та дій органів державної влади всіх ієрархічних рівнів, спрямованих на досягнення екологічної безпеки, збереження якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів, раціональне природокористування, задоволення екологічних потреб населення і створення відповідних екологічно безпечних умов життєдіяльності людей.	Гриньова В.М., Новікова М.М. [13, с. 144]
7.	Реальний механізм включення природоохоронної політики у функціонування господарської системи.	Чаусова Л. [58, с. 53]
8.	Сфера виробничої та наукової діяльності, вся сукупність засобів, які застосовує суспільство задля комплексного вивчення, освоєння, використання, відновлення, поліпшення й охорони природного середовища та природних ресурсів з метою розвитку продуктивних сил, забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини. Сукупність усіх впливів людства на природу, яка включає заходи з її освоєння, перетворення і охорони.	Пашкевич М.С. [46, с. 143]
9.	Встановлені державою засоби впливу, на суспільні відносини в галузі охорони природи для забезпечення належного порядку, припинення й попередження правопорушень в галузі екології.	Кравців В. С. [40, с. 177]

Продовження табл.1.1

10.	Система специфічних зв'язків продуктивних сил, виробничих відносин і відповідних організаційно-економічних форм, соціальних інституцій, що зумовлені привласненням, використанням, розподілом, відтворенням об'єктів природного середовища в суспільному виробництві для задоволення суспільних еколого-економічних потреб.	Новіков О.Є. [45, с. 57]
11.	Регулювання, що базується на нормах Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", що передбачає мету, завдання, принципи та механізми забезпечення ефективного природокористування, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки в Україні.	Заржицький О.С. [30, с. 142]
12.	Система активних законодавчих, адміністративних і економічних заходів і важелів впливу, що використовують органи державної влади для обмеження викидів шкідливих речовин у природні й техногенні середовища.	Бакуменко В.Д. [4, с. 214]
13.	Забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (земля, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ), поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі.	Толстоухов А.В. [55, с. 53]
14.	Діяльність державних органів і економічних суб'єктів, спрямована на дотримання обов'язкових вимог природоохоронного законодавства, а також на розробку й реалізацію відповідних цілей, проектів і програм.	Галушкіна Т.П. [9, с. 79]
15.	Ініціативна й результативна діяльність економічних суб'єктів, спрямована на досягнення їхніх власних екологічних цілей, проектів та програм, розроблених на основі принципів екоефективності й екосправедливості.	Лозанський В.Р. [42, с. 16]
16.	Екологічно безпечне управління сучасним виробництвом, за якого досягається оптимальне співвідношення між екологічними та економічними показниками.	Біла С. О. [5, с. 20]
17.	Діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо практичної реалізації екологічної політики. Для виконання державних функцій створюються органи державної влади, які в межах своєї компетенції реалізують екологічну політику, в тому числі, в сфері екологічного управління.	Савкін В.І. [52, с. 15]
18.	Діяльність державних органів, що регулюють загальне природокористування, тобто використання людиною природи з метою задоволення своїх життєво необхідних потреб (купання в річці, збирання в лісі грибів, ягід для власного споживання) та спеціальне природокористування, тобто виробничо-господарське використання природних об'єктів (видобування корисних копалин, рубка лісу).	Аніщенко В.О., Олійник О.І., Зенченко О.О. [3, с. 212]
19.	Регулювання органами управління системою юридичних норм і засобів, спрямованих на врегулювання відносин щодо ефективного використання, відновлення й охорони природних ресурсів, забезпечення багатогранних матеріальних, економічних і соціальних інтересів та законних прав суб'єктів природокористування.	Гетьман А.П. [10, с. 78]

На нашу думку, якщо враховувати всі, вище зазначені, визначення та зберегти основну думку даних авторів можна сформулювати таке визначення

поняття «екологічного управління» - це система, що знаходиться та діє в зовнішньому середовищі, яка регулюється діяльністю державних органів та базується на нормативно-правових актах та Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», підпорядковується принципам, має чітку мету, цілі, програми, проекти та завдання для забезпечення, екологічної безпеки в Україні, охорони довкілля та ефективного використання природних ресурсів.

У багатьох дослідженнях зарубіжних авторів йдеться, про те, що реалізація екологічного управління здійснюється на певних рівнях. Ці рівні зображені на рис.1.1.

ишн

ста, се

орист

еред

Як видно з рисунку, в Україні діє трьохрівнева система управління в галузі охорони навколишнього середовища. Таку інформацію, в основному, подають вітчизняні автори в підручниках та багатьох виданнях. Але на нашу думку, на міжнародному рівні також здійснюється достатній вплив на систему управління в галузі охорони навколишнього середовища України.

Нижче (в табл. 1.2) ми розкриємо які саме державні органи управління здійснюють регулювання в галузі охорони навколишнього середовища та які функції виконують на різних рівнях управління.

Таблиця 1.2

**Функції та органи державного управління на різних рівнях в галузі
охорони навколишнього середовища [51, 13]**

Рівень управління	Функції управління	Органи управління
Національний рівень	- Розробка методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення; - Проведення державної екологічної експертизи та виконання її на національному рівні; - Визначення нормативів якісного стану природних ресурсів; - Формування та використання державних, позабюджетних фондів охорони навколишнього середовища; - Державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства; - Забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки; - Виконання міжнародних угод та підтримка міжнародних відносин у природоохоронній сфері.	- Верховна Рада України; - Кабінет Міністрів України; - Міністерство енергетики та захисту довкілля; - Міністерство економіки України; - Міністерство України у справах науки і технологій; - Державний комітет із стандартизації, метрології та сертифікації; - Державний комітет з гідрометеорології; - Державна служба геології та надр України; - Міністерство охорони здоров'я; - Міністерство юстиції та інші.
Регіональний рівень	- Регулювання природних ресурсів регіону; - Впровадження екологічного моніторингу та ведення обміну об'єктів природокористування та забруднення довкілля; - Контроль дотримання природоохоронного законодавства; - Розробка програм впровадження природоохоронних заходів та реалізація інвестиційної політики.	Регіональні природоохоронні фінансові фонди.
Місцевий рівень	- Реалізація рішень відповідних органів місцевої влади; - Координація діяльності місцевих органів управління з питань охорони природного середовища, підприємств, установ та організацій тощо; - Організація розробки місцевих екологічних програм; - Визначення у встановленому порядку нормативів плати та розміру платежів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів; - Організація збирання, переробка, утилізація і захоронення промислових, побутових та інших відходів на своїй території.	- Місцеві ради та їх виконавчі та розпорядчі органи; - Державні обласні управління з охорони навколишнього середовища; - Районні та міські державні інспекції з охорони навколишнього середовища.

Продовження табл.1.2

Міжнародний рівень	- Інформування, оцінка та вивчення стану довкілля, включаючи потенціал реагування на надзвичайні ситуації, а також посилення функцій завчасного оповіщення і оцінки; - Зменшення гостроти проблеми бідності і голоду в світі шляхом сприяння розвитку сільського господарства, поліпшення харчування і вирішення проблеми продовольчої безпеки; - Проведення експертиз та розробка рекомендацій з оптимізації економічних та соціальних факторів для охорони довкілля та сталого розвитку природних екосистем із збереженням біорізноманіття; - Надання експертної підтримки з питань інтегрованого екосистемного підходу до управління природними та модифікованими екосистемами. - Приймання і удосконалення обов'язкових до виконання рекомендаційних міжнародних конвенцій, кодексів, резолюцій, протоколів, циркулярів і рекомендацій.	- ООН (Організація Об'єднаних Націй); - ЮНЕП (програма ООН з довкілля); - ЮНЕСКО (Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури); - ВООЗ (Всесвітня організація охорони здоров'я); - МАГАТЕ (Міжнародна агенція з атомної енергії); - МСОП (Міжнародний союз охорони природи); - ФАО (Продовольча та сільськогосподарська організація ООН); - ММО (Міжнародна морська організація); - ВМО (Всесвітня метеорологічна організація); - ЮНДРО (бюро по наданню допомоги у разі стихійного лиха).
---------------------------	---	--

Суттю державного регулювання охорони навколишнього середовища є те, як визначається екологічна політика держави. Екологічна політика має спрямовуватись на відносини, які виникають між людиною, суспільством та навколишнім середовищем, що має на меті створення та підтримання прийомих екологічних умов, за яких може існувати суспільство, флора та фауна, а також відтворення довкілля та доцільного користування екологічними ресурсами.

Реалізація державного управління в природоохоронній діяльності здійснюється за допомогою деяких методів та інструментів, діють в основі певних принципів, мають цілі та завдання які є складниками механізму, який ми зобразимо нижче (рис.1.2).



Рис. 1.2. Механізм державного управління охорони навколишнього середовища (розроблено автором)

Державне регулювання в цій сфері повинне забезпечити та гарантувати з боку держави підтримку та розвиток стану природного навколишнього середовища, сформувати екологічну безпеку країни, систему чинного регулювання в галузі охорони навколишнього середовища, закласти раціональне природокористування та нормалізувати механізм охорони навколишнього середовища.

Основна роль управління в галузі охорони довкілля здійснюється державою, проте, яка, не являється єдиним суб'єктом управління в галузі природокористування. Поряд з державним управлінням екологічне регулювання забезпечують різні громадські та наукові організації, політичні партії та інші суб'єкти, які роблять його об'єктом публічного управління, а не тільки державного.

Отже, якщо використовувати відповідні методи та інструменти у процесі здійснювання державного управління охорони навколишнього середовища, що спрямований на вирішення багатьох проблем, які пов'язані з екологією різного рівня складності та в умовах, коли існує обмеження в ресурсах, що доступні для їх вирішення, можуть мати гарні результати в користуванні на практиці.

1.2. Нормативно-правова база державного управління в галузі охорони навколишнього середовища

Нормативно-правова база у галузі охорони навколишнього середовища досить вагома.

Так, правові норми, які визначають питання охорони природи, екологічної безпеки і природокористування зазначені у статтях 3, 13, 14, 16, 49, 50, 66, 85, 92, 106, 116, 119, 132, 138, 142 Конституції України. У них закріплено основні екологічні права й обов'язки громадян, сформульовано повноваження законодавчої і виконавчої гілок державного управління [37].

Земельним кодексом України регулюються питання власності на землю та земельні відносини, визначена компетенція органів державного управління у сфері регулювання земельних відносин [31].

Водний кодекс України встановлює, що всі води (водні об'єкти) на території України – це національне надбання народу України і надаються тільки у користування. Ним визначається компетенція законодавчих і виконавчих органів влади у сфері регулювання водних відносин, порядок здійснення контролю за використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів, веденням державного обліку вод та державного водного кадастру, економічного регулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, стандартизації і нормування в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів [8].

Кодекс України «Про надра» має за мету забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування безпеки навколишнього природного середовища при користуванні надрами [35].

Лісовим кодексом України встановлено порядок користування лісами, державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, організації і ведення лісового господарства, вирішення спорів у сфері охорони, захисту, використання і відтворення лісів та відповідальності за порушення лісового законодавства [41].

Охорона навколишнього середовища також регулюється законами України. Основоположним слід вважати Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», що визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони довкілля в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь [20].

Закон України «Про охорону атмосферного повітря» спрямований на збереження і відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та

запобігання шкідливого впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище [17].

Закон України «Про рослинний світ» регулює суспільні відносини у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань [18].

Закон України «Про тваринний світ» має за мету збереження і поліпшення середовища існування диких тварин, забезпечення умов для постійного існування видового і популяційного різноманіття тварин у стані природної волі, неволі чи напіввільних умовах [19].

Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [23].

Закон України «Про мисливське господарство та полювання» визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності юридичних і фізичних осіб у галузі мисливського господарства та полювання, забезпечує рівні права усім користувачам мисливських угідь у взаємовідносинах з органами державної влади щодо ведення мисливського господарства, організації охорони, регулювання чисельності, використання та відтворення тваринного світу [22].

Закон України «Про відходи» визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на

навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України [21].

Закон України «Про природно-заповідний фонд» визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів [26].

Закон України «Про екологічну мережу України» регулює суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства [27].

Крім того, сфера охорони навколишнього природного середовища, а саме окремі питання можуть регулюватися указами, наказами, рекомендаціями, інструкціями, постановами Президента України, Кабінету Міністрів України та Міністерства енергетики та захисту довкілля України, так само органи центральної та місцевої державної виконавчої влади мають місце в регулюванні цієї сфери.

Якщо звернутися до законодавства України щодо природоохоронної діяльності з боку держави, в ньому вказується, що управління здійснюють Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, уповноважені органи державної влади, і також місцеві державні адміністрації.

Зокрема, за Конституцією України Президент: забезпечує національну безпеку, складовою якої є екологічна безпека; очолює Раду національної безпеки і оборони України, головним завданням якої є координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки; оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації та інше [37].

Верховна Рада України, як єдиний орган законодавчої влади в Україні: визначає основні напрямки державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища; затверджує державні екологічні програми; визначає правові основи регулювання відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища; затверджує укази Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації [20].

Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідає за реалізацію визначеної Верховною Радою України державної екологічної політики; забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм; координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій України з питань охорони навколишнього природного середовища; визначає порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище; встановлює порядок утворення і використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища та затверджує перелік природоохоронних заходів; приймає рішення щодо організації нових об'єктів природно-заповідного фонду тощо [20].

Інформацію, що представлена в законодавчій базі України стосовно питання державного управління охорони навколишнього середовища, можна зобразити як систему нормативно-правового забезпечення. На рис.1.3 ми покажемо ілюстративно, які саме закони, кодекси та міжнародні співробітництва мають вплив та здійснюють пряме регулювання в сфері охорони навколишнього середовища.

Конституційне регулювання

Конституція Ук

Загальна частина

Закон «Про охорону навколишнього природн

Закон «Про екологічну експертизу»

Закон «Про природно-заповідний фонд Укра

Закон «Про забезпечення санітарного та епід

Закон «Про інформацію»

**Екологічне
законодавство**

Еколого-правове регулювання

Особлива частина

Земельний кодекс

Лісовий кодекс

Водний кодекс

Кодекс України про надра

Закон України «Про охорону атмосфери»

Закон України «Про тваринний світ»

Закон України «Про рослинний світ»

Закон «Про використання ядерної енергії

Закон України «Про поводження з радіацією

Міжнародне правове регулювання

Парламентське співробітництво

Взаємодія виконавчих органів

Науково-технічне співробітництво

Співробітництво конвенцій

Рис. 1.3. Система нормативно-правового забезпечення у сфері охорони навколишнього природного середовища

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, є Міністерство екології та природних ресурсів України. Відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» воно:

- формує та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

- здійснює державну екологічну експертизу стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України;
- керує заповідною справою, веде Червону книгу України;
- координує роботу інших спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів;
- видає документи дозвільного характеру та ін. [20].

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, є Державна екологічна інспекція України. Вона:

- обмежує чи зупиняє (тимчасово) діяльність підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом;
- вносить в установленому порядку до органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимоги щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення та охорони природних ресурсів тощо [20].

Слід зазначити, що до 2012 р. діяло Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, до складу якого входила Державна екологічна інспекція України, та було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища. Але Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»

та постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. №1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» були внесені суттєві зміни. Так, після реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України були утворені Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Державна екологічна інспекція та Державна служба геології та надр України [56; 48].

Загалом слід відзначити, що в Україні дотепер в системній цілісності держави в сфері екологічного управління не сформувалась європейська національна система екологічного управління. На сьогоднішній день домінує система державного управління, що визначається, підпорядковується та контролюється Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Держава фактично «монополізувала» екологічну відповідальність, тим самим послабивши відповідальність природокористувачів – суб'єктів господарювання і власників землі, основних фондів. На зараз потрібно зробити інвентаризацію розбіжностей і невідповідностей законодавчої і нормативно-правової бази державної системи екологічного управління, потрібно правильно розподілити функції та повноваження центральних, місцевих і регіональних органів влади.

РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

2.1. Стан та основні проблеми навколишнього природного середовища в Україні

У постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [47] сказано :

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України [47].

Головними причинами, що призвели до загрожуючого стану довкілля, є:

- застаріла технологія виробництва та обладнання, висока енергомісткість та матеріаломісткість, що перевищують у два - три рази відповідні показники розвинутих країн;
- високий рівень концентрації промислових об'єктів;
- несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв;
- відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), низький рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів;
- відсутність належного правового та економічного механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем;
- відсутність належного контролю за охороною довкілля [47].

Про те, що нинішня екологічна ситуація в Україні складається дуже погано - вже давно не секрет, адже навіть у законодавчих актах і постановах

це прописано. Але для розуміння в чому саме проблема і наскільки вона глобальна, треба звернутись до Державної статистики України.

На рис 2.1 зображена динаміка викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря за регіонами.

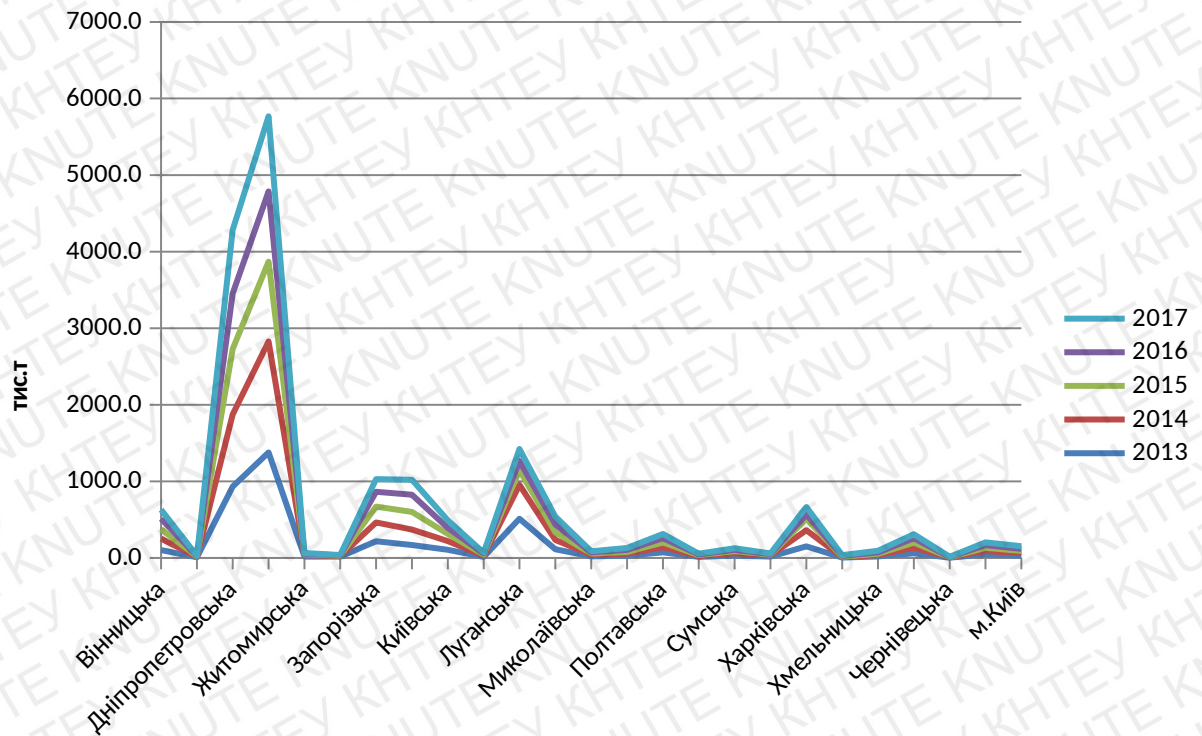


Рис. 2.1 Динаміка викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря за регіонами в період 2013-2017 років [11]

На даному малюнку видно, що найбільш забруднюючим регіоном є Дніпропетровська та Донецька області, адже тут зосереджені найбільш промислові райони по всій Україні.

Якщо підійти до визначення основних факторів розвитку екологічної кризи в Україні, зрозуміло, що це будуть великі промислові комплекси - потужні джерела, що сприяють виникненню багатьох видів забруднень (механічних, хімічних, фізичних, біохімічних). Скупчені вони кругом родовищ корисних копалин, водних об'єктів і зазвичай великих міст: у Донецькій області, Криворіжжі, Прикарпатті, Керчі, Маріуполі, Центральному Придніпров'ї, в більшості обласних центрів (рис 2.2). Якщо виділите серед них найнебезпечніших забруднювачів, ними окажуться:

металургійні, машинобудівні та нафтопереробні заводи, хімічні заводи, кар'єри та деякі військові підприємства.

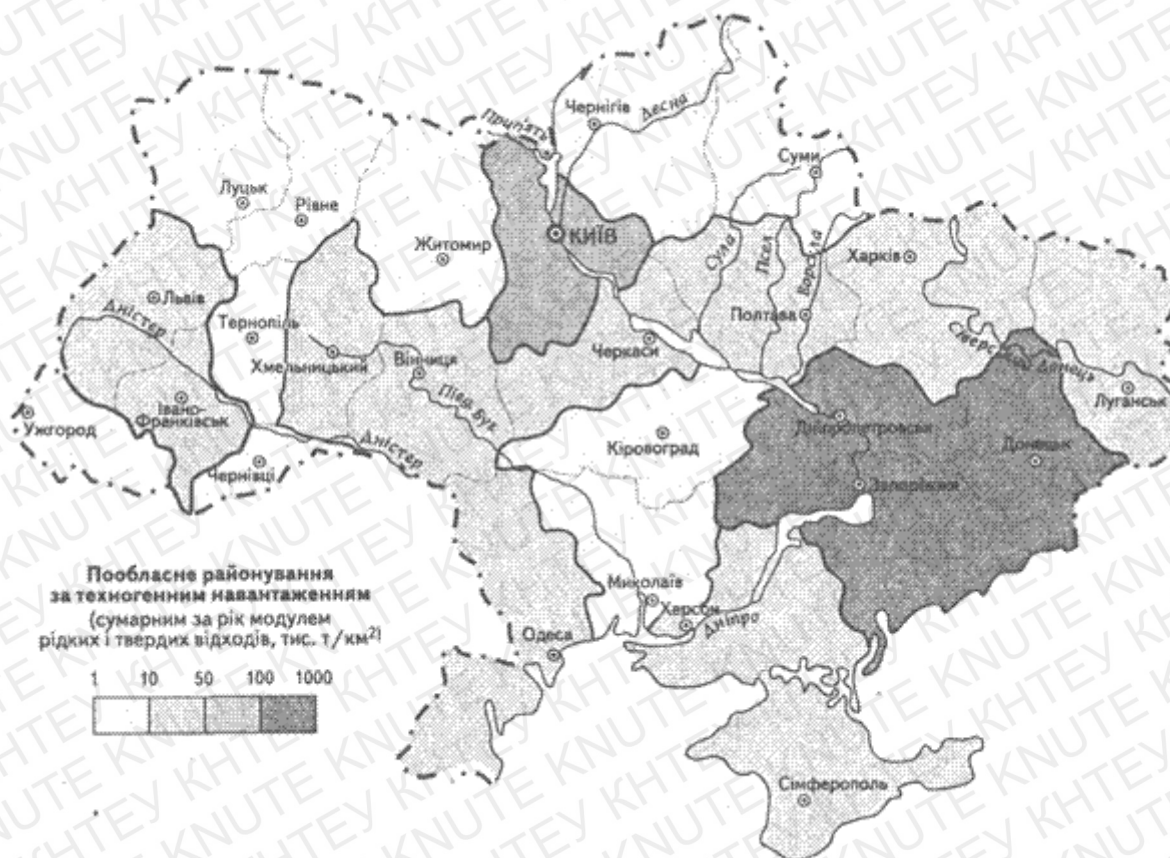


Рис. 2.2 Екологічні забруднення в регіональному розрізі за 2017 рік [6, С.239]

За декілька років в атмосферу було викинуто біля 100 млн. тон шкідливих речовин саме промисловими комплексами, що діють на території України.

За даними Державної служби статистики України проаналізуємо викиди забруднюючих речовин у атмосферу по Україні за видами економічної діяльності у 2017 р., щоб наглядно побачити яка з діяльності несе найбільшу небезпеку екології України.

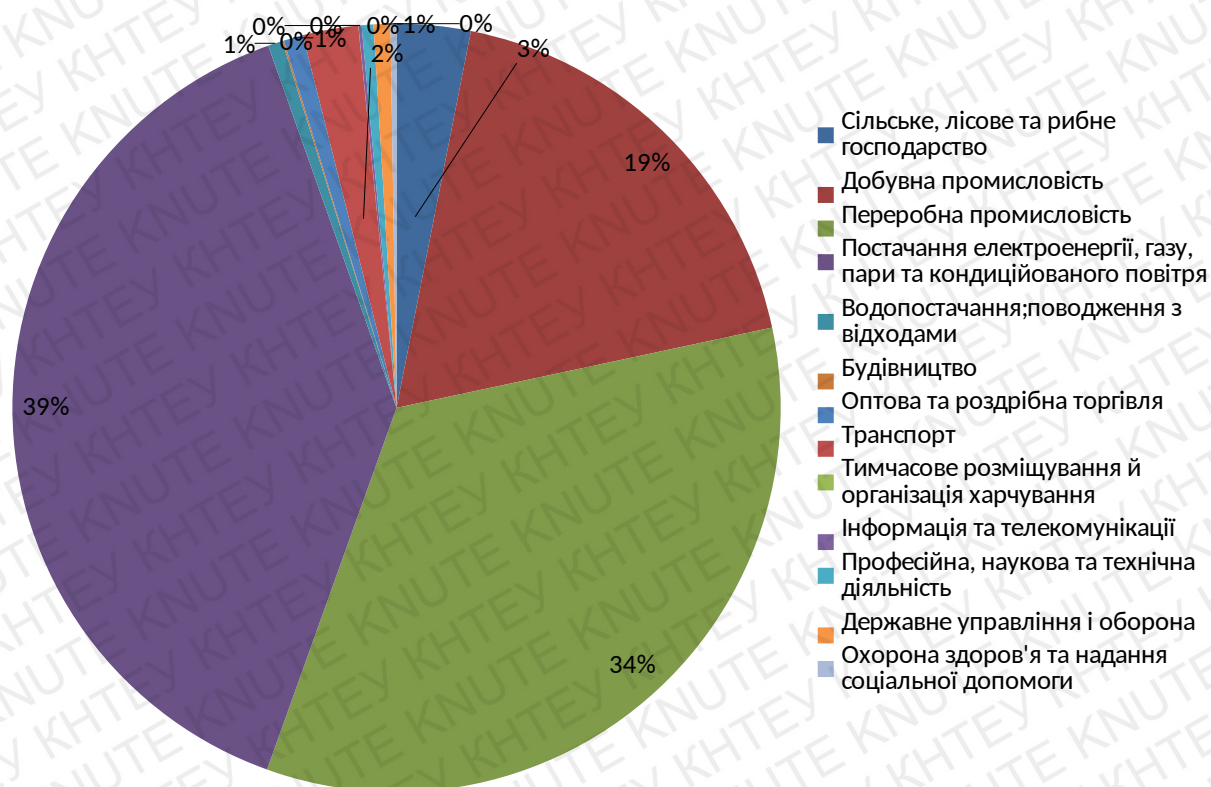


Рис. 2.3. Викиди забруднюючих речовин у атмосферу по Україні за видами економічної діяльності у 2017р [11].

Зобразивши на круговій діаграмі (рис 2.3) викиди у розрізі економічних діяльностей, ми бачимо, що найбільшу загрозу несе постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря. Друге місце, з різницею всього 5%, займає переробна промисловість, на третьому місці добувна промисловість, а далі вже інші.

Підприємства, що займаються металургією та енергетикою – самі головні забруднювачі повітря, за видами економічної діяльності посідають друге місце серед забруднювачів. Центри цих підприємств, а значить і осередки забруднення атмосфери - це міста Маріуполь, Макіївка, Дніпродзержинськ, Харцизьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя. Очисним обладнанням оснащені лише 30-50% металургійних підприємств, а деякі з них або не мають цього обладнання взагалі, або воно застаріле, і зрозуміло, що не виконує своїх функцій.

Підприємства кольорової металургії, що забруднюють важкими металами навколишнє середовище, такими як свинець, арсен, сірчана та

азотна кислоти: завод «Укрцинк» у Костянтинівці, Микитівський ртутний комбінат, Дніпровський ртутний комбінат у Запоріжжі та інші.

Підприємства хімічної промисловості, що забруднюють навколишнє середовище такими токсинами як - фосген, аміак, вінілхлорид, хлористу водню, фенол, розташовані у Донбасі, Одесі, Сумах, Рівному (підприємства об'єднання «Азот»), Прикарпатті (Новороздольській сірчаний комбінат, Калуський калійний концерн), синтетичні продукти (підприємства «Дніпрошина», «Хімволокно», «Укрнафтохім» та ін.) [6, С.244].

Машинобудівна промисловість в Україні дуже розвинена і сконцентрована у великих містах, та залишає свій «відбиток» у вигляді великих обсягів відходів у повітря, воду та ґрунт. У Дніпрі лише одне підприємство «Дніпроважмаш» щорічно викидає в Дніпро 2365,2 тис. м³ забруднених стоків.

Працюючих електротехнічних заводів в Україні більше сотні штук, причому більшість побудовані за останні десять років, але на деяких з цих заводів («Агроагрегат» м. Одеса, «Міконд» м. Миколаїв, металообробний завод в м. Чернівці, «Південний машинобудівний завод» м. Дніпро та ін.) газо - і водоочисні споруди або неефективні, або взагалі несправні [6, С.251].

Розміщення на території України п'яти АЕС - Чорнобильська, Рівненська, Хмельницька, Запорізька та Південноукраїнська (рис. 2. 4) вважається екологічно необґрунтовано. Зберігається загроза нових аварій, а також додається проблема захоронення ядерних відходів і в майбутньому й ліквідації самих АЕС. Для нашої країни це дуже дорогий процес, що несе за собою небезпеку та великі складнощі.



Рис. 2.4. Об'єкти потенційної ядерної та радіаційної небезпеки в Україні [6, С.252]



Рис. 2.5. Карта військово-промислового комплексу України [6, С.266]

Для природного середовища також несе небезпеку військово-промисловий комплекс (ВПК) (рис. 2.5), що споживає велику кількість

енергії та мінеральної сировини, що необхідна для виробництва військової техніки. На утримання підприємств ВПК йде велика кількість коштів національного бюджету України.

Випробування різних видів озброєнь, що проводять армія та флот наносять природі великий «стрес». У двигунах своїх літаків, танків, автомобілів, кораблів ВПК спалюють надто завеликі обсяги палива.

У військових частинах, об'єктах та заводах очисні споруди в основному або відсутні, або просто не виконують свої функції через зношення. Особлива проблема постає перед нами, коли дістатися питання пов'язаного з ракетним паливом та його переробкою, якого в Україні накопичено більше 20 тис. тон. У сховищі ракетного палива відсутні спеціальні засоби нейтралізації токсичних випарів його компонентів, а термін експлуатації резервуарів для зберігання ракетного палива вичерпано.

Щоб запустити програму знищення та утилізації ракетного палива потрібні великі кошти, які сьогодні наша держава не має. Приховуючи та ігноруючи ці екологічні проблеми, військове керівництво, не розголошує реальний стан справ прикриваючись секретною інформацією і перешкоджаючи доступу на військові об'єкти експертам-екологам.

Ці помилки призведуть за собою появу в ставках, колодязях і річках великі «запаси» нафтопродуктів, токсинів та канцерогенів - кадмію, хрому, свинцю. Прикладами цього вже є території багатьох парків та зелених зон України, річки та озера яких знаходяться в жахливому стані.

Сільське господарство. Пестициди та мінеральні добрива – це жах для українських природних вод та ґрунтів, а якраз сільське господарство являється найбільшим розповсюджувачем хлороорганічних препаратів. Щорічні надходження цих забруднень на поля України досягають 90 тис. тон і 4,5 млн. тон відповідно. З 170 видів пестицидів, що використовують в Україні, 49 є особливо небезпечними.

Зі 100% нітратів, які потрапляють в ґрунт України - 90% мінеральних добрив змивається дощами прямо у річки та озера, де можуть пошкоджувати

інші екосистеми, а 10% поглинається рослинами.

Декілька десятків років тому сільськогосподарське виробництво в Україні не так погано впливало на навколишнє середовище. Це все є впливом необґрунтованого використання мінеральних добрив і отрутохімікатів, також від неправильного їх зберігання і транспортування і нерациональної організації меліоративних робіт.

За даними Державної служби статистики України проаналізуємо викиди окремих забруднюючих речовин у атмосферне повітря за роками.

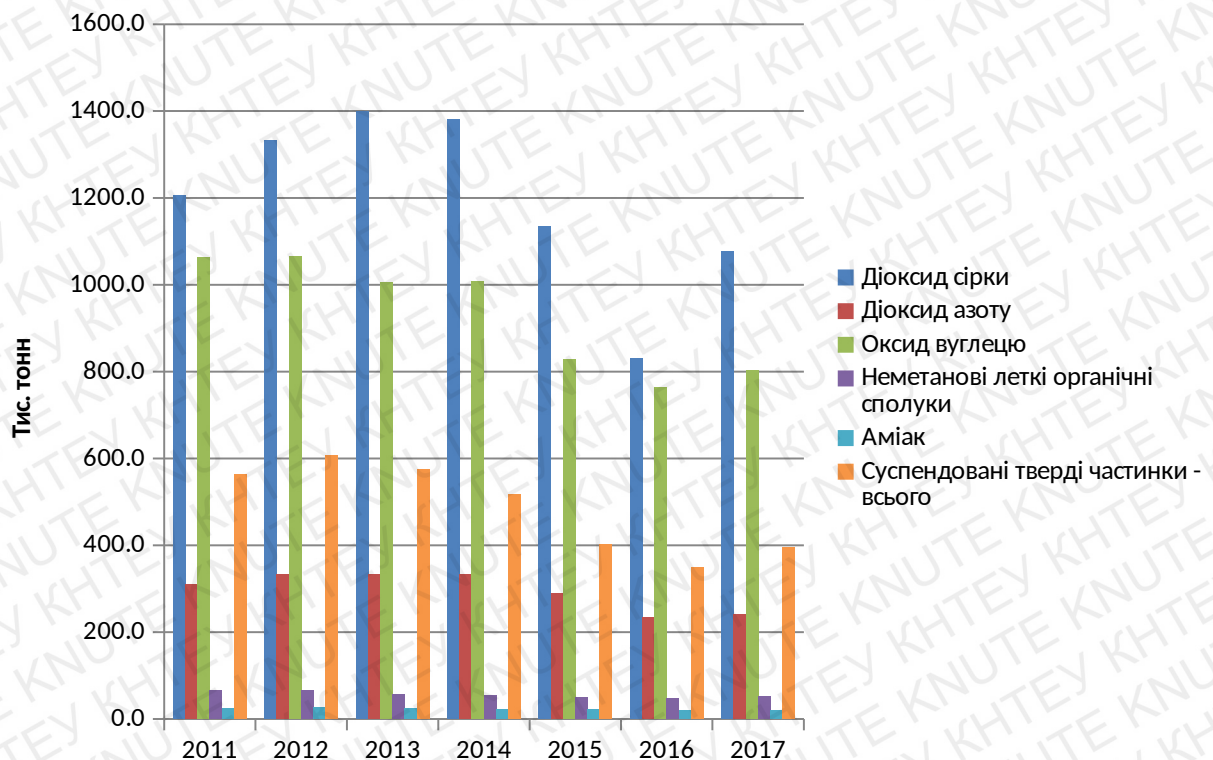


Рис. 2.6 Динаміка викидів окремих забруднюючих речовин у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення [11].

З рис. 2.6 видно, що починаючи від 2011 року, викиди забруднюючих речовин постійно збільшуються, і це триває до 2014 року, потім поступово починається динаміка до зменшення викидів у навколишнє середовище. Проте всерівно станом на 2017 рік, видно, що динаміка знову йде до збільшення викидів забруднюючих речовин в навколишнє середовище. Це свідчить про те, що державне регулювання в даній сфері здійснюється

погано, та погано контролюється питання стосовно регулювання викидів в атмосферу шкідливих речовин.

Зробивши невеличку характеристику поточного стану навколишнього середовища, зрозуміло, що працювати є над чим. А перш за все потрібно подумати над модернізуванням законів та норм, які повинні мати вплив над всіма існуючими суб'єктами природного середовища, а в основному над підприємствами-гігантами, які у великих масштабах забруднюють навколишнє середовище. Потрібно вдосконалювати державний контроль над екологічною сферою.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні забезпечується функціонування системи державного моніторингу навколишнього природного середовища. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища.

Основні принципи функціонування державної системи моніторингу довкілля визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля». Відповідно до зазначеної постанови, моніторинг довкілля здійснюється Мінагрополітики, Мінприроди, ДАЗВ, Держгеонадрами, Мінрегіоном, ДКА, а також ДСНС, Держсанепідслужбою, Держлісагентством, Держводагентством, Держгеокадастром та їх територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями,

що належать до сфери їх управління з питань охорони навколишнього природного середовища [33].

Тому після здійснення моніторингу, в 2016 році, міністерства, впровадили низку повітроохоронних заходів за регіонами, а саме:

Таблиця 2.1.

Впровадження повітроохоронних заходів у 2016 році [11]

Назва заходу	Кількість виконаних заходів	Фактичні витрати на заходи, спрямовані на зменшення викидів у повітря, тис.грн	Обсяги зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря після впровадження повітроохоронних заходів, т/рік	
			очікуване	фактичне
Усього	295	2228298,7	37795,8	30066,7
за заходами:				
удосконалення технологічних процесів (включаючи перехід на інші види палива, сировини тощо)	33	95951,3	5801,8	5788,0
будівництво і введення в дію нових газоочисних установок і споруд	12	608388,0	10666,9	6355,8
підвищення ефективності роботи існуючих очисних установок (включаючи їхню модернізацію, реконструкцію і ремонт)	138	1389595,4	7017,4	2552,4
ліквідація джерел забруднення	8	3309,5	18,6	20,2
інші заходи	104	131054,5	14291,1	15350,3

Тому після здійснення цих заходів можна порівняти на скільки зменшились викиди у 2017 році при порівнянні з 2016 роком, та чи зменшились вони взагалі. Для цього зобразимо ще одну діаграму з динамікою забруднень на квадратний кілометр в 2016 та 2017 роках по всій Україні за регіонами.

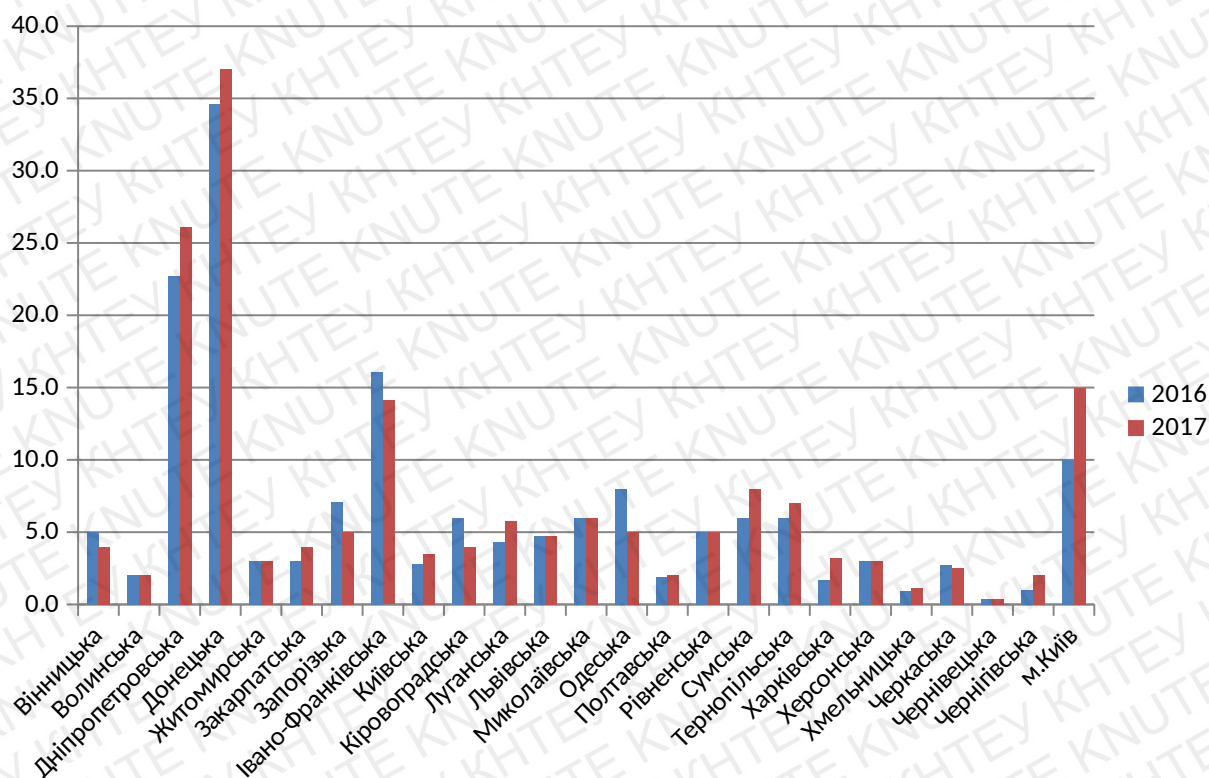


Рис. 2.7. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря у розрахунку на квадратний кілометр за регіонами в період 2016-2017 роках [11]

З рис. 2.7 можна явно побачити, що зменшення фактично не відбулося після впровадження повітроохоронних заходів. За діаграмою видно, що лише в декількох областях у 2018 році порівняно з 2017 роком відбулися позитивні зміни, у вигляді зменшення викидів у атмосферне повітря, а саме: Вінницька, Запорізька, Івано-Франківська, Кіровоградська, Одеська та Черкаська. В інших областях видимих змін не відбулося взагалі, а в таких областях як: Дніпропетровська, Донецька, Закарпатська, Київська, Луганська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Чернігівська та м. Київ навпаки відбулися негативні зміни, у вигляді збільшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Тому сміло можна сказати, що повітроохоронні заходи, які були впроваджені у 2017 році, на які було витрачено в загальній складності 2228298,7 тис. грн були марнотратством та не привели до видимого ефекту.

Отже, провівши аналіз та зробивши характеристику поточного стану навколишнього середовища, зрозуміло, що працювати є над чим. А перш за все потрібно подумати над модернізуванням законів та норм, які повинні мати вплив над всіма існуючими суб'єктами природного середовища, а в основному над підприємствами-гігантами, які у великих масштабах забруднюють навколишнє середовище. Потрібно вдосконалювати державний контроль над екологічною сферою. Для того, щоб розуміти які дії перш за все потрібно проводити, треба звернутись за досвідом до провідних країн світу щодо вирішення проблем державного регулювання забезпечення екологічної безпеки. Оскільки в зарубіжних країнах вирішення зазначених проблем здійснюється на місцях, там, де зосереджені економічне та соціальне життя суспільства.

2.2. Регулювання екологічної безпеки регіону: зарубіжний досвід та українські реалії

У різних країнах світу проблеми державного регулювання забезпечення екологічної безпеки вирішують зазвичай на регіональному рівні в цьому вони мають значний досвід, а саме: раціональне використання природних ресурсів, створення ефективної організаційної структури. В таких країнах як Японія, країни Західної Європи, США та інші використовують кращі методи управління, які є здобутком багаторічних пошуків, спроб і помилок.

Існують економічні, планові, адміністративні та правові методи державного регулювання, а їх вміле поєднання визначає ефективне державне регулювання забезпечення екологічної безпеки. Повноваження між органами місцевої, регіональної та центральної влади в розвинених країнах розподіляються по-різному. В Німеччині, так як вона федеративна держава, регіональним органам влади делеговано чітко визначені повноваження, а у США розподіл повноважень між владою штатів і федеральним урядом не завжди чітко визначений. В унітарних державах ступінь централізації управління теж різний: найбільший - у Великобританії, менший – у Франції;

найбільший ступінь децентралізації управління існує в Нідерландах та Швеції [32, С. 24].

Для того щоб приймати правильні рішення в державному регулюванні забезпечення екологічної безпеки потрібно мати наукові та технічні знання, які є інформаційно обґрунтованими, досяжними і прийнятними. У США є широка мережа моніторингу довкілля та наукових інституцій, що входять до складу органів екологічного регулювання, а в Німеччині вони є незалежними. Держава на себе бере фінансування діяльності цих інституцій, а органи державного екологічного регулювання в розвинених країнах є замовниками наукових розробок екологічних програм, необхідних їм для підвищення ефективності своєї діяльності. Так замовником таких програм у США являється Агентство з охорони довкілля (ЕРА), яка охоплює аспекти охорони довкілля: виявлення забруднення, технологія очистки, розробка і демонстрація нової екологічно безпечної технології виробництва, запобігання забрудненню. А виконавцями екологічних програм є підпорядковані агентству наукові установи з щорічним бюджетом у кілька сотень мільйонів доларів. Наукові центри США, що входять до складу ЕРА, одержують фінансування, яке в кілька разів перевищує їх власні потреби і яке вони використовують для залучення необхідних субпідрядних організацій з метою комплексної розробки проектів [32, С. 26]. У Нідерландах, Франції, Великобританії та Німеччині у складі агентств охорони довкілля існують наукові заклади, що для цих агентств мають виконувати екологічні дослідження.

Якщо звернути увагу на досвід економічно розвинутих країн, то стає зрозуміло, що витрати на наукові дослідження економлять кошти на здійснення природоохоронних заходів та можуть зменшити збитки від забруднення та виснаження компонентів довкілля. Тому що виділені кошти на дослідження будуть значно меншими, ніж потім витрати на усунення самої проблеми. Але Україна зараз не діє по такій системі, і має великі наслідки від цього, у вигляді екологічної катастрофи що насувається на нас

все швидше. Основна причина подібного положення полягає в низькій ефективності існуючих механізмів екологічного контролю і управління на промисловому виробництві, переважно заснованих на командно-адміністративних методах і примушуванні.

Розвиток екологічного аудиту в нашій країні є необхідним кроком для інтеграції національних і міжнародних інтересів в умовах сучасного соціально-економічного розвитку. При безсумнівній важливості і значимості екологічних і соціальних факторів, найбільший вплив на ухвалення рішення про проведення екологічного аудиту мають економічні причини.

У групі економічних факторів найбільшим стимулом активізації природоохоронної діяльності є бажання залучити національні і, особливо, міжнародні інвестиції.

Вперше екологічний аудит (ЕА) почав використовуватися для контролю діяльності великих промислових корпорацій на території США. Метою якого стала оцінка негативного впливу на навколишнє середовище. Завданням ЕА було інформування правління корпорацій і їх акціонерів про заходи для дотримання чинного природоохоронного законодавства і про ризик можливих аварій, з огляду впливу на навколишнє середовище.

В 1989 р. Міжнародна торгівельна палата (МТП) розробила схвалену в усьому світі Концепцію екологічних аудиторських перевірок. У березні 1992 року в Європейському Співтоваристві були випущені «Вимоги до екоаудитування». Мета цього документа — створити стимули використання прийомів екологічного аудиту для оцінки діяльності підприємств, що включає не тільки перевірку виконання вимог природоохоронного законодавства, але завдань власної екологічної політики підприємства [16, С.311].

У 1993 році Рада ЄС ввела у дію «Правила добровільної участі компаній промислового сектора в Схемі екологічного менеджменту й аудиту Європейського Співтовариства» (Ecomanagement and audit scheme or EMAS). Ефективне застосування системи EMAS почалося з кінця 1995 р., коли

європейські підприємці приєдналися до системи екологічного аудиту. Вже в березні 1996р. у ЄС було зареєстровано 142 фірми, що брали участь у реалізації даної програми.

Широке впровадження екологічного аудиту за рубежом обумовлено двома основними причинами:

- 1) екологічні показники стають усе більш вагомим фактором конкурентної боротьби;
- 2) посилюються економічні й адміністративні санкції за порушення вимог законодавства в сфері охорони навколишнього середовища та екологічних стандартів [15, С.51].

Слід зазначити, що в Україні система ЕА знаходиться в стадії формування. Стримуючим моментом при цьому є відсутність необхідної правової бази, нерозробленість нормативних і методичних документів. Перші спроби застосування процедури екоаудиту на основі аналізу зарубіжного досвіду були започатковані в 1992 р. В даний час відбувається включення ЕА в усі процедури прийнятих рішень в сфері природокористування й охорони навколишнього середовища. Позитивним є прийняття Закону України "Про екологічний аудит" 24 червня 2004 р.

Українські підприємства, що мають вихід на міжнародні ринки, змушені проводити міжнародну погоджену процедуру ЕА й одержувати відповідний сертифікат з екологічної безпеки виробництва і продукції [16, С.331].

Тобто, якщо підприємство відповідає вимогам EMAS і міжнародним стандартам ISO серії 14000 - забезпечується конкурентоздатність її продукції на світовому ринку.

Аналіз міжнародного досвіду свідчить про широке практичне застосування процедури ЕА, як засобу одержання й оцінки екологічної інформації про підприємство чи інший господарський суб'єкт з метою вироблення необхідних коригувальних заходів і прийняття рішень на різних

рівнях управління від керівництва конкретним підприємством, організацією до органів державної влади.

В країнах, що мають федеративний устрій підпорядковуються децентралізованій системі, тому функції регулювання забезпечення екологічної безпеки делеговано на рівні суб'єкту федерації (штату, регіону). У Німеччині суб'єкти федерації (землі) виконують тільки функції, які їм делеговано, а у США не добре визначений цей розподіл між штатом і федеральним урядом, в Україні такого розподілу взагалі не існує.

Органи державного регулювання кожного рівня діють незалежно вони є юридично суверенними в межах делегованих їм функцій. Широка екологічна політика є федеральною справою, тоді як суб'єкти федерації інколи мають право встановлювати більш жорсткі стандарти, ніж ті, що визначені федеральними законами або підзаконними актами з метою охорони довкілля.

У Німеччині, на федеральному рівні вирішуються цілі покращення якості повітря, а на рівні земель - цілі покращення якості води. Але з часом розподіл обов'язків серед різних рівнів органів державного регулювання може з часом змінюватись навіть в одній і тій самій державі. Наприклад, у США регулювання якості води, підпорядковувалось штатам, але потім поступово стало централізованим [32, С. 29]. Цим можна сказати, що розподіл повноважень стосовно регулювання може відрізнитися для різних компонентів довкілля.

Якщо країна високоцентралізована, наприклад як Франція, то місцева діяльність ретельно контролюється національним урядом, а в децентралізованих країнах, як у Нідерланди органам влади надається свобода дій щодо адаптації національних керівних документів до місцевих умов. Так як в Україна централізована влада, то тут має місце контроль уряду над діяльністю всіх міністерств.

Державне регулювання екологічної безпеки у США називають "примусовою моделлю" на противагу "переговорній моделі". У США діють

такі примусові механізми, як штрафи, покарання, накази щодо обмеження або припинення якоїсь діяльності – це і є характеристикою примусовості.

На нашу думку, це є дуже мудро, оскільки впровадження плати за забруднення має зменшити природоохоронні витрати, так як підприємства з низькою вартістю ліквідації забруднень будуть прагнути до їх скорочення, а за високої вартості природоохоронних заходів забруднення будуть викидати в природне середовище, але високі штрафи дозволять державним органам компенсувати витрати на «очищення» середовища.

Ще перевагою цього методу є те, що підприємства-забруднювачі зможуть приймати вибір зручний для себе. Або забруднювати і платити високі штрафи, або взагалі зупинити своє виробництво, чи інвестувати кошти в очисне обладнання на своєму виробництві, ще одним способом буде змінити виробничу технологію де зменшені викиди забруднень.

В Україні такий метод не дієвий, хоч і у нас існують системи штрафів, які накладають на підприємства-забруднювачів. На нашу думку, такі економічні стимули, мали б змусити підприємства турбуватися про охорону природи і зменшення збитків у нашій країні. Проте потрібно переглянути систему штрафів та їх розміри, скоріш за все вони замалі, але якщо збільшити розмір штрафів, скоріш за все розвинуться кращі умови для корупції. Тому, скажімо, що чинні правові норми охорони середовища, нажаль, не відповідають сучасним вимогам.

Метод економічного стимулювання природоохоронної діяльності не обмежується тільки примусовими методами, адже важливу роль відіграє політика надання пільг та економічної допомоги підприємствам, які здійснюють боротьбу із забрудненням. В Україні, дуже мало підприємств, які дійсно турбуються про екологічну безпеку, адже це значно збільшить їх витрати і підприємство може стати не рентабельним. Саме це відлякує українських підприємців від встановлення дорогого обладнання для очищення на виробництво. Тому потрібно розроблювати систему мотивації для таких підприємств, і встановлювати пільги, наприклад, на податки.

Так, у США приватно-промисловий капітал отримує допомогу для охорони довкілля, у вигляді державних субсидій, зниження податкових ставок. Отримання субсидій певною мірою заохочує подальше інвестування, веде до збільшення поточних витрат американських корпорацій на охорону довкілля [32, С. 42].

Якщо розглядати таку країну як Японія, то державне регулювання забезпечення екологічної безпеки схоже з політикою західноєвропейських країн. Японія в екологічному регулюванні використовує економічні й адміністративні методи. Як адміністративні методи, вони використовують: введення стандартів якості продукції; екологічну експертизу; систему арбітражу екологічних конфліктів. На противагу багатьом країнам, в Японії використовують еколого-технологічний підхід до забезпечення екологічно безпечного розвитку так званий "порятунок за допомогою науки", що активно фінансується державою. Такий підхід в Україні взагалі не розвинений, тому що коштів на витрати науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) майже не виділяють.

Загалом видно, що Україна не використовує досвід зарубіжних країн і не започатковує в екологічному регулюванні методи, які використовують розвинені країни для забезпечення екологічної безпеки.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Державне управління у сфері регулювання екологічної безпеки має базуватися на стійкій системі законодавчих актів та нормативів. Якщо ми говоримо про сучасну систему управління, не тільки у цій сфері, а і загалом, то воно має бути ще й еластичним щодо економіки, стану екології, суспільства, технологій та різних інших факторів. Адже ніщо не залишається на місці та має перехідний період, має змінюватись та рухатись вперед. В екологічній політиці важливо мати здібності швидко реагувати на зміни цих факторів та компонентів як внутрішнього, так і зовнішнього середовища.

Але, нажаль, в Україні майже не функціонує послідовна державна екологічна політика, не запроваджуються принципи раціонального природокористування та не відбуваються заходи для мінімізації негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності на регіональному рівні. Тому на першому місці, як на загальнодержавному так і на регіональному рівні, стоїть питання своєчасного виявлення екологічних проблем і визначення шляхів їх запобігання та подолання.

Як ми зазначали у розділі 1, чинним українським законодавством регіональні органи державної влади наділені достатньою кількістю важелів для контролю, розробки та реалізації регіональних програм охорони довкілля в регіоні.

Основним інструментом державної екологічної політики в сучасних умовах є комплексні екологічні програми. Ці програми мають ефективно розв'язувати проблеми, що пов'язані з нинішнім станом навколишнього середовища України. Для розробки сучасних екологічних програм має бути певна база, на основі чого ґрунтується вся специфіка регіональної

екологічної політики, і відповідати нормативно встановленим вимогам (рис. 3.1).

1	Конституція України
2	Закони України
3	Укази Президента України
4	Постанови Кабінету Міністрів України
5	Нормативні документи та акти Міністерства енергетики та захисту довкілля України

Рис. 3.1. Правові основи розробки регіональних екологічних програм

*Джерело: складено автором на основі [2].

З рис. 3.1 стає зрозуміло, якщо не вносити зміни у правові основи, на які спираються всі новостворені сучасні регіональні програми, то такі програми не будуть гнучкими до нинішніх реалій, а отже зміни мають відбутися і в Конституції України, і в Законах України, і Указах президента України, і в нормативних документах та актах Міністерства енергетики та захисту довкілля України.

Тому далі треба розглянути присутню недосконалість нормативно-правової бази та внести свої поправки та можливі заходи. Якщо бути реалістом, то потрібно розуміти, що першочерговими заходами мають бути такі, що здійснюються без значних витрат і мають стати основою для реалізації інших цілей регіональної екологічної політики. А такими можуть стати лише ті, що спираються на вже опрацьовані законодавчі механізми, тому цими заходами є законодавче забезпечення, а саме:

- оцінка впливу на довкілля, а саме проведення стратегічної екологічної оцінки;
- налаштування екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи.

Спершу розглянемо законодавче забезпечення оцінки впливів на довкілля. Аналіз законодавчих актів та законів, що становлять правовий механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні свідчить про те, що екологічна складова регіонального розвитку не розкрита в них до кінця.

В екологічному законодавстві передбачені повноваження органів державного управління на різних рівнях щодо розробки та затвердження екологічних програм (розділ III—IV Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), але місце їм в системі програм економічного і соціального розвитку регіонів не визначено.

Якщо співставити стратегічні документи у зазначеній сфері, наприклад, «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р.» [15] та Закону «Про Основні засади (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [24] демонструється неузгодженість їх положень. Так, у Державній стратегії регіонального розвитку природні ресурси, їх ефективне господарське використання не розглядаються як фактор соціально-економічного розвитку; не передбачено заходів щодо еколого-соціально-економічного планування розвитку регіонів і міст. Проте, Стратегія державної екологічної політики визначає поєднання систем територіального соціально-економічного та екологічного планування, впровадження стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу державних і приватних проектів на навколишнє середовище як першочергові заходи регіональної екологічної політики. Відповідно до оцінки виконання Стратегії, здійсненої Міністерством енергетики та захисту довкілля України, відсутність відповідного нормативного забезпечення є однією з головних перешкод досягнення зазначених цілей.

Україною ратифіковано Конвенцію ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25.02.1991 року та Протокол щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції. Ратифікація Протоколу не тільки забезпечує виконання Україною міжнародних

зобов'язань, його положення визначають сферу застосування стратегічної екологічної оцінки та є основою для впровадження її ефективних процедур на національному рівні. Відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС держава прийняла зобов'язання в частині наближення національного законодавства до законодавства ЄС щодо управління довкіллям та інтеграції екологічної політики у інші галузеві політики (Директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище та № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище) [38]. Проте, жоден із чинних законів в сфері державного управління екологічної політики, не охоплює всі види оцінки, не встановлює критерії розмежування сфер їх застосування. Отже, законодавство про оцінку впливу на довкілля потребує змін та систематизації.

Нині, за цим напрямом діють два нових Закони: "Про стратегічну екологічну оцінку" [29] та "Про оцінку впливу на довкілля" [25]. Так, як зазначені закони пов'язані за предметом регулювання, доцільним буде їх проаналізувати та розглянути можливі зміни. Порівняння тексту цих законів дозволяє висловити такі зауваження щодо їх змісту.

Перш за все, привертає на себе увагу нечіткість положень законів з чинним законодавством і не системність запропонованих змін. В законі "Про оцінку впливу на довкілля" представлено широке визначення предмету регулювання, що дає підстави вважати, що йдеться про певну систему видів оцінки.

Проте в обох законах немає вказання на всі діючі види оцінки та розмежування сфер їх впровадження. Дуже заплутаним являється підхід до місця екологічної експертизи в цій системі. Так, в законі "Про оцінку впливу на довкілля" вказано про відмову від екологічної експертизи, а в законі "Про стратегічну екологічну оцінку" навпаки, вказується про застосування екологічної експертизи поряд із стратегічною екологічною оцінкою. При прийнятті цих законів мали б внести зміни до значного переліку чинних

законів. Так, окрім вище розглянутих законів, зміни мають бути внесені в Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", в Закон України "Про місцеві адміністрації", в Закон України "Про землеустрій", в Господарський та Земельний кодекси України.

В обох законах не було розкрито значення всіх основних термінів, що вживаються в контексті. Наприклад, немає визначення таких понять: "суб'єкти оцінки", "об'єкти оцінки"; "оцінка впливів на довкілля", "оцінка транскордонного впливу на довкілля"; "громадське обговорення"; "звіт з оцінки впливу"; "консультації з органами виконавчої влади"; "транскордонні консультації"; "після проектний моніторинг", "моніторинг виконання документа державного планування". Коли відсутнє точне значення якогось з основних понять, це, зазвичай, призводить до їх подвійного тлумачення, що може ускладнювати проведення оцінки впливу на довкілля.

Також недоліком є те, що у законах відсутні положення щодо замовників та виконавців оцінки впливів на довкілля, їх прав та обов'язків та не визначений сам процес оцінки, немає певної системи критеріїв оцінки впливів на довкілля.

Ще варто зазначити, що в ЗУ "Про оцінку впливу на довкілля" вказується на закритий (вичерпний) перелік з 36 видів діяльності та об'єктів, що підлягають оцінці, кожен з яких включає по декілька підвидів. Стає зрозуміло, що при такому підході зміна характеру діяльності, властивостей об'єктів, виникнення їх нових видів потребує внесення змін в закон, що нівелює його ефективність.

Суттєвою «дірою» в Законі України "Про стратегічну екологічну оцінку" є відсутність норм-гарантій, що зазначають її незалежність та відсутність положень щодо джерел та порядку фінансування. В законі потрібно розкрити питання процедури моніторингу виконання державного планування, врахувати його результати та можливі наслідки при невиконанні вимог Закону щодо проведення стратегічної оцінки.

Отже, якщо подивитись на всі вище зауваження до аналізованих нами Законів України «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку» доцільним буде доопрацювати ці закони та розробити на їх основі новий законопроект з врахуванням всіх зауважень. На нашу думку, прийняття нового законопроекту врегулюють відносини, що виникають в процесі застосування оцінки впливів на стан навколишнього середовища та систематизувати норми щодо її видів на різних етапах від прогнозування до спостереження за наслідками. Також розгорнуте визначення оцінки впливу на довкілля значно посилить реалізацію екологічної політики як на рівні держави, так і на рівні регіону.

Тому, ми пропонуємо в загальну частину Закону включити положення що визначають:

- основні поняття щодо предмету регулювання, зокрема, загальний термін оцінки впливу на довкілля;
- фактори оцінки впливів на стан навколишнього середовища;
- принципи оцінки навколишнього середовища з розкриттям їх змісту;
- характеристику суб'єктів та об'єктів відносин у сфері оцінки (замовників та виконавців оцінки; органів виконавчої влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, органів державного управління у галузі охорони навколишнього середовища; інших суб'єктів, що беруть участь у проведенні оцінки);
- систему та застосування різних видів оцінки (стратегічна екологічна оцінка; оцінка впливів на стан довкілля у транскордонному аспекті; оцінка поточної діяльності, що впливає на довкілля; оцінка запланованої виробничої та іншої господарської діяльності; поточного стану навколишнього середовища, яка здійснюється шляхом моніторингу довкілля, екологічного аудиту, спеціальні екологічні оцінки з окремих питань);
- впровадження переліку видів діяльності та об'єктів, що підлягають оцінці;

- порядок ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, режим інформації, що в ньому акумулюється;
- загальні правила щодо процесу здійснення оцінки.

А далі можна перейти до другого заходу, що спирається на вже опрацьовані законодавчі механізми, а саме: налаштування екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи.

Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" передбачено впровадження загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, що має діяти на національному та регіональному рівнях. Також це передбачено Концепцією створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» [39], що має включати: реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин, національну систему кадастрів природних ресурсів. За цією концепцією впровадження цієї системи мало бути завершено до 2015 р. (Ціль 1), але чомусь досі цього не відбулось. Зрозуміло, що після оцінки Міністерством енергетики та захисту довкілля України виконання концепції, стан виконання цього завдання являється незадовільним.

У підпорядкуванні міністерства існує Інформаційно-аналітичний центр державної системи моніторингу довкілля. Забезпечення автоматизованого обміну інформацією з регіональними центрами моніторингу довкілля та ведення єдиної бази даних про стан навколишнього природного середовища є його завданням. Проте, на сьогодні, таку інформаційно-аналітичну систему, що збирає, обробляє, накопичує, проводить аналіз, зберігає та відображає екологічні дані не існує. Зараз зібрана та акумульована міністерством інформація представлена на веб-сторінці міністерства, де розміщено "Система моніторингу національний геоportal" [54], в якому містяться данні лише про природно-заповідні території України за період 2010—2011 рр., та регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища, де детальна інформація про стан довкілля.

Наказом Міністерства енергетики та захисту довкілля зараз проводиться екологічна паспортизація регіонів України та затверджено єдину форму екологічного паспорту регіону. В екологічному паспорті мають бути еколого-економічні характеристики регіону: природно-ресурсний потенціал, екологічний ландшафт, інфраструктуру та стан розвитку екосистеми, стан довкілля, головні екологічні загрози та проблеми, перспективи їх вирішення – ця інформація має бути основою для прийняття управлінських рішень.

Екологічні паспорти регіонів розміщують на сайті Міністерства енергетики та захисту довкілля в публічному доступі, проте дані, що в них знаходяться, не використовують коли здійснюється планування розвитку регіонів. Інституційним інструментом розкриття внутрішнього потенціалу регіону є регіональні стратегії.

У чинних стратегіях регіонального розвитку відсутній системний аналіз ресурсного потенціалу регіону та визначення способів його використання. Як правило, положення стратегій зосереджені лише на характеристиці окремих галузей та сфер діяльності, які становлять господарську основу для даного регіону, що послаблює стратегічну спрямованість документу [57].

Не сформованість організаційно-законодавчого механізму екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи являється основною причиною того, що вона досі не створена, а залишається на стадії розробки. Досі відсутні норми, які б регулювали питання її функціонування. Загальнодержавна екологічна автоматизована інформаційно-аналітична система має бути складовою державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, що принаймні гласить ст. 20 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Разом з тим, Положення «Про державну систему моніторингу довкілля» взагалі не містить посилання на такий елемент цієї системи. Створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації віднесено Законом

до компетенції Міністерства енергетики та захисту довкілля, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем є повноваженням місцевих рад (ст. 20, 15 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища"). Ст. 33 Закону України "Про місцеве самоврядування" створення місцевих систем включено до переліку делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [36].

Отже, законом не передбачений регіональний рівень вказаної системи та не забезпечений зв'язок між місцевим та загальнодержавним рівнем. Участь у проведенні моніторингу на регіональному рівні є компетенцією обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій (ст. 20 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища"), однак ані законом, ані Положенням не врегульовані способи та форми їх взаємодії з органами місцевого самоврядування з приводу забезпечення функціонування екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем. Не вирішені питання складу інформації, що інтегрується в систему, відповідальності за її достовірність та ненадання.

Якщо проаналізувати ситуацію стосовно екологічних паспортів регіону, то врегульовано це питання тільки на рівні підзаконного акту. Взагалі такого поняття як "екологічний паспорт" немає, чітко не регламентований круг суб'єктів паспортизації. За Наказом Міністерства енергетики та захисту довкілля екологічний паспорт регіону має бути затверджений головою обласних, Київською, міських державних адміністрацій. Навіть обов'язки щодо ведення екологічних паспортів покладені на вказані органи відомчим актом. Вимоги, котрі вказані щодо оформлення паспорта, а саме те що він оформлюється у вигляді письмового документу на паперовому носії, ускладняють доповнення його актуальною інформацією, а також у вимогах мають чітко прописати про можливість приєднання до автоматизованої інформаційної системи.

На нашу думку, цілком доцільно було б доповнити Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" [20] положеннями, які б визначали місце загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи у складі державної системи моніторингу довкілля, коло її суб'єктів; зміст інформації, яка вноситься до системи та її режим, для того аби удосконалити нормативну базу у сфері моніторингу довкілля. В структурі Розділу V цього Закону пропонуємо передбачити норми щодо екологічної паспортизації як форми обліку, інформування та прогнозування в галузі навколишнього природного середовища. Також потрібно розробити та затвердити Положення про автоматизовану інформаційно-аналітичну систему моніторингу навколишнього природного середовища та забезпечити доступ до екологічної інформації.

Отже, пропонуємо внести деякі доповнення в Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища":

— ст. 22 доповнити положенням щодо місця загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи у складі державної системи моніторингу довкілля, визначення кола суб'єктів системи; змісту інформації, яка вноситься до системи, режиму інформації;

— розділ V Закону доповнити статтею, що визначає екологічну паспортизацію як форму обліку, інформування та прогнозування в галузі навколишнього природного середовища; систему екологічних паспортів, що діють в Україні, в тому числі, екологічні паспорти регіонів та внесення цих даних у електронний реєстр екологічних паспортів.

Щодо створення Положення про Загальнодержавну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему моніторингу навколишнього природного середовища та забезпечення доступу до екологічної інформації пропонуємо включити норми, що визначають:

- сферу, в якій буде діяти положення;
- термін автоматизованої системи, її складових;
- принципи та завдання її існування;

- суб'єкти автоматизованої системи на всіх рівнях функціонування та форми їх взаємодії;
- орган, що відповідає за забезпечення роботи системи та її оператора;
- порядок фінансування роботи системи на всіх її рівнях;
- правила функціонування Загальнодержавної автоматизованої системи екологічної інформації як складової системи моніторингу навколишнього природного середовища;
- доступ, відповідальність за повноту, своєчасність і достовірність розміщення інформації;
- правила щодо внесення в систему електронної бази даних екологічних паспортів регіонів.

Щоб підвищити ефективність та дієвість екологічних програм на регіональному рівні необхідно докорінно змінювати систему їх створення, контролювати механізми реалізації та надати їм більшої регіональної спрямованості, а не тільки удосконалити стандарти розробки та процедури.

Розробка регіональних екологічних програм повинна мати аналітичну основу, що складається з глибокого аналізу стану довкілля в регіоні і тенденцій його змін, прогностичних оцінок розвитку екологічної ситуації, формулювань екологічних проблем та вибір пріоритетних завдань, обґрунтувань можливих шляхів їх вирішення.

На основі вищесказаного, на наш погляд, можна окреслити основні етапи розробки регіональних екологічних програм, які мають складатись з послідовних дій (табл. 3.1).

Таблиця 3.1.

Етапи розробки регіональних екологічних програм

Етап	Характеристика
------	----------------

Етап 1	Збір інформації про стан довкілля, її аналіз, оцінка екологічної ситуації, визначення тенденцій її розвитку
Етап 2	Формулювання екологічних проблем регіону з їх подальшою деталізацією і територіальною прив'язкою
Етап 3	Розробка критеріїв оцінки гостроти (актуальності) територіальних екологічних проблем
Етап 4	Ранжування територіальних екологічних проблем за рівнем їх гостроти на основі розроблених критеріїв
Етап 5	Групування територіальних екологічних проблем з точки зору можливостей їх вирішення на: місцевому рівні; обласному рівні; державному рівні
Етап 6	Обґрунтування поточних та перспективних можливостей фінансово-ресурсного забезпечення природоохоронної діяльності на регіональному рівні
Етап 7	Формулювання мети програми, її пріоритетних напрямів та завдань з врахуванням національних та регіональних цілей стратегічного розвитку
Етап 8	Відбір природоохоронних заходів для включення в програму, обґрунтування обсягів та джерел їх фінансування, термінів виконання, виконавців
Етап 9	Обґрунтування завдань та напрямів діяльності щодо екологізації суспільного життя та управління, зокрема: економічна політика; підприємницький сектор; управління екологічною безпекою; наука та інформація; громадськість; екологічна освіта та виховання; міжнародне співробітництво
Етап 10	Оцінка очікуваних економічних, соціальних та екологічних результатів реалізації програми

**Джерело: складено автором на основі [30,1].*

На нашу думку, за саме цими етапами та не змінюючи їх послідовність треба розробляти нові, ефективні регіональні екологічні програми. Потрібно оцінювати ефективність виконання існуючих та доцільність продовження їх реалізації та розроблювати нові комплексні програми чіткого регіонального спрямування, адже екологічні проблеми в різних областях України мають значні розбіжності.

Усунення проблем пов'язаних зі зміною системи екологічних програм на ефективний результат здійснення середньо- та довгострокової державної екологічної політики на регіональному рівні є складним завданням, що потребує спільних зусиль центральних органів виконавчої влади та регіонів, впровадження систематичних покращень в бюджетній сфері, а також в інвестиційній, промисловій, аграрній, житлово-комунальній та інших видах державної політики та їх нормативно-правового забезпечення.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

На підставі проведеного дослідження у дипломній роботі виконано теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання удосконалення системи управління та нормативно-правового регулювання у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки. Основні теоретичні й практичні результати наукового дослідження зводяться до наступних положень:

1. Здійснено теоретичний огляд напрацювань вітчизняних учених із дослідженням державного управління в сфері охорони навколишнього середовища. Сформульоване власне визначення поняття «екологічного управління» - це система, що знаходиться та діє в зовнішньому середовищі, яка регулюється діяльністю державних органів та базується на нормативно-правових актах та Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», підпорядковується принципам, має чітку мету, цілі, програми, проекти та завдання для забезпечення, екологічної безпеки в Україні, охорони довкілля та ефективного використання природних ресурсів.

2. В Україні діє трьохрівнева система управління в галузі охорони навколишнього середовища. Таку інформацію, в основному, подають вітчизняні автори в підручниках та багатьох виданнях. Але, як показало дослідження, на міжнародному рівні також здійснюється достатній вплив на систему управління в галузі охорони навколишнього середовища України. Отже, існують такі рівні державного управління в галузі охорони навколишнього середовища: національний, регіональний, місцевий та міжнародний рівні.

3. Суттю державного регулювання охорони навколишнього середовища є те, як визначається екологічна політика держави. Екологічна політика має спрямовуватись на відносини, які виникають між людиною, суспільством та навколишнім середовищем, що має на меті створення та підтримання прийомих екологічних умов, за яких може існувати суспільство, флора та фауна, а також відтворення довкілля та доцільного користування екологічними ресурсами.

4. Аналіз зарубіжного досвіду та міжнародних аспектів природокористування показав, що в багатьох країнах світу розроблені і діють національні програми природокористування, прийняті кодекси законів про охорону природи і її окремих складових. Позитивним досвідом зарубіжних країн є те, що в них крім спеціально уповноважених органів державного управління, у тому числі й галузевих, які несуть відповідальність за стан природного середовища, створені центральні органи державного управління з широкими повноваженнями. Вони відповідають за загальне керівництво в національному масштабі політикою в галузі навколишнього природного середовища, за координацію дій інших зацікавлених юридичних і фізичних осіб, установ і відомств, за участь у міжнародних програмах співробітництва.

5. Відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища є Міністерство енергетики та захисту довкілля України.

6. Аналіз стану природного навколишнього середовища, рівнів викидів та забруднень атмосферного повітря України та її регіонів показав, що сьогодні вкрай необхідні більш жорсткі вимоги до здійснення контролю за виконанням нормативних актів, держава повинна більш швидко реагувати на результати техногенного впливу на довкілля. Потрібно модернізувати закони та норми, які повинні мати вплив над всіма існуючими суб'єктами природного середовища, а в основному над підприємствами-гігантами, які у великих масштабах забруднюють навколишнє середовище та вдосконалювати державний контроль над екологічною сферою. Для того, щоб розуміти які дії перш за все потрібно проводити, треба звернутись за досвідом до провідних країн світу щодо вирішення проблем державного регулювання забезпечення екологічної безпеки.

7. Дослідженням доведено, що першочерговим завданням в Україні є приведення національного законодавства у відповідність із чинними нормами міжнародного права і забезпечення того, щоб нові законодавчі акти

нашої держави узгоджувалися з міжнародними вимогами. Серйозною вадою чинного на сьогодні природоохоронного законодавства є відсутність комплексності в регулюванні відносин щодо природного середовища як єдиної системи.

8. Аналіз чинного законодавства доказав наявність потреби в його удосконаленні для забезпечення розвитку державного управління в сфері охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки, а саме:

- В загальну частину Закону включити положення що визначають:
 - основні поняття щодо предмета регулювання, зокрема, загальний термін оцінки впливу на довкілля;
 - фактори оцінки впливів на стан навколишнього середовища;
 - принципи оцінки навколишнього середовища з розкриттям їх змісту;
 - характеристику суб'єктів та об'єктів відносин у сфері оцінки;
 - систему та застосування різних видів оцінки;
 - впровадження переліку видів діяльності та об'єктів, що підлягають оцінці;
 - порядок ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, режим інформації, що в ньому акумулюється;
 - загальні правила щодо процесу здійснення оцінки.
- Ввести доповнення в Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища":
 - ст. 22 доповнити положенням щодо місця загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи у складі державної системи моніторингу довкілля, визначення кола суб'єктів системи; змісту інформації, яка вноситься до системи, режиму інформації;
 - розділ V Закону доповнити статтею, що визначає екологічну паспортизацію як форму обліку, інформування та прогнозування в галузі навколишнього природного середовища; систему екологічних паспортів, що діють в Україні, в тому числі, екологічні паспорти регіонів та внесення цих даних у електронний реєстр екологічних паспортів.

➤ В Положення про Загальнодержавну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему моніторингу навколишнього природного середовища пропонуємо включити норми, що визначають:

- сферу, в якій буде діяти положення;
- термін автоматизованої системи, її складових;
- принципи та завдання її існування;
- суб'єкти автоматизованої системи на всіх рівнях функціонування та форми їх взаємодії;
- орган, що відповідає за забезпечення роботи системи та її оператора;
- доступ до інформації;
- порядок фінансування роботи системи на всіх її рівнях;
- правила функціонування Загальнодержавної автоматизованої системи екологічної інформації як складової системи моніторингу навколишнього природного середовища;
- відповідальність за повноту, своєчасність і правдивість розміщення інформації;
- правила щодо внесення в систему електронної бази даних екологічних паспортів регіонів.

Важливо відзначити, що такі заходи нормативного регулювання в процесі реалізації механізму забезпечення екологічної безпеки, що ми наводимо вище, можуть бути не самими перспективними на практиці. Тому мають проводитись ще не одні дослідження у галузі нормативно-правового забезпечення політики екологічної безпеки України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрейцев В.І. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави / В.І. Андрейцев // Право України, 2011. — № 2. — С. 71—72.
2. Андронов В.А. Екологія: курс лекцій / В.А. Андронов. — Х.: НУЦЗ України, 2013. — 135 с.
3. Аніщенко В.О. Екологічне право: Навчальний посібник. / В.О. Аніщенко, О.І. Олійник, О.О. Zenchenko. -2-ге видання, доповнене – Чернігів: Десна Поліграф, 2015. – 264 с
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид- во УАДУ, 2010. - 328 с
5. Біла С. О. Державне регулювання екологізації виробництва в Україні: реалії та перспективи / С. О. Біла // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія економічна. – Донецьк : ДонНТУ, 2008. – Вип. 33-2. – С. 19–25.
6. Білявський Г.О. Основи екології Навчальний посібник / К.: Либідь, 2016.- 408 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-book-94.html>
7. Величко О. М. Екологічне управління : навч. посіб. / О. М. Величко, Д. В. Зеркалов. – К. : Наук. світ, 2011. – 193 с.
8. Водний кодекс України, прийнятий 06.06.1995 р. № 213/95-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/213/95-%D0%B2%D1%80>
9. Галушкіна Т. П. Екологічний менеджмент в Україні / Т. П. Галушкіна// Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 78–83.
10. Гетьман А.П. (ред.) Екологічне право - Харків: "Право" 2013. - 432 с.
11. Державна служба статистики України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

12. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.— К.: КНЕУ, 2008. — 316 с.
13. Державне регулювання економіки: Підручник/ В.М. Гриньова. — Знання, 2011. — 286 с.
14. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
15. Екологічний менеджмент і аудит: Навчальний посібник / С.М. Літвак та інші. — К.; ВД „Професіонал”, 2015, - 112 с.
16. Екологічний менеджмент: Навчальний посібник/За ред. В.Ф. Семенова, О.Л. Михайлюк. — Київ, Центр навчальної літератури, 2014. — 407 с.
17. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р. № 2707-XII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2707-12>
18. Закон України «Про рослинний світ» від 09.04.1999 р. № 591-XIV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/591-14>
19. Закон України «Про тваринний світ» від 13.12.2001 р. № 2894-III [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>
20. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1264-12>
21. Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/187/98-%D0%B2%D1%80>
22. Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 р. № 1478-III [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1478-14>

23. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р. № 2059-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2059-19/>
24. Закон України «Про Основні засади (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
25. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>
26. Закон України «Про природно-заповідний фонд» від 16.06.1992 р. № 2456-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-12>
27. Закон України «Про екологічну мережу України» від 24.06.2004 р. № 1864-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1864-15/>
28. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
29. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19/print>
30. Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : [монографія] / О. С. Заржицький. - Дніпропетровськ : Національний гірничий ун-т, 2012. - 200 с.
31. Земельний кодекс України, прийнятий 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2768-14>
32. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль / Д. В. Зеркалов. - К. : КНТ, Дакор, Основа, 2017. - 412 с.
33. Кабінет Міністрів України Постанова від 30 березня 1998 р. N 391 Київ Про затвердження Положення про державну систему моніторингу

довкілля. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF/ed20171025>

34. Карташов Є.Г. Державне управління стійкістю еколого-економічних систем; теорія, методологія, практика: монографія / Є.Г. Карташов. — К.: ТОВ "ДКС Центр", 2015. — 378 с.

35. Кодекс України про надра, прийнятий 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/132/94-%D0%B2%D1%80>

36. Колбасов О.С. Концепція екологічної безпеки (юридичний аспект) / О.С. Колбасов // Держава та право, 2011. — № 12. — С. 47.

37. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

38. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс].— Режим доступу:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p>

39. Концепція створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля». [Електронний ресурс].— Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-%D1%80>

40. Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в умовах становлення ринкової економіки в Україні (теорія, методи, практика) : дис. доктора екон. наук : 08.00.06 / Кравців Василь Степанович. - Львів, 2007. - 373 с.

41. Лісовий кодекс України, прийнятий 21.01.1994 р. № 3852-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3852-12>

42. Лозанський В. Р. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною / В. Р. Лозанський. – Харків : УкрНДІЕП, 2010. – 68 с.

43. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія / Н. А. Малиш. - К.: К.І.С., 2011. - 348 с.
44. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Желюк Т.Л., Попович Т.М. Національна економіка: Навчальний посібник / А.Ф. Мельник. – Знання, 2011.- 387с.
45. Новіков О. Є. Специфіка державного та ринкового регулювання національної економіки України [Електронний ресурс] / О. Є. Новіков. - Режим доступу : <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/2011/02/178.pdf>.
46. Пашкевич М. С. Механізми регулювання еколого-економічного регіонального розвитку / М. С. Пашкевич // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. - 2012. - № 3 (19). - С. 143-147.
47. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80?lang=en>
48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 20.10.2011 р. №1074 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-п>
49. Потапенко В. Екологотехногенні проблеми в Україні, що потребують першочергового реагування. Аналітична записка [Електронний ресурс] / В. Потапенко. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/577/>
50. Прокопенко Л.Л. Система органів державного управління охороною навколишнього середовища в Україні та можливість її адаптації до європейських вимог / Л.Л. Прокопенко, Н.Л. Тішкова // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 5-6. – С. 41-48.

51. Приходченко Людмила. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wpcontent/uploads/2013/11/2009>
52. Савкін В.І. Концептуальні основи екологічного менеджменту в аграрному секторі економіки: [монографія] / В.І. Савкін. — Орел: ОГАУ, 2011. — 184 с.
53. Садеков А. А. Концепція екологічного менеджменту / А. А. Садеков // Економіка і управління. - 2011. - № 4. - С. 63 - 68
54. Система моніторингу – національний геопортал [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/index.php/geoport>al.
55. Толстоухов А. В. Екологія та влада: на шляху до нової парадигми культури // Мультиверсум. Філософський альманах. Вип. 10. - 2009. - С. 51 - 65.
56. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9.12.2010 р. №1085 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1085/2010>
57. Хумарова Н.І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування /Н.І. Хумарова // Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища.— Львів: НЛТУУ, 2015. — Вип. 15.6. — С. 187—194.
58. Чаусова Л. Поняття і особливості принципів екологічного права // Право України. — 2008. - № 11. — С. 51-55.