

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНИХ ТА ЕКОНОМІЧНИХ ЗАСАД СУЧАСНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

(науково-аналітична доповідь)

1. Регіональна екологічна політика: основи поняття та особливості реалізації

Регіональна екологічна політика є похідною від державної і може розглядатися як сукупність цілей та дій органів влади усіх рівнів, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, наукових установ тощо, спрямованих на збереження природного довкілля регіону й досягнення екологічно безпечних умов життєдіяльності його населення, з використанням відповідних методів та інструментів. Слід зазначити, що поняття регіональної екологічної політики та сфера її реалізації на сьогодні чітко не окреслені. Зокрема, затверджені Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року» включають рубрику «Регіональна екологічна політика», однак не містять її визначення, а лише констатують, що положення основних засад державної екологічної політики і розроблені на їх основі та з урахуванням завдань Державної стратегії регіонального розвитку національні плани дій будуть інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього середовища, на основі яких будуть розроблені місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні територіальних громад¹. Виходячи з логіки такого підходу державна екологічна політика визначає мету, принципи, напрями діяльності, цілі та завдання у сфері національної екологічної безпеки, інструменти їх реалізації тощо, а її практичне втілення здійснюється на трьох рівнях: через національні плани дій з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку;

¹ Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

регіональні плани дій з охорони навколишнього природного середовища та місцеві плани дій, розроблені на основі регіональних. Однак які ж завдання мають вирішуватися на кожному з них? Таке питання доцільно розглядати відповідно до рівня завдань, що потребують розв'язання, з віднесенням їх до сфери того чи іншого рівня екологічної політики. Пропонуємо категоризувати завдання екологічної політики за їх значенням та рівнями вирішення:

- загальнодержавного значення (вирішення природоохоронних і ресурсозберігаючих завдань, які стосуються усієї держави або кількох її регіонів) з їх віднесенням до сфери Державної екологічної політики та реалізацією через національні екологічні програми (плани дій), що фінансуються з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, інших коштів Державного бюджету України, міжнародної технічної допомоги, коштів суб'єктів господарювання (зокрема із застосуванням інструментів публічно-приватного партнерства) тощо;

- регіонального значення (вирішення природоохоронних і ресурсозберігаючих завдань, які стосуються усієї території регіону або кількох його адміністративно-територіальних одиниць) з їх віднесенням до сфери регіональної екологічної політики та реалізацією через регіональні екологічні програми (плани дій), що фінансуються з коштів регіональних (обласних) природоохоронних фондів, коштів загального фонду обласних бюджетів, коштів підприємств і організацій, цільових трансфертів і субвенцій з державного бюджету та з інших джерел;

- місцевого значення (вирішення природоохоронних і ресурсозберігаючих завдань, які стосуються території однієї адміністративно-територіальної одиниці базового рівня) з їх віднесенням до сфери місцевої екологічної політики та реалізацією через місцеві екологічні програми (плани дій), що фінансуються з коштів природоохоронних фондів сільських, селищних, міських рад, інших коштів місцевих бюджетів, коштів підприємств і організацій, цільових трансфертів і субвенцій з обласних бюджетів та інших джерел.

Такий підхід дозволяв би ідентифікувати належність природоохоронних завдань до того чи іншого рівня екологічної політики з вибором відповідних шляхів та інструментів їх реалізації та визначенням джерел фінансового забезпечення.

2. Вітчизняна регіональна екологічна політика в координатах екологічної політики ЄС

Питання охорони довкілля та переходу до сталого розвитку набувають дедалі більшої актуальності як у глобальному, так і в європейському контексті. Зміна клімату, деградація екосистем, забруднення повітря, води та ґрунтів, втрата біорізноманіття – ці виклики потребують скоординованих дій на всіх рівнях управління: від міжнародного до локального. Європейський Союз (ЄС) визначив екологічну політику як стратегічний пріоритет свого розвитку, запропонувавши Європейський зелений курс – комплекс заходів для досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року. Для України, яка активно інтегрується до європейського простору, адаптація до екологічної політики ЄС є як зовнішнім зобов'язанням, так і внутрішньою потребою. Особливо важливим є питання поглиблення основних засад та удосконалення механізмів реалізації регіональної екологічної політики, яка в умовах децентралізації набуває самостійного змісту.

ЄС ще з 1970-х років вибудовує системну екологічну політику, що базується на принципах сталого розвитку, превентивності, інтеграції екологічних вимог в інші сектори політики та участі громадськості. Важливими документами, які створюють контури для європейської екологічної політики, є:

- Європейський зелений курс (European Green Deal, 2019), що передбачає:
 - о досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року;
 - о глибоку трансформацію енергетики, транспорту, промисловості;
 - о збереження біорізноманіття та захист екосистем;
 - о розвиток циркулярної економіки;
 - о реформу системи оподаткування та зеленого фінансування.

- Пакет законодавчих ініціатив «Fit for 55» – комплекс пропозицій, спрямованих на досягнення кліматичних цілей ЄС. Він передбачає перегляд та оновлення існуючого законодавства та впровадження нових ініціатив для скорочення викидів парникових газів на 55% до 2030 року (порівняно з викидами парникових газів у 1990 році) та досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року.
- Biodiversity Strategy 2030, Zero Pollution Action Plan, EU Forest Strategy, Farm to Fork Strategy – тематичні політики, що охоплюють ключові екологічні сфери.
- Стратегія 2030 щодо біорізноманіття (Biodiversity Strategy 2030) – це європейська стратегія, що має на меті захист біорізноманіття та відновлення екосистем, яка передбачена у Європейському зеленому курсі. Мета стратегії – змінити курс розвитку біорізноманіття в Європі на відновлення до 2030 року, включаючи конкретні дії та зобов'язання.
- Нульовий план дій щодо забруднення (Zero Pollution Action Plan) – це європейський план, який має на меті створити середовище без забруднення до 2050 року, знижуючи забруднення повітря, води та ґрунту до рівня, який не шкодить здоров'ю людини та природним екосистемам.
- Лісова стратегія ЄС (EU Forest Strategy), що спрямована на покращення якості та кількості лісів у Європі, а також зміцнення їхнього захисту, відновлення та стійкості. Основна мета - адаптувати європейські ліси до нових умов, екстремальних погодних явищ та невизначеності, спричинених змінами клімату.
- Від ферми до столу (Farm to Fork) – це стратегія ЄС, яка спрямована на створення більш справедливої, здорової та екологічно стійкої системи продовольства. Вона передбачає, що продовольчі системи держав-членів ЄС стануть більш прозорими, екологічно чистими та корисними для здоров'я споживачів.

ЄС запроваджує систему індикаторів, оцінювання екологічного стану, обов'язкове проведення стратегічної екологічної оцінки (СЕО), систему

звітності для регіонів та держав-членів. Регіони ЄС активно залучаються до розробки та впровадження «зелених» стратегій розвитку, мають доступ до фінансових механізмів (наприклад, Фонд справедливого переходу), беруть участь у ініціативах «розумної спеціалізації» з екологічним акцентом.

У результаті зобов'язань в межах Угоди про асоціацію з ЄС, Україна поступово гармонізує своє екологічне законодавство з *acquis communautaire* («надбання спільноти» фр.) – правова система ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках Спільної зовнішньої політики та політики безпеки та Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. В Україні ухвалені закони «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку», ведеться підготовка до запровадження системи торгівлі викидами, інтегрується принцип «забруднювач платить».

На регіональному рівні ситуація є складнішою. Відсутність обов'язкових регіональних екологічних стратегій, недостатній рівень фінансування, нестача кваліфікованих кадрів, нерівномірність екологічного навантаження на різні області України – усе це створює серйозні виклики.

Загалом відповідність стратегій екологічної політики ЄС та України наведена в табл. 1. Характеризуючи European Green Deal (Європейський зелений курс, 2019) та Національну стратегію екологічної політики України до 2030 року (затверджена у 2019 р.), підкреслимо, що загальні цілі узгоджені (кліматична нейтральність, циркулярна економіка, охорона довкілля), однак їх реалізація обмежена ресурсами та умовами війни.

В Україні реформа децентралізації створила умови для більшої автономії громад, однак питання охорони довкілля у діяльності органів місцевого самоврядування часто лишаються другорядними, та й без державної участі громади не в силах вирішити такі складні проблеми, як:

- *нерівномірне екологічне навантаження на території України* – промислові регіони Сходу та Центру мають високий рівень викидів забруднюючих речовин в атмосферу. У південних регіонах спостерігається посуха, деградація ґрунтів і дефіцит води, який ускладнив підлив греблі Каховського водосховища.

Карпатський регіон страждає від зменшення лісистості і втрати біорізноманіття тощо;

Таблиця 1

Відповідність стратегій екологічної політики ЄС та України

ЄС	Україна	Коментарі
European Green Deal (Європейський зелений курс, 2019)	Національна стратегія екологічної політики України до 2030 року (затверджена у 2019 р.)	Загальні цілі узгоджені (кліматична нейтральність, циркулярна економіка, охорона довкілля), однак реалізація в Україні обмежена ресурсами.
EU Biodiversity Strategy for 2030	Концепція державної політики збереження біорізноманіття на період до 2030 року (у розробці)	Часткова відповідність. Україна розробляє політику на основі європейських підходів.
EU Circular Economy Action Plan	Національна стратегія управління відходами до 2030 року	Стратегія України містить принципи циркулярної економіки, однак правова й інфраструктурна база поки слабка.
Fit for 55 Package	Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року (схвалена у 2018 р., актуалізація очікується)	Загальна мета збігається — декарбонізація, але цілі Fit for 55 жорсткіші. Україна має зобов'язання в межах Паризької угоди.
EU Zero Pollution Action Plan	Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок; заходи в рамках імплементації директиви 2010/75/ЄС	Гармонізація йде поступово, на фоні модернізації ТЕС, ТЕЦ, промисловості.
EU Forest Strategy	Стратегія управління лісами України (у процесі розробки)	Україна готує стратегію з урахуванням пріоритетів ЄС щодо сталого управління лісами.
Farm to Fork Strategy	Стратегія розвитку сільського господарства України до 2030 року (з урахуванням підходів до органічного виробництва)	Напрямок органічного виробництва, зменшення пестицидів та антибіотиків частково враховано, але не системно.
Climate Law (Регламент ЄС щодо кліматичної нейтральності)	Кліматична політика України формується через НВВ2 (національно визначений внесок) до Паризької угоди	Україна не має окремого закону про клімат, однак зобов'язання декларовані на міжнародному рівні.

- відсутність інтегрованого екологічного управління – багато регіональних стратегій розвитку мають формальний або декларативний екологічний компонент. Стратегічна екологічна оцінка часто не використовується як

реальний інструмент впливу на екологічну наповненість документів з територіального розвитку;

- *низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування* – у громадах бракує фахових екологів, екологічних інспекторів, немає сучасної моніторингової техніки, відсутня інтегрована екологічна інформаційна система;

- *обмежене фінансування* – екологічні заходи часто фінансуються за залишковим принципом, а екологічні фонди регіонального рівня мають слабку спроможність акумулювати і розподіляти кошти ефективно. До зменшення фінансування екологічних проєктів призвела також війна.

Для подальшої гармонізації регіональної екологічної політики України та держав-членів ЄС рекомендуємо:

- забезпечити розробку регіональних екологічних стратегій, узгоджених із національними і європейськими орієнтирами;
- посилити роль стратегічної екологічної оцінки стосовно регіональних планів і програм;
- інтегрувати екологічні критерії в просторове планування, розвиток інфраструктури, індустриальні парки, транспортні стратегії;
- цифровізувати екологічний моніторинг, створити відкриті регіональні бази даних про стан довкілля;
- залучити громади та бізнес до формування політики розвитку, використовуючи європейські практики «зеленої участі»;
- активно використовувати інструменти міжнародної технічної допомоги: EU4Environment, LIFE, Clima East, Horizon Europe тощо.

Координати екологічної політики ЄС задають вектори руху. Завдання України – трансформувати європейські вектори у дієву стратегію модернізації регіонального розвитку, де екологічна безпека стає не тягарем, а передумовою сталого зростання.

3. Регіональна екологічна політика в системі публічного управління

Сфера екологічної безпеки в Україні набула особливої стратегічної ваги в

умовах повномасштабної збройної агресії, яка зумовила безпрецедентне екологічне навантаження на значну частину території держави. У повоєнний період питання екологічної безпеки набуде ще більш критичної ваги, оскільки йтиметься про системне відновлення екологічної інфраструктури, реабілітацію забруднених територій, екоревіталізацію регіонів та інтеграцію екологічних стандартів у всі етапи відбудови. Такий підхід передбачає не лише належне ресурсне забезпечення, а й чітке функціональне розмежування повноважень між органами влади, інституційне посилення спроможностей місцевого самоврядування у сфері реалізації екологічної політики з урахуванням актуальних викликів і зобов'язань, що впливають із євроінтеграційного курсу України. Роль територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в забезпеченні екологічної безпеки регіонів в умовах повоєнної трансформації та відбудови держави на засадах сталого розвитку безумовно зросте. За таких обставин важливо досягнути оптимального розподілу та балансу повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами управління.

Конституція України закладає фундаментальні засади розподілу повноважень у сфері охорони довкілля між державними інституціями та органами місцевого самоврядування. Зокрема, статті 16 та 50 гарантують право кожного на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, що водночас покладає на державу зобов'язання щодо розробки та реалізації відповідних екологічних стандартів. Статті 140-143 Конституції визначають правову автономію територіальних громад, у тому числі в частині вирішення екологічних питань місцевого значення. Такий конституційний розподіл компетенції вимагає гармонізації загальнонаціональної екологічної політики з урахуванням регіональних особливостей і передбачає наявність у спеціальному законодавстві чітко виписаних механізмів, здатних забезпечити ефективну міжрівневу взаємодію у сфері екологічного врядування.

Процес формування нормативно-правової бази у сфері екологічної політики України відображає поступовий перехід від централізованої моделі державного

управління до більш децентралізованої системи, яка передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас чинна система правового регулювання залишається фрагментарною та недостатньо узгодженою, що ускладнює ефективну реалізацію екологічної політики та створює бар'єри для міжрівневої взаємодії суб'єктів екологічного врядування. Особливо актуальною є проблема нечіткого розмежування повноважень, що спричинює правові колізії при імplementації законодавчих норм на практиці.

У зв'язку з цим виникає об'єктивна необхідність комплексного перегляду та систематизації екологічного законодавства з метою формування цілісної нормативної основи для забезпечення ефективної системи екологічної безпеки. Такий перегляд має включати чітке закріплення принципів взаємодії між державними інституціями та органами місцевого самоврядування, створення стабільного правового середовища для реалізації екологічної політики на місцях, а також враховувати сучасні виклики – передусім умови адміністративно-територіальної реформи, функціонування в умовах воєнного стану та стратегічні орієнтири післявоєнної відбудови України відповідно до принципів сталого розвитку та євроінтеграційних зобов'язань держави.

У системі публічного управління охороною навколишнього природного середовища важливою є диференціація державних, регіональних та місцевих екологічних інтересів. Державні екологічні інтереси формуються як сукупність довгострокових стратегічних орієнтирів, спрямованих на досягнення національної екологічної безпеки.

Реалізація регіональних екологічних інтересів є похідною від державної екологічної політики, однак має чітко виражену територіальну специфіку, що зумовлює необхідність урахування природно-географічних, соціально-економічних, демографічних та інфраструктурних особливостей певного регіону. Більше того, вона має враховувати й рівень екологічних загроз, інвестиційні потоки, транспортно-логістичну доступність та здатність регіону до екологічної модернізації. Отож необхідною є просторова диференціація управлінських підходів, що, згідно з концепцією децентралізованого

екологічного врядування, передбачає делегування частини повноважень із центру на рівень регіональних суб'єктів для ефективнішої реалізації екологічної політики з урахуванням локальних особливостей. Як зазначено в «Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року», регіональний вимір має бути інтегрований у процеси стратегічного планування на місцях з урахуванням сталих критеріїв розвитку, що включають показники стану довкілля, рівень захворюваності, інвестиційні потоки у зелені технології тощо.

Місцеві екологічні інтереси формуються на рівні територіальних громад і репрезентують найближчий до населення вимір екологічної політики, безпосередньо пов'язаний із повсякденним добробутом мешканців. Особливістю місцевих екологічних інтересів є їх висока залежність від громадської думки, що підвищує значення прозорості, підзвітності та відкритості процедур екологічного управління.

На основі системного аналізу функціонального наповнення та нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади у сфері екологічної безпеки можна констатувати наявність як усталених адміністративних механізмів, так і ряду суттєвих структурно-інституційних та процедурних диспропорцій.

У цьому контексті постає необхідність формулювання цілісних і реалістичних напрямів удосконалення державної екологічної політики та її регіональних складових, які передбачають не лише оновлення законодавчого забезпечення, а й інституційну модернізацію, підвищення прозорості контрольних процедур та запровадження ефективних механізмів громадського і міжвідомчого контролю. Відповідні рекомендації відображені у таблицях 2, 3.

Таблиця 2

Повноваження органів державного управління у сфері екологічної безпеки та рекомендації щодо підвищення ефективності їхньої діяльності

Орган державної виконавчої влади	Повноваження	Нормативно-правове обґрунтування	Рекомендації
Кабінет Міністрів України (КМУ)	Формування та реалізація державної екологічної політики; затвердження стратегій, планів, міжвідомча координація	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 16) ² ; Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» ³ ; Закон України «Про національну безпеку України» ⁴ ; Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» ⁵	Розробити індикатори ефективності політики з обов'язковою екологічною складовою; посилити роль Міндовкілля України як координаційного центру з розроблення основних засад та реалізації екологічної політики; запровадити щорічний екологічний звіт Кабінету Міністрів України до парламенту.
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля)	Формування та реалізація державної екологічної політики, виконання міжнародних зобов'язань, розвиток екологічної освіти, розробка нормативно-правових актів, координація діяльності підлеглих органів, екологічний моніторинг, дозвільна політика	Положення про Міндовкілля, затв. постановою КМУ № 614 від 25.06.2020 р. ⁶ ; Закон України «Про охорону навколишнього середовища» (ст. 14) ⁷ ; Закон України «Про інформацію» ⁸	Інтегрувати та уніфікувати всі екологічні дозвільні процедури через єдину електронну платформу із відкритими реєстрами, цифровими сервісами, інтеграцією з органами влади, забезпечити повноцінний електронний документообіг та громадський контроль; запровадити екологічну експертизу законопроектів на рівні Міндовкілля України

² Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

³ Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України № 2354-VIII від 20.03.2018. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

⁴ Про національну безпеку України: Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

⁵ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України № 2697-VIII від 28.02.2019. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

⁶ Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: постанова КМУ № 614 від 25.06.2020 р.. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

⁷ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

⁸ Про інформацію: Закон України № 2657-XII від 02.10.1992. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

Державна екологічна інспекція України (ДЕІ)	Державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, проведення перевірок, накладення санкцій	Закон України «Про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» ⁹ ; Положення про ДЕІ ¹⁰	Провести інституційну реформу Державної екологічної інспекції: передбачити незалежний аудит, запровадити електронний екоконтроль з GPS-логами перевірок; створити єдину платформу для скарг громадян та аналітики повторних порушень.
Державне агентство водних ресурсів України (ДАВР)	Управління водними ресурсами, ведення водного кадастру, здійснення басейнового принципу управління	Водний кодекс України ¹¹ ; Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» ¹² ; Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» ¹³	Розробити механізм спільного управління водними басейнами з ОМС; інтегрувати водний кадастр у національну геоінформаційну систему.
Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрегіон)	Координація у сфері просторового планування, інфраструктурного розвитку з урахуванням екологічних аспектів	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» ¹⁴ ; ДБН Б.2.2-12:2019 ¹⁵ ; Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» ¹⁶	Запровадити обов'язкову інтеграцію СЕО у всі генеральні плани міст; оновити ДБН із врахуванням зелених зон, змін клімату та природних ризиків; розробити міську екологічну паспортизацію
Місцеві державні адміністрації (ОДА)	Реалізація державної політики в регіоні, погодження екологічних рішень, контроль за природокористуванням; управління комунальними екосистемами, дозвільна діяльність, зелені зони	Закон України «Про місцеві державні адміністрації» ¹⁷ ; ст. 15 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» ¹⁸ ; Закон України «Про благоустрій населених пунктів».	Передбачити в обов'язковому порядку наявність підрозділів з екології у райдержадміністраціях; запровадити міські екоіндикатори (площа зелених зон на одиницю населення тощо); стимулювати екологічну активність мешканців через бюджети участі.

⁹ Про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності: Закон України № 877-V від 05.04.2007 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

¹⁰ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: постанова КМУ № 275 від 19.04.2017 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

¹¹ Водний кодекс України № 213/95-ВР від 06.06.1995 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>

¹² Про оцінку впливу на довкілля : Закон України № 2059-VIII від 23.05.2017. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

¹³ Про питну воду та питне водопостачання : Закон України № 2918-III від 10.01.2002. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14#Text>

¹⁴ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України № № 3038-VI від 17.02.2011 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

¹⁵ ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України № 104 від 26.04.2019 р.Сайт. URL : https://e-construction.gov.ua/laws_detail/3260441209981634046

¹⁶ Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України № 2354-VIII від 20.03.2018. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

¹⁷ Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

¹⁸ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

Таблиця 3

**Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері екологічної безпеки
та рекомендації щодо підвищення ефективності їхньої діяльності**

Органи місцевого самоврядування	Повноваження	Нормативне забезпечення	Нові функції у зв'язку з децентралізацією	Особливості в умовах воєнного та повоєнного періодів	Рекомендації
Сільські, селищні, міські ради	Розробка та впровадження місцевих програм з охорони довкілля, благоустрою, управління відходами; контроль за дотриманням екологічного законодавства на території громади	Закон України «Про місцеве самоврядування» ¹⁹ , Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» ²⁰ , БКУ ²¹ , Закон України «Про управління відходами» ²² , Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» ²³	Формування та реалізація місцевих екологічних політик; здійснення екологічного моніторингу; запровадження інструментів участі членів громад у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.	Забезпечення санітарної безпеки територій після бойових дій, локальний контроль за несанкціонованими звалищами, участь у розмінуванні, відновлення зелених зон	Надати радам право погодження детальних планів забудови з урахуванням екологічного впливу; забезпечити доступ до державного моніторингу через відкриті геоінформаційні платформи; запровадити індикатори стану довкілля на рівні громади
Об'єднані територіальні громади (ОТГ)	Управління екологічною інфраструктурою (сміттєзвалища, каналізація,	Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ²⁴ ,	Виконання функцій колишніх районів у сфері екології; розробка стратегій реагування на надзвичайні екологічні ситуації; управління	Формування екологічних штабів в ОТГ, взаємодія з ВЦА, підтримка екологічних потреб внутрішньо	Розробити та довести органам місцевого самоврядування рекомендації щодо формування програм

¹⁹ Про місцеве самоврядування: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁰ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

²¹ Бюджетний кодекс України: № 2456-VI від 08.07.2010 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

²² Про управління відходами : Закон України № 2320-IX від 20.06.2022 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>

²³ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

²⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

	водовідведення), затвердження місцевих планів дій для сталого енергетичного та екологічного розвитку (ПДСЕР)	Закон України «Про засади державної регіональної політики» ²⁵ , Європейська хартія місцевого самоврядування ²⁶ , Закон України «Про управління відходами» ²⁷	прифронтовими/деокупованими зонами	переміщених осіб, очищення територій від наслідків бойових дій	екологічного розвитку територіальних громад; ширше використовувати систему екологічного аудиту діяльності суб'єктів господарювання що діють на території громад ; інтегрувати дані з СЕО та ОВД у прийняття рішень
Виконавчі комітети рад	Контроль за дотриманням вимог законодавства про довкілля на об'єктах місцевого підпорядкування; підготовка аналітичних матеріалів щодо екологічного стану	Закон «Про місцеве самоврядування» ²⁸ , Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» ²⁹	Забезпечення високого рівня СЕО документів щодо територіального планування розвитку громад; уникнення формальності громадських слухань з питань ОВД; розроблення містобудівної політики з урахуванням кращих світових екологічних практик.	Документування пошкодження довкілля від війни, підготовка екологічної звітності для міжнародних донорів, підтримка гуманітарного розмінування	Створити єдину цифрову систему екологічної звітності (інтегровану з платформами Міндовкілля); надати право комітетам ініціювати перевірки об'єктів підвищеної екологічної небезпеки

²⁵ Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

²⁶ Європейська хартія місцевого самоврядування : № 994_036 від 15.10.1985 р. Сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

²⁷ Про управління відходами : Закон України № 2320-IX від 20.06.2022 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>

²⁸ Про місцеве самоврядування: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁹ Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України № 2354-VIII від 20.03.2018. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

Зокрема, у табл. 3 систематизовано повноваження органів місцевого самоврядування у сфері екологічної безпеки з урахуванням впливу адміністративно-територіальної реформи, процесів децентралізації, а також специфіки воєнного та повоєнного періодів.

Аналіз демонструє, що трансформація управлінської структури на місцевому рівні супроводжується суттєвим розширенням функціоналу органів місцевого самоврядування у питаннях захисту довкілля, впровадження локальних політик сталого розвитку та реагування на екологічні виклики. Сільські, селищні та міські ради набули можливості реалізовувати комплексні програми охорони навколишнього природного середовища, здійснювати базовий моніторинг екологічного стану, а також залучати населення до прийняття рішень. Проте ефективність виконання цих функцій обмежується фрагментарністю нормативного регулювання та недостатньою інтеграцією екологічної компоненти в місцеве просторове планування.

Запропоновані заходи, такі як надання органам місцевого самоврядування права погодження детальних планів забудови з урахуванням екологічного впливу, забезпечення доступу до результатів державного екологічного моніторингу через відкриті геоінформаційні системи, а також запровадження індикаторів стану довкілля на рівні громади, лише частково передбачені чинним законодавством України, однак їх реалізація є фрагментарною та інституційно не закріпленою. Зокрема, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»³⁰ передбачає участь органів місцевого самоврядування у процесах планування забудови, однак механізми погодження детальних планів з точки зору екологічної безпеки не є обов'язковими та не мають нормативного вираження у вигляді екологічної експертизи або оцінки впливу на довкілля.

Також індикатори стану довкілля на муніципальному рівні не стандартизовані та не інтегровані у процеси прийняття рішень. У більшості випадків дані про якість повітря, ґрунтів, водних ресурсів або зелений баланс у громадах не збираються системно, що ускладнює екологічну аналітику на рівні

³⁰ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. Сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

територіальної громади. Проте ефективність виконання цих функцій обмежується фрагментарністю нормативного регулювання та недостатньою інтеграцією екологічної компоненти в місцеве просторове планування.

Крім того, забезпечення відповідності нового адміністративно-територіального устрою принципам сталого розвитку передбачає нормативно-правову консолідацію розмежування повноважень, запровадження гнучких інструментів інституційної підтримки громад, а також підвищення прозорості і підзвітності в процесах прийняття рішень. У цьому контексті важливою є розробка та імплементація методичних рекомендацій щодо інтеграції Цілей сталого розвитку на всіх рівнях планування та бюджетування. Враховуючи безпекові та післякризові виклики, сталий розвиток має розглядатися не лише як ціль, а як основоположний принцип відновлення, що передбачає посилення стійкості територіальних громад до системних ризиків та формування середовища для справедливого, інклюзивного та екологічно відповідального зростання.

Особливої гостроти набуває конфлікт між екологічними пріоритетами та цілями локального економічного зростання, коли в умовах браку стратегічного бачення на місцевому рівні перевага віддається короткотерміновим вигодам, нехтуючи довгостроковими цілями сталого розвитку й екологічної безпеки. За таких умов вкрай необхідним є перегляд нормативно-правових засад, що регламентують розподіл функцій і відповідальності між рівнями публічної влади, із метою побудови ефективної моделі багаторівневого екологічного врядування. Забезпечення реальної децентралізації в екологічній сфері передбачає не лише формальне делегування повноважень громадам, а й надання їм адекватних інституційних, фінансових і кадрових ресурсів, а також створення механізмів постійної підтримки з боку держави для реалізації екологічної політики на місцях.

Об'єднані територіальні громади стали ключовими суб'єктами управління екологічною інфраструктурою та реагування на екстремальні ситуації, включно з екологічними наслідками бойових дій. Умови воєнного стану зумовили появу

нових обов'язків, як-от очищення територій, координація гуманітарної допомоги з урахуванням екологічного впливу та підтримка переміщених осіб. Водночас існуючі прогалини у правовому регулюванні зумовлюють необхідність запровадження уніфікованих стандартів просторового та екологічного планування, а також впровадження дієвих інструментів оцінки стану довкілля на локальному рівні.

4. Територіальні відмінності екологічного стану довкілля як фактор регіональної екологічної політики

Екологічний стан території України внаслідок її природного різноманіття та економічних відмінностей неоднорідний, що зумовлює необхідність диференційованого підходу до реалізації державної екологічної політики на рівні регіонів.

Проведено оцінку, яка характеризує екологічний стан території України з виділенням низки кластерів (груп регіонів). Оцінювання здійснювалося станом на 2021 рік за чотирма групами показників: група А – Стан атмосферного повітря; група Б – Стан водних екосистем; група В – Стан екосистем суходолу; група Г – Поводження з відходами (табл. 4).

Алгоритм розрахунків базувався на визначенні індексів впливу на довкілля за групами оціночних показників, які обчислювалися як середнє арифметичне значень обраних індикаторів, та інтегруванні часткових складових в узагальнюючий індекс впливу людської діяльності на довкілля.

Розрахунки за індикаторами здійснювалися у параметрах стандартизованої шкали від 0 до 1 за формулами:

- якщо оціночний показник (індикатор) є екологічно позитивним (більше значення засвідчує кращий стан довкілля):

$$I_j = \frac{X_j - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}, \quad (1)$$

де: X_j – фактичне значення показника; $X_{\min}$ – мінімальне значення j-го показника;

$X_{\max}$ – максимальне значення j-го показника.

Таблиця 4

Оціночні показники та індикатори екологічного стану довкілля у регіонах України

Групи оціночних показників та індикаторів			
А – Стан атмосферного повітря	Б – Стан водних екосистем	В – Стан екосистем суходолу	Г – Поводження з відходами
Оціночні показники та індикатори			
<i>Індикатори:</i> 1.01. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, т/км ² ; (–)* 1.02. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, кг/особу; (–) 1.03. Викиди парникових газів (SO ₂ + NO ₂ + CO ₂ + NH ₃ + CH ₄) в атмосферне повітря від стаціонарних джерел, кг/особу; (–)	<i>Індикатори:</i> 2.01. Загальне водовідведення, м ³ /км ² ; (–) 2.02. Скидання забруднених зворотних вод, м ³ /км ² ; (–) 2.03. Скидання забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти, % від загального водовідведення; (–)	<i>Індикатори:</i> 3.01. Еродовані ґрунти обстежених земель, % від загальної площі сільськогосподарських угідь; (–) 3.02. Лісистість території, % від загальної площі; (+) 3.03. Площа земель природно-заповідного фонду, % від загальної площі. (+)	<i>Індикатори:</i> 4.01. Загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації у місцях видалення відходів, т/км ² ; (–) 4.02. Загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації у місцях видалення відходів, кг/особу; (–) 4.03. Обсяг відходів I–III класів небезпеки, накопичених протягом експлуатації у місцях видалення відходів, % від загального обсягу накопичених відходів. (–)

Примітка: *(«+») («–») – позитивний чи негативний характер індикатора

- якщо показник X_j є екологічно негативним (більше значення засвідчує гірший стан довкілля):

$$I_j = 1 - \frac{X_j - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}, \quad (2)$$

Такий підхід забезпечує єдину спрямованість змін показників: кращі значення наближаються до 1, гірші – до 0.

Отримані значення індексів наведені у табл. 5. Їх картографічне втілення відображене на рис. 1.

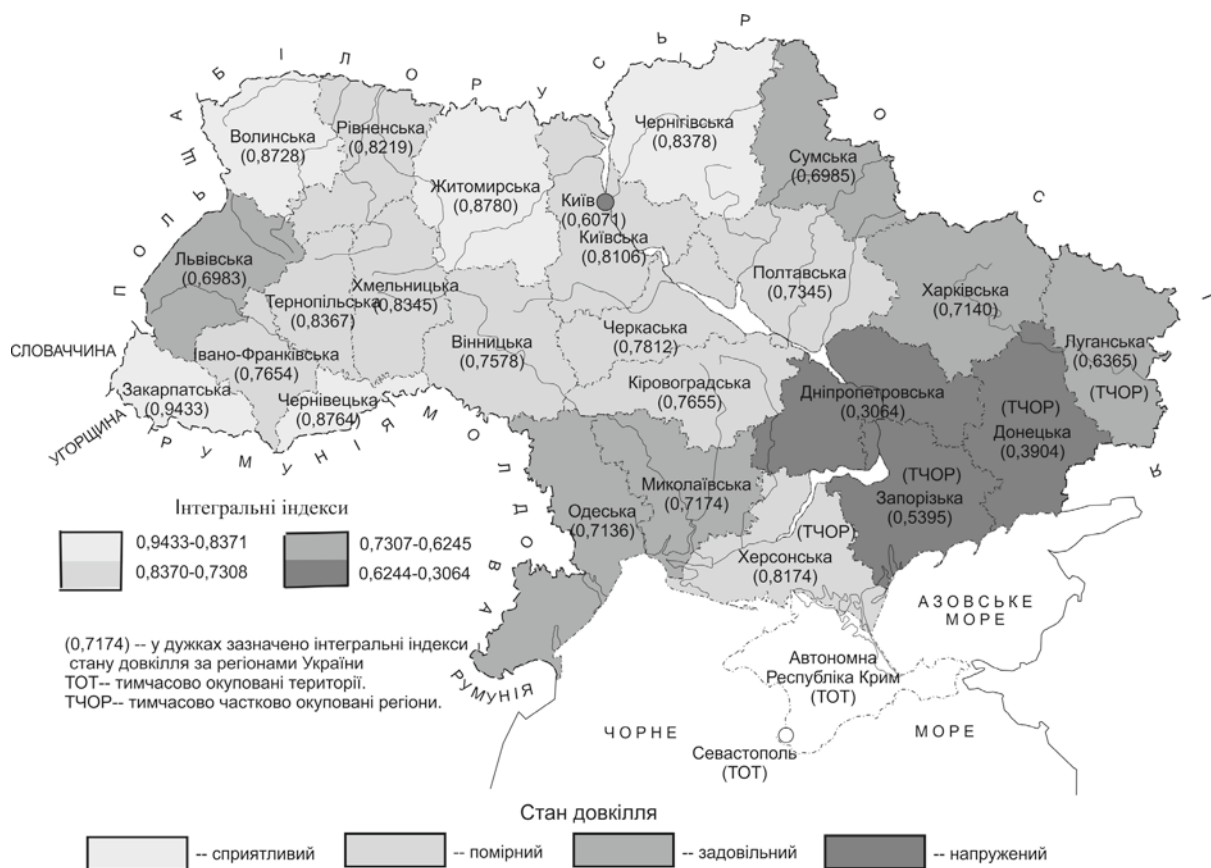


Рис. 1. Стан довкілля за інтегральними індексами у межах регіонів України

Аналіз отриманих результатів показує градацію екологічного стану території регіонів. Серед них виділено регіони зі сприятливим для життєдіяльності людини екологічним станом – Закарпатська (інтегральний індекс 0,9433), Житомирська (0,8780), Чернівецька (0,8764), Волинська (0,8728) та Чернігівська (0,8378) області.

Стан помірного негативного впливу на довкілля відзначається у Тернопільській (0,8367), Хмельницькій (0,8345), Рівненській (0,8219), Херсонській (0,8174), Київській (0,8106), Черкаській (0,7812), Кіровоградській (0,7655), Івано-Франківській (0,7654), Вінницькій (0,7578) та Полтавській (0,7345) областях.

Задовільним оцінено екологічний стан території у Миколаївській (0,7174), Харківській (0,7140), Одеській (0,7136), Сумській (0,6985), Львівській (0,6983) та Луганській (0,6365) областях.

Таблиця 5

Оцінка стану довкілля за регіонами України (станом на 2021 р.)

Регіони	Група А – Стан атмосферного повітря								Група Б – Стан водних екосистем							
	Показник 1 – Вплив на атмосферне повітря*								Показник 2 – Вплив на водні екосистеми*							
	Індикатор 1.01		Індикатор 1.02		Індикатор 1.03		Зведені індекси за показ- ником 1	Рей- тинг	Індикатор 2.01		Індикатор 2.02		Індикатор 2.03		Зведені індекси за показ- ником 2	Рей- тинг
	Фз.	Інд.	Фз.	Інд.	Фз.	Інд.			Фз.	Інд.	Фз.	Інд.	Фз.	Інд.		
Україна	3,9	0,8937	53,6	0,7140	2663,3	0,6741	0,7606	-	0,8669	0,8103	858,3	0,8477	9,8	0,8934	0,8505	-
АР Крим	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Вінницька	3,0	0,9195	50,9	0,7289	2829,4	0,6525	0,7670	20	2113,8	0,9803	37,7	1,0000	1,8	0,9836	0,9880	1
Волинська	0,3	0,9971	4,9	0,9839	452,5	0,9615	0,9808	3	1439,6	0,9975	49,6	0,9970	3,4	0,9662	0,9869	2
Дніпропетровська	16,7	0,5259	169,2	0,0732	6588,5	0,1638	0,2543	24	18732,6	0,5555	4009,6	0,0000	21,4	0,7697	0,4417	23
Донецька	28,3	0,1925	182,4	0,0000	5539,6	0,3002	0,1642	25	40464,6	0,0000	2866,1	0,2879	7,1	0,9258	0,4046	24
Житомирська	0,4	0,9943	9,8	0,9568	607,7	0,9414	0,9642	5	2045,1	0,9820	67,1	0,9926	3,3	0,9673	0,9806	4
Закарпатська	0,3	0,9971	2,6	0,9967	156,7	1,0000	0,9979	2	2979,7	0,9581	235,2	0,9503	7,9	0,9170	0,9418	11
Запорізька	5,7	0,8420	92,7	0,4972	7848,3	0,0000	0,4464	22	31416,7	0,2313	441,5	0,8983	1,4	0,9880	0,7059	20
Івано-Франківська	10,1	0,7155	102,9	0,4407	7598,7	0,0325	0,3962	23	4308,2	0,9242	71,8	0,9914	1,7	0,9847	0,9668	7
Київська	2,4	0,9368	37,3	0,8043	2088,7	0,7488	0,8299	17	21265,2	0,4907	71,1	0,9916	0,3	1,0000	0,8274	17
Кіровоградська	0,4	0,9943	11,5	0,9473	931,9	0,8992	0,9469	7	1342,1	1,0000	162,7	0,9685	12,1	0,8712	0,9466	10
Луганська	1,3	0,9684	16,7	0,9185	964,2	0,8950	0,9273	9	1386,7	0,9989	1274,2	0,6887	91,9	0,0000	0,5625	21
Львівська	3,5	0,9052	30,3	0,8431	1222,8	0,8614	0,8699	16	7558,1	0,8411	2061,3	0,4905	74,5	0,1900	0,5072	22
Миколаївська	0,5	0,9914	10,1	0,9551	1895,0	0,7739	0,9068	12	2969,3	0,9584	854,2	0,7944	28,8	0,6889	0,8139	18
Одеська	1,3	0,9684	18,0	0,9113	685,0	0,9313	0,9370	8	4682,7	0,9146	750,4	0,8206	16,0	0,8286	0,8546	15
Полтавська	1,6	0,9598	33,2	0,8271	1178,3	0,8672	0,8847	15	2678,3	0,9659	69,6	0,9920	2,6	0,9749	0,9776	6
Рівненська	0,5	0,9914	8,8	0,9623	1810,1	0,7850	0,9129	11	2842,8	0,9616	748,1	0,8211	26,3	0,7162	0,8330	16
Сумська	0,9	0,9799	19,7	0,9019	1242,0	0,8589	0,9136	10	1888,2	0,9860	839,2	0,7982	44,4	0,5186	0,7676	19
Тернопільська	0,7	0,9856	9,2	0,9601	480,4	0,9579	0,9679	4	2242,5	0,9770	144,7	0,9731	6,5	0,9323	0,9608	8
Харківська	3,0	0,9195	35,6	0,8138	2996,8	0,6308	0,7880	19	9930,6	0,7805	413,8	0,9053	4,2	0,9574	0,8811	14
Херсонська	0,6	0,9885	17,4	0,9146	339,8	0,9762	0,9598	6	2073,0	0,9813	70,3	0,9918	3,4	0,9662	0,9798	5
Хмельницька	0,9	0,9799	14,6	0,9302	1857,9	0,7788	0,8963	14	2181,4	0,9786	48,5	0,9973	2,2	0,9793	0,9851	3
Черкаська	2,5	0,9339	43,4	0,7705	2073,9	0,7507	0,8184	18	3777,0	0,9378	143,4	0,9734	3,8	0,9618	0,9577	9
Чернівецька	0,2	1,0000	2,0	1,0000	157,2	0,9999	0,9999	1	5064,2	0,9049	247,0	0,9473	4,9	0,9498	0,9340	12
Чернігівська	0,7	0,9856	21,2	0,8936	1425,9	0,8350	0,9047	13	2350,9	0,9742	344,8	0,9227	14,7	0,8428	0,9132	13
Київ	35,0	0,0000	8,6	0,9634	1575,1	0,8156	0,5930	21	76550,2	0,0000	19138,8	0,0000	2,5	0,9760	0,3253	25
Севастополь	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Мак. Значення	35,0	-	182,4	-	7848,3	-	-	-	40464,6 76550,2	-	4009,6 19138,8	-	91,9	-	-	-
Мін. Значення	0,2	-	2,0	-	156,7	-	-	-	1342,1	-	37,7	-	0,3	-	-	-

Продовження таблиці 5

Оцінка стану довкілля за регіонами України (станом на 2021 р.)

Регіони	Група В – Стан екосистем суходолу								Група Г – Поводження з відходами								Інтегра- льні індекси за показ- никами 1; 2; 3; 4	Рей- тинг
	Показник 3 – Вплив на екосистеми суходолу								Показник 4 – Вплив на довкілля									
	Індикатор 3.01**		Індикатор 3.02***		Індикатор 3.03***		Зведені індекси за показ- ником 3	Рей- тинг	Індикатор 4.01****		Індикатор 4.02****		Індикатор 4.03****		Зведені індекси за показ- ником 4	Рей- тинг		
	Фз.	Інд.	Фз.	Інд.	Фз.	Інд.			Фз.	Інд.	Фз.	Інд.	Фз.	Інд.				
Україна	38,4	0,5793	15,9	0,2558	6,8	0,1967	0,3439	-	27115,9	0,9238	374457	0,8959	0,078	0,9883	0,9360	-	0,7228	-
АР Крим	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Вінницька	34,1	0,6317	13,1	0,1971	2,27	0,0000	0,2763	17	165,5	0,9997	2852	0,9994	0,000	1,0000	0,9997	2-3	0,7578	14
Волинська	34,5	0,6268	31,0	0,5723	10,93	0,3760	0,5250	9	366,6	0,9991	7173	0,9982	0,014	0,9979	0,9984	11	0,8728	4
Дніпропетровська	43,9	0,5122	5,6	0,0398	3,12	0,0369	0,1963	19	355404,0	0,0000	3591117	0,0000	0,002	0,9997	0,3332	25	0,3064	25
Донецька	85,9	0,0000	6,9	0,0671	3,78	0,0656	0,0442	25	30175,2	0,9152	194399	0,9460	0,102	0,9847	0,9486	18	0,3904	24
Житомирська	5,8	0,9768	33,6	0,6268	4,64	0,1026	0,5687	6	189,0	0,9996	4691	0,9989	0,021	0,9969	0,9985	10	0,8780	2
Закарпатська	8,7	0,9415	51,4	1,0000	15,16	0,5597	0,8337	1	190,6	0,9996	1942	0,9996	0,000	1,0000	0,9997	2-3	0,9433	1
Запорізька	53,9	0,3902	3,7	0,0000	5,08	0,1220	0,1707	21	9982,2	0,9720	161808	0,9551	2,823	0,5778	0,8350	22	0,5395	23
Івано-Франківська	21,2	0,7890	41,0	0,7820	15,97	0,5949	0,7220	2	484,3	0,9988	4942	0,9988	0,454	0,9321	0,9766	17	0,7654	13
Київська	9,5	0,9317	22,6	0,3962	10,40	0,4516	0,5932	4	3399,2	0,9906	53303	0,9853	0,001	0,9999	0,9919	13	0,8106	10
Кіровоградська	54,0	0,3890	6,7	0,0629	4,08	0,0786	0,1768	20	189,2	0,9996	5020	0,9987	0,157	0,9765	0,9916	14	0,7655	12
Луганська	71,8	0,1719	11,0	0,1530	3,49	0,0530	0,1260	23	2131,0	0,9941	26705	0,9927	1,312	0,8038	0,9302	20	0,6365	21
Львівська	41,4	0,5427	28,5	0,5199	8,15	0,2553	0,4393	12	12944,0	0,9637	112810	0,9687	0,011	0,9984	0,9769	16	0,6983	20
Миколаївська	48,0	0,4622	4,0	0,0063	3,14	0,0378	0,1688	22	2380,7	0,9934	52534	0,9855	0,255	0,9619	0,9803	15	0,7174	16
Одеська	46,8	0,0378	6,1	0,0503	4,63	0,1025	0,0635	24	390,5	0,9990	5483	0,9986	0,000	1,0000	0,9992	5-6	0,7136	18
Полтавська	23,8	0,7573	8,6	0,1027	4,97	0,1172	0,3257	16	86958,8	0,7554	1812687	0,4953	0,001	0,9999	0,7502	23	0,7345	15
Рівненська	34,6	0,6256	36,4	0,6855	9,95	0,3335	0,5482	7	1251,8	0,9965	21813	0,9941	0,064	0,9904	0,9937	12	0,8219	8
Сумська	17,9	0,8293	17,8	0,2956	7,49	0,2267	0,4505	11	1506,8	0,9959	33851	0,9907	6,687	0,0000	0,6622	24	0,6985	19
Тернопільська	23,2	0,7646	13,3	0,2013	8,92	0,2888	0,4182	13	44,2	1,0000	591	1,0000	0,000	1,0000	1,0000	1	0,8367	6
Харківська	41,2	0,5451	12,0	0,1740	2,38	0,0048	0,2413	18	344,8	0,9992	4094	0,9990	1,077	0,8389	0,9457	19	0,7140	17
Херсонська	34,8	0,6232	4,1	0,0084	11,22	0,3886	0,3401	15	49,5	1,0000	1377	0,9998	0,199	0,9702	0,9900	8	0,8174	9
Хмельницька	40,1	0,5585	12,8	0,2545	15,18	0,5606	0,4579	10	459,6	0,9988	7589	0,9980	0,000	1,0000	0,9989	9	0,8345	7
Черкаська	22,5	0,7732	15,1	0,2390	3,10	0,0360	0,3494	14	358,8	0,9991	6332	0,9984	0,000	1,0000	0,9992	5-6	0,7812	11
Чернівецька	26,4	0,7256	29,2	0,5346	12,80	0,4572	0,5725	5	440,5	0,9989	3967	0,9991	0,000	1,0000	0,9993	4	0,8764	3
Чернігівська	3,9	1,0000	20,9	0,3606	7,86	0,2427	0,5344	8	285,7	0,9993	9263	0,9976	0,000	1,0000	0,9990	7	0,8378	5
Київ*****	-	-	41,8	0,7987	25,30	1,0000	0,5996	3	91757,8	0,7419	25874	0,9930	0,019	0,9972	0,9107	21	0,6071	22
Севастополь	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Мак. значення	85,9	-	51,4	-	25,30	-	-	-	355404,0	-	3591117	-	6,687	-	-	-	-	-
Мін. значення	3,9	-	3,7	-	2,27	-	-	-	44,2	-	591	-	0,0000	-	-	-	-	-

Напруженим екологічним станом зі значним негативним впливом на природне довкілля характеризувалися на період оцінки м. Київ (0,6070), Запорізька (0,5395), Донецька (0,3904) та Дніпропетровська (0,3064) області.

Зазначимо, що повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну спричинило виникнення низки нових екологічних проблем загальнодержавного та регіонального прояву, які роблять ще більш контрастною екологічну ситуацію на території держави. Вона має знаходити відображення у завданнях регіональної екологічної політики, шляхах та інструментах її реалізації.

5. Фінансове забезпечення регіональної екологічної політики

Фінансове забезпечення загалом можна розглядати як систему заходів щодо задоволення потреб у фінансових ресурсах тих чи інших суб'єктів господарювання, видів діяльності (галузей), адміністративно-територіальних одиниць, галузевих і територіальних програм розвитку тощо. У контексті регіональної екологічної політики варто говорити про систему формування (залучення, концентрації) та використання фінансових ресурсів задля досягнення її цілей з низки джерел:

- спеціальні фонди охорони навколишнього природного середовища обласних бюджетів;
- кошти загального фонду обласних бюджетів, що виділяються на фінансування природоохоронних завдань (заходів) регіонального значення;
- спеціальні фонди охорони навколишнього природного середовища бюджетів територіальних громад (в частині участі у фінансуванні природоохоронних завдань (заходів) регіонального значення);
- цільові трансферти і субвенції з державного бюджету;
- кошти суб'єктів господарювання (в частині участі у фінансуванні природоохоронних завдань (заходів) регіонального значення);

- гранти, кошти міжнародної технічної допомоги та інші зовнішні джерела;
- фонди ЄС (у разі прийняття України до Європейського Союзу);
- інші джерела.

Слід зазначити вагоме місце коштів суб'єктів господарювання у фінансуванні природоохоронних заходів. Зокрема, за період з 2008 р. по 2017 р. у загальному обсязі капітальних інвестицій на охорону навколишнього природного середовища в Україні власні кошти підприємств та організацій становили 49,9%. У 2020 р. частка власних коштів підприємств, організацій, установ в загальному обсязі капітальних інвестицій на охорону навколишнього природного середовища перевищувала 84% (11,1 млрд грн.)³¹.

Бюджетні кошти, призначені для природоохоронних цілей, акумулюються у державному та місцевих фондах охорони навколишнього природного середовища. Їх джерелом в основному є екологічний податок. У державах-членах ЄС надходження екологічного податку в середньому сягають 2,4% від показника ВВП, а у складі загальних податкових надходжень становлять понад 6%. Інша ситуація в Україні, де навіть у довоєнний період надходження екологічного податку не перевищували 1% загальної суми податкових надходжень (табл. 6).

З огляду на необхідність вирішення екологічних завдань, що постануть перед Україною у повоєнному періоді та враховуючи вимоги ЄС до держав-кандидатів, без значного збільшення обсягів фінансового забезпечення їх реалізації з усіх джерел та на усіх рівнях обійтися неможливо. Зокрема, збільшення потребуватимуть витрати місцевих бюджетів на охорону навколишнього природного середовища. У період до 2022 р. тільки в Донецькій, Запорізькій, Івано-Франківській та Луганській обл. вони були більшими 1%, а у 2023-2024 рр. в регіонах України не перевищували 0,5% (табл. 7).

³¹ Довкілля України 2022: статистичний збірник. Київ, Державна служба статистики України, 2023. С. 129-130.

Таблиця 6

Екологічне оподаткування в системі основних економічних показників України

Показники	2011 р.	2016 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
ВВП (номінальний), млн грн	1316600	2383182	5459574	5191028	6537825	н.д.*
Податкові надходження, всього, млн грн	334691	650782	1453804	1343225	1638085	2088284
Податкові надходження до державного бюджету, млн грн	261605	503879	1107091	949764	1203544	1647190
Податкові надходження до місцевих бюджетів, млн грн	73087	146902	346713	393460	434541	441094
Надходження екологічного податку, всього**, млн грн	2706	4999	5990	4898***	4966***	5388***
Надходження екологічного податку до державного бюджету**, млн грн	1214	1623	3916	3322	3668	3917
Надходження екологічного податку до місцевих бюджетів**, млн грн	1492	3377	2074	1575	1298	1471
Надходження екологічного податку (всього) у відношенні до ВВП, %	0,21	0,21	0,11	0,09	0,08	-
Надходження екологічного податку (всього) у відношенні до загальної суми податкових надходжень, %	0,81	0,77	0,41	0,36	0,30	0,18
Надходження екологічного податку до державного бюджету у % до загальної суми податкових надходжень до державного бюджету	0,46	0,32	0,35	0,35	0,30	0,24
Надходження екологічного податку до місцевих бюджетів у % до загальної суми податкових надходжень до місцевих бюджетів	2,04	2,30	0,60	0,40	0,30	0,33
Розподіл надходжень екологічного податку між Державним та місцевими бюджетами, %/%****	30/70	20/80	45/55	45/55	45/55	45/55

Джерело: складено за даними³²

Примітки:

* н.д. – немає даних;

**разом зі зборами за забруднення навколишнього середовища;

***з 1 січня 2022 р. по 31 грудня року, в якому буде припинено чи скасовано воєнний стан, передбачене не нарахування екологічного податку на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, та на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями РФ³³

****крім податку за утворення радіоактивних відходів, а також за їх тимчасове зберігання, що у повному обсязі спрямовується до Державного бюджету України; з 2019 року до державного бюджету у повному обсязі спрямовується також податок за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами.

³² Open Budget - Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

³³ Закон України № 2142-IX Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>

Таблиця 7

**Витрати на охорону навколишнього природного середовища у видатках
місцевих бюджетів, відсотків***

Регіони	2019 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2024 р.
АР Крим	...	...	...	...	...	...
Вінницька обл.	0,5	0,2	0,5	0,2	0,2	0,1
Волинська обл.	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Дніпропетровська обл.	0,8	1,0	0,7	0,1	0,4	н.д.
Донецька обл.	2,1	2,2	1,8	0,4	0,5	0,2
Житомирська обл.	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Закарпатська обл.	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Запорізька обл.	1,2	0,8	0,7	0,1	0,2	0,1
Івано-Франківська обл.	1,2	1,0	0,8	0,2	0,4	0,1
Київська обл.	0,6	0,6	0,3	0,2	0,2	н.д.
Кіровоградська обл.	0,5	0,3	0,5	0,1	0,3	0,2
Луганська обл.	1,2	1,6	0,4	0,0	0,0	0,0
Львівська обл.	0,4	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2
Миколаївська обл.	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2
Одеська обл.	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
Полтавська обл.	0,5	0,4	0,6	0,3	0,2	0,2
Рівненська обл.	0,2	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1
Сумська обл.	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
Тернопільська обл.	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Харківська обл.	0,2	0,4	0,3	0,0	0,1	0,1
Херсонська обл.	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Хмельницька обл.	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
Черкаська обл.	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Чернівецька обл.	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Чернігівська обл.	0,3	0,4	н.д.	0,2	0,2	0,1
м. Київ	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
м. Севастополь	...	...	...	...	...	...
Україна	0,6	0,5	0,4	0,1	0,2	0,1

Джерело: складено за даними³⁴

Примітки: * без тимчасово окупованих територій

У найбільш капіталомістких сферах природоохоронної діяльності – очищення зворотних вод, поводження з відходами та захист і реабілітація ґрунту, підземних і поверхневих вод, на які у 2020 р. припадало 53,1% усього обсягу цього виду капітальних вкладень, інвестиційні можливості суб'єктів господарювання, переважна більшість яких відноситься до комунального й державного сектору економіки, вкрай обмежені. Це потребуватиме збільшення фінансування з бюджетних джерел, що, у свою чергу, вимагатиме зростання екологічного податку. Причому тільки здійснюване підвищення ставок податку

³⁴ Open Budget - Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю проблеми не вирішить, оскільки відповідні надходження передбачено акумулювати в Державному фонді декарбонізації та енергоефективної трансформації з цільовим використанням для реалізації програм енергоефективності і зменшення викидів вуглецю. З цим фондом буде пов'язана і запроваджувана в Україні система торгівлі викидами парникових газів, актуальність якої загострює запровадження Європейським Союзом з 2026 р. механізму регулювання викидів вуглецю на кордоні СВМ (Carbon Border Adjustment Mechanism).

Таким чином, збільшення надходжень екологічного податку для вирішення завдань екологічної політики на усіх рівнях у повоєнному періоді буде гостро необхідним. Стратегічним завданням при цьому вбачаємо поглиблення екологічних акцентів у вітчизняній системі оподаткування, підвищення частки екологічних податків у загальних податкових надходженнях до рівня держав-членів ЄС.

Для прикладу, загальна сума надходжень екологічного податку в Україні у рік перед широкомасштабним вторгненням на її територію становила 220 млн дол. США (0,11% від показника ВВП), а у Польщі 16735 млн євро³⁵, або 18931 млн дол. США (2,88% від показника ВВП). Такий диспаритет проявляє себе не тільки в обмежених можливостях формування державного, обласних і місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, а й свідчить про вкрай низьку функцію екологічного податку як стимулятора переходу до природоохоронних технологій виробничої діяльності в Україні. Зміна становища можлива через екологічну трансформацію системи оподаткування: поетапне збільшення надходжень екологічного податку з їх доведенням до 2% від показника ВВП шляхом підвищення діючих ставок екологічного податку, включення до його складу паливних і транспортних податків. Для уникнення зростання загального податкового тиску на суб'єктів господарювання внаслідок значного збільшення екологічного податку доцільним є зменшення у

³⁵ Environmental tax revenues. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_AC_TAX__custom_4559839/default/table

відповідному розмірі оподаткування результатів їхньої економічної діяльності, зокрема прибутку.

Важливим завданням вбачаємо також перерозподіл надходжень екологічного податку з концентрацією фінансових ресурсів для вирішення проблем поліпшення стану навколишнього природного середовища регіонів з напруженим екологічним станом та територій, найбільш постраждалих внаслідок воєнних дій. Для цих цілей вкрай необхідним буде також залучення коштів міжнародних донорів.

6. Дозвільні та регламентуючі інструменти регіональної екологічної політики

Дозвільні та регламентуючі інструменти є вкрай важливими у здійсненні екологічної політики на усіх рівнях, оскільки дають можливість обумовлювати екологічні параметри діяльності суб'єктів господарювання ще до її початку та коригувати у наступні періоди.

Дозвільні інструменти передбачають видачу дозволів, ліцензій, погоджень органами влади юридичним або фізичним особам для здійснення господарської діяльності, яка впливає на довкілля. До основних дозвільних інструментів належать дозволи на викиди та скиди забруднюючих речовин, дозволи на спеціальне використання водних ресурсів, ліцензії на поводження з відходами, інтегрований довкіллевий дозвіл, оцінка впливу на довкілля (ОВД), стратегічна екологічна оцінка (СЕО).

Процеси надання та використання дозволів на викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами регулюються законодавчими й нормативними актами, зокрема законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря». Дозволи видаються територіальними підрозділами Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, і є обов'язками для стаціонарних джерел викидів. У дозволах вказується перелік речовин, які можуть викидатися, допустимі обсяги та методи контролю викидів.

Дозволи на спеціальне використання водних ресурсів надають право на використання підземних або поверхневих вод, а також скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти. Основою їх застосування є згаданий вище Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також Водний кодекс України. Дозволи видаються місцевими органами Державного агентства водних ресурсів. Вони охоплюють такі питання як обсяги використовуваних водних ресурсів з поверхневих та підземних джерел; скидання стічних вод; умови використання водних ресурсів та їх облік.

Одержання ліцензій на поводження з небезпечними відходами регулюється такими основними документами як Закон України «Про відходи», Постановою Кабінету Міністрів України № 1278 «Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з управління небезпечними відходами». Ліцензії видаються Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів. Охоплюють питання транспортування, зберігання та утилізації відходів I–III класу небезпеки та регламентують ключові вимоги щодо транспортних засобів, обладнання та персоналу.

З другої половини 2025 року зі вступом в дію Закону України «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» запроваджується такий дозвільний інструмент як інтегрований дозвіл (ІДД), який надає право на експлуатацію установок для визначених законом видів діяльності. Законом регламентовано значний перелік видів діяльності провадження яких вимагає отримання ІДД. В основі прийнятого закону лежить, зокрема, Директива Європейського парламенту і Ради 2010/5/ЄС від 24 листопада 2010 р. щодо промислових викидів, котра містить інтегрований підхід до запобігання та контролю забруднення.

Важливим дозвільним, і, водночас, регулятивним інструментом є оцінка впливу на довкілля (ОВД), яка здійснюється на підставі ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля». Реалізується через єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля. Передбачає підготовку звіту про вплив на довкілля, публічні обговорення, та одержання висновку уповноваженого органу щодо

відповідності, що фактично є формою дозволу на здійснення певних видів діяльності. Законом визначено перелік видів діяльності, які передбачають обов'язкове проведення процедури ОВД.

Доцільно у якості дозвільного інструменту розглядати також екологічний паспорт. Екологічний паспорт підприємства за своєю суттю не є дозвільним актом і не обов'язковий для усіх суб'єктів господарювання, водночас він служить інформаційною основою для отримання інших дозвільних інструментів. Екологічний паспорт використовується для моніторингу екологічного стану та містить, зокрема, дані про ресурси, споживання, викиди, утворення відходів тощо.

Також в Україні наразі відсутня система екологічної паспортизації міст як інструменту моніторингу та управління міським довкіллям. На відміну від практики країн ЄС, де існують інтегровані міські екологічні профілі (City Environmental Profiles) з регулярним оновленням даних щодо якості повітря, стану зелених насаджень, шумового навантаження, використання води та енергії, вітчизняні органи місцевого самоврядування не зобов'язані складати подібні паспорти. Відсутність стандартизованого екологічного моніторингу на рівні міст ускладнює формування ефективної державної політики у сфері урбаністичної екологічної безпеки та обмежує можливості громад щодо впливу на екологічно чутливі рішення. У зв'язку з цим, запровадження міської екологічної паспортизації на законодавчому рівні могло б стати важливим кроком до інституалізації принципів сталого розвитку на муніципальному рівні.

Важливе регламентуюче місце у системі інтегрованого екологічного управління мають стати кліматичні бюджети. Вони спрямовуються на обґрунтоване фінансове планування заходів із пом'якшення кліматичних змін та адаптації до їхніх наслідків, однак в українському правовому полі відсутній обов'язковий механізм їх впровадження на місцевому рівні.

Кліматичні бюджети на рівні регіонів та органів місцевого самоврядування в Україні – це інструмент стратегічного планування та управління викидами парникових газів, що визначає гранично допустимі обсяги таких викидів у межах

певної адміністративно-територіальної одиниці (області, громади, міста) з метою дотримання національних та міжнародних кліматичних зобов'язань, зокрема відповідно до Паризької угоди та Європейського зеленого курсу.

Ці бюджети є частиною ширшої концепції інтеграції кліматичних цілей у фінансове планування, відомої як «кліматичне бюджетування» (*climate budgeting*), що передбачає включення оцінки кліматичного впливу до процесу формування місцевих бюджетів та програм соціально-економічного розвитку.

Регламентація впливів на довкілля у регіональному контексті ускладнюється через відсутність офіційно затверджених переліків індикаторів екологічного стану. Попри наявність окремих стратегічних документів (наприклад, «Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року», «Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року» тощо), системи комплексних, науково обґрунтованих індикаторів ефективності державної екологічної політики наразі не існує. У чинній практиці моніторинг результативності здійснюється переважно за формальними кількісними показниками (обсяг викидів, кількість перевірок, тощо), без належної оцінки впливу політики на стан довкілля чи екосистемні послуги. Європейський досвід, зокрема підходи OECD і ЄК, вимагає запровадження так званих SMART-індикаторів (*specific, measurable, achievable, relevant, time-bound*), але в українському контексті вони ще не адаптовані.

Ефективність дозвільної діяльності знижує недостатнє використання цифрових засобів. Становлення цифрової інфраструктури у сфері екологічного врядування в Україні відбувається нерівномірно та фрагментарно, попри наявність окремих електронних сервісів, які виконують важливу, але поки що обмежену функцію у забезпеченні екологічної безпеки. На сьогодні ключовим інструментом цифрової трансформації дозвільної діяльності у сфері охорони довкілля виступає ЕкоСистема Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, яка дозволяє здійснювати електронне подання документів у межах процедур оцінки впливу на довкілля (ОВД), стратегічної екологічної

оцінки (СЕО), отримання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та інших супутніх адміністративних послуг. Проте, функціональні можливості цієї платформи залишаються обмеженими: вона не охоплює повний спектр екологічних дозволів, має технічні обмеження щодо інтеграції з іншими державними реєстрами, а деякі розділи працюють у тестовому або частково функціональному режимі.

Певна цифровізація спостерігається й у межах Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Дія», через який, зокрема, реалізовано механізм подання заяв на отримання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Водночас інші важливі дозвільні процедури – такі як отримання дозволів на спеціальне водокористування, здійснення операцій у сфері поводження з відходами, використання надр – досі залишаються поза межами цієї платформи, що унеможлиблює повноцінну цифрову взаємодію суб'єктів господарювання з органами державної влади в екологічній сфері.

Недостатню регламентуючу ефективність має застосування екологічної експертизи законодавчих актів. Наразі аналіз впливу проєктів законів на довкілля не є обов'язковою або сталою частиною законодавчого процесу в Україні. Жоден нормативний акт не передбачає системної екологічної експертизи законопроєктів ані як етапу погодження Міндовкілля, ані як внутрішнього інструменту Кабінету Міністрів чи парламентських процедур. Хоча Міндовкілля може брати участь у погодженні окремих законопроєктів, це відбувається лише в разі, якщо документ прямо торкається питань охорони довкілля. При цьому немає жодного зобов'язання оцінювати екологічні наслідки будь-яких нормативно-правових актів, навіть якщо вони опосередковано впливають на стан природного середовища (наприклад, у сфері транспорту, енергетики чи промислової політики).

У низці держав ЄС функціонує практика «екологічного мейнстримінгу» (environmental mainstreaming), що передбачає системну оцінку екологічних впливів у процесі підготовки законодавчих актів і стратегій. Наприклад, у Німеччині та Франції є спеціалізовані аналітичні підрозділи в межах міністерств

або парламентських комітетів, які проводять такі оцінки. Крім того, стандарти ЄС передбачають, що будь-яка політика має бути узгоджена з принципом сталого розвитку, який включає обов'язкову оцінку екологічних наслідків.

Застосовувана в Україні практика стратегічної екологічної оцінки (СЕО) є важливим інструментом екологічного планування, однак вона не може замінити інституційний аудит і реформу Державної екологічної інспекції. Адже СЕО не охоплює питання доброчесності, цифрової звітності, прозорості перевірок та ефективного реагування на порушення. Саме тому проведення незалежного аудиту ДЕІ, запровадження GPS-контролю та єдиної платформи скарг є необхідним та обґрунтованим кроком для підвищення результативності екологічного нагляду в Україні.

Незважаючи на наявність законодавчої бази, що регламентує стратегічну екологічну оцінку як обов'язкову складову процесу планування документації державного рівня, на практиці механізми інтеграції СЕО, наприклад, у всі генеральні плани населених пунктів, залишаються неповними. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» передбачає проведення СЕО для документів державного планування, зокрема у сфері містобудування, проте низка генеральних планів продовжують затверджуватися без повноцінної екологічної оцінки або ж із формальним її проходженням. Відсутність єдиної електронної бази для відслідковування процедур СЕО та недостатній контроль з боку Міндовкілля призводять до ситуацій, коли екологічні ризики, забруднення довкілля та наслідки зміни клімату не враховуються на етапі планування міського розвитку.

Крім того, чинні державні будівельні норми (ДБН) не повною мірою відповідають сучасним викликам екологічної безпеки. Зокрема, питання захисту зелених зон, управління ландшафтами, зменшення теплового навантаження на міста, адаптації до змін клімату та запобігання природним ризикам (затоплення, зсуви, ерозія) мають уривчасте відображення у нормативній базі. Поточні норми часто орієнтовані на інфраструктурний розвиток без належного урахування

екосистемних послуг, біорізноманіття та санітарно-захисних зон, що суперечить принципам сталого урбаністичного планування.

На регіональному рівні більшість дозвільних інструментів впроваджуються через територіальні підрозділи центральних органів влади, таких як Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України. Можливість застосування дозвільних інструментів реалізується через онлайн-платформу «ЕкоСистема», котра містить актуальну інформацію щодо стану довкілля, а також єдиний реєстр з ОВД. Органи місцевого самоврядування, які беруть участь в реалізації екологічної політики, безпосередньо не забезпечують застосування дозвільних інструментів, але можуть впливати на реалізацію екологічної політики через участь у громадських слуханнях, зокрема стосовно ОВД, плануванні та координації, наприклад, щодо розміщення полігонів ТПВ тощо.

Цільову екологічну ефективність системи дозвільних і регламентуючих інструментів могло б підвищити:

1. Застосування адаптивної нормативної бази з урахуванням регіональних особливостей кожного регіону. Розробка модульних нормативів, які враховують чутливість території, потужність джерела впливу, розташування об'єкта, дозволить відобразити специфіку кожної території – від більш жорстких екологічних вимог у регіонах з вищим рівнем негативного впливу на довкілля до м'якших (ліберальніших) умов для регіонів з меншим рівнем негативного впливу.

2. Інтеграція сучасних методів та технологій моніторингу в систему дозволів, яка передбачає залучення сучасних технічних засобів, таких як сенсори, супутникові дані (з дотриманням безпекових заходів на період дії воєнного стану) для забезпечення постійного екологічного моніторингу. Дані, отримані в режимі реального часу допоможуть оперативно виявляти порушення умов виданих дозволів та впроваджувати коригуючі заходи.

3. Запровадження ефективної системи стимулювання та рейтингової оцінки суб'єктів господарювання. Створення рейтингової системи в якій суб'єкти господарювання та джерела забруднення оцінюються за дотриманням ними екологічних норм, може стати додатковим стимулом для удосконалення господарської діяльності та запровадження «екологічно чистих» технологій. В рамках рейтингової системи за дотримання екологічних нормативів та покращення діяльності, суб'єкти господарювання можуть одержувати пільги, а щодо суб'єктів, які їх порушують, – застосуватися відповідні штрафні санкції.

4. Застосування гнучкої системи диференційованих штрафних санкцій із можливістю коригування їх величини залежно від масштабу негативного впливу на довкілля та оперативності коригуючих дій, які здійснюються суб'єктами господарювання. За успішне впровадження заходів із мінімізації негативного впливу на довкілля доцільно застосовувати додаткові субсидії, пільги.

5. Створення регіональних експертних центрів за участі представників науково-дослідних установ, громадських профільних організацій, які б забезпечували моніторинг та оцінку виконання екологічних норм. Такі установи зможуть контролювати екологічну ситуацію, реагувати на її зміни та координувати дії між державними органами та місцевими громадами, а також сприяти впровадженню інноваційних рішень у сфері охорони довкілля.

Практична реалізація дозвільних і регламентуючих інструментів вимагатиме інтегрованого підходу, який охоплює подальшу цифровізацію адміністративних процесів, модернізацію законодавчої бази, використання сучасних технологій моніторингу та активну участь громадськості. Очікується, що поступове впровадження пілотних проєктів щодо удосконалення системи інструментів екологічної політики, постійний аналіз їх результатів та адаптація до специфіки регіонів дозволять створити динамічну і гнучку систему, здатну ефективно вирішувати сучасні екологічні проблеми України.

7. Інформаційне забезпечення та моніторинг в системі регіональної екологічної політики

Процеси прийняття рішень, пов'язаних з навколишнім природним середовищем, потребують належного інформаційного забезпечення – своєчасного, достовірного та повного надання екологічної інформації усім суб'єктам процесів формування та реалізації регіональної екологічної політики.

У зв'язку із запровадженням в Україні воєнного стану було призупинено доступ до низки елементів системи еколого-інформаційного забезпечення й екологічного моніторингу. Водночас і у довоєнний період в ній спостерігалися проблеми, що потребували вирішення. Серед них зазначимо недоліки відомчого підходу та дублювання функцій; відмінності вітчизняної системи екологічного інформування й моніторингу та аналогічних систем інших країн, зокрема держав-членів ЄС; недостатня доступність і прозорість екологічної інформації; відсутність систем оперативного інформування про виникнення природних і техногенних надзвичайних ситуацій, загрозливих життю та здоров'ю населення (за виключенням поодиноких систем попередження паводкового ризику) тощо. Наявність таких проблем потребувало вдосконалення державної системи екологічного інформування та моніторингу.

У загальному розумінні інформаційне забезпечення – це система показників та засобів їх опису й доведення до користувачів. Процес еколо-інформаційного забезпечення включає кілька етапів (рис. 2).

Основні складові системи еколого-інформаційного забезпечення були визначені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища»³⁶. Недоліки, які проявили себе у процесі функціонування системи, зумовили потребу її реформування, що викликало прийняття Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері

³⁶ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

довкілля», однак цей Закон набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану³⁷. Введення в дію Закону сприятиме розв'язанню проблем інформаційно-екологічного забезпечення регіональної екологічної політики, оскільки передбачає доповнення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» статтями, які визначають рівні державної системи моніторингу довкілля з виділенням, зокрема, регіонального рівня й режимів функціонування: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; реагування на надзвичайні екологічні ситуації; відстеження у відновлювальний (реабілітаційний) період.

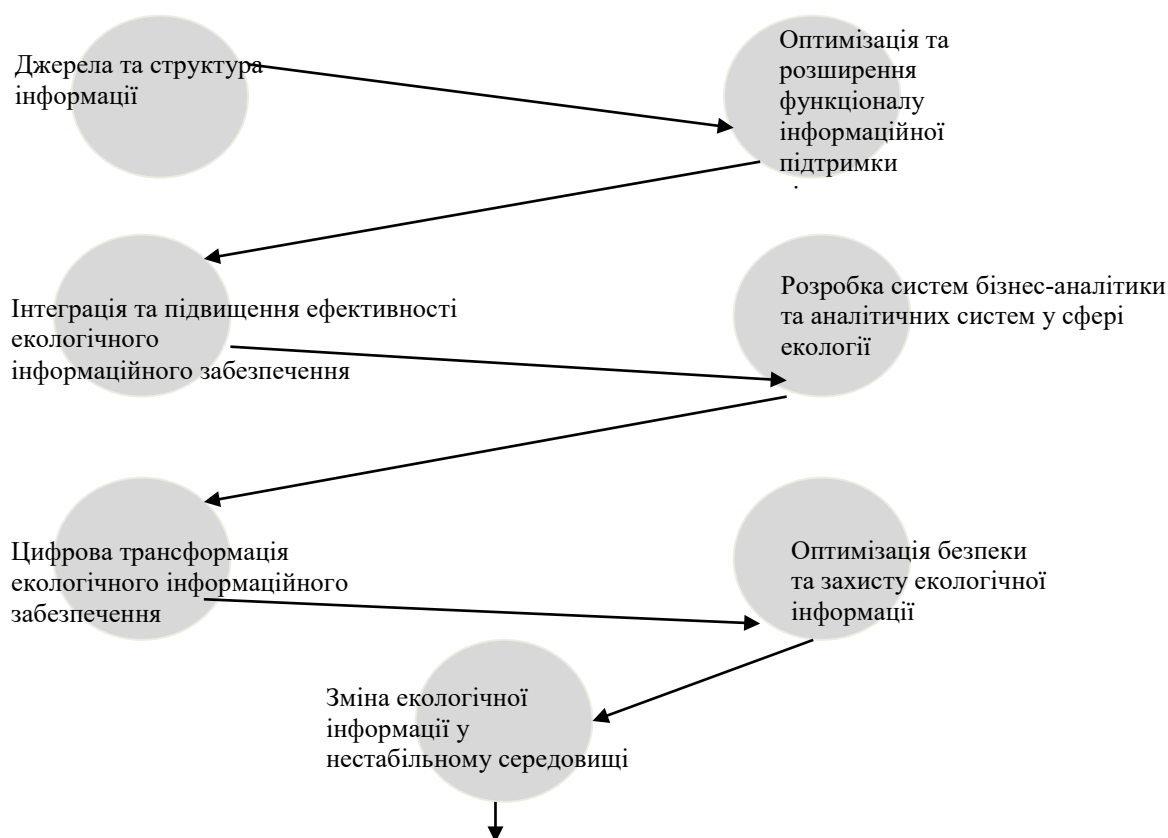


Рис. 2. Схема еколого-інформаційного забезпечення

³⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля: Закон України від 20 березня 2023 року № 2973-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20/print>

Також розширено зміст екологічної інформації, зазначено механізми доступності до неї. Інформацією про стан довкілля (екологічною інформацією) Закон визначає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

- а) стан довкілля або його складових (атмосферне повітря, води, ґрунти, прибережні захисні смуги, природні ландшафти і природні території та об'єкти, у тому числі водно-болотні угіддя, ліси, рослинний та тваринний світ, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та їх взаємодію із складовими довкілля);
- б) фактори, які впливають або можуть вплинути на стан довкілля або його складових, зазначених вище у пункті "а", – викиди, інші потрапляння забруднювачів у довкілля, речовини, енергія, шум, вібрація, іонізуюче та неіонізуюче випромінювання, відходи (включаючи радіоактивні);
- в) заходи (включаючи адміністративні), державну політику, законодавство, документи державного планування, плани, програми, міжнародні договори України у сфері довкілля, видів діяльності, що впливають або можуть вплинути на стан довкілля або його складових чи факторів, зазначених у пунктах "а" та "б", а також заходи або діяльність, спрямовані на їх охорону;
- г) звіти про виконання екологічного законодавства;
- г) витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, використаний у рамках заходів та діяльності, передбачених пунктом "в";
- д) стан здоров'я та безпеки людей, у тому числі безпечність харчового ланцюга, умови життя людини, стан об'єктів культурної спадщини і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля, зазначених у пункті "а", або будь-які фактори і заходи, зазначені у пунктах "б" і "в", які впливають або можуть вплинути через відповідні складові.

Також зазначено, що інформація про стан довкілля (екологічна інформація) не відноситься до інформації з обмеженим доступом. Її основними джерелами вказано дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на це органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Такі законодавчі зміни сприятимуть формуванню еколого-інформаційної системи, що забезпечуватиме потреби розроблення основ та інструментів реалізації регіональної екологічної політики.

Однак зазначимо, що у процесі підготовки до реалізації положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» слід врахувати деякі проблемні моменти. Зокрема:

1. Система статистичних спостережень має якомога повніше відображати шкідливі впливи на довкілля, виключати уникнення зобов'язань щодо екологічної звітності суб'єктів господарювання. Водночас доцільно визначити обсяги викидів, скидів тощо, які є незначними, та передбачити увільнення їх емітентів від звітності.
2. Номенклатуру статистичних спостережень (показників) необхідно узгодити із запровадженою в системі Євростат для можливостей порівняльного аналізу.
3. Потребує узгодження механізм екологічного оподаткування та екологічної статистики враховуючи ареальний характер розсіювання/перенесення забруднюючих речовин на територію інших адміністративно-територіальних одиниць від джерел викидів та місць скидів.
4. Необхідно забезпечити поєднання басейнового та адміністративно-територіального принципів у статистично-інформаційному забезпеченні управління у сфері використання і охорони вод.

5. Обов'язки щодо державного екологічного контролю слід віднести до єдиного державного органу – Державної екологічної інспекції України.
6. Система еколого-інформаційного забезпечення в регіоні має відповідати принципу релевантності – відповідності інформації запиту та очікуванням користувача в конкретний момент часу.
7. Необхідно уникати відомчого підходу у вирішенні завдань екологічної оцінки та моніторингу атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, земель і ґрунтів, віднісши їх до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – та підпорядкованої йому Державної екологічної інспекції України із можливістю залучення ліцензованих екологічних лабораторій та фахівців.

Узагальнені висновки

1. Регіональна екологічна політика є важливим елементом в ієрархії складових національної екологічної політики, що потребує визначення у нормативно-правових актах її поняття, сфери застосування та завдань, які покликана вирішувати.

2. Євроінтеграційні прагнення України зумовлюють необхідність орієнтування на регіональні підходи у реалізації екологічної політики Європейського Союзу, їх інтегрування у вітчизняну регіональну екологічну політику.

3. Здійснювана в Україні реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування потребує перегляду місця регіонів у процесах формування та реалізації державної екологічної політики, розширення повноважень територіальних органів влади у сфері екологічного управління, створення для цього відповідної організаційної, фінансової та технічної бази.

4. Значні територіальні екологічні контрасти, які поглиблюються внаслідок війни, набувають нових форм і проявів, унеможливають стандартні підходи до структури, завдань, інструментів реалізації екологічної політики в регіонах України. Найбільш екологічно проблемні регіони потребують суттєвої

державної підтримки у вирішенні природоохоронних завдань: інституційної, організаційної, фінансової, технологічної.

5. Дотепер, а особливо у повоєнний час основним завданням регіональної екологічної політики слід буде розглядати пошук джерел фінансового забезпечення екологічних заходів, програм і проєктів. Одним зі шляхів вирішення такого завдання вбачається екологізація вітчизняної системи оподаткування, збільшення ставок екологічного податку, віднесення до його складу паливних і транспортних податків.

6. Дозвільні та регламентуючі інструменти мають посилити своє значення у реалізації завдань регіональної екологічної політики. Необхідно розширити сфери застосування СЕО, ОВД. Усунути відхилення внутрішнього законодавства від законодавства ЄС (зокрема, виведення з-під процедури оцінки впливу на довкілля проєктів угод про розподіл продукції), встановити чіткі вимоги до розробників СЕО, ОВД, виключити формальність та фіктивність громадських слухань з приводу цих та інших інструментів екологічного регулювання тощо.

7. Необхідно здійснити комплекс підготовчих робіт із введення в дію у повоєнний період Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля», водночас пропонуючи деякі важливі доповнення до нього, спрямовані на вирішення проблем, висвітлених у пропонованій науково-аналітичній доповіді.

Наукову доповідь підготували: д.е.н. І. Колодійчук (розділи 3; 6), д.е.н. Ю. Стадницький (розділ 2), к.е.н. П. Жук (розділи 1; 5; 7), к.г.н. Ф. Кінтач (розділ 4), к.е.н. В. Ковалишин (розділ 6), к.н.д.у. І. Куліш (розділ 7) під керівництвом д.е.н., проф. В. Кравціва (ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»)