

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-4259-2022-26-05>

УДК (UDC) 352.078:502

О. В. БЕСПАЛОВА,

асистент Донецького державного університету управління, аспірант,
e-mail: helgathemage@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9701-8703>

Маріупольський державний університет

пр. Будівельників 129а, 87513, м. Маріуполь, Україна

С. І. БЕСПАЛОВ,

асистент, аспірант

e-mail: s.bespalov@mdu.in.ua ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9238-7190>

Маріупольський державний університет

пр. Будівельників 129а, м. Маріуполь, 87500, Україна

Я. О. ПРИДАНОВ,

e-mail: yaroslav.pridanov00@gmail.com

Донецький державний університет управління

вул. Карпінського, 58, 87513, м. Маріуполь, Україна

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПІДТРИМАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Мета. Аналіз ролі органів місцевого самоврядування в адміністративно-правовому регулюванні підтримання екологічної безпеки.

Методи. Досліджено взаємовплив адміністративно-правового та економічного інструментарію регулювання екологічної безпеки в частині аналізу справляння, надходжень та використання коштів від сплати екологічного податку за витратним методом.

Результати. Здійснено порівняльний аналіз основних положень Стратегій державної екологічної політики до 2020 року та до 2030 року. З'ясовано, що до 2020 року відповідальність за доступність та достовірність екологічної інформації покладалась на органи виконавчої влади, а не органи місцевого самоврядування. Значено, що до 2020 року показником ефективності Стратегії було встановлено кількість прийнятих місцевих планів дій з охорони довкілля, серед якісних показників передбачено проведення стратегічної екологічної оцінки, однак, профільний закон було прийнято через 7 років після Стратегії, а перші оцінки проведено лише в 2019 році. З'ясовано, що Стратегія до 2030 року потребує коректив або в частині перерахунку запланованих цілей щодо досягнення показника індексу екологічної ефективності (ЕПІ) (досягнення показника нижчого ніж 83 бали) або перерахунку всієї Стратегії з метою її інтенсифікації та подолання «слабких місць», що висвітлюються при використанні нової методики оцінки ЕПІ.

Висновки. З'ясовано, що направлення більшої частини доходу від справляння екологічного податку до загального фонду державного бюджету створило ризики їх нецільового використання, що не дає змоги місцевому самоврядуванню в повній мірі здійснювати природоохоронні заходи відповідно до потреб міст та областей. Серед основних пропозицій по вдосконаленню вказаної ситуації є підвищення розмірів екологічного податку, зміна розподілу надходжень від екологічного податку з боку збільшення доходів до місцевих бюджетів, розробка механізму економічного стимулювання підприємств, які здійснюють заходи з підтримання екологічної безпеки.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: екологічна безпека, екологічна політика, органи місцевого самоврядування, екологічний податок, державний бюджет, місцевий бюджет

Як цитувати: Беспалова О. В., Беспалов С. І., Приданов Я. О. Роль органів місцевого самоврядування в адміністративно-правовому регулюванні підтримання екологічної безпеки. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Екологія»*. 2022. Вип. 26. С. 55- 65. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-4259-2022-26-05>

In cites: Bepalova O. V., Bepalov S. I., & Prydanov Y. O. (2022). The role of local self-government bodies in administrative and legal regulation of environmental safety. *Visnyk of V. N. Karazin Kharkiv National University, Series «Ecology»*, (26), 55-65. <https://doi.org/10.26565/1992-4259-2022-26-05> (in Ukrainian)

© Беспалова О.В., Беспалов С.І., Приданов Я.О., 2022



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Вступ

Одними з першопричин екологічних проблем є низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля, переваг збалансованого (сталого) розвитку територій та об'єктів, недосконалість системи екологічної освіти та просвіти, низький рівень зацікавленості місцевих громад екологічними проблемами, незрозуміння можливостей органів місцевого самоврядування в процесах підтримання екологічної безпеки.

Ролі місцевого самоврядування в процесах забезпечення та підтримання екологічної безпеки довгий час не приділялось потрібної уваги. Частково це можна пояснити системою державного управління, яка залишилась у спадщину від Української радянської соціалістичної республіки, зокрема, слабкими процесами децентралізації, частково, тим, що населення було апатичним до екологічних проблем через тривалі економічні та соціальні кризи. Навіть у Конституції України не виокремлено чітких повноважень органів місцевого самоврядування щодо екологічних питань, і ми можемо тільки

припустити, що вони мались на увазі у статті 143 у формулюванні «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції» [1].

Окремими питаннями адміністративно-правового статусу, правового регулювання місцевого управління та взаємодії органів місцевого самоврядування з органами правопорядку та громадськістю, займались такі науковці як Г.В. Атаманчук, Я.О. Бомчак, М.А. Кащисин, Ю.М. Кириченко, С.С. Нешик, М.М. Сирант, М.М. Сливка та інші. Однак, з огляду на сучасні екологічні виклики, прийняття нових стратегічних програм державної екологічної політики та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, питання ролі та місця місцевої влади в процесах адміністративно-правового регулювання підтримання екологічної безпеки є наразі актуальним.

Мета – аналіз ролі органів місцевого самоврядування в процесах адміністративно-правового регулювання підтримання екологічної безпеки.

Результати та обговорення

Якщо подивитись в ретроспективі на Стратегію державної екологічної політики України до 2020 року, то можна зазначити, що серед першопричин екологічних проблем тоді взагалі не стояло питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та практичних проблем реалізації фінансової забезпеченості екологічних заходів. І оцінюючи минулу Стратегію зауважимо, що окреслення проблемних питань було стандартною констатацією фактів. У Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998 року [2], органи місцевого самоврядування згадувались лише в рамках функціонування Державної системи екомоніторингу довкілля, а всі повноваження в екологічній сфері щодо розробок програм розвитку територій чи реальних планів дій по попередженню екологічних загроз покладались на місцеві органи виконавчої влади.

До того ж, до 2014 року в Україні так гостро не стояло питання екологічних проблем Донецької, Луганської областей та

Автономної Республіки Крим, пов'язаних з військовими подіями. Підставами виниклої ситуації у вказаних регіонах урядовцями визнається проблема прорахунку та недосконалості державної внутрішньої політики та політики регіонального розвитку того періоду, що є наслідком застарілих пріоритетів державного розвитку та взаємодії з власним суспільством.

Вказане стало передумовами актуалізації ролі органів місцевого самоврядування, розпочавши сучасні процеси реформування місцевого самоврядування та територіальної організації, які стартували в 2015 році та створили нові можливості для розвитку територій, а також, бюджетну децентралізацію, що дозволяє перерозподіляти бюджетні ресурси на користь місцевого самоврядування та залучати кошти вітчизняних та іноземних інвесторів для реалізації місцевих програм розвитку.

Відповідно до «Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (далі – Стратегія) серед першопричин екологічних проблем України є, зокрема:

- неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища;

- недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, фінансування таких заходів за залишковим принципом [3].

Стратегія до 2020 року закріпила важливість розробки національних та регіональних планів соціально-економічного розвитку, які матимуть підґрунтям місцеві плани дій, підготовлені на рівні територіальних громад, міських, сільських та селищних рад, що також відзначається в нинішній Стратегії до 2030 року та закріплює важливість органів місцевого самоврядування в процесах реалізації державної екологічної політики шляхом врахування регіональних особливостей розвитку.

Важливими відмінностями, на нашу думку, між минулою та актуальною Стратегією є:

1) Питання відповідальності за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації. До 2020 року вказана відповідальність покладалась лише на органи виконавчої влади, відтепер до цього будуть долучені і органи місцевого самоврядування.

2) Встановлення показників ефективності Стратегії. Недосконалістю вважаємо закріплення показника кількості прийнятих місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища в рамках цілі удосконалення регіональної екологічної політики в Стратегії до 2020 року. Кількість в даному випадку не є інформаційним показником, оскільки кількість не означає якісне інформаційне та змістовне наповнення. На користь цієї редакції Стратегії слід відмітити наявність приписів щодо впровадження такого інструменту реалізації національної екологічної політики як стратегічної екологічної оцінки, поняття та зміст якої більш детально регламентовано Стратегією до 2030 року. Так, стратегічна екологічна оцінка та оцінка впливу на довкілля передбачає встановлення відповідності між запланованою

та здійснюваною діяльністю нормам та вимогам екологічного законодавства та забезпечення екологічної безпеки.

Процедура реалізації стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО) регламентована законом України «Про стратегічну екологічну оцінку», від 2018 року, а це майже через 7 років після прийняття Стратегії до 2020 року, що свідчить про те, що законотворці не поспішали вирішувати екологічні проблеми на фоні економічної кризи та військових подій на Сході. Відповідно до Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2019 році - 2019 рік став першим роком, в якому повномасштабно почали впроваджувати в життя процедуру стратегічної екологічної оцінки документів державного планування [4]. Загалом за вказаний рік було проведено 350 процедур СЕО, з них лише 2 процедури стосувались державних цільових програм розвитку секторів економіки, 5 процедур проектів стратегій розвитку та планів заходів територій та регіонів та 6 процедур щодо екологічних програм: Державної цільової екологічної програми першочергових заходів приведення у безпечний стан об'єктів і майданчика колишнього уранового виробництва виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод» на 2019–2023 роки, проекту Програми комплексного озеленення м. Запоріжжя на 2019-2029 роки «Зелене місто», Програми охорони навколишнього природного середовища Тернопільської міської територіальної громади на 2019-2022 роки, Регіональної програми моніторингу стану довкілля Донецької області, Схеми теплопостачання м. Суми на 2019-2029 роки, внесення змін до Схеми санітарної очистки міста Суми. Оскільки станом на листопад 2021 року аналогічної доповіді за результатами 2020 року не опубліковано, аналіз щодо кількості проведених процедур СЕО здійснити неможливо.

3) Використання та планування індексу екологічної ефективності (ЕПІ – Environmental Performance Index). Стратегія до 2020 року взагалі не містила подібного показника, а у Стратегії до 2030 року зазначено показник 79,691 (станом на базовий рік – 2015 р.), і заплановано підвищити його до значення 83 до 2025 року. Слід роз'яснити, що ЕПІ запроваджений в 2006 році Центром

екологічного права та політики Йельського та Колумбійського університетів спільно з Об'єднаним дослідницьким центром Європейської комісії, є одним з показників, який комплексно відображає різні аспекти стану навколишнього природного середовища та життєстійкості її екологічних систем, збереження біорізноманіття, стан протидії зміні клімату, а також ефективність державної екологічної політики [5]. У період з 2014 по 2018 рік ЕРІ розраховувався на підставі 22 показників, і в 2015 році Україна посідала 44 місце серед 180 країн світу з показником 79,691. У 2020 році в рамках розрахунку ЕРІ вже використовується 32 показники, і Україна посідає 60 місце з рейтингом 49,5. Для порівняння перше місце займає Данія з ЕРІ 82,5. З огляду на зміни, які зазнала методика розрахунку ЕРІ у період з 2018 по 2020 р. Стратегія потребує коректив або в частині перерахунку запланованих цілей (досягнення показнику нижчого ніж 83 бали) або перерахунку всієї Стратегії з метою її інтенсифікації та подолання «слабких місць», що висвітлюються при використанні нової методики оцінки ЕРІ.

Відповідно до цілі 3 «Забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України» завданнями, зокрема, є забезпечення обов'язковості інтеграції екологічної складової до політик та/або програм загальнодержавного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку, створення податкового, кредитного та інвестиційного клімату для залучення коштів міжнародних донорів та приватного капіталу у природоохоронну діяльність, а також, включення до місцевих програмних документів та планів розвитку економіки та галузей питань щодо цінностей біорізноманіття [3].

На сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України можна ознайомитись з регіональними доповідями про стан навколишнього природного середовища за 2019 рік. Станом на кінець 2021 року подібні звіти за 2020 рік відсутні, і лише 10 областей з 24 представили інформацію. Ці доповіді, зокрема містять інформацію про виконання державних цільових екологічних програм. В середньому в кожній області, яка представила подібний звіт, є 2-3 програми, які або вже виконано і по ним

надано повну звітність, в тому числі по обсягам отриманих та витрачених коштів на її реалізацію, або ще в процесі виконання, і інформація за такими програмами узагальнена до основних її напрямків без зазначення проміжних результатів виконання.

З метою оцінки ефективності ролі органів місцевого самоврядування в процесах підтримання екологічної безпеки маємо на меті дослідити взаємозв'язок та взаємовплив адміністративно-правового (нормативне врегулювання) та економічного інструментарію державного регулювання екологічної безпеки. Так, відповідно до Податкового кодексу України (ст. 240) регламентовано такий економічний інструмент як справляння екологічного податку. Платниками екологічного податку є суб'єкти господарювання, юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації, постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, які виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, під час провадження діяльності яких на території України і в межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони здійснюються:

- 1) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;
- 2) скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;
- 3) розміщення відходів (крім розміщення окремих видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання);
- 4) утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені);
- 5) тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк [6].

Відповідно до п.п.4.1 ч. 1 ст.69.1 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів (до бюджетів місцевого самоврядування) надходить 25 відсотків екологічного податку (крім бюджетів міст Києва та Севастополя, 55 відсотків) [7]. Відповідно до п.п.16-1 ч. 2 ст.29 БКУ 45 відсотків екологічного податку знаходить до загального фонду державного бюджету, при цьому,

екологічний податок, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення, зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі, а дохід від справляння екологічного податку, за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, зараховується до спеціального фонду державного бюджету у повному обсязі [7]. Слід акцентувати увагу на тому, що аргументація з приводу такого розподілу екологічного податку відсутня. До того ж, відсутній прозорий механізм, який би регламентував витрачання коштів, які надійшли від екологічного податку та розподіл

їх саме на природоохоронні заходи різної направленості.

Для оцінки ефективності справляння екологічного податку нами буде використано витратний підхід. Ця методика передбачає порівняння результату проведення заходів із його витратами по певних статтях (витрати капіталу, витрати праці, матеріальні витрати, витрати на інновації) тощо [8]. Відповідно до даних державної статистичної служби України витрати на навколишнє середовище у розрізі за 2020 рік мають наступний вигляд (таблиця 1 «Витрати на охорону навколишнього природного середовища за видами природоохоронних заходів у 2020 році»).

Таблиця 1
Витрати на охорону навколишнього природного середовища за видами природоохоронних заходів у 2020 році

Table 1
Expenditures on environmental protection by types of environmental protection measures in 2020

	Усього	У тому числі		
		капітальні інвестиції		поточні витрати
		усього	з них на капітальний ремонт	
Усього	41332201,7	13239649,8	1691248,1	28092551,9
у тому числі на:				
охорону атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	7971112,2	5595319,4	840022,5	2375792,8
очищення зворотних вод	12325011,2	1578201,4	265946,3	10746809,8
поводження з відходами	14096941,5	2899793,4	155176,8	11197148,1
захист і реабілітацію ґрунту, підземних і поверхневих вод	4131255,3	2554224,5	350992,1	1577030,8
зниження шумового і вібраційного впливу	478199,9	77909,2	73747,9	400290,7
збереження біорізноманіття і середовища існування	1339109,7	371118,1	2415,9	967991,6
радіаційну безпеку	514031,8	142915,9	–	371115,9
науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування	127887,1	9808,0	399,6	118079,1
інші напрями природоохоронної діяльності	348653,0	10359,9	2547,0	338293,1

Примітка: складено на підставі [9].

Note: compiled on the basis of [9].

Варто зазначити, що капітальні інвестиції на охорону навколишнього природного середовища є кошти на придбання матеріальних та нематеріальних активів, витрати на капітальний ремонт та модернізацію, що здійснюється з метою охорони довкілля. До поточних витрат відносяться витрати, які

здійснюються на утримання та експлуатацію об'єкта в робочому стані та входять до витрат поточного періоду на охорону навколишнього середовища [9].

В розрізі областей витрати мають наступний вигляд (табл. 2).

Таблиця 2

**Витрати на охорону навколишнього природного середовища в розрізі областей України
за період з 2016 по 2020 роки**

Table 2

Expenditures on environmental protection in regions of Ukraine for the period from 2016 to 2020

Регіон	2016	2017	2018	2019	2020	Динаміка у % відносно 2016 р.
Україна	32488702,1	31491958,5	34392270,3	43735862,1	41332201,7	27,22
Вінницька	243758,8	305680,3	349748,1	367594,8	400793,9	64,42
Волинська	124867	190092,3	273509,6	322307,9	328115,3	162,77
Дніпропетровська	7143953,9	8162266,2	9478231,1	10878449,8	14245958,9	99,41
Донецька	2705433,2	2627209,4	3660016,3	4942052,5	5581495,7	106,31
Житомирська	120036,8	131548,7	149708,1	188438,8	216262,6	80,16
Закарпатська	135020,5	178002,9	272078,8	282544,2	283958,6	110,31
Запорізька	2912328,8	2820095,3	3561450,7	3963101,5	3317777	13,92
Івано-Франківська	372414,1	686604,8	843081,8	882053,2	854291,1	129,39
Київська	8914409,7	4968202,2	2540229,5	7910729,6	1408231,4	-84,20
Кіровоградська	132321,6	154532,7	198237,9	261015,2	254414,1	92,27
Луганська	648099,9	510151,3	436112,5	469897,5	512719,4	-20,89
Львівська	487443,1	688015,9	873685,6	742121,3	771487,4	58,27
Миколаївська	1481542,1	1564744,8	886576,3	1046956,7	977772,1	-34,00
Одеська	537245,7	873508,1	618690,4	462559,4	923031,5	71,81
Полтавська	1017076,6	1265419,7	1708903,4	1780825,7	1460922,2	43,64
Рівненська	359524,8	383296,2	405621,4	566282,1	569711,8	58,46
Сумська	356646,1	503129,5	759691,2	675284,8	713904,7	100,17
Тернопільська	67841,5	45041,6	37112,8	45160,6	72604,4	7,02
Харківська	917563,9	1240788,9	1326098	1708600,5	2041843,1	122,53
Херсонська	76296,8	81321,1	103825	108070	192799,2	152,70
Хмельницька	217360,6	246731,7	335603,6	389811,2	380269,3	74,95
Черкаська	266380,4	276626,7	353944,2	387649,4	303974,6	14,11
Чернівецька	83963,4	110699	122776,2	152188,8	242608,9	188,95
Чернігівська	258361,5	332964	452934,8	402211,9	440794,4	70,61
Київ	2908811,3	3145285,2	4644403	4799954,7	4836460,1	66,27

Примітка: складено на підставі [9].

Note: compiled on the basis of [9].

З наведених даних видно, що надходження від екологічного податку порівняно

з 2016 роком збільшилась лише на 27,22%, при цьому в розрізі областей у Рівненській,

Луганській та Миколаївській області надходження від екологічного податку до бюджету вони взагалі зменшились на 84,2%, 20,89% та 34% відповідно. До трійки лідерів по збільшенню надходжень входять Чернівецька, Волинська та Херсонська області (188,95%, 162,77% та 152,7% відповідно), а одна з найзабрудненіших областей України

– Донецька посідає лише 7 місце з показником зміни 106,31%.

Проаналізуємо динаміку змін між доходами від екологічного податку та витратами, які було здійснено на природоохоронні заходи взагалі (табл. 3) і на капітальні інвестиції, зокрема (табл. 4).

Таблиця 3

Динаміка доходу від екологічного податку та витрат на природоохоронні заходи

Table 3

Dynamics of income from environmental tax and expenditures on environmental measures

Рік	Дохід бюджету від екологічного податку, млн. грн	Витрати на природоохоронні заходи, млн грн	Різниця між доходом бюджету від екологічного податку та витрат на природоохоронні заходи
2018	4921,50	343922,70	-339001,20
2019	6092,60	43735,86	-37643,26
2020	5397,60	41332,20	-35934,60

Таблиця 4

Динаміка доходу від екологічного податку та капітальними інвестиціями

Table 4

Dynamics of income from environmental tax and capital investment

Рік	Дохід бюджету від екологічного податку, млн. грн	Капітальні інвестиції, млн грн	Різниця між доходом бюджету від екологічного податку та капітальними інвестиціями
2018	4921,50	10074,2793	-5152,78
2019	6092,60	16255,6718	-10163,07
2020	5397,60	13239,6498	-7842,05

Щодо різниці між надходження від екологічного податку та витратами на природоохоронні заходи, то ми бачимо значну від'ємну різницю, яка означає, що дохід не покриває витрат, навіть якщо брати до уваги тільки капітальні інвестиції, не враховуючи витрати на оплату праці робітників і спеціалістів, зайнятих в природоохоронній діяльності, забезпечення функціонування очисних установок і іншого природоохоронного обладнання, витрати на паливо, на придбання швидкозношуваних інструментів, інвентарю тощо.

Насамперед слід звернути увагу на те, що в Україні кошти від справляння екологічного лише частково надходять до спеціального фонду державного бюджету та у відсотковому відношенні до спеціального фонду

місцевих бюджетів, і не здатні покрити всі витрати на природоохоронні заходи. Направлення більшої частини доходу від справляння екологічного податку до загального фонду державного бюджету створило ризики їх нецільового використання, що також не дає змоги місцевому самоврядуванню в повній мірі здійснювати природоохоронні заходи відповідно до потреб міст та областей.

В 2020 році Професійна асоціація екологів України піднімала питання про створення спеціального екологічного Фонду. Вони мотивували свою пропозицію тим, що через світову екологічну кризу та екологічні проблеми України та Донбасу, це є першочерговим завданням для нашої країни. Підтримуючи цю концепцію, вважаємо, що створення спеціального Фонду дозволить

акумулювати надходження від екологічного податку та дозволить використовувати їх за цільовим призначенням. Для цього необхідно в першу чергу регламентувати його діяльність на законодавчому рівні, щоб він існував не тільки як ідея, а як основний центр надходження та накопичення доходів від екологічного податку. З 24 травня 2004 року по 28 липня 2005 року в Україні вже існував Державний фонд стимулювання і фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища, але тривалість його діяльності була дуже короткою для надання якихось висновків. В рамках планів до 2027 року планується співпраця України з Національним Фондом захисту Довкілля і користування водними ресурсами Республіки Польща, обмін досвідом та можливості для розвитку подібного фонду у нашій країні. За досвідом до наслідування можна також звернутись до Німеччини, в якій існує Німецький федеральний фонд довкілля, діяльність якого регламентована профільним законом, а кошти широко використовуються для фінансування екологічних програм, інвестиційних проектів та

надання грантів на наукові дослідження з екологічної тематики. За його прикладом, вітчизняний екологічний фонд можна зробити накопичувальним, розподіляючи в його рамках дохід від екологічного податку, а також дати можливість отримувати інші доходи, зокрема, від інвестиційної діяльності.

При цьому на потребі формування окремої структури на державному рівні такої як Державний екологічний фонд ми не наполягаємо, оскільки наразі це може призвести до перевантаження вже існуючої системи та до ще більшої плутанини з питання бюджетного розподілу та перерозподілу коштів від екологічного податку. Натомість доцільніше на державному рівні наразі створити у складі спеціального фонду Державного бюджету України Державний фонд охорони навколишнього природного середовища та цільового використання коштів екологічного податку. Завдяки цьому, згодом буде можливо вести прозорий моніторинг надходження фінансів як уповноваженим особам, так і простим громадянам.

Висновки

Після проведення чергової реформи з децентралізації та формування нових територіальних громадам протягом 2021 року у всіх областях України створювались Фонди охорони навколишнього природного середовища (далі – Фонд) при спеціальних фондах бюджетів громад. Однак, серед проблем, з якими наразі стикаються такі Фонди слід назвати наступні:

- існування екологічного податку у вигляді поповнення державного бюджету, а не капіталу для фінансування екологічних програм, через що доводиться скорочувати кількість природоохоронних заходів;

- не аргументований розподіл надходжень від екологічного податку між державним та місцевим бюджетами.

З огляду на вищевикладене та з урахування пропозицій науковців [10, с.231] для більш ефективного функціонування органів місцевого самоврядування щодо підтримання екологічної безпеки на територіях

новостворених територіальних громад можна запропонувати здійснити наступні дії:

- підвищити розміри екологічного податку для того, щоб перестав діяти принцип «заплатив і продовжив забруднювати»;

- змінити розподіл надходжень від екологічного податку з боку збільшення доходів до місцевих бюджетів;

- публічно, прозоро та зрозуміло розкрити принципи надходжень та розподілу коштів на природоохоронні заходи з метою звітування перед громадою;

- здійснити розробку механізму економічного стимулювання підприємств, які здійснюють заходи з підтримання екологічної безпеки, зокрема, через введення пільгового кредитування таких заходів;

- перебазувати, реформувати екологічно небезпечні підприємства і організації, розташовані на закріплених територіях, здійснити заходи з реабілітації територій, що звільняються.

Конфлікт інтересів

Автори заявляють, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає. Крім того, автори повністю дотримувались етичних норм, включаючи плагіат, фальсифікацію даних та подвійну публікацію.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України* від 23 липня 1996, № 30, ст. 141. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення 20.11.2021).
2. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. №188/98-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр#Text> (дата звернення 20.11.2021)
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 №2697-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення 20.11.2021)
4. Національна доповідь: Про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2019 році. URL : <https://mepr.gov.ua/files/docs/Zvit/2021/pdf> (дата звернення 20.11.2021)
5. Беспалова О.В. Екологічна політика країн ЄС щодо регулювання суспільних відносин у сфері підтримання екологічної безпеки. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Вип. 30, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-30-17>
6. Податковий Кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення 20.11.2021)
7. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Дата оновлення: 10.11.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 20.11.2021).
8. Черенкевич О.С. Статистична оцінка ефективності фінансування природоохоронних заходів в Україні. *Ефективна економіка* URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8325> (дата звернення 20.11.2021)
9. Витрати на охорону навколишнього природного середовища по регіонах: станом від 25.05.2021. Офіційний сайт Держстат України 1998-2021. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ns/von_reg/arch_vorvp_u_reg.htm (дата звернення 20.11.2021)
10. Сирант М. М. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2021. 509 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2021

Стаття рекомендована до друку 27.05.2022

O. V. BESPALOVA,

Assistant, Graduate Student

e-mail: helgathemage@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9701-8703>

Mariupol State University

129a, Budivelnikiv Ave., Mariupol, 87500, Ukraine

S. I. BESPALOV,

Assistant, Graduate Student

e-mail: s.bespalov@mdu.in.ua ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9238-7190>

Mariupol State University

129a Budivelnikiv Ave., Mariupol, 87500, Ukraine

Y. O. PRYDANOV

e-mail: yaroslav.pridanov00@gmail.com

Donetsk State University of Management

58, Karpinskoho Str., 87513, Mariupol, Ukraine

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY

Purpose. The analysis of the role of local governments in the administrative and legal regulation of environmental safety.

Methods. The interaction among administrative-legal and economic tools of environmental safety regulation in the analysis of collection, receipts and use of funds from the payment of environmental tax by the cost method is studied.

Results. The comparative analysis of the main provisions of the Strategies of the state environmental policy till 2020 and till 2030 is carried out. It was found that until 2020, the responsibility for the availability and accuracy of environmental information was on the executive, not local governments. It is noted that by 2020 the indicator of effectiveness of the Strategy was the number of adopted local action plans for environmental protection, a strategic environmental assessment is among the qualitative indicators, however, the relevant law was adopted 7 years after the Strategy, and the first assessments were conducted only in 2019. It was found that the Strategy until 2030 needs to be adjusted either in terms of recalculating the planned targets for achieving the Environmental Performance Index (ERI) (achieving a score below 83 points) or recalculating the entire Strategy in order to intensify it and overcome "weaknesses". are highlighted when using the new ERI assessment methodology.

Conclusions. It was found that the transfer of most of the revenue from the environmental tax to the general fund of the state budget created risks of their misuse, which does not allow local governments to fully implement environmental measures in accordance with the needs of cities and regions. Among the main proposals to improve this situation are to increase the size of the environmental tax, change the distribution of revenues from the environmental tax by increasing revenues to local budgets, developing a mechanism for economic incentives for enterprises that implement measures to maintain environmental safety.

KEY WORDS: environmental safety, environmental policy, local self-government bodies, environmental tax, state budget, local budget

References

1. The Constitution of Ukraine of 28.06.1996 № 254k / 96-VR (as amended). (1996). Information of the Verkhovna Rada of Ukraine of July 23, 1996, № 30, Art. 141. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>
2. On the Main Directions of the State Policy of Ukraine in the Field of Environmental Protection, Use of Natural Resources and Ensuring Environmental Safety: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of March 5, 1998 №188 / 98-VR.(1998). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-vr#Text>
3. On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030: Law of Ukraine of February 28, 2019 №2697-VII. (2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
4. National report: On the state of the environment in Ukraine in 2019. Retrieved from <https://mepr.gov.ua/files/docs/Zvit/2021/pdf>

5. Bespalova, O.V.(2020). Environmental policy of the EU countries on the regulation of public relations in the field of environmental security. *Bulletin of VN Karazin Kharkiv National University. «Law» series*, (3). <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-30-17>
6. Tax Code of Ukraine: Code of Ukraine of 02.12.2010 № 2755-VI. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
7. Budget Code of Ukraine: Code of Ukraine of 08.07.2010 № 2456-VI. (2021). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
8. Cherenkevich, O.S. Statistical evaluation of the effectiveness of financing environmental measures in Ukraine. Efficient economy. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8325>
9. Expenditures on environmental protection by region: as of 25.05.2021. Official site of the State Statistics Service of Ukraine 1998-2021. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ns/von_reg/arch_vorvp_u_reg.htm
10. Sirant, M M. (2021). Administrative and legal characteristics of the activities of public authorities to ensure environmental safety in the context of globalization challenges: Doctor's thesis. Lviv.

The article was received by the editors 20.11.2021
The article is recommended for printing 27.05.2022