

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ**

**СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ:
НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ
АСПЕКТ**

Монографія

**Кривий Ріг Маріуполь
Видавець Роман Козлов
2020**

УДК 351.84 (477)

С91

*Рекомендовано до друку вченою радою Донецького державного університету
управління Міністерства освіти і науки України
(протокол № 10 від 26.06.2020 р.)*

Рецензенти:

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри інноватики та управління
ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет» *Т. Г. Логутова*;
доктор економічних наук, професор, декан факультету менеджменту Національного
технічного університету «Дніпровська політехніка» (м. Дніпро) *О. В. Трифонова*

*Монографія підготовлена колективом авторів: Балусєва О. В. (загальна редакція,
вступ, підрозділ 3.1); Марова С. Ф., Солоха Д. В., Белякова О. В. (підрозділ 1.1);
Чуприна О. О., Аракелова І. О. (підрозділ 1.2); Толпежніков Р. О., Толпежнікова Т. Г.,
Балашов М. І. (підрозділ 1.3); Захаркіна Л. С., Білоус Ю. Г. (підрозділ 1.4);
Ясинська Н. А., Тарасенко О. Ю., Суздалєва О. С. (підрозділ 1.5); Ляшко І. І.,
Еременко О. М., Гапочка Ю. П. (розділ 2.1); Григор'єва В. В., Калініна І. В.,
Циклаурі О. Б., Чвалюк А. М. (підрозділ 2.2); Діденко В. С., Діденко Н. Г. (підрозділ
2.3); Кулешов О. О., Стрельник О. Л., Кулешова Е. М. (підрозділи 2.4); Лісютін А. І.
(підрозділ 3.1); Лобас В. М., Арцатбанова О. В. (підрозділ 3.2); Вовк С. М.,
Токарева В. І. (підрозділ 3.3).*

**С91 Сучасні тенденції соціально-економічного розвитку: національний
та регіональний аспект** : монографія / за заг. ред. О. В. Балусєвої ;
Донецький державний університет управління. – Кривий Ріг : Вид.
Р. А. Козлов, 2020. – 188 с.

ISBN 978-617-7643-77-6

Монографію присвячено дослідженню окремих теоретико-методичних засад сучасного соціально-економічного розвитку, які ґрунтуються на застосуванні сценарного підходу, проактивного управління, державного регулювання та інтеграції у сферах управління економічним потенціалом економіко-господарських систем, фінансово-економічної безпеки та міграційної політики. Розглянуто особливості державного регулювання у окремих сферах соціально-економічного розвитку (охорона здоров'я, легка промисловість, водопостачання та раціональне природокористування) як на рівні держави, так і на місцевому рівні. Зроблено акцент на концептуально-правових аспектах соціальної відповідальності.

Рекомендовано широкому колу фахівців у галузі економіки, фінансів, державного управління, права, аспірантам та студентам.

УДК 351.84 (477)

ISBN 978-617- 7643-77-6

© Донецький державний університет управління, 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	5
Розділ 1. ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ ТА РЕГІОНІВ	6
1.1. Визначення передумов формування концепції стратегічного управління економічним потенціалом масштабних економіко-господарчих систем на засадах сценарного підходу	6
1.2. Сучасні підходи до соціально-економічної інтеграції та адаптації мігрантів.....	31
1.3. Стратегія проактивного управління фінансово-економічною безпекою господарюючого суб'єкта промисловості.....	45
1.4. Оцінювання фінансової безпеки територій як складової забезпечення національної економічної безпеки	59
1.5. Концепція особистих фінансів в парадигмах синергетики	78
Розділ 2. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ТА УПРАВЛІНСЬКИХ ЗАСАД СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	91
2.1. Раціональне природокористування – основа стійкого розвитку держави та регіонів.....	91
2.2. Нормативно-правове забезпечення реалізації структурних реформ сталого розвитку міста зі складною екологічною ситуацією (на прикладі м. Маріуполь).....	104
2.3. Державне регулювання водопостачання Донецької області під час збройного конфлікту на Сході України	119
2.4. Юридична відповідальність як вид соціальної відповідальності	135

**Розділ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ В
ОКРЕМИХ ГАЛУЗЯХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ 147**

3.1. Розвиток механізму державного регулювання легкої
промисловості в Україні 147

3.2. Впровадження механізмів управління системою якості
медичних послуг України 164

3.1. Модернізація механізмів державного управління в системі
громадського здоров'я України 176

2.2. Нормативно-правове забезпечення реалізації структурних реформ сталого розвитку міста зі складною екологічною ситуацією (на прикладі м. Маріуполь)

Сталий розвиток – це фактично світовий тренд подальшого цивілізаційного процесу, сенсом якого є рятування людства від загибелі та катастроф різного рівня. Сьогодні в умовах пандемії питання глобальної рівноваги стають ще більш актуальними.

Концепція сталого розвитку на міжнародному рівні була вперше озвучена Міжнародною комісією з навколишнього середовища й розвитку в доповіді «Наше спільне майбутнє» в 1987 році [1], але в науковому світі й до того йшла жвава дискусія щодо подальшого розвитку цивілізації, з цього приводу висловлювались науковці різних галузей: Ніколас Джорджеску-Роген, Кеннет Боулдинг, Рейчел Карсон, Гаррет Гардін, Денніз і Донелла Медоуз, Беррі Делал-Клейтон і Стефен БейсДжон Фаєн, Руперт Макклін, Мен-Гон Парк.

Загальновизнаним є вклад українського вченого В. Вернадського, який у своїх працях про ноосферу запровадив нові методологічні засоби в дослідженні системи «природа – суспільство» наголошуючи на зв'язку економічного та соціального розвитку з проблемами довкілля та «планової діяльності для заволодіння природою і правильного розподілу багатств, пов'язаного з усвідомленням єдності й рівності всіх людей, єдності ноосфери» [2].

Безперечний вклад у становлення поняття сталого розвитку зроблено Дейлі Герман у монографії «Поза зростанням: економічна теорія сталого розвитку». Так, на твердження Г. Дейлі припинення фізичного зростання, та перехід на якісний рівень можливий за умов гармонійного, збалансованого, безконфліктного прогресу всієї цивілізації з розробкою науково обґрунтованих планів, реалізація яких побудована на неухильному інноваційному інтенсивному економічному розвитку країн з обов'язковим вирішенням комплексу питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками [3].

Значна увага щодо питань сталого розвитку, наявність значного наукового підґрунтя створює умови подальшого розвитку, надаючи нові орієнтири та реагуючи на нові виклики сьогодення. Підтвердженням цього є динаміка змін ціннісних орієнтирів та пріоритетів, що можна простежити на прийнятті міжнародних документів, а саме: Декларації Конференції ООН з проблем довкілля (Конференція Організації Об'єднаних Націй з проблем довкілля, Стокгольм, Швеція, 1972 р.); Декларації з довкілля і розвитку та Порядку денного XXI (Конференція ООН з довкілля і розвитку, Ріо-де-Жанейро, 1992 р.); Копенгагенської декларації про соціальний розвиток (Всесвітня зустріч на вищому рівні в інтересах соціального розвитку, Копенгаген, Данія, 1995 р.); Йоганнесбурзької декларації зі сталого розвитку та Йоганнесбурзького плану виконання рішень (Всесвітній саміт зі сталого розвитку, Йоганнесбург, Південна Африка, 2002 р.) та інші. Треба розуміти, що сучасні соціальні та економічні зміни, спричинені пандемією Covid-19, поставили перед світом нові виклики та необхідність корегування принципів сталого розвитку.

Усвідомлюючи ризики антропоєкологічної катастрофи, лідери 179 країн із прийняттям «Порядку денного на XXI століття» на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.), надали офіційний старт запровадження концепції сталого розвитку, наголошуючи, що подальші цивілізаційні процеси повинні бути побудовані на принципах «що задовольняють потреби теперішнього часу, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби» [4].

Прийняті під егідою ООН документи щодо сталого розвитку являють собою джерело не тільки концептуального значення, а й нормативного стратегічного розвитку, оскільки містять рекомендації правового врегулювання переходу та новий етап сталого розвитку. Міжнародний характер запропонованої цивілізаційної парадигми є безперечно важливим кроком у формуванні міжнародних відносин, що побудовані на нових стандартах, нормах та принципах, як основа розбудови нової галузі права – права стійкого розвитку. Особливістю цього права є «м'яке» міжнародно-правове регулювання, проте основні зусилля та відповідальність щодо його запровадження покладаються на національний, регіональний та місцевий рівні.

Необхідність застосування глобальних процесів на шляху вирішення проблем століття зі сталого розвитку виносилась на Порядок денний Конференції ООН по навколишньому середовищу і розвитку у Ріо-де-Жанейро (1992 р.) і передбачала залучення широкого кола суб'єктів міжнародних, національних, регіональних, субрегіональних організацій, громадськості (неурядових організацій та інших груп). Причому відповідальність за успішне виконання запланованого «покладається перш за все на уряди» [4].

Продовження ідеї багаторівневого підходу організації сталого розвитку відбулось у Плані виконання рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні щодо стійкого розвитку у Йоганнесбурзі (2002 р.). Однак наголошено, що важливою складовою забезпечення виконання рішення саміту є національний рівень, тому що саме на цьому рівні органи державної влади повинні «сприяти досягненню стійкого розвитку ... за допомогою прийняття та забезпечення дотримання чітких та ефективних законів у підтримку стійкого розвитку» [5], поєднаних із реалізацією інших заходів, спрямованих на розбудову та укріплення інституційної бази стійкого розвитку.

Потреба комплексного та багаторівневого підходу до реалізації сталого розвитку на європейському рівні шляхом «зміцнення місцевої і регіональної демократії в Європі та територіального збалансування розвитку нашого континенту» [6] відкриває нові перспективи для просторового планування сталого розвитку країн Європи та засвідчена у Керівних принципах сталого просторового розвитку Європейського континенту.

Досягнення дієвих результатів впровадження сталого розвитку на національному та регіональному рівнях можливо за допомогою розробки та запровадження комплексних заходів, складовими яких є законодавство та національні (державні) програми стратегічного планування сталого розвитку із визначення індикаторів та порядку проведення моніторингу задля здійснення контролю щодо їх виконання.

Ефективність упровадження стратегій сталого розвитку за проголошеними принципами знаходить підтвердження у світовому досвіді. Результатом спільної розробки одинадцяти держав (Данія, Швеція, Норвегія, Ісландія, Фінляндія, Німеччина, Росія, Польща, Естонія, Латвія, Литва), із залученням громадських організацій і регіональної мережі міст стало упровадження в 1996 році «Балтійської стратегії сталого розвитку», що знайшло подальший розвиток основних секторів економіки (агропромислового комплексу, лісового та рибного господарства, енергетики, транспорту, туризму, освіти, охорони здоров'я) у проєкті «Балтійська стратегія-21».

Також, вдалим прикладом упровадження стратегічного планування сталого розвитку є досвід окремих європейських країн. Зокрема, Швеція у 2002 році запровадила Національну стратегію сталого розвитку, а у 2005 році разом із Данією, Норвегією, Ісландією, Фінляндією у 2005-2008 рр. прийняли «Скандинавську стратегію сталого розвитку» [7]. Нідерланди та Німеччина так само пішли шляхом затвердження стратегії сталого розвитку, якими передбачено загальні напрями регулювання сталого розвитку, мету, конкретні заходи, реалізація яких здійснюється за допомогою матриці компромісів [8, 9].

Отже, одним із найбільш поширених у світі інструментів політичної діяльності щодо узгодження інтересів при визначенні вектору розвитку як на національному так і регіональному рівні є стратегічне планування. Однак чітко вираженого та єдиного розуміння стратегічного планування українське законодавство не передбачає. У залежності від сфери регулювання суспільних відносин, у нормативно-правових актах під стратегічним плануванням розуміють: перспективу на довгостроковий період [10], процес визначення цілей та завдань органу планування [11, 12]. У сфері національної безпеки під стратегічним плануванням розуміють документ довгострокового планування щодо визначення цілей й очікуваних результатів їх досягнення з урахуванням загроз і викликів [13].

Аналіз вищенаведених визначень дозволив визначити певну схожість та сформулювати основні ознаки поняття «стратегічне планування», а саме: дозволяє прогнозувати майбутнє, використовуючи ресурси сьогодення, маючи на меті досягнення певного результату, побудованого на чіткому визначенні індикаторів та видів моніторингу. Адже стратегічне планування можливо розглядати у статичі – як певний документ, розроблений та прийнятий у встановленому порядку, та в динаміці – як процес розробки та прийняття документу (програми, стратегії) та його реалізації.

Важливим під час розробки документів стратегічного планування розвитку регіонів та міст є залучення широкого кола суб'єктів [10]. Безперечно, центральним (системоутворюючим) учасником є місцева громада, яка виступаючи гарантом демократії в суспільстві, повинна домовлятися і вести активний діалог з бізнесом, владою й суспільством, керуючись загальним інтересом, спрямованим на самостійний вибір місцевим співтовариством цілей і основних напрямків сталого соціально-економічного розвитку в динамічному конкурентному середовищі.

Задля надання гарантій результативності реалізації стратегічного планування на державному та регіональному рівнях урядом був запропонований

алгоритм розроблення дієвих регіональних стратегій та механізм проведення моніторингу та оцінки [14, 10, 15]. Однак, необхідно наголосити, що реалізація запропонованих програм стратегічного планування можлива в разі розбудови ефективної інституційної системи публічного адміністрування зі злагодженою взаємодією всіх рівнів. Інституційна спроможність кожного суб'єкта відіграє важливу роль у здійсненні контролю реалізації стратегічного планування сталого розвитку (побудованого на взаємодовірі громади та влади), однак його ефективність можлива лише за активної участі громадянського суспільства, що вимагає високого рівня громадянської активності.

Розробку та забезпечення нових екологічних стандартів було покладено в основу досягнення високих стандартів життєдіяльності людини як мети сталого розвитку, саме тому на перших етапах їх запровадження робились акценти на розумінні екології та належному ставленні людини до довкілля. Сьогодні, коли світ пройшов певний шлях у реалізації поставлених цілей, стає зрозумілим, що вирішення виключно екологічних проблем потребує кардинальних змін теперішнього суспільного життя загалом. Складовими реалізації окреслених задач, безперечно, є розробка та упровадження чітких програм стратегічного планування сталого розвитку та запровадження якісно нового права сталого розвитку. Модернізація нормативно-правового забезпечення потребує чіткого усвідомлення комплексного підходу, спрямованого на забезпечення соціального стійкого розвитку, побудованого на економічному зростанні та екологічній безпеці. Саме тому, з урахуванням сучасних тенденцій, вузьке трактування сталого розвитку у межах проблем екології та природокористування, стає неактуальним і унеможливує досягнення поставлених задач цивілізаційного розвитку, обмежуючись тільки удосконаленням екологічного права.

Дослідивши світові та національні тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення сталого розвитку, здійснимо аналіз його реалізації на регіональному та місцевому рівнях, на прикладі міста Маріуполя.

За інформацією Міністерства енергетики та захисту довкілля топ-20 найбільших забруднювачів повітря 2018 року традиційно очолювали підприємства з великих індустріальних регіонів України. Серед них: Металургійний комбінат ім. Ілліча (м. Маріуполь) посідає перше місце, а Металургійний комбінат Азовсталь (м. Маріуполь) – дев'яте. До переліку також увійшли АрселорМіттал Кривий Ріг (м. Кривий Ріг) та Запоріжсталь (м. Запоріжжя). Одночасно за даними Центральної геофізичної обсерваторії ім. Бориса Срезневського рівень забруднення повітря в таких промислових містах, як Кривий Ріг та Запоріжжя є високим, а в Маріуполі і Дніпрі – дуже високим [16]. Причому слід зазначити, що вищенаведені підприємства рік від року твердо утримують свої позиції в рейтингу найбільших забруднювачів, і безперервно завдають шкоду екології міста. Суворі цифри статистики показують, що власними силами керівники металургійних підприємств не можуть (або не бажають) змінювати ситуацію на краще. Норми прийнятого у 2017 році Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» спрямовані на оцінку «планованої господарської діяльності, що включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, інше втручання в природне середовище» [17], і

не поширюються на об'єкти, чия діяльність уже розпочата. А тому до вирішення справи слід приєднатися місцевій владі.

Певні кроки в цьому напрямку вже проводилися. Так, 25 вересня 2012 р. Маріупольська міська рада прийняла рішення № 6/22-2462 «Про затвердження Програми охорони та оздоровлення навколишнього природного середовища м. Маріуполя на 2012-2020 роки» (далі – Програма) [18]. Незважаючи на те, що період дії програми ще не закінчився, наразі можна стверджувати, що більшість із вказаних у ній пунктів не буде виконано. По-перше, самі укладачі Програми у 2016 р. обґрунтовуючи «високою вартістю обладнання, браком фінансування та обмеженими можливостями щодо залучення зовнішніх ресурсів, викликаних складним політичним становищем» [19], визнали неможливість виконати певні положення і внесли до Програми зміни, частково викресливши заходи, які «втратили свою актуальність» і збільшивши суми орієнтовних витрат на отримання очікуваних результатів. По-друге, незважаючи на чіткі терміни та перелік авторів пропозицій (замість яких доцільніше було б призначити виконавців чи відповідальних осіб), заплановані заходи виконуються зі значним запізненням, через що вони дійсно можуть втратити свою актуальність. Наприклад, розробка схеми санітарного очищення міста, яка була запланована на 2012-2013 рік, уперше була затверджена в серпні 2018 року.

Також слід звернути увагу на такий недолік як відсутність проміжних звітів про стан виконання Програми. Ані міська рада, ані правління металургійних комбінатів не вважають за доцільне оприлюднювати зведені щорічні результати виконання заходів, спрямованих на покращення екологічної ситуації в місті Маріуполь, що суперечить Конституції України, яка гарантує кожному «право вільного доступу до інформації про стан довкілля». А ті обмежені дані, що містяться у відкритих джерелах, викликають сумніви щодо їх об'єктивності, тому, що саме по собі виведення з експлуатації трьох коксових батарей, аглофабрики та мартенівського цеху на металургійному комбінаті «Азовсталь» не означає, що обсяги виробленої продукції й відповідно шкідливих викидів до атмосфери буде зменшено. Підприємство активно працює, є монополістом із виготовлення певних видів металопрокату й тільки за 2017 рік (через рік після того, як були виведена з експлуатації частина виробничих цехів) збільшило обсяги виробництва основних видів продукції на 18,5% [20].

Повернемося до тексту Програми. Сумнівними, на нашу думку, вбачаються точні цифри зниження викидів шкідливих речовин. Ми припускаємо, що технічні можливості устаткування на підприємстві дозволяють заміряти кількість шкідливих викидів у режимі реального часу. Також припускаємо, що існування науково-обґрунтованих інженерних показників та стандартів технологічних процесів дозволяють, виходячи із пропускну здатності цеху, вирахувати кількість шкідливих викидів. Але знос обладнання, різна якість сировини, а також незначні поламаки та мікроаварії можуть призвести до того, що заплановані ще у 2012 році усереднені показники будуть суттєво відрізнятися від реальних (як у більший, так і в менший бік). Тому рекомендуємо при складанні наступної Програми більш якісно підійти до індикативних показників і зазначати їх мінімальні та максимальні значення.

Також вважаємо, що дев'ять років завеликий термін дії для міської екологічної програми. Політична, економічна та екологічна ситуація в країні протягом останніх років характеризується динамічністю, тому програма заходів щодо створення нормальних екологічних умов для мешканців міста має ретельно плануватися з оглядом на постійні зміни та проходити регулярний моніторинг. За результатами цього нагляду слід заслуховувати відповідальних осіб (за необхідності притягувати до дисциплінарної відповідальності винних у зриві строків), визначати необхідність внесення коректив та систематично оприлюднювати проміжні звіти, щоб ініціативні громадяни та їх об'єднання отримали змогу не тільки предметно ознайомитися зі станом екології в місті, а й емпірично перевірити факт поступового зниження техногенного впливу (власним аналізатором повітря або ініціювавши проведення відповідного експертного дослідження).

Хоча слід визнати, що доступ пересічних громадян до подібних експертних досліджень доволі обмежений через їх високу вартість. З цього випливає наша наступна пропозиція – передбачити можливість проведення експертного дослідження атмосферного повітря (й не тільки) за рахунок органів місцевого самоврядування, за умови колективного звернення значної кількості мешканців міста зі складною екологічною ситуацією (до якого беззаперечно відноситься м. Маріуполь). Однак на шляху реалізації цієї пропозиції стоїть декілька перешкод. Розглянемо їх починаючи з найістотнішої.

Фінансування. Витрати на проведення експертного дослідження мають бути закладені в міському бюджеті. На нашу думку, для міста, яке може собі дозволити витратити 5 млн грн на техніко-економічне обґрунтування будівництва об'їзної дороги (не на проект дороги, а тільки на його обґрунтування), не стане проблемою знайти фінансування на проведення важливих для здоров'я власних громадян досліджень. У крайньому випадку можна звернутися до керівників підприємств-забруднювачів із пропозицією прийняти спільну участь у фінансуванні даної бюджетної програми. Причому, виділення підприємствами коштів буде реальним доказом бажання покращити екологічну ситуацію в місті, на відміну від тих заходів, які реалізуються зараз, коли під егідою захисту екології проводиться банальне переоснащення підприємства. З усією прикрістю слід визнати, що закриття старих виробничих цехів продиктовано законами ринку, а потреба встановлення електрофільтрів – вимогами вітчизняного законодавства, тоді як заходів, безпосередньо спрямованих на охорону та оздоровлення атмосферного повітря, й ініційованих металургійними комбінатами, у Програмі замало.

Нормативно-правова база. У структурі Маріупольської міської ради утворено Управління з питань екології, енергоменеджменту та охорони праці (далі – Управління). Метою Управління є забезпечення здійснення повноважень, які належать до відання виконавчих органів міської ради у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування, питань реалізації екологічної політики в місті; координація діяльності спеціально уповноважених державних природоохоронних органів на території міста; підготовка і представлення на затвердження міських екологічних програм, участь у підготовці

загальнодержавних і регіональних програм охорони навколишнього природного середовища, організація виконання міських екологічних програм, окремих розділів загально-державних і регіональних програм охорони навколишнього природного середовища; підтримка енергоефективних заходів для населення за державними, регіональними та місцевими програмами; координація діяльності та здійснення в межах своєї компетенції контролю виконання заходів щодо впровадження вимог діючого законодавства з питань охорони праці на підприємствах, установах, організаціях міста [21]. Як можна побачити налагодження взаємодії з громадськими природоохоронними організаціями (зокрема, діючими на території міста Маріуполь), на жаль, не входить до мети діяльності вищенаведеного підрозділу.

У складі Управління працює відділ із питань екології та енергоменеджменту, на який, на нашу думку, має бути покладено повноваження щодо збору та опрацювання клопотань від громадян та їх об'єднань, і наступне порушення перед керівництвом Управління питання про необхідність проведення інженерно-екологічного експертного дослідження. Також слід передбачити можливість спрощеного (прискореного) порядку ухвалення рішення щодо проведення інженерно-екологічного експертного дослідження, якщо ініціатива надходить від керівника міського Департаменту охорони здоров'я й підкріплена внутрішніми статистично-аналітичними матеріалами, які підтверджують погіршення стану здоров'я населення міста. Однак для легітимізації зазначених процедур слід перезатвердити з відповідними змінами положення про вищенаведене Управління (департамент, відділ).

Підвищення громадської ініціативи. Частково ця сторона проблеми вирішується шляхом проведення науково-практичних конференцій з обов'язковою участю представників міських природоохоронних громадських об'єднань, проведенням виступів громадських активістів по міському телебаченню та публікаціями в пресі та соціальних мережах. Кошти для фінансування просвітницьких заходів також можуть бути передбачені в міському бюджеті, залучені у вигляді грантів, а також добровільних внесків громадян. Реальну підтримку можуть надати заклади вищої освіти міста, на базі яких і пропонується розгорнути просвітницьку компанію. Також позитивним вбачається проведення публічних заслуховувань та обговорень результатів виконання Програми охорони та оздоровлення навколишнього природного середовища, як у цілому, так і її окремих етапів.

Окремої уваги потребує вирішення питань розподілу й цільового використання коштів бюджетів різних рівнів, отриманих від екологічного податку, грошових стягнень за шкоду, яка заподіяна порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності тощо (далі – «екологічні надходження»). Згідно положень Бюджетного кодексу України [22] (далі – БК України) зазначені грошові стягнення та кошти від екологічного податку належать до надходжень загального та спеціального фондів Державного бюджету України (п. 16-1 ч. 2 ст. 29; п. 7 ч. 3 ст. 29; п. 7-4 ч. 3 ст. 29 БК України) та спеціальних фондів місцевих бюджетів (п. п. 4), 4-1) ч. 1 ст. 69-1 БК України) і розподіляються між бюджетами у встановлених відсотках (див. табл. 2.2.1).

Розподіл «екологічних надходжень «місцевих бюджетів

Бюджет	Екологічний податок	Грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності
Спеціальний фонд сільських, селищних, міських бюджетів, міських бюджетів об'єднаних територіальних громад	25 %	50 %
Спеціальний фонд обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим	30 %	20 %
Спеціальний фонд бюджетів міст Києва та Севастополя	55 %	70 %

Джерело: [22]

Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів мають використовуватися виключно на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства (ч. 2 ст. 70 БК України) та, згідно ст. 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [23], так звані «екологічні надходження» можна використовувати тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень із цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

Втім, на сьогодні, досі залишається чинною Постанова Кабінету Міністрів України № 1147 від 17.09.1996 р. [24], щодо якої лунало чимало зауважень із питань можливості неодноманітного розуміння окремих положень, розпливчатості формулювань, відсутності чіткого переліку заходів [26]. Так, наприклад, «заходи з озеленення населених пунктів» доволі часто підмінюються заходами з благоустрою міста (ремонт набережних, скверів, парків, алей із розбудовою тротуарів, парканів, встановленням ліхтарів, лавочок тощо) замість насадження дерев і кущів, особливо вздовж промислових зон міст, на яких розташовуються основні підприємства-забруднювачі, вздовж основних транспортних магістралей із метою створення захисного зеленого паркану від пилу та забруднюючих викидів у атмосферне повітря, навіть просто в спальних

районах міста, що надає змогу насичувати повітря киснем та сприяє здоров'ю населення.

Таким чином, вищезазначений перелік заходів потребує суттєвих змін та уточнень. Зокрема, надання можливостей використання в містах зі складною екологічною ситуацією (таких як Маріуполь) коштів від «екологічних надходжень» на проведення експертних досліджень, щодо визначення впливу довкілля на стан здоров'я населення. Це дозволить швидше виявляти шкідливі екологічні чинники й ефективніше їх усувати.

В умовах децентралізації в Україні все більший тягар та відповідальність за реалізацію політики, у тому числі зі сталого розвитку в екологічній, економічній та соціальній сферах покладається на територіальні громади. Такий підхід спрямований на більш ефективне забезпечення розвитку громад на локальному рівні і звільнення від залежності й потреби в субсидіях та субвенціях екологічного спрямування. Також, вважаємо за доцільне перерозподілити розміри надходжень від екологічного податку між бюджетами громад та обласними бюджетами в бік збільшення відсотку надходжень до бюджетів громад.

Крім того, згідно п. 16-1 ч. 2 ст. 29 БК України, екологічний податок за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення на сьогодні в повному обсязі зараховується до загального фонду Державного бюджету України, втім, на звільнення атмосферного повітря від двоокису вуглецю, як основного чинника парникових газів та глобального потепління, спрямована політика сталого розвитку багатьох держав, які приєдналися до Цілей сталого розвитку. Так, дійсно, більшість країн спрямовують надходження від вуглецевого податку до загальних Державних бюджетів повністю або частково, проте, в окремих країнах, податок спрямовується до спеціальних (цільових) фондів, частково або повністю, та використовується на підтримку певних галузей економіки, господарств, підтримку ініціатив зі зменшення викидів вуглецю з метою полегшення переходу до низьковуглецевої економіки [27]. Такий досвід може перейняти й Україна, започаткувавши реалізацію подібних програм підтримки на місцевому рівні, але для цього частина «вуглецевого податку» має відраховуватися до спеціальних цільових фондів місцевих бюджетів.

Особливої уваги потребують питання звітності за використанням «екологічних надходжень» у цілому та за окремими програмами. Наразі на сайтах міських рад здебільшого наявні Звіти за надходженням і використанням коштів місцевих бюджетів взагалі, в яких використання «екологічних надходжень» відображені узагальнено, однією стрічкою з назвою видатку «Охорона навколишнього природного середовища» (див. наприклад [28]).

Так на офіційному сайті Маріупольської міської ради відсутня детальна та конкретизована інформація щодо використання «екологічних надходжень», так само як і звітна інформація про фінансування та виконання екологічних програм, наприклад, «Програми охорони та оздоровлення навколишнього природного середовища м. Маріуполя на 2012-2020 роки» [18], «Програми озеленення території міста Маріуполя на 2017-2021 роки» затвердженої Рішенням Маріупольської міської ради від 29.06.2017 р. № 7/19-1571 [29].

Вважаємо, що такий стан справ потрібно виправляти, адже як платники податків, так і взагалі мешканці міста мають право вільно володіти інформацією про стан екології міста та заходи щодо його покращення, вдаючись за необхідності до судових способів захисту порушених прав.

У сучасних соціально-економічних умовах у процесі реформування правової системи України в судочинстві важливу роль відіграє якісне підвищення рівня експертного забезпечення правосуддя. З кожним роком роль судових експертиз істотно зростає не тільки в кримінальному, а й у цивільному, адміністративному й господарському судочинстві. У контексті вищесказаного важливу роль у виявленні та запобіганні техногенного впливу на природне середовище та здоров'я людини відіграють інженерно-екологічна експертиза та криміналістична експертиза встановлення шкідливих речовин у навколишньому середовищі (пестицидів).

Інженерно-екологічна експертиза, як і будь-який клас (рід, вид) судової експертизи, базується на певних наукових засадах – теоретичних і методичних положеннях. Її зміст і деякі загальні положення відображені в спеціальній літературі, наукових дослідженнях. Однак багато її положень ще вимагають поглибленого й систематизованого теоретичного обґрунтування і розвитку. Ця експертиза базується на використанні спеціальних знань у галузі інженерно-екологічних та суміжних наук.

Сьогодні дуже важливим питанням є розробка теоретичних основ судової інженерно-екологічної експертизи, оскільки на даний час вони в повному обсязі не визначені та потребують уточнення таких її категорій, як предмет, об'єкт, завдання, методи та навіть саме поняття судової інженерно-екологічної експертизи. Суттєвою проблемою є відсутність якісно розроблених методик проведення судової інженерно-екологічної експертизи. Як наслідок у ході судового розгляду постійно виникає питання про якість отриманого експертного дослідження. Важливо продовжити наукові дослідження, розробляти нові методики проведення судової інженерно-екологічної експертизи, а також удосконалювати існуючі. Необхідно аналізувати результати досліджень і виявляти найбільш прогресивні експертні технології та рекомендувати їх до використання [30].

Основними завданнями інженерно-екологічної експертизи є [31]: визначення обставин, що пов'язані з настанням надзвичайної екологічної ситуації; встановлення технічних та організаційних причин порушень технологічного процесу виробництва, якщо це сприяло виділенню забруднюючих речовин, енергії та викидам інших шкідливих речовин і накопиченню промислових відходів; встановлення відповідності дій осіб (або їх бездіяльності), причетних до надзвичайної екологічної ситуації, вимогам нормативних актів у сфері екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; встановлення причинно-наслідкових залежностей між діями/бездіяльністю спеціально уповноважених осіб (у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та екологічної безпеки) і наслідками, що настали, та інші.

Основними завданнями експертизи встановлення шкідливих речовин у навколишньому середовищі (пестицидів) є: встановлення належності пестицидів до стандартизованої групи (виробничої, хімічної, гігієнічної тощо) відповідно до існуючої класифікації; встановлення спільної (різної) родової (групової) належності, єдиного джерела походження, належності до єдиної маси тощо [31].

Прийняття рішення щодо проведення експертизи є важливим для полегшення вибору сторонами стратегії дій у суді. Таким чином, у першу чергу, учасникам процесу необхідно визначитись із варіантом залучення судового експерта в залежності від їх цілей і можливостей.

Відповідно чинного законодавства України, яке регулює процесуальні питання експертної діяльності, на сьогодні є можливими кілька варіантів залучення експерта.

Зокрема, відповідно до ст. 102 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 98 Господарського процесуального кодексу України, ст. 101 Кодексу адміністративного судочинства України висновок експерта може бути підготовлений:

- на підставі ухвали суду про призначення експертизи, коли стороні чи сторонам необхідно подавати клопотання до суду щодо призначення експертизи або суд самостійно приймає рішення щодо призначення експертизи;

- на замовлення учасника справи, коли сторона судового процесу самостійно може звернутися до експерта на договірній основі.

Останнім часом все частіше до експертів та експертних підрозділів надходять запити щодо проведення експертних досліджень у сфері охорони навколишнього середовища в досудовому порядку. Це цілком прогнозоване, оскільки експертне дослідження є єдиним варіантом звернення до експерта, якщо судовий процес ще не розпочато. Проведення експертного дослідження у сфері екології дасть змогу отримати об'єктивну, повну та обґрунтовану інформацію щодо обставин, що потребують аналізу, можливого забруднення навколишнього середовища, зокрема у м. Маріуполі; допоможе озброїтися додатковими аргументами задля формування позиції в можливому судовому процесі заявника такого дослідження; сприяє швидкому вирішенню певних питань сторін без відкриття судового провадження через досягнення взаємної згоди (наприклад, шляхом переговорів) тощо. Отримавши висновок експертного дослідження від експерта, замовник може краще будувати стратегію подальших дій з тих чи інших питань чи проблем, що в нього виникли.

Аналіз чинного законодавства України дозволяє наразі виокремити такі спільні та відмінні аспекти судової експертизи та експертного дослідження. По-перше, експертне дослідження, на відміну від судової експертизи, може проводитися поза судовим процесом, тобто коли судове провадження ще не розпочато. По-друге, за змістом та структурою висновок експерта та висновок експертного дослідження схожі. У судовому процесі висновок експертного дослідження має таку ж доказову силу як і висновок експерта. По-третє, різняться підстави залучення експерта для проведення судової експертизи та для експертного дослідження. Так, підставою для проведення експертного дослідження є замовлення – письмова заява (лист) ініціатора експертного

дослідження (юридичної або фізичної особи), а судової експертизи – як замовлення сторони судового процесу, так і ухвала суду.

Проте на сьогодні проблемою є те, що порядок проведення експертного дослідження не врегульовано на рівні профільного законодавства. Законом України «Про судову експертизу» (п. 6 ч. 1 ст. 13) серед інших прав судового експерта визначається право проводити на договірних засадах експертні дослідження з питань, що становлять інтерес для юридичних і фізичних осіб, з урахуванням обмежень, передбачених законом. Окремі аспекти проведення експертного дослідження регламентовані відомчими нормативно-правовими актами (зокрема, Наказом МВС України від 17.07.2017 р. № 591 «Про затвердження Інструкції з організації проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України»). Тож вважаємо за необхідне унормувати чинне законодавство у сфері експертної діяльності, визначивши порядок проведення не лише судової експертизи, а й експертного дослідження.

Отже, можна зробити висновки, що важливою складовою в реалізації цілей сталого розвитку є потреба певної адаптації суспільства шляхом формування правосвідомості людини в руслі сприйняття цивілізаційної стратегії сталого розвитку, зокрема відповідального ставлення до власних рішень й дій. А тому підходи до змісту, виконання, звітування та оприлюднення програм охорони та оздоровлення навколишнього середовища у містах зі складною екологічною ситуацією потребують серйозного переосмислення.

Органи місцевого самоврядування мають реалізовувати увесь комплекс наданих їм законом прав задля підтримання на своїй території навколишнього середовища в належному стані. До цього процесу слід активно залучати містоутворюючі підприємства, заклади вищої освіти, органи самоорганізації населення та окремих громадян. Самим громадянам також слід активніше реалізовувати гарантоване Конституцією право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Одним із таких прав є замовлення проведення експертного дослідження у сфері екології, що дає змогу отримати об'єктивну, повну та обґрунтовану інформацію щодо можливого забруднення навколишнього середовища.

Однак, якщо фінансування міських (регіональних) екологічних проєктів буде реалізовуватися виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів, виконання стратегічних планів розвитку затягнеться на десятиріччя. Тому пропонується імплементувати європейський досвід стосовно відрахування до спеціальних цільових фондів місцевих бюджетів більшої частини екологічного податку та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

Список використаної літератури:

1. Our CommonFuture, Chapter 2: Towards Sustainable Development. From A/42/427. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. URL: <http://un-documents.net/ocf-02.htm>.

2. Вернадский В. И. Философские мысли натуралиста М.: Наука, 1988. 520 с.
3. Herman E. *Daly Beyond Growth. Economic Theory of Sustainable Development* Boston: Beacon press, 1994. 264 p.
3. Декларация тысячелетия ООН. Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_intro.shtml
5. Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development World Summit on Sustainable Development Johannesburg, 26 August – 4 September 2002, South Africa. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/L.7&Lang=E.
6. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. 12-та Сесія Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування, 7–8 вересня 2000 року, Ганновер. URL: <https://rm.coe.int/168070018e>.
7. Кизим М. О., Пономаренко В. С., Добкін М. М. та ін. Основи сталого розвитку Харківської області до 2020 року: монографія. Х.: Видавничий Дім «ІНЖЕК», 2010. 512 с.
8. Борщук Є. М. Основи теорії сталого розвитку екологоекономічних систем: монографія. Львів: Растр-7, 2007. 435 с.
9. 10 лет устойчивого развития «made in Germany». Национальная стратегия устойчивого развития. URL: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-06-01-kurzpapier-n-russisch.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
10. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів із їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF/ed20181117#n64>.
11. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації процесу формування управлінської звітності в банках України: Постанова Національного банку України від 06.09.2007 р. № 324. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0324500-07>.
12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим: Наказ Мінекономрозвитку України від 06.04.2011 р. № 327. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0327731-11/ed20120725>.
13. Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Голос України* від 07.07.2018. № 122.
14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

15. Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1029. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/1029-2017-%D0%BF>.

16. Огляд дозволів на викиди в атмосферне повітря декількох підприємств у п'яти промислових містах: матеріал підготовлено в рамках реалізації кампанії за чисте повітря в містах східної України громадськими організаціями «Арніка» (Чехія) і «Центр екологічних ініціатив «Екодія» (Україна). Київ, 2019. URL: <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2020/01/oglyad-dozvoliv.pdf>.

17. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.

18. Програма охорони та оздоровлення навколишнього природного середовища м. Маріуполя на 2012-2020 роки. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/page/ekologichni-programi-mista>.

19. Про внесення змін до «Програми охорони та оздоровлення навколишнього природного середовища м. Маріуполя на 2012-2020 роки: Рішення Маріупольської міської ради від 30.06.2016 р. № 7/8-375. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/page/ekologichni-programi-mista>.

20. Годовая информация ЧАО «МК «АЗОВСТАЛЬ» за 2016-2017 гг. URL: <https://azovstal.metinvestholding.com>.

21. Управління з питань екології, енергоменеджменту та охорони праці Маріупольської міської ради. <https://mariupolrada.gov.ua/department/upravlinnja-z-pitan-ekologii-energomenedzhmentu-ta-ohoroni-praci>.

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

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

24. Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. № 1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-%D0%BF>.

25. Громадський контроль за використанням коштів фондів охорони навколишнього природного середовища. МБО «Екологія – Право – Людина», 2019. URL: <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Instruktsiya-dlya-gromadskosti.pdf>.

26. Чисте довкілля – здорове майбутнє: нова політика використання коштів спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища. Аналітичний документ. ЕПЛ, 2019. URL: http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Analitdoc_EcoFondu_Net.pdf.

27. Партнерство заради ринкової готовності в Україні (PMR). Пропозиції щодо розвитку інструментів вуглецевого ціноутворення в Україні. 2019. URL: <https://bit.ly/30iJoun>.

28. Звіти про виконання бюджету міста Маріуполь. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/page/zvitnist>.

29. Програма озеленення території міста Маріуполя на 2017-2021 роки: Рішення Маріупольської міської ради від 29.06.2017 р. № 7/19-1571. URL:

<https://mariupolrada.gov.ua/city-council-solutions/pro-zatverdzhennja-programi-ozelenennja-teritorii-m.-mariupolja-na-2017-2021-roki>.

30. Бордюгов Л. Г. Процесуальна природа й основні поняття судової інженерно-екологічної експертизи. *Криміналістика и судебная экспертиза*. 2013. Вып. 58(1). С. 344–352.

31. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень. Затверджено наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.

© В.В. Григор'єва, І.В. Калініна, О.Б. Циклаурі, А.М. Чвалюк