

УДК 352.078:502.13-049.5

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.6>

Камардіна Ю. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету
ORCID: 0000-0002-2295-5559

Ковейно Ю. В.,

аспірантка кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету
ORCID: 0000-0002-0575-4691

ПРАВОВІ ОСНОВИ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

LEGAL BASIS OF PARTICIPATION OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY

У статті проаналізовано як теоретичні проблеми, так і чинну нормативно-правову базу, яка регулює участь органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічної безпеки. Уточнено поняття «повноваження органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки», під яким слід розуміти насамперед сукупність прав, обов'язків і відповідальності, закріплених законодавством України, які забезпечують збереження сприятливого стану навколишнього середовища і відповідають життєво важливим інтересам населення територіальної громади.

У статті систематизовано повноваження органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічної безпеки. Акцентовано увагу на тому, що з погляду на ефективне управління навколишнім природним середовищем і раціональне використання природних ресурсів система екологічної безпеки території повинна мати такий багаторівневий характер: держава – регіон – (область, район) – територіальна громада (село, селище, місто) – природокористувач (джерело негативного впливу на навколишнє середовище).

Доведено, що забезпечення екологічної безпеки як предмет діяльності органів місцевого самоврядування є комплексом заходів, спрямованим на запобігання загрози нанесення шкоди навколишньому середовищу і, тим самим, усунення заповідання шкоди людині внаслідок несприятливої зміни її стану, який здійснюється на місцевому рівні за рахунок місцевих бюджетних коштів, а також коштів державного бюджету.

На підставі дослідження зроблено висновок, що забезпечення екологічної безпеки здійснюється як на державному, так і на регіональному рівні, а також на рівні місцевого самоврядування, проте обсяг і зміст цієї діяльності повинні мати відчутні відмінності. Обґрунтовано, що на державному рівні екологічну безпеку слід розглядати як складову частину національної безпеки, відповідно, її забезпечення потрібно відносити до виключного відання Україною. На регіональному рівні питання про забезпечення екологічної безпеки доцільно розглядати щодо окремих видів діяльності; на місцевому рівні – щодо території відповідної територіальної громади та певних екологічно небезпечних об'єктів.

Ключові слова: екологічна політика, регіональна екологічна політика, екологічна безпека, навколишнє середовище, органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування.

The article considers both theoretical problems and analyzes the current legal framework governing the participation of local governments in ensuring environmental safety. The concept of "powers of local governments in the field of environmental safety" is clarified, which should be understood, first of all, a set of rights, duties and responsibilities enshrined in Ukrainian legislation, which ensure the preservation of a favorable environment and meet the vital interests of the population. communities.

The article systematizes the powers of local governments to ensure environmental safety. In addition, emphasis is placed on the fact that from the point of view of effective environmental management and rational use of natural resources, the system of ecological security of the territory should be multilevel: state – region – (region, district) – territorial community (village, town, city) – nature user (source of negative impact on the environment).

It is proved that ensuring environmental safety as a subject of activity of local governments is a set of measures aimed at eliminating the threat of harm to the environment and, thus, eliminating harm to humans as a result of adverse changes in its state, which is carried out at the local level by local budgets. funds, as well as state budget funds.

Based on the study, it was concluded that environmental safety is carried out at both the state and regional levels, as well as at the level of local self-government, but the scope and content of this activity should be significantly different. It is substantiated that at the state level, environmental security should be considered as an integral part of national security,

respectively, its provision should be attributed to the exclusive jurisdiction of Ukraine. At the regional level, the issue of environmental safety should be considered in relation to certain activities; at the local level – in relation to the territory of the respective territorial community and certain ecologically dangerous objects.

Key words: *ecological policy, regional ecological policy, ecological safety, environment, local self-government bodies, powers of local self-government bodies.*

Актуальність дослідження. Забезпечення екологічної безпеки відповідно до ст. 16 Конституції України [1] є одним із найважливіших обов'язків української держави. Окрім того, у Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року окреслено нагальні проблеми сучасності щодо стану довкілля, зокрема питання регіональної екологічної політики [2]. Указаним актом закріплено основні засади інтеграції національних планів дій у регіональні програми соціально-економічного розвитку із подальшою деталізацією планів щодо охорони довкілля, причому йдеться саме про місцеві плани дій із охорони довкілля, розроблені на рівні відповідних територіальних громад. Однак донині вирішення питань про створення єдиної системи екологічної безпеки в Україні як невід'ємного елемента сталого розвитку держави і державної безпеки загалом продовжує залишатися на стадіях наукових досліджень та обговорень на різних рівнях.

Пошук найефективніших шляхів і методів здійснення екологічної політики, зокрема на місцях, потребує всебічного комплексного теоретичного осмислення проблем нормативно-правового закріплення і реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки, оскільки місцеве самоврядування є найбільш близьким до населення, найдоступнішим для його безпосереднього контролю рівнем влади, на якому найкраще проглядаються найефективніші напрямки вирішення екологічних проблем. Окрім того, донині не знайшло широкого поширення вивчення досвіду органів місцевого самоврядування із забезпечення екологічної безпеки, який урахує територіальні особливості у цій сфері. Саме тому із широкого кола проблем, пов'язаних із реалізацією екологічної політики на місцевому рівні, для дослідження було обрано питання, які відображають роль органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки.

Актуальність зумовлена також здійснюваною нині реформою місцевого самоврядування, оновленням законодавства у сфері місцевого самоврядування, конкретизацією повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері забезпечення екологічної безпеки. Стан розробленості наукових питань, пов'язаних із правовим регулюванням діяльності органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки, не може не відбиватися на якості правової основи діяльності місцевого самоврядування в цій сфері.

Стан наукового дослідження проблеми. Окремі питання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення екологічної безпеки досліджували такі науковці, як Ю. М. Кириченко [3], М. М. Сірант [4], М. М. Сливка [5] та інші. Водночас відсутні спеціальні дослідження із цих питань, які враховують специфічну роль і функції органів місцевого самоврядування із забезпечення екологічної безпеки, їхнє регулювання на сучасному етапі розвитку держави і суспільства. Зазначені питання потребують доопрацювання.

Зазначене вище вказує на актуальність обраної теми дослідження, **метою** якого є уточнення і систематизація повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. В умовах переходу України до сталого соціально-економічного розвитку особливо актуальними стають питання підвищення ефективності державного впливу на різні сфери суспільного життя. Необхідним чинником сталого розвитку держави є наявність розвинутого місцевого самоврядування, ефективність діяльності якого прямо залежить від розуміння його ролі під час державного будівництва. Майбутнє місцевого самоврядування – одне із принципівих питань розвитку української державності. Без спроможних територіальних громад не може бути сильної української держави.

Водночас, незважаючи на розуміння того, що місцеве самоврядування є однією з основ демократичної правової держави, воно продовжує залишатися предметом обговорення в умовах муніципальної реформи [6]. За такої умови найбільш дискусійними є питання про організацію і функціонування органів місцевого самоврядування, а також питання про взаємодію державних органів і органів місцевого самоврядування, розподіл повноважень між ними у різних сферах суспільних відносин, зокрема у галузі забезпечення екологічної безпеки.

Для України в останні десятиліття характерним є колосальний рівень забруднення навколишнього середовища, його виснаження і руйнування внаслідок впливу швидкості розвитку виробництва, збільшення міської агломерації, зростання утворюваних відходів, господарської та іншої діяльності, що супроводжується наростанням проблеми екологічної безпеки. Нині в Україні проблеми, пов'язані з екологією, гостро стоять на порядку денному. Однією із найважливіших проблем у цій сфері є недосконалість вітчизняного законодавства, яке регулює суспільні відносини у галузі забезпечення екологічної безпеки. Зокрема йдеться про вдосконалення

джерел правового регулювання екологічної безпеки, серед яких важливе місце посідають також акти місцевого значення [7]. Недосконалість вітчизняного законодавства, залишковий принцип фінансування екологічних заходів, бездіяльність структур публічної влади різних рівнів у сфері охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки ще більше погіршують стан справ.

З огляду на вищезазначені тенденції можна констатувати, що питання, пов'язані із забезпеченням екологічної безпеки території, слід розглядати не відокремлено, а як елемент більш складної багаторівневої комплексної системи. Очевидно, що з погляду на ефективне управління охороною навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів система екологічної безпеки території повинна мати багаторівневий характер: держава – регіон – (область, район) – територіальна громада (село, селище, місто) – природокористувач (джерело негативного впливу на навколишнє середовище). Отже, найефективніша робота системи екологічної безпеки, спрямована на зведення до мінімуму вищезазначеного рівня, можлива лише у разі чіткого розмежування обов'язків, повноважень і відповідальності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Реальним виходом із ситуації, що склалася, є проведення єдиної державної екологічної політики, головною метою якої є забезпечення екологічно безпечного і сприятливого навколишнього середовища, високої якості життя і здоров'я населення. Водночас здійснення відповідних заходів на рівні місцевого самоврядування дозволить досягти максимального ефекту, оскільки саме через систему органів місцевого самоврядування здійснюється політика охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримка екологічного балансу.

Звісно, місцевий рівень підсистеми екологічної безпеки матиме переважно координуючі функції. Основною на цьому рівні стане діяльність із розроблення концептуальних основ екологічної безпеки, екологічної політики, природоохоронного законодавства, вироблення заходів щодо реалізації концепції сталого розвитку з урахуванням забезпечення екологічної безпеки, збір, аналіз та узагальнення екологічної інформації, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності системи і вирішення інших стратегічних завдань у цьому напрямку.

Потрібно враховувати, що місцеве самоврядування посідає одне із провідних місць в єдиній системі управління, будучи водночас наймасовішою формою здійснення влади народом. Саме це багато в чому і визначає основні завдання і функції місцевого самоврядування у сфері забезпечення екологічної безпеки. З огляду на зазначені особливості місцевого самоврядування, а також на те, що місцеве самоврядування здійснюється на всій території України,

законодавство України має повноцінно регулювати його діяльність, наділяючи відповідними повноваженнями з метою забезпечення екологічної безпеки.

Отже, у забезпеченні екологічної безпеки і реалізації природоохоронного законодавства важливу роль покликані відігравати саме органи місцевого самоврядування як суб'єкти, наділені значною компетенцією у цій сфері. Значна частина повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки знайшла своє відображення у таких нормативно-правових актах: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], «Про охорону навколишнього природного середовища» [9], Земельний Кодекс України [10], Кодекс України про надра [11], Водний Кодекс України [12], Лісовий кодекс України [13] та інших.

Аналіз чинного законодавства надає можливість класифікувати повноваження органів місцевого самоврядування залежно від об'єкта забезпечення екологічної безпеки:

- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки територіальної громади загалом;
- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки окремих видів природних об'єктів, розташованих на території відповідної територіальної громади;
- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення діяльності на території обмеженого природокористування місцевого значення;
- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення різних видів діяльності на території відповідної територіальної громади.

Причому важливим моментом є те, що правозовому регулюванню підлягають не тільки повноваження органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки, але і їхня відповідальність, оскільки сукупність повноважень і відповідальності має розглядатися лише як єдиний комплекс. В іншому випадку відсутність балансу між повноваженнями і відповідальністю може призвести до великої кількості зловживань повноваженнями та інших порушень вимог екологічного законодавства.

Отже, «повноваження органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки» слід трактувати передусім як сукупність прав, обов'язків і відповідальності, закріплених законодавством України, які забезпечують збереження сприятливого стану навколишнього середовища і відповідають життєво важливим інтересам населення територіальної громади.

Можна припустити, що у кожній конкретній територіальній громаді органи місцевого самоврядування матимуть власний набір екологічних повноважень, тому що самі територіальні громади, значно відрізняючись один від одного за низкою критеріїв (розміром території, чисельністю населення,

розвиненістю виробничої і соціальної інфраструктури тощо), об'єктивно мають різні можливості щодо вирішення екологічних завдань. Відповідно до цього можна стверджувати, що залежно від виду територіальної громади (село, селище, місто) вони наділяються повноваженнями у вирішенні певного кола питань місцевого значення в екологічній сфері.

Чітко визначені в законодавстві України повноваження органів місцевого самоврядування дозволяють встановити межі їхньої діяльності, межі відповідальності, звітності, підконтрольності, а також проаналізувати дії органів місцевого самоврядування щодо їх відповідності нормам права. Законодавство України повинно закріплювати загальні положення про повноваження органів місцевого самоврядування в галузі забезпечення екологічної безпеки, а головне завдання органів місцевого самоврядування полягає в тому, щоб, виходячи із регіональної специфіки і враховуючи природно-кліматичні, економічні, історичні, етнографічні та інші особливості, конкретизувати їх у локальних нормативно-правових актах та місцевих планах дій із охорони навколишнього природного середовища.

Виходячи зі змісту компетенції, якою наділені органи місцевого самоврядування, потрібно виділити такі основні завдання у сфері забезпечення екологічної безпеки:

- обґрунтування стратегічної концепції управління охороною навколишнього середовища територіальної громади, зокрема раціональне використання природних ресурсів;

- використання системи адміністративних заходів та економічних механізмів регулювання, що забезпечують досягнення стратегічних і тактичних цілей екологічного розвитку територіальної громади;

- організація ефективної системи екологічного моніторингу;

- формування системи економічного стимулювання і заохочення громадських і приватних ініціатив, спрямованих на поліпшення екологічної ситуації;

- організація екологічної освіти та освіти на всіх етапах навчання (від дошкільних установ до вищої школи), створення системи підвищення кваліфікації керівників і працівників підприємств, установ та організацій територіальної громади у галузі екологічної безпеки, охорони навколишнього середовища і поводження з відходами.

Слід також звернути увагу на те, що у більшості випадків і екологічні проблеми території, і пріоритети місцевої природоохоронної політики пов'язані з економічним розвитком, функціонуванням конкретних господарюючих суб'єктів, які забруднюють навколишнє середовище. Частими є ситуації, коли органи місцевого самоврядування, розраховуючи на поповнення доходів бюджету, погоджують розміщення, будівництво нових і розширення наявних

промислових підприємств, чим негативно впливають на навколишнє середовище. У свою чергу, керівники промислових та інших підприємств негативно сприймають обмеження та економічні санкції за порушення природоохоронних вимог, оскільки це призводить до скорочення обсягів виробництва і відповідного зниження прибутку. У цих випадках місцева влада, з одного боку, повинна жорстко вимагати дотримання екологічного законодавства на території відповідної територіальної громади, а з іншого боку – знаходити консенсус і забезпечувати у комплексі економічні та екологічні аспекти сталого розвитку територіальної громади. Ефективне вирішення екологічних проблем може досягатися тільки на основі узгодженої діяльності органів місцевого самоврядування з органами державного управління і нагляду, а також із суб'єктами господарської діяльності за чіткого дотримання прав останніх, їхньої відповідальності за дотримання природоохоронного законодавства і поліпшення екологічної ситуації на території відповідної територіальної громади.

Отже, з одного боку, органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися у своїй господарській, управлінській та іншого роду діяльності вимог екологічного законодавства, а з іншого боку, вони виступають у цій сфері суб'єктами, наділеними правами регулювання, охорони, контролю та іншими владними повноваженнями. Водночас вони здійснюють у забезпеченні екологічної безпеки власні повноваження, а також окремі державні повноваження, делеговані їм державою.

У межах діяльності органів місцевого самоврядування щодо нормативно-правового регулювання проблем забезпечення екологічної безпеки на територіях відповідних територіальних громад нині першочерговими питаннями повинні виступати такі:

- активізація прийняття місцевих цільових програм із питань забезпечення екологічної безпеки;

- розроблення комплексних схем охорони навколишнього середовища, які враховують питання екологізації виробництва і муніципального господарства; перебазування і реформування екологічно небезпечних підприємств та організацій, розташованих на територіях відповідних територіальних громад;

- прийняття нормативно-правових актів щодо проведення громадських слухань стосовно планованої або здійснюваної на території відповідної територіальної громади господарської діяльності;

- розроблення механізмів фінансового забезпечення місцевих заходів щодо екологічної безпеки (наприклад, шляхом створення муніципальних цільових бюджетних екологічних фондів), а також економічного стимулювання підприємств, які здійснюють заходи щодо забезпечення екологічної безпеки (наприклад, шляхом введення пільгового кредитування позначених заходів).

Висновки. Забезпечення екологічної безпеки здійснюється як на державному, так і на регіональному рівні, а також на рівні місцевого самоврядування, однак обсяг і зміст цієї діяльності повинні мати відчутні відмінності. Зокрема, на державному рівні екологічну безпеку потрібно розглядати як складову частину національної безпеки та її забезпечення слід відносити до виключного відання Україною. На регіональному рівні питання про забезпечення екологічної безпеки доцільно розглядати стосовно окремих видів діяльності; на місцевому рівні – щодо території відповідної територіальної громади і певних екологічно небезпечних об'єктів.

Забезпечення екологічної безпеки як предмет діяльності органів місцевого самоврядування є комплексом

заходів, спрямованим на запобігання загрози нанесення шкоди навколишньому середовищу і, тим самим, усунення заподіяння шкоди людині унаслідок несприятливої зміни його стану, який здійснюється на місцевому рівні за рахунок місцевих бюджетних коштів, а також коштів державного бюджету.

Отже, проблеми правового регулювання участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічної безпеки зумовлені тим, що місцевий рівень є первинним рівнем (з урахуванням обласного і районного рівня) управління у галузі забезпечення екологічної безпеки, на якому відбувається пряма взаємодія із природокористувачами та водночас здійснюються потрібні проекти і конкретні заходи з метою підтримання належного стану навколишнього середовища.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 20.07.2021).
2. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.01.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
3. Кириченко Ю.М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2. С. 226-229.
4. Сірант М.М. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів: дис. ... д-ра юрид. наук:12.00.07. Львів, 2021. 509 с.
5. Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2018. 214 с.
6. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та у державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02. Київ, 2020. 266 с.
7. Ковейно Ю.В., Дресвяннікова В.Д. Правове регулювання екологічної безпеки. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 2(27). С. 68-73.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.07.2021).
9. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>. (дата звернення: 20.07.2021).
10. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001р. № 2768-III. Дата оновлення: 06.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
11. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994р. № 132/94-ВР. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
12. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. Дата оновлення: 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
13. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. Дата оновлення: 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#top>. (дата звернення: 20.07.2021).