

А. О. Козін

доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник відділу
актуальних питань філософії права та юридичної лінгвістики
Науково-дослідного інституту публічного права
<https://orcid.org/0009-0000-5793-6852>

ПРОБЛЕМА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНИХ ВІДНОСИН У ПЕРІОД ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Наукова стаття присвячена визначенню особливостей функціонування місцевого самоврядування та окремих елементів його системи, зокрема, органів місцевого самоврядування, під час правового режиму воєнного стану, у сфері екологічних відносин. Визначено, що громади мають суттєвий ризик погіршення рівня екологічної безпеки під час воєнних дій на території України; такий ризик має тенденцію підвищуватися у разі відсутності належного нормативно-правового регулювання функціонування місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану. Визначено функціонал органів місцевого самоврядування та інших елементів системи місцевого самоврядування щодо недопущення та мінімізації ризиків погіршення рівня екологічної безпеки внаслідок воєнних дій. Наведено особливості ліквідації органами місцевого самоврядування та іншими елементами системи місцевого самоврядування негативних наслідків впливу воєнних дій на екологічну безпеку громад. Проаналізовано аспекти функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та розробки заходів післявоєнного відновлення екологічної безпеки в громадах; визначено загальнодержавні кроки відновлення громад, що зазнали шкоди внаслідок тривалих воєнних дій на їх території. Досліджено ефективність здійснення адміністративних процедур у галузі охорони довкілля та констатовано, що результативність функціонування місцевого самоврядування у галузі охорони навколишнього природного середовища з метою забезпечення сталого природокористування та збереження довкілля залежить від чіткого розмежування функцій і повноважень всіх елементів системи місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано шляхи удосконалення функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану у сфері екологічних відносин та шляхи відновлення громад, що зазнали шкоди внаслідок воєнних дій.

Ключові слова: екологічні відносини, місцеве самоврядування, екологічна безпека, органи місцевого самоврядування, суб'єкти місцевого самоврядування, функціонування місцевого самоврядування у період правового режиму воєнного стану.

Постановка проблеми. Обов'язок забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, а також право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди закріплені Конституцією України [1]. При цьому, охорона довкілля визначається системою заходів щодо раціонального використання природних ресурсів, збереження природних комплексів та відповідно забезпечення екологічної безпеки. Такі заходи здійснюються з метою раціонального використання, відтворення і збереження природних ресур-

сів, обмеження негативного людського впливу [2, с. 37].

Разом з тим у результаті повномасштабного вторгнення на територію України 24 лютого 2024 року українська екологічна ситуація стала глобальною проблемою та щоденним ризиком гуманітарної катастрофи внаслідок активних воєнних дій. Території, що зазнають найбільшої шкоди - це зазвичай поля, землі природно-заповідного фонду, ті землі, для яких негативні наслідки можуть бути незворотними. Сьогодні важко оцінити наслідки вкрай негативного впливу на екологічну ситуацію внаслідок війни,

адже низка територій Україні окуповані, що не дає можливості експертам зробити відповідні оцінки [3].

Таким чином, сучасна Україна перебуває у постійному ризику негативного впливу на навколишнє середовище, тож держава повинна займатись не лише формуванням та реалізацією політики на загальнодержавному рівні у сфері екології, а і прикладати максимальну кількість зусиль для формування і реалізації регіональної політики, в рамках якої, зокрема, з використанням інструментів місцевого самоврядування, громади забезпечуватимуть в межах компетенції та наданих їм ресурсів безпечне для життя і здоров'я довкілля [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання функціонування системи місцевого самоврядування у сфері екологічних правовідносин, окремих елементів місцевого самоврядування, а також функціонування у період правового режиму воєнного стану, присвятили увагу у своїх наукових роботах такі науковці як: Хільчевський В., Забокрицька М., Кравчинський Р., Хилько М., Боковикова Ю., Панова О., Гулак О., Курило В., Ладиченко В., Піддубний О., Мірошник О., Сабадаш В. та інші науковці.

Метою наукової статті є дослідження питань функціонування суб'єктів системи місцевого самоврядування в Україні у сфері екологічних відносин, зокрема, в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічні відносини, де стороною є громада, що реалізовує свої права на місцеве самоврядування, полягають, зокрема, у формуванні та реалізації регіональної політики у сфері, зокрема, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки.

Екологічна політика у доктрині екологічного права визначається у декількох вимірах, зокрема у нормативному – в частині системи норм і правил, що регулюють екологічні відносини; та у регулятивному – в частині формування екологічної культури в Україні [5, с. 103–104].

На місцевому рівні вирішується багато питань у сфері екологічних відносин, зокрема найбільш розповсюдженими є відстоювання екологічних інтересів громади, використання та передання окремих природних об'єктів у користування особам, створення нових та обслуговування існуючих природних об'єктів тощо.

Важливо зазначити, що питаннями екологічних відносин займаються всі суб'єкти системи місцевого самоврядування: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада, їх голови і виконавчі органи; а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; та органи самоорганізації населення. Через надання повноважень у сфері екологічних відносин всім цим суб'єктам досягається одне із найважливіших завдань у цій сфері – забезпечення управлінського механізму взаємодії суспільства та природи [4].

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено відповідальність місцевих рад (як представницьких органів місцевого самоврядування) за стан навколишнього природного середовища, а отже визначено обов'язок забезпечити реалізацію екологічної політики, дотримуватись екологічних прав громадян; вирішувати можливість розміщення на території громади підприємств; затверджувати проекти планування і забудови, генеральні плани та схеми промислових вузлів; надавати дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; затверджувати місцеві екологічні програми; забезпечувати фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; проводити екологічну інформаційну політику; ліквідувати наслідки негативного впливу на екологічні об'єкти; займатись організацією територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; здійснювати контроль за додержанням законодавства у визначеній сфері тощо [6]. Також, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено повноваження системи місцевого самоврядування у сфері екологічних відносин, зокрема, щодо затвердження міських цільових програм; встановлення розмірів та ставок екологічних місцевих податків і зборів; видання та скасування спеціальних дозволів на користування природними ресурсами; здійснювати організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення тощо [7].

Не всі суб'єкти системи місцевого самоврядування мають вищезазначені повноваження, однак формою здійснення органами місцевого самоврядування екологічних повноважень слід вважати адміністративно-процедурну форму повноважень, що включає дозвільний; нормотворчий, розпорядчий та контрольний функціонал.

Також, варто наголосити, що орган місцевого самоврядування як суб'єкт адміністративних процедур у сфері, зокрема, охорони довкілля, має дотримуватись принципів пріоритетності вимог екологічної безпеки; гарантування екологічно безпечного середовища; обов'язковості оцінки впливу на довкілля; гласності і демократизму при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища тощо [7].

Незважаючи на те, що формувати політику мають центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування можуть у цільових місцевих програмах також визначати заходи, що будуть заохочувати, зокрема, до раціонального використання природних ресурсів, адже наразі, система державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища не передбачає заохочувальних інструментів до раціоналізації природокористування, що на наш погляд, є проблемою, яка призводить до забруднення довкілля, і яку можна починати вирішувати на місцевому рівні в рамках формування місцевої екологічної політики.

На місцевому рівні є більше інструментів налагодити зв'язок між потребами громади та захистом природного середовища, а також інструментів для формування культури раціонального використання природних ресурсів, підтримання належного стану природних об'єктів відповідної громади тощо, що, разом з іншим, забезпечує виконання євроінтеграційних вимог у визначеній сфері [8; 9, с. 448-453].

Активний процес урбанізації негативно позначається на якості природного середовища, зокрема, створенням та розбудовою нових населених пунктів, розширенням кордонів міст, а отже – вирубкою дерев та викидами шкідливих відходів тощо. Питання переробки відходів та якісної їх утилізації часто піднімається науковцями, та часто стоїть у порядках денних органів місцевого самоврядування.

З нестачею води стикаються різні українські регіони, а споживання води, яка не відповідає санітарним вимогам, – це розповсюджена практика в Україні; часто громади стикаються з забрудненням повітря автомобільними та промисловими відходами; збільшення твердих промислових і побутових відходів, утилізація та переробка яких складає лише 4% – також є актуальною проблемою. Тож, важливо забезпечувати будівництво нових переробних станцій, питання утилізації відходів має займати

важливе місце у стратегіях розвитку України, з метою здійснення усіх заходів щодо недопущення завдання шкоди навколишньому природному середовищу.

Управління місцевими відходами на сьогодні в Україні є незадовільним; дослідження науковцями практик поводження з відходами у зарубіжних країнах не стає підставою для зміни вектору регіональних політик, місцевих цільових програм тощо, з метою забезпечення ефективного поводження з відходами, що потребує окремої посиленої уваги, тим більше під час воєнного стану. Незабезпечення ефективної регіональної та місцевої політики поводження з відходами може стати підставою для розвитку хвороб на відповідних територіях [10].

Аналізуючи повноваження і компетенції органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, пропонуємо розглянути здійснення вищезазначеними інстанціями соціально-економічних заходів щодо захисту довкілля: формування цін – зборів за користування природними ресурсами, формування розмірів штрафів за несанкціоноване використання ресурсів, формування та реалізацію місцевих цільових програм у сфері екологічних відносин тощо.

Контрольні функції у сфері екологічних відносин, в межах компетенції, також здійснюють органи місцевого самоврядування, зокрема, на визначені органи покладається контроль за використанням природоохоронного законодавства на території громади, наприклад у Києві за такі повноваження відповідальний Департамент захисту довкілля та адаптації до зміни клімату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Екологічна безпека також забезпечується громадою в рамках місцевого самоврядування, зокрема, через громадський контроль за дотриманням законодавства у визначеній сфері органами місцевого самоврядування.

Громадська участь у муніципальному управлінні – це показник розвитку децентралізації влади, що є одним із основних європейських принципів місцевого самоврядування. Зокрема, науковці стверджують, що розвиток місцевого самоврядування в Україні має поступово переходити від систем управління громадами до системи «доброго врядування» – прозорих, публічних і підзвітних громадськості органів місцевого та регіонального управління, зі забезпеченням за державою обов'язку впроваджувати демократичні європейські методи самоврядування [11, с. 167-178].

Крім цього, важливо, щоб на законодавчому рівні було визначено алгоритми та інструменти здійснення муніципальної влади у сфері екологічних відносин. Враховуючи практику зарубіжних країн, зокрема, науковці зазначають, що у зарубіжних країнах екологічне законодавство містить прямі або опосередковані норми щодо функціоналу органів місцевого самоврядування у сфері захисту екологічних прав і охорони довкілля [12, с. 37-39].

Часто представницькі органи місцевого самоврядування та жителі громади стикаються з екологічними конфліктами, які виникають у разі втручання людини у довкілля, сам конфлікт полягає у відсутності спільної згоди щодо розуміння та інтересів сторін. Екологічні конфлікти мають вирішуватись досудовими та судовими формами, однак практика звернень до суду з питань порушення екологічних прав чи інтересів не є розповсюдженою на території України.

На думку науковців, екологічним конфліктом є протистояння як на внутрішньому, так і на міждержавному рівнях через несумісні інтереси сторін щодо розподілу природних ресурсів та контролю над ними. Рішенням цієї проблеми є формування та реалізація стратегічних завдань, зокрема, на місцевому рівні, з розробки та реалізації механізмів недопущення екологічних конфліктів [13, с. 50-59].

Ефективність функціонування місцевого самоврядування у сфері екологічних відносин напряму залежить від чіткого нормативного закріплення повноважень, компетенції, та відповідальності органів місцевого самоврядування у визначеній сфері.

Висновки. Дослідивши екологічні відносини, стороною яких виступає суб'єкт системи місцевого самоврядування, зокрема в умовах воєнного стану, слід підсумувати, що не всі суб'єкти місцевого самоврядування мають встановлені законодавчо повноваження у сфері охорони природного середовища, захисту довкілля. Зокрема, найбільш точно закріплені повноваження лише органів місцевого самоврядування, які складають ради та їх виконавчі органи, що не наявні у всіх адміністративно-територіальних одиницях. Тож, у воєнний час, та із щоденним ризиком екологічних катастроф, не всі громади можуть використати інструменти місцевого самоврядування та вплинути на ситуацію. Адміністративна реформа має забезпечити нормативно і ресурсно громади для впливу за потреби на екологічну ситуацію своїх територій, природних об'єктів та ресурсів.

Подальшого дослідження потребує питання ефективного управління у сфері поводження з відходами, адже неефективна політика у цій сфері у воєнний час може призвести до санітарних проблем тощо; та питання переформування регіональної політики у частині унормування інструментів та алгоритмів реалізації екологічної політики у найбільш віддалених від обласних центрів громад.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Хільчевський В.К., Забокрицька М.Р., Кравчинський Р.Л. Екологічна стандартизація та запобігання впливу відходів на довкілля. Київ: *ВПЦ «Київський університет»*. 2016. 192 с.
3. Екологічні проблеми України: наслідки війни: вебліографічний покажчик / уклад. О. О. Найдьонова; Центральне україн. нац. техн. ун-т. Кропивницький : ЦНТУ, 2023. 19 с.
4. Кушнір А. В. Вплив органів місцевого самоврядування на покращення екологічної ситуації в регіоні. С. 352-355. URL: https://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/7390/1/zbirnyk_tez_15-17_05_19_86.pdf
5. Хилько М. І. Екологічна політика. Київ: *Абрис*, 1999. С. 103-104.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 21 червня 1991 р. № 1264-XII. *База даних «Законодавство України»* Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *База даних «Законодавство України»*. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Лесь А. В. Реалізація екологічних програм в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. Вип 1 (52). С. 99–103.
9. Гулак О. В., Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю. Реалізація адміністративної компетенції територіальної громади в галузі екологічних відносин. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія Юридична. 2023. Вип. 38. С. 448-453.
10. Zicha, Jiří; Smékalová, Lenka; Kapplová, Olga; Golovko, Liudmyla. Management of Municipal Waste in the EU Member States: Best Practices. 2021. Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky, 103 p. URL: <https://digilib.k.utb.cz/handle/10563/50140>

11. Ladychenko V., Gulac O., Yemelienenko K., Danyliuk Yu., Kurylo V. Ensuring Sustainable Development of Local Self Government: Foreign Experience for Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*, 2021, 10 (4), 167-178. URL: <https://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/1270>
 12. Мірошник О.С. Інститут місцевого самоврядування у Швеції. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 1. С. 37–39.
 13. Сабадаш В. В. Тенденції сучасної ресурсної політики у забезпеченні еколого-економічної безпеки. *Механізм регулювання економіки*. 2007. № 2. С. 50-59.
-

Kozin A. O. The problem of local government functioning in the field of environmental relations during the legal regime of martial state

the scientific article is devoted to determining the peculiarities of the functioning of local self-government and individual elements of its system, in particular, local self-government bodies, during the legal regime of martial law, in the field of environmental relations. It was determined that the communities have a significant risk of worsening the level of environmental security during military operations on the territory of Ukraine; this risk tends to increase in the absence of proper regulatory and legal regulation of the functioning of local self-government during the legal regime of martial law. The functionality of local self-government bodies and other elements of the local self-government system regarding the prevention and minimization of the risks of deterioration of the level of environmental security as a result of military operations has been determined. Features of the elimination by local self-government bodies and other elements of the local self-government system of the negative consequences of the influence of military actions on the ecological security of communities are given. Aspects of the functioning of local self-government in the conditions of martial law and the development of measures for the post-war restoration of ecological security in communities are analyzed; State-wide steps for the restoration of communities that have suffered damage as a result of prolonged military actions on their territories have been determined. The effectiveness of the implementation of administrative procedures in the field of environmental protection was investigated and it was established that the effectiveness of the functioning of local self-government in the field of environmental protection in order to ensure sustainable nature use and environmental preservation depends on the clear demarcation of functions and powers of all elements of the system of local self-government in Ukraine. Ways to improve the functioning of local self-government in the conditions of martial law in the field of environmental relations and ways to restore communities damaged by military actions are proposed.

Key words: *environmental relations, local self-government, environmental security, local self-government bodies, subjects of local self-government, functioning of local self-government during the legal regime of martial law.*