

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

БОРИСОВА Олена Василівна - аспірант кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України

ORCID: 0009-0008-7164-8820
DOI 10.32782/EP.2023.4.12

У статті досліджено поняття територіальної громади як суб'єкта здійснення екологічної політики, визначено термін «державна екологічна політика» та окреслено її основні завдання. Визначено роль територіальних громад у контексті здійснення екологічної політики, констатовано, що роль органів місцевого самоврядування націлена на створення місцевих екологічних цільових програм, а в питаннях, які територіальні громади не можуть розв'язати відслідковується залучення державних цільових програм. Вбачається гостра потреба у реформуванні екологічної політики, що зумовлюється зобов'язаннями, які взяла на себе Україна для вступу у Європейський Союз.

Встановлено, що сприйняття України у міжнародному товаристві у багатьох випадках пов'язується із екологічно-небезпечними катаклізмами, що відбувалися на її території. Сучасні реалії відкидають першочерговість розв'язання проблем, пов'язаних з довкіллям, оскільки в період ведення кровопролитної війни з окупантом, передній план займає потреба у перемозі. Екологічну шкоду, нанесену бойовими діями, важко оцінити в матеріальному контексті, фактично вона не піддається фінансовій оцінці, проте для держави архіважливим є спрямування політики на відновлення сприятливого природного навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів та збереження довкілля для майбутніх поколінь.

Роль територіальних громад як суб'єктів здійснення екологічної політики передбачена на законодавчому рівні. Діяльність ор-

ганів місцевого самоврядування спрямована на створення місцевих цільових програм, що носять екологічний характер, проте на практиці відсутній комплексний підхід до сприйняття проблеми. До питань, розв'язати які територіальним громадам не під силу, залучається держава шляхом розробки цільової програми.

Екологічна політика та право потребує активного та дієвого реформування, оскільки зазначене зобов'язання було взяте при підписанні Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Однак, попри існування дієвого правового механізму контролю та реалізації екологічної безпеки, варто усвідомлювати факт його нікчемності в умовах, коли в практичному аспекті пересічний громадянин нехтуватиме встановленими правилами.

Ключові слова: державна екологічна політика, охорона навколишнього природного середовища, довкілля, державна регіональна політика, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, державна цільова програма, регіональна програма соціально-економічного розвитку, громадськість.

Постановка проблеми

Державна екологічна політика є самостійним напрямом, де держава займає позицію активного суб'єкта її реалізації. Проте, варто усвідомити доречність поділу такої політики на регіональний, муніципальний та локальний рівні. Насамперед, це зумовлено проблемами, притаманними для конкретного регіону, оскільки Україна, будучи най-

більшою державою Європи, має різноманітні географічні та адміністративно-територіальні особливості. Відтак, обсяг і методи застосування екологічної політики на місцях залежатимуть від факторів, характерних для відповідної території. Одним із суб'єктів забезпечення та реалізації державної екологічної політики є територіальні громади, діяльність яких розкривається у цій статті.

Стан дослідження проблеми

Під час здійснення автором дослідження значну роль відіграли роботи наступних науковців: Г.І. Балюк, Ю.О. Чугуєнка, О.І. Савенкова, В.К. Матвійчука, Заржицького О.С. та інших, у наукових здобутках яких достеменно розкрито поняття територіальної громади та особливості її функціонування в розрізі здійснення екологічної політики.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Не вирішеним в процесі децентралізації залишається те, яким чином і на яких засадах, ідеологічних, організаційних, правових має будуватись екологічна політика об'єднаної територіальної громади, з урахуванням того, що громад є значна кількість і при цьому їх адміністративні межі ніяк не співпадають з кордонами різних кліматичних поясів, зонами поширення рослин і тварин, басейнами водних ресурсів тощо. Отже, слід розглянути територіальну громаду як нового суб'єкта екологічної політики.

Таким чином, **метою дослідження** було взято здійснення аналізу нормативної бази та наукових поглядів щодо закріплення територіальної громади як суб'єкта здійснення екологічної політики.

Виклад основного матеріалу

Не здається дивним прагнення людини проживати в екологічно чистому просторі, оскільки міцне здоров'я – невід'ємний атрибут щасливого та стабільного майбутнього. Враховуючи катаклізми, кількість яких на планеті щороку зростає, дедалі важче нестримним амбіціям досягнути обмеженість природних ресурсів. Україна неодноразово

знаходилася в епіцентрі жахливих екологічних криз, зокрема, Чорнобильська катастрофа 1986 року залишила глибокий відбиток не лише на імунитеті громадян УРСР, але й на геополітичній карті, перетворившись на один із факторів, що почали відлік до кінця імперії під назвою Радянський Союз. Досить іронічно усвідомлювати, що попри колосальні вкладення коштів у спорудження саркофагів та інших витрат, спрямованих на подолання наслідків вибуху на АЕС, у 2022 році через дії окупантів зона відчуження знову нагадала про себе. Сьогодні ключовим каталізатором виникнення проблем з навколишнім середовищем є агресія з боку невгамовного сусіда, однак попри війну в нашій державі існує незліченна кількість проблем, які вузько переплітаються з екологічною небезпекою: вирубка лісів, несанкціонований видобуток бурштину та інші дії, які, по-перше, негативно впливають на соціально-економічні аспекти суспільного життя, а, по-друге, завдають нищівний удар екологічній обстановці.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» окреслено як невід'ємні умови сталого економічного та соціального розвитку України, насамперед, охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини [1].

У 2019 році набув чинності Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», який висвітлює активні процеси глобалізації, причину підвищення пріоритетності збереження довкілля. Законодавець наголошує на необхідності вживати заходів, які гальмуватимуть погіршення екологічних умов, оскільки присутня нераціональна експлуатація природних ресурсів та вживання заходів щодо захисту навколишнього середовища не займає пріоритетне місце, а такий підхід спричинить відстрочку забезпечення сталого розвитку. Згаданий Закон включає до першопричин екологічних проблем наступні фактори:

- відсутність серйозного законодавчого підходу до питання підпорядкованості при-

родних ресурсів економічним інтересам, що тягне за собою негативні наслідки для довкілля;

- антропогенний вплив на навколишнє середовище, спричинений переважною кількістю ресурсо- та енергоємних галузей в економічному секторі, відповідно, для ситуації характерна неврегульованість нормативів при переході до ринкових умов господарювання;

- моральне та фізичне зношення ключових фондів національної економіки;

- державне управління, націлене на врегулювання використання природних ресурсів та захисту навколишнього середовища характеризується неефективною теоретичною та практичною базою;

- слабкий рівень освіти в суспільстві у питанні розставляння пріоритетів для захисту, збереження довкілля та особливостей концепції сталого розвитку;

- неефективність правових норм, спрямованих на врегулювання екологічних прав та обов'язків та їх ігнорування;

- відсутність високого рівня контролю в галузі дотримання та можливість ухилення від відповідальності за законодавством, що поширюється на охорону навколишнього середовища;

- відслідковування значного дефіциту в державному та місцевому фінансуванні заходів забезпечення охорони довкілля [2].

Відповідно, напрошується тлумачення терміна «державна екологічна політика», зокрема, за О. Заржицьким, екологічна політика – це комплекс заходів та засобів, направлених на охорону і оздоровлення довкілля суспільством та державою. Науковець акцентує увагу на гостру потребу в ефективності поєднання природоохорони та природокористування, а також у забезпеченні нормальної життєдіяльності громадян, що матиме такі параметри, як регулятивний та нормативний, де до першого відноситимуть конкретні дії, а до другого – сукупність правових норм щодо концепції охорони довкілля [3, с. 200].

В. Матвійчук, Ю. Чугаєнко та О. Савенков опосередковують національну екологічну політику як цілі та принципи, що мають загальнодержавний характер, зважають на

пріоритетність екологічного розвитку, його збалансованість з соціально-економічним розвитком країни [4, с. 7].

На нашу думку, найбільш вдало висловлюється Г. Балюк, розуміючи державну екологічну політику як самостійний напрям, для якого притаманний державно-вольовий характер. Звідси, присутні наступні специфічні ознаки: структура державної екологічної політики ґрунтується на праві загалом (не лише екологічному), у цей же час право виступає і її об'єктом, і інструментом реалізації. Державна екологічна політика поділяється на загальнодержавний, регіональний, муніципальний та локальний рівні, реалізація яких забезпечується правовими методами, активно спирається на примус, а також є публічною, офіційною. Також дослідниця підкреслює відношення екологічної політики до державної, тому й виділяє державу як активного суб'єкта, проте важливість залучення інтересів реалізаторів екологічної політики визнає високою. Також екологічна політика розглядається як результат діяльності структур громадянського суспільства, відтак, відповідність інтересам Українського народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади повинна нести вагому силу у формуванні та реалізації державної екологічної політики, екологічного права та законодавства [5, с. 10].

Відповідно, формування та здійснення екологічної політики на місцевому рівні, враховуючи воєнний стан, не буде наразі прешочерговим завданням, проте в мирні часи виступатиме найактуальнішим питанням.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» детермінує поняття державної регіональної політики як систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. У цей же час, одним із базових

принципів державної регіональної політики визначено реалізацію сталого розвитку суспільства з метою задоволення потреб сучасного покоління, враховуючи інтереси майбутніх поколінь [6].

Повторно аналізуючи положення згаданого закону, визначаємо, що до об'єктів державної регіональної політики відносять регіони, макрорегіони, мікрорегіони. Відповідно суб'єктами визнаються Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи влади Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи [6].

У контексті цього дослідження пропонуємо розглянути територіальну громаду як суб'єкта здійснення екологічної політики. Отже, Конституцією України (140 ст.) встановлено право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, не виходячи за рамки законодавства, відповідно, таке явище визначається як місцеве самоврядування. У цей же час територіальна громада опосередковується як жителі села або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селища та міста у сільську громаду [7].

Законом України «Про місцеве самоврядування» територіальна громада дефініціюється як об'єднані жителі, що постійно проживають у межах села, селища, що виступають самостійними адміністративно-територіальними одиницями / добровільне об'єднання жителів декількох сіл, селищ, міст, наділених єдиним адміністративним центром. Здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування відбувається за допомогою сільських, селищних, міських рад, їх виконавчі органи, а також – районні та обласні ради, які займають позицію представників спільних інтересів територіальних громад, сіл, селищ та міст [8].

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» констатовано відмінність соціально-економічного розвитку у регіонах, що тягне за собою нерівномірне техногенне навантаження на довкілля. Стратегія вбачає розв'язання цієї проблеми в інтеграції її положень та наці-

ональних планів дій до регіональних програм соціально-економічного розвитку, які необхідно деталізувати на рівні регіональних планів дій охорони навколишнього природного середовища. Такий плацдарм передбачає розробку місцевих планів дій, спрямованих на охорону довкілля та підготовлених на рівні територіальних громад, сільських, селищних, а також міських рад. Відповідно, внаслідок виконання «планів» передбачається запустити процес посилення значення органів місцевого самоврядування в питанні реалізації державної екологічної політики, досягнути напями її вдосконалення, враховуючи регіональну специфіку [2]. Враховуючи наслідки ведення воєнних дій на території України, враховуватиметься не лише соціально-економічна відмінність того чи іншого регіону, але й антропогенні наслідки для довкілля, спричиненні діями агресора.

Важливим аспектом формування органами місцевого самоврядування екологічних програм є залучення громадськості до їх підготовки, що реалізується через оприлюднення проєктів таких програм, даючи змогу громадянами їх дослідити, підготувати громадські зауваження та пропозиції щодо поданих екологічних програм, а також має місце проведення публічних слухань [9].

У випадку неможливості розв'язання проблеми інструментами територіального або галузевого управління, розроблятиметься державна цільова програма, зумовлена потребою у державній підтримці, координації діяльності центральних та органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [10].

Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» віднесено органи місцевого самоврядування до суб'єктів оцінки впливу на довкілля, які реалізують свою діяльність під час здійснення планової господарської діяльності, спрямованої на втручання у навколишнє середовище, що не справляє значного впливу на довкілля [11]. У контексті проведення стратегічної екологічної оцінки, органи місцевого самоврядування відіграють роль її суб'єктів. Проведення оцінки регламентується Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» [12].

Природні території та об'єкти є невід'ємною частиною географії України, відповідно, їх функціонування та розташування, у будь-якому випадку, буде пов'язаним з об'єднаною територіальною громадою. Звідси, згідно із Законом України «Про природно-заповідний фонд України» сприяння охороні та збереженню об'єктів природно-заповідного фонду та виконання покладених завдань забезпечується органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування [13].

Висновки

Таким чином, сприйняття України в міжнародному товаристві у багатьох випадках характеризується із екологічно-небезпечними катаклізмами, що відбувалися на її території. Сучасні реалії відкидають першочерговість розв'язання проблем, пов'язаних з довкіллям, оскільки в період ведення кровопролитної війни з окупантом, передній план займає потреба у перемозі. Екологічну шкоду, нанесену бойовими діями, важко оцінити в матеріальному контексті, фактично, вона не піддається фінансовій оцінці, проте для держави архіважливим є спрямування політики на відновлення сприятливого природного навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів та збереження довкілля для майбутніх поколінь.

Роль територіальних громад як суб'єктів здійснення екологічної політики передбачена на законодавчому рівні. Діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на створення місцевих цільових програм, що носять екологічний характер, проте на практиці відсутній комплексний підхід до сприйняття проблеми. До питань, розв'язати які територіальним громадам не під силу, залучатиметься держава шляхом розробки цільової програми.

Екологічна політика та право потребує активного та дієвого реформування, оскільки зазначене зобов'язання було взяте при підписанні Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Однак, попри існування ді-

євого правового механізму контролю та реалізації екологічної безпеки варто усвідомлювати факт його нікчемності в умовах, коли в практичному аспекті пересічний громадянин нехтуватиме встановленими правилами.

Література

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

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

3. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2012. 200 с.

4. Матвійчук В. К., Чугаєнко Ю. О., Савенков О. І. М. Екологічна політика в системі державного управління національним господарством: Монографія. – К.: Національна академія управління, 2013. – 198 с.

5. Балюк Г.І. Правові засади державної екологічної політики України: сучасні проблеми. Екологічне право України. 2017. № 3–4. С. 8–15.

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

7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96- ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

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

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

10. Про державні цільові програми: Закон України 8.03.2004 р. № 1621-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>.

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

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

13. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>.

Borysova Olena Vasylivna

TERRITORIAL COMMUNITY AS A SUBJECT OF ENVIRONMENTAL POLICY IMPLEMENTATION

The article examines the concept of a territorial community as a subject of environmental policy implementation, defines the term “state environmental policy” and defines its main tasks. The role of territorial communities in the context of the implementation of environmental policy is determined, it is established that the role of local self-government bodies is aimed at creating local environmental target programs, and in issues that territorial communities cannot solve, the involvement of state target programs is monitored. There is an urgent need to reform the environmental policy, which is determined by the obligations that Ukraine undertook to join the European Union.

It has been determined that the perception of Ukraine in the international community in many cases is associated with environmentally dangerous cataclysms that occurred on its territory. Modern realities reject the priority of solv-

ing problems related to the environment, because during the bloody war with the invader, the need for victory occupies the foreground. The environmental damage caused by hostilities is difficult to assess in the material context, in fact, it cannot be financially assessed, however, it is of paramount importance for the state to direct the policy towards restoring a favorable natural environment, ensuring environmental safety, rational use of natural resources and preserving the environment for future generations.

The role of territorial communities as subjects of environmental policy is provided for at the legislative level. The activities of local self-government bodies are aimed at creating local targeted programs that are environmental in nature, but in practice there is no comprehensive approach to the perception of the problem. The state will be involved in issues that territorial communities cannot solve by developing a targeted program.

Environmental policy and law require active and effective reform, as this commitment was made when signing the Association Agreement with the European Union. However, despite the existence of an effective legal mechanism for monitoring and implementing environmental safety, it is necessary to be aware of the fact of its nullity in conditions when, in practical terms, an ordinary citizen will neglect the established rules.

Keywords: state environmental policy, environmental protection, environment, state regional policy, local self-government bodies, territorial community, state target program, regional socio-economic development program, public.