

## Організаційно правові засади реалізації екологічної політики територіальною громадою

*Борисова Олена Василівна<sup>1</sup>*

Опубліковано	Секція	УДК
30.09.2023	Право	351

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10148498>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

**Анотація.** Дана наукова стаття присвячена аналізу організаційно-правових аспектів реалізації екологічної політики територіальною громадою в Україні. У статті досліджено особливості формування та реалізації екологічної політики територіальними громадами, що є відносно недослідженою тематикою станом на сьогодні.

Досліджено організаційно-правові аспекти реалізації екологічної політики територіальною громадою в Україні. У цьому контексті розглянуто роль та функції органів місцевого самоврядування в забезпеченні екологічної безпеки та сталого розвитку на місцевому рівні. Аналіз проведено з урахуванням національного законодавства та міжнародних зобов'язань України у сфері охорони довкілля.

Встановлено роль територіальних громад у формуванні та реалізації екологічної політики на місцевому рівні, включаючи їхню активну участь у прийнятті стратегічних рішень та плануванні заходів з охорони природи. Важливим аспектом є забезпечення прозорості та участі громади в процесі формування та виконання екологічних програм.

Констатується, що територіальна громада виступає суб'єктом здійснення як власних, так і делегованих державою повноважень, що передбачено законодавством про органи місцевого самоврядування, а конкретно віднесені до компетенції місцевих рад і являють собою доволі значний перелік питань виключної компетенції органів місцевого самоврядування. Разом з тим і виконавчі органи в містах, за винятком міст районного значення, мають вплив і координують діяльність спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи на відповідній території, створюють забезпечують функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Робиться висновок про те, що організаційно-правовими засадами реалізації екологічної політики територіальною громадою є обов'язок держави і в тому числі територіальних громад, які її складають, щодо забезпечення екологічного благополуччя, наявність для цього відповідних власних і делегованих повноважень, узгодженість цілепокладання на державному і регіональному рівнях, процедурна діяльність органів місцевого самоврядування у вигляді підготовки, розгляду, прийняття, виконання і контролю за виконанням екологічних заходів, що становлять

---

<sup>1</sup>аспірант кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України, <https://orcid.org/0009-0008-7164-8820>

собою заплановану і прогнозовану послідовність дій і рішень, спрямованих на досягнення позитивних результатів щодо екологічного благополуччя території і мешканців територіальної громади.

**Ключові слова:** екологічна політика, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, організаційно-правові засади.

### **Organizational and Legal Principles for the Implementation of Environmental Policy by the Territorial Community**

**Abstract.** This scientific article is devoted to the analysis of organizational and legal aspects of the implementation of environmental policy by the territorial community in Ukraine. The article examines the features of the formation and implementation of environmental policy by territorial communities, which is a relatively unexplored topic as of today.

The organizational and legal aspects of the implementation of environmental policy by the territorial community in Ukraine are studied. In this context, the role and functions of local self-government bodies in ensuring environmental safety and sustainable development at the local level are considered. The analysis was carried out taking into account the national legislation and international obligations of Ukraine in the field of environmental protection.

The role of territorial communities in the formation and implementation of environmental policy at the local level, including their active participation in strategic decision-making and planning of nature protection measures, is established. An important aspect is to ensure transparency and community participation in the process of formation and implementation of environmental programs.

It is stated that the territorial community is the subject of the exercise of both its own and the powers delegated by the state, which is provided for by the legislation on local self-government bodies, and specifically refers to the competence of local councils and represents a rather significant list of issues of the exclusive competence of local self-government bodies. At the same time, executive bodies in cities, with the exception of cities of district significance, have influence and coordinate the activities of specially authorized state bodies of management for nature protection in the relevant territory, create and ensure the functioning of local environmental automated information and analytical systems, which are part of the network of the national environmental automated information and analytical system for providing access to environmental information.

It is concluded that the organizational and legal basis for the implementation of environmental policy by a territorial community is the duty of the state, including the territorial communities that make it up, to ensure environmental well-being, the availability of appropriate own and delegated powers for this, the consistency of goal-setting at the state and regional levels, the procedural activities of local self-government bodies in the form of preparation, consideration, adoption, implementation and control over implementation of environmental measures, which are a planned and predictable sequence of actions and decisions aimed at achieving positive results regarding the environmental well-being of the territory and residents of the territorial community.

**Keywords:** environmental policy, local self-government bodies, territorial community, organizational and legal principles.

#### **Вступ**

*Постановка проблеми.* По-перше, однією з проблем є неоднозначність та зміна законодавчого регулювання в галузі організації та впровадження екологічної політики на рівні територіальних громад в процесі децентралізації і передачі значного обсягу фінансових і управлінських повноважень на місце.

По-друге, іншою важливою проблемою є недостатня координація між державними органами влади та інституціями місцевого самоврядування, які відповідають за екологічну політику. Це може негативно впливати на ефективність здійснення екологічної політики держави, в світлі чого необхідно окреслити, на яких організаційно-правових засадах відбувається реалізація екологічної політики територіальною громадою, і чим вони подібні та відмінні від аналогічних державних механізмів реалізації політичних рішень у галузі екології, а також яким чином налагодити оптимальну співпрацю інститутів місцевого самоврядування і державної влади в цій сфері.

*Стан дослідження проблеми.* Під час здійснення дослідження звернуто увагу на праці таких науковців, як: Д. Блавацька, Л. Гбур, В. Нежевело, Ю.Льченко, О.Піддубний та інших, у наукових здобутках яких розкрито поняття територіальної громади та особливості її функціонування у розрізі здійснення екологічної політики, управління земельними та іншими природними ресурсами.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.*

Невирішеними раніше частинами даної наукової проблеми є теоретичне визначення організаційно-правових моделі реалізації екологічної політики територіальною громадою.

Таким чином, за мету дослідження поставлено здійснення розкриття організаційно-правових засад діяльності територіальної громади у якості суб'єкта здійснення екологічної політики.

### **Результати**

Науковцями зазначається, що екологічна свідомість є рушійним чинником формування права, політики у галузі довкілля як системи науково-обґрунтованих цілей, досягнення яких мінімізує шкідливий вплив на довкілля [16]. Зовнішнім виразом таких цілей і засобом приведення їх в дію, досягнення результату є публічне адміністрування, зокрема в природоресурсній сфері [7]. Основою такого публічного адміністрування на місцевому рівні є передусім нормативно-правове забезпечення створення і функціонування територіальних громад [6]. Прикладом здійснення екологічної політики є стимулювання і розвитку використання альтернативних джерел енергії [15].

Основою зміцнення організаційно-правового потенціалу реалізації екологічної політики територіальною громадою є процеси децентралізації в Україні [18], засоби подолання проблем, які існують в процесі децентралізації [5] та поступове розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері використання і збереження природних ресурсів [17].

Стаття 16 Конституції України проголошує, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [4]. В даному разі державу слід розуміти розширено, як в тому числі і інститути місцевого самоврядування, які є органічною частиною державного ладу і повинні відігравати все більшу роль у демократичній країні, оптимально перебираючи на себе повноваження з регулювання місцевої специфіки, від яких звільняється держава, в процесі децентралізації акумулюючи свій управлінський ресурс для справ загальнодержавного значення.

Згідно статті 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові,

міждержавні, місцеві програми. Центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм [12].

Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» констатує, що відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище. Передбачається, що положення Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року і розроблені на її основі та з урахуванням завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України, національні плани дій будуть інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, на основі яких будуть розроблені місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні територіальних громад, міських, сільських та селищних рад [11].

Законодавство про засади державної регіональної політики визначає поняття функціональний тип території - макрорегіон, мікрорегіон чи територіальна громада, які характеризуються сукупністю спільних соціальних, просторових, екологічних, економічних, безпекових та інших особливостей [9].

В законодавстві про державні цільові програми передбачені також «інші програми», метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [8], хоча вони так само є державними і здійснюються за кошти державного бюджету. Законодавство про оцінку впливу на довкілля лише згадує органи місцевого самоврядування в числі суб'єктів оцінки впливу на довкілля [13], але не прописує конкретно процедури в межах органу місцевого самоврядування, обмежуючись задіянням друкованих органів і дошок оголошень останніх.

Окремо в Законі України «Про стратегічну екологічну оцінку» зазначається, що дія цього закону не поширюється на план відновлення та розвитку регіонів, плани відновлення та розвитку територіальних громад [14].

Законодавство про місцеве самоврядування відносить до повноважень органів місцевого самоврядування прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу а також надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для управління відходами, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; визначення шляхів стимулювання користування електромобілями та іншими екологічними видами транспорту. Також в порядку здійснення делегованих повноважень відбувається прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на

експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства [10].

Важливу функцію здійснюють і виконавчі органи місцевого самоврядування, а саме наприклад до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті "б" частини першої цієї статті, належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи. Також сюди відноситься створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Одними з найважливіших управлінських функцій, здійснення яких покладається як на державу, так і на територіальні громади є екологічне прогнозування, програмування, планування, також авторка зауважує, що все має починатись з формування екологічної свідомості, в тому числі на місцевому рівні - включення питань формування екологічної свідомості, екологічної культури у державні цільові, регіональні та місцеві програми розвитку територій [1].

Як зазначає Ю. Ільченко, контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього середовища здійснюється також місцевими радами, їх виконавчими комітетами. Також автор вказує, що юридична природа регіональної екологічної політики реалізується завдяки екологічному та чинному законодавству України та особливо регіональному нормативно-правовому регулюванню [3]. Що саме стоїть за даним поняттям, сказати складно, але ми вбачаємо в цьому якраз інституційне оформлення екологічних функцій органів місцевого самоврядування і їх нормотворчість.

Слід погодитись з думкою Д. Блавацької, про те, що нагальною потребою сьогодні є також необхідність у суттєвій переробці, упорядкуванні та оновленні правових норм у сфері регулювання екологічних відносин, що можливо зробити шляхом їх кодифікації. Це стане ефективним інструментом реалізації національної екологічної політики, забезпечення її єдності і логічної послідовності.

Завершальною стадією наближення екологічного законодавства має бути забезпечення дотримання, а саме контроль і нагляд за вже втіленими змінами до чинної нормативно-правової бази, проте наразі ще не розроблено дієвого механізму реалізації цієї стадії [2]. Додамо також, що все сказане вище стосується і організаційно-правових засад екологічної політики органів місцевого самоврядування.

### **Висновки**

Конституційний обов'язок держави щодо забезпечення екологічного благополуччя є в тому числі і обов'язком органів місцевого самоврядування територіальних громад, тоді як сама територіальна громада є частиною територіального устрою держави і не тільки виконує роль «замовника» публічного адміністрування, а і активного його учасника.

Реалізація таких екологічних повноважень так само відбувається в нерозривному зв'язку з реалізацією екологічної політики держави, в межах розробки і реалізації національних та регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища як частини планів і програм соціально-економічного розвитку на обласному рівні, і врешті на рівні територіальних громад, міських, сільських та селищних рад.

Територіальна громада представляє собою базову одиницю і об'єкт державної регіональної політики, в той же час виступаючи суб'єктом самостійної політики

територіальної громади, узгодженої і деталізуючої державну політику з урахуванням місцевої специфіки.

Територіальна громада виступає суб'єктом здійснення як власних, так і делегованих державою повноважень, що передбачено законодавством про органи місцевого самоврядування, а конкретно віднесені до компетенції місцевих рад і являють собою доволі значний перелік питань виключної компетенції органів місцевого самоврядування. Разом з тим і виконавчі органи в містах, за винятком міст районного значення, мають вплив і координують діяльність спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи на відповідній території, створюють забезпечують функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Таким чином, організаційно-правовими засадами реалізації екологічної політики територіальною громадою є обов'язок держави і в тому числі територіальних громад, які її складають, щодо забезпечення екологічного благополуччя, наявність для цього відповідних власних і делегованих повноважень, узгодженість цілепокладання на державному і регіональному рівнях, процедурна діяльність органів місцевого самоврядування у вигляді підготовки, розгляду, прийняття, виконання і контролю за виконанням екологічних заходів, що становлять собою заплановану і прогнозовану послідовність дій і рішень, спрямованих на досягнення позитивних результатів щодо екологічного благополуччя території і мешканців територіальної громади.

#### Список використаних джерел

1. Балюк Г.І. Правові засади державної екологічної політики України: сучасні проблеми. Екологічне право України. 2017. № 3–4. С. 8–15.
2. Блавацька Д.А. Реформування екологічного законодавства України – провідний напрямок державної екологічної політики. Теорія і практика правознавства. – Вип. 2 (8) / 2015 с. 1-15
3. Ільченко Ю.Б. Поняття регіональної екологічної політики держави. Держава та регіони. 2010. №1. с. 42-46
4. 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>.
5. Нежевело В.В., Піддубний О.Ю., Большакова В.О. Проблемні аспекти в межах процесу децентралізації у сфері земельних відносин в світлі введення в обіг земель сільськогосподарського призначення. Приватне та публічне право. 2021. № 2. С. 31-35. URL: [http://pp-law.in.ua/archive/2\\_2021/8.pdf](http://pp-law.in.ua/archive/2_2021/8.pdf)
6. Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2020. 11(4).
7. Піддубний О.Ю., Нежевело В.В., Публічне адміністрування у сфері землекористування та охорони земель: поняття, зарубіжний досвід та сучасний стан в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 9. С. 164- 167. [http://www.lsej.org.ua/9\\_2020/41.pdf](http://www.lsej.org.ua/9_2020/41.pdf)
8. Про державні цільові програми: Закон України 8.03.2004 р. № 1621-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>.
9. 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>.
10. 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>.

11. 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>.
12. 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>.
13. 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>.
14. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.
15. Kokoshko Y. Piddubnyi O. Legal regulation of wind energy Journal of International Legal Communication 2021. 1(1), 23-30. <https://doi.org/10.32612/uw.27201643.2021.1>.
16. Oleksii Y. Piddubnyi, Daria S. Piddubna, Inna V. Horislavska Anna M. Koval and Inna V. Lebid Interaction of psychology and ecological legal personality on the way of formation of normative-legal regulation in the XXI century. The Asian International Journal of Life Sciences. 2019. 21(1). P. 287-302 <http://emtpub.com/wp-content/uploads/2019/11/Supplement-21-No-1-2019.pdf>
17. Piddubnyi O. Hbur L. Oleksiuk V. Rudenko L. Nezhevelo V. Legislative support for expanding the land powers of local self-government bodies in Ukraine. International Journal of Agricultural Extension. 2021. Special Issue. 55-63 <https://doi.org/10.33687/ijae.009.00.3721>  
<https://esciencepress.net/journals/index.php/IJAE/article/view/3721>
18. Piddubnyi O., Oleksiuk V. (2021). United territorial community and processes of decentralization in Ukraine and foreign states: features of creation and functioning. Journal of International Legal Communication 1(1), 164-170. <https://doi.org/10.32612/uw.27201643.2021.1>.

