

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИРОДООХОРОННИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИКОНАВЧИМИ ОРГАНАМИ РАД ЯК ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Козін А. О.

Наукова стаття присвячена питанню функціонування виконавчих органів рад як органів місцевого самоврядування в Україні у сфері використання та охорони природного середовища під час правового режиму воєнного стану. Наведено визначення та проведено дослідження особливостей функціонування органів місцевого самоврядування; виокремлено повноваження саме виконавчих органів рад, проаналізовано закріплення таких повноважень законодавчо, зокрема у сфері використання та охорони природного середовища, гарантування безпеки довкілля для людини. Запропоновано дослідження особливостей закріплення та реалізації повноважень виконавчих органів рад, що реорганізувались у військовій адміністрації у визначеній сфері. У статті розкрито загальні особливості правових норм, які діють на період правового режиму воєнного стану в Україні, та розкрито особливості їх впливу на функціонування виконавчих органів рад в Україні як органів місцевого самоврядування. Досліджено особливості розподілення обов'язків між виконавчими органами рад під час правового режиму воєнного стану у сфері використання та охорони природного середовища, та визначено недоліки такого розподілення обов'язків через недостатнє нормативне регулювання. Проаналізовано державний контроль, що здійснюється за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; визначено види контролю, зокрема, попередній контроль, поточний контроль, остаточний контроль; загальний і спеціальний контроль тощо. Підсумовано проблеми реалізації природоохоронних повноважень виконавчими органами рад, зокрема, в умовах воєнного стану, та виокремлено підстави. Запропоновано шляхи удосконалення як нормативного так і функціонального здійснення повноважень виконавчими органами рад як органами місцевого самоврядування в Україні, зокрема під час правового режиму воєнного стану, у визначеній сфері.

Ключові слова: воєнний стан, виконавчі органи рад, органи місцевого самоврядування, екологічна безпека на місцевому рівні, муніципальні повноваження у сфері поводження з побутовими відходами, військові адміністрації.

Kozin A. O. Implementation of environmental protection powers by executive bodies of councils as local self-government bodies during the legal regime of martial law in Ukraine

The scientific article is devoted to the issue of the functioning of executive bodies of councils as local self-government bodies in Ukraine in the field of use and protection of the natural environment during the legal regime of martial law. The definition and study of the peculiarities of the functioning of local self-government bodies is given; the powers of the executive bodies of the councils are singled out, the legislative consolidation of such powers is analyzed, in particular in the field of use and protection of the natural environment, guaranteeing the safety of the environment for humans. It is proposed to study the peculiarities of consolidation and implementation of the powers of the executive bodies of the councils, which were reorganized into military administrations in a certain area. The article reveals the general features of the legal norms that apply during the period of the legal regime of martial law in Ukraine, and reveals the features of their impact on the functioning of the executive bodies of councils in Ukraine as local self-government bodies. The peculiarities of the distribution of duties between the executive bodies of the councils during the legal regime of martial law in the field of use and protection of the natural environment were studied, and the shortcomings of such distribution of duties due to insufficient regulatory regulation were identified. State control over the activities of local self-government bodies and officials was analyzed; types of control are defined, in particular, preliminary control, current control, final control; general and special

control, etc. The problems of the implementation of nature protection powers by the executive bodies of the councils, in particular, in the conditions of martial law, are summarized, and the reasons are highlighted. Ways to improve both normative and functional exercise of powers by executive bodies of councils as bodies of local self-government in Ukraine, in particular during the legal regime of martial law, in the specified sphere are proposed.

Key words: *martial law, executive bodies of councils, local self-government bodies, environmental safety at the local level, municipal powers in the field of household waste management, military administrations.*

Постановка проблеми. В Україні органи місцевого самоврядування відповідно до Конституції України поділяються на ради та їх виконавчі органи. В містах Київ та Севастополь, як містах з особливим статусом в Україні, місцеві ради мають адміністрації - виконавчі органи рад, інші міста мають виконавчі комітети тощо. З моменту введення правового режиму воєнного стану в Україні, деякі адміністрації отримали статус військових адміністрацій, тож відповідно і функціонал таких органів змінився. Повноваження військових адміністрацій закріпились спеціальним законодавством, що діятиме на період правового режиму воєнного стану, однак повноваження державних адміністрацій, що були фактично замінені військовими адміністраціями, залишились без інституції, яка б їх виконувала. Визначене питання на сьогодні є актуальним та потребує детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативно-правове закріплення, функціонування та реалізацію повноважень виконавчими органами рад як органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері екологічних правовідносин, досліджували у своїх працях такі науковці як: Гулак О., Капплова О., Головка Л., Білявський Г., Курило В., Ладиченко В., Піддубний О., Собоєвий О. та інші науковці. Питання повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, виконавчих органів рад, розподілу таких повноважень на власні та делеговані і контролю за їх реалізацією, знаходять своє відображення у працях Чернецької О., Онупрієнка А., Смоляра О., Кацишин М. та інших.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Оскільки з 24 лютого 2022 року особливості зміни функціонування виконавчих органів як органів місцевого самоврядування досліджуються здебільшого у працях присвячених питанням загального розкриття повноважень органів

місцевого самоврядування, постає необхідність у дослідженні особливостей нормативного закріплення, реалізації повноважень органів виконавчої влади як органів місцевого самоврядування у сфері екологічних правовідносин під час правового режиму воєнного стану, зокрема у частині виконання органами місцевого самоврядування природоохоронних повноважень, адже екологічна ситуація в Україні зазначає негативних наслідків через воєнні дії.

Метою статті є дослідження нормативно-правового закріплення, функціонування та реалізації повноважень у природоохоронній сфері виконавчими органами рад як органами місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану, визначення проблем та наведення пропозицій щодо удосконалення функціонування відповідних органів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна є демократичною державою, де народовладдя закріплене Конституцією України, що реалізується, зокрема, через органи місцевого самоврядування. Місцевим самоврядуванням визначено право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [1].

Під час правового режиму воєнного стану, який було уведено в дію 24 лютого 2022 року, місцеві державні адміністрації і виконавчі комітети рад було переформатовано у військові адміністрації, повноваження яких було врегульовано Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Указами Президента України утворено військові адміністрації по всій Україні на базі державних адміністрацій, які, відповідно до Конституції України, мають статус органів місцевого самоврядування (виконавчих органів рад) та відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають ряд повноважень/ компетенцій, зокрема, і у природоохоронній сфері.

Військові адміністрації можуть бути утворені в одному або кількох населених пунктах, в яких сільська, селищна, міська рада та/або їх виконавчі органи не здійснюють повноваження, надані Конституцією та законами України, зокрема через фактичний саморозпуск або самоусунення [3].

Так, повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на сфери у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та однією із таких сфер є регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища [2; 4, с. 93-96].

Питання природоохоронної діяльності в межах компетенції органів місцевого самоврядування досліджується багатьма науковцями, однак сьогодні, коли структурні підрозділи виконавчих органів рад відповідальні за визначену сферу повноважень, що опинились у структурі військових адміністрацій та не потрапили у повному обсязі до штатного розпису цих військових адміністрацій, - на період воєнного стану фактично призупинили реалізацію своїх повноважень, а отже і законодавчо закріплена природоохоронна сфера діяльності органів місцевого самоврядування не функціонує належним чином.

Важливість досліджуваної сфери повноважень органів місцевого самоврядування підтверджується у науковій праці Гулак О., зокрема, зазначається, що українське законодавство визначає пріоритет екологічних вимог перед іншими вимогами (гарантування екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей) [5, с. 145-148]. Таким чином як на державному, так і на місцевому рівнях мають вживатись усі необхідні заходи з метою дотримання гарантії екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей.

Крім того, однією з причин незадовільного стану навколишнього природного середовища є недостатність інформування населення про забруднення природного середовища, причини та винуватців такого забруднення, та здійснені заходи з метою ліквідації проблем [6, с. 340]. Коли використовується поняття «екологія» - мова йде не лише про охорону навколишнього природного середовища, але і про дотримання законів природи і потенційних можливостей навколишнього природного середовища [7, с. 96], яке в умовах воєнного стану зазнає значної шкоди і непоправних наслідків, що потребують негайної ліквідації та створення умов недопущення, зокрема, з боку органів місцевого самоврядування - місцевих адміністрацій, які наразі переформатовані під інші завдання в рамках функціонування військових адміністрацій.

Положенням статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні, є компетенцією

органів місцевого самоврядування, зокрема рішення приймають представницькі органи місцевого самоврядування - ради, а виконавчо-розпорядчі функції (реалізацію) щодо таких рішень здійснюють виконавчі органи. Однак, у разі, якщо діяльність таких органів через створення військових адміністрацій призупинена, виникає питання у тому, який орган реалізує відповідні повноваження.

Органи місцевого самоврядування здійснюють не лише власні повноваження, а і делеговані, що є процесом та результатом взаємодії з органами виконавчої влади. До делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, належать повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у відповідності до статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Науковцями неодноразово наголошувалось на важливості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, розглядалась необхідність врегулювання та удосконалення процесу їх спільної з органами виконавчої влади реалізації [8, с. 448-453].

Окремої уваги потребують комунально-господарські повноваження виконавчих органів рад, які вони іноді реалізують через спеціально утворені комунальні підприємства, установи, підприємства, зокрема питання поводження з побутовими відходами тощо. Призупинення реалізації таких повноважень, або неналежна їх реалізація може призвести також до непоправних негативних наслідків для екології. Науковцями неодноразово піднімались питання належності реалізації визначених повноважень на місцевому рівні, зокрема зазначалось, що органи місцевого самоврядування виконують важливу роль у запобіганні утворенню відходів, адже через ефективні заходи можуть сприяти зменшенню кількості утворюваних відходів та їх небезпечних властивостей; мова йде про зменшення кількості відходів шляхом повторного використання продукції, зменшення впливу відходів на здоров'я людей та навколишнє середовище тощо [9, с. 38-45].

Крім цього, Закон України «Про місцеве самоврядування» у статті 20 закріплює державний контроль, що здійснюється за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Контроль має свої рівні, які у даному

випадку розподіляються на відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль). А за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю, останній може здійснюватись, зокрема, у такій сфері як охорона та використання природних ресурсів.

Європейська Хартія місцевого самоврядування у статті 6 визначає повноваження органів місцевого самоврядування, а також визначає наявність повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування [10].

Статтю 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що центральний орган виконавчої влади забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади. Урядовий контроль означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації делегованих повноважень, а також оцінювати прийняті органами місцевого самоврядування рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності [11].

Контроль, враховуючи час його проведення, розподіляється на попередній контроль, поточний контроль та відповідно остаточний контроль. За рівнем спеціалізації контроль виділяють загальний і спеціальний [12; 13]. Таким чином, постає питання у ефективності контролю за виконанням органами місцевого самоврядування як власних, так і делегованих, повноважень у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Визначені питання є результатом недостатнього нормативного регулювання процесу реформатування виконавчих органів рад у військовій адміністрації, зокрема у частині виконання повноважень у сфері дотримання гарантії екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей.

Висновки. Реалізація природоохоронних повноважень під час виконання виконавчими органами рад своїх повноважень в умовах воєнного стану є незадовільною через відсутність належного нормативного регулювання переходу таких повноважень від виконавчих органів рад до військових адміністрацій, які на їх базі були утворені Указами Президента України відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Безпосередньо вищезазначені повноваження виконували структурні підрозділи виконавчих органів рад, які на

сьогодні не у всіх громадах увійшли до штатного розпису військових адміністрацій, а отже деякі громади наразі не реалізують повноваження у цій сфері, що є недопустимим під час воєнного стану в Україні, внаслідок якого щодня погіршується екологічна ситуація, а отже порушуються гарантовані Конституцією України громадянам права. Нормативне регулювання вищезазначеного питання потребує доопрацювання та врегулювання.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнар. док. від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
5. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 93-96.
6. Гулак О. В. До питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні. *International Scientific Journal*. 2016. № 2. С. 145-148. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/2016/2/780/>
7. Білявський Г. О. Основи екології: Підручник / Г.О. Білявський, Р.С. Фурдуй, І.Ю. Костіков. 2-ге вид. К.: Либідь, 2005. 408 с.
8. Собовий О. М. Особливості змісту екологічної функції держави як необхідної складової забезпечення екорівноваги. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2013. Вип. 182, ч. 3. С. 94-99.
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. Ладиченко В. В., Головка Л. О., Капплова О. Муніципалітет як регулятор поведінки з побутовими відходами. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 5. С. 38-45.
11. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми

і перспективи. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків, 2006. Вип. 12. С. 179-188.

12. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. URL: <http://oaji.net/articles/2016/3229-1459861209.pdf>

13. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра філософії. Київ, 2020. 208 с.

*Козін А. О.,
orcid.org/0009-0000-5793-6852
доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник
відділу актуальних питань
філософії права
та юридичної лінгвістики
Приватної установи
«Науково-дослідний інститут
публічного права»*