Розділ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

DOI: 10.33766/2524-0323.90.182-195
УДК 342.15

О. О. Гулак,
аспірант Науково-дослідного інституту
приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака
(м. Київ, Україна)
e-mail: gulak112233@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-0246-5683>

РЕАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Попри широке вживання поняття «екологічна політика» в нормативних актах, його зміст у них не розкривається. Це зумовлює актуальність наукових пошуків у даному векторі. Стаття присвячена дослідженню природи й сутності, специфіки реалізації екологічної політики України на місцевому та регіональному рівнях. Аналіз екологічної політики крізь призму юридичної природи державного управління у сфері довкілля дозволяє виділити її напрями та рівні здійснення (державний та місцевий/регіональний). Реалізація державної екологічної політики на місцях здійснюється одночасно трьома системами: системою місцевих рад та їх виконавчих органів, системою місцевих державних адміністрацій та системою територіальних органів виконавчої влади у сфері екологічного управління. Суб'єкти цих систем взаємодіють між собою на засадах координації й субординації та наділені широкими повноваженнями у сфері екологічного управління в межах територій їх розташування.

Ключові слова: екологічна політика, державна політика, принципи, місцеві органи влади, управління відходами та ресурсами, відповідальність, сталий розвиток.

Постановка проблеми. Забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги є конституційним обов'язком держави, який здійснюється за допомогою комплексу екологічних, економічних, адміністративних та правових заходів. Реалізація таких заходів відбувається в різноманітних напрямках та на всіх рівнях публічного управління (державному та місцевому), і у цілому може бути віднесена до поняття екологічної політики.

Прикметно, що попри широке вживання поняття «екологічна політика» в нормативних актах, його зміст у них не розкривається. Така ситуація зумовлює актуальність наукових пошуків у даному векторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На відміну від європейських та інших держав, науковий доробок українських учених у даній сфері лише формується. Представники різних галузей права досліджують екологічну функцію держави, екологічні права та обов'язки людини й громадянина, екологічну безпеку, а також у державному управлінні тощо. Тож можна виокремити внесок у їх вивчення Д. Ветвицького, В. Андрейцева, А. Гетьмана, М. Краснової, В. Глухої, І. Крайнова, І. Мамчук,

Н. Камінської, І. Трофімова, С. Фролова, О. Аргат, Г. Гуменюк, А. Зигун, М. Кравченка, О. Малей, В. Нестеровича, Ю. Олегніченко, М. Шафорової, К. Хлабистої та ін.. Водночас, зауважимо, що відсутні комплексні наукові роботи, присвячені розкриттю особливостей екологічної політики на сучасному етапі державотворення й правотворення України.

Формулювання цілей. Метою статті є визначення природи й сутності, специфіки реалізації екологічної політики України на місцевому та регіональному рівнях.

Виклад основного матеріалу. Так, на думку Д. Ветвицького, екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів безпеки держави й задоволення екологічних потреб населення. Причому, з урахуванням світового досвіду здійснення державної екологічної політики автор робить висновок, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування й природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри, зокрема, нормативний і регуляційний [1].

Дослідник Н. Малиш розглядає екологічну політику як сукупність засобів і заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу і спрямованих на забезпечення екологічно збалансованого розвитку й цивілізованості. Екологічну політику, на думку автора, треба розуміти, як координуючу першооснову, яка формує і приводить у рух ресурси підприємства (організації), для досягнення цілей у сфері раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища й забезпечення екологічної безпеки за допомогою політичних, економічних, юридичних, освітніх та інших заходів [2]. О. Мягченко вважає, що державна екологічна політика – це система заходів, пов'язаних із запобіганням негативним впливам суспільства на природу [3].

У нормативному аспекті екологічну політику розглядає вчена В. Глуха, зокрема, як сукупність міжнародних, державних і регіональних правових актів, інструкцій і стандартів, що доводять загальні юридичні вимоги до кожного конкретного об'єкта й забезпечують його зацікавленість у виконанні та втілення в життя цих вимог. Тільки якщо всі ці складові відповідають одна одній за змістом і темпам розвитку, тобто складають єдину систему охорони навколишнього природного середовища, можна розраховувати на успіх [4, с. 11].

Суміжним із поняттям екологічної політики є поняття державного управління: в екологічній сфері, природокористування, природних ресурсів, охорони довкілля. Серед науковців поширеними також є поняття «екологічний менеджмент», «еколого-економічне управління», «управління природоохоронною діяльністю» та інші.

За визначенням Л. Мельника та М. Шапочки, державне управління природокористуванням – це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього середовища, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах [5].

О. Лазор вказує, що управління в галузі екології та природних ресурсів означає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення, а управління, як процес у сфері екології та природних ресурсів, означає правомірність відповідних інституцій – державних, самоврядних та громадських – здійснювати ті чи інші функції, а саме: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контрольні тощо [6].

У дисертаційному дослідженні К. Рябець управління охороною навколишнього природного середовища характеризується як спрямування та керівництво діями з приводу забезпечення виконання норм і вимог природоохоронного законодавства, а для управління природокористуванням відповідно – природоресурсового законодавства [7].

Цікавим видається підхід Е. Ашикової щодо розгляду «державного управління реалізацією екологічної політики на регіональному рівні», зокрема авторка його розуміє як сукупність форм, способів і методів, застосовуваних органами державної влади в процесі законодавчого та нормативно-правового урегулювання існуючих екологічних проблем з метою забезпечення їх вирішення, задоволення необмежених потреб суспільства в умовах обмеженості природних ресурсів та вироблення і вжиття заходів, спрямованих на відтворення й збереження цих ресурсів [8, с. 30].

Поділяючи науковий підхід Е. Ашикової, дослідники В. Андрієнко та В. Шако виділяють механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, під яким розуміють сукупність важелів, інструментів і регламентуючих методів, використання яких суб'єктами екологічного управління забезпечує перетворення вихідних рішень (створення еколого-економічних передумов сталого розвитку регіонів) на результат (еколого-безпечне довкілля) [9, с. 5]. Аналіз екологічної політики крізь призму юридичної природи державного управління у сфері довкілля дозволяє виділити її напрями та рівні здійснення (державний та місцевий/ регіональний).

В основу формування державної екологічної політики закладено територіальний принцип, який зумовлений як біологічним та ландшафтним різноманіттям, так і непропорційним рівнем урбанізації, промислового навантаження та техногенними особливостями територій. Цей принцип покликаний забезпечити врахування та поєднання національних та місцевих інтересів у сфері охорони навколишнього природного середовища, але на практиці, на жаль, цього не відбувається.

Так практично кожна область чи регіон (територія декількох областей) України має екологічні проблеми, які не розв'язуються роками та досягають масштабів екологічної катастрофи. Наприклад, спільною для всіх областей України є проблема поводження з відходами, розв'язання якої належить до компетенції місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Не менш серйозною є проблема незаконної вирубки лісів, яка є актуальною для західних областей України.

Зокрема, як свідчить дослідження британської неурядової організації Earthsight, що протягом двох років розслідувала корупцію у сфері лісоматеріалів, Україна є найбільшим постачальником «чорної» деревини в ЄС. Обсяги вивозу перевищують усі країни Латинської Америки, Африки та Південної Азії разом. Зазначається, що в 2017 році обсяг європейського імпорту деревини з України перевищив позначку в 1 млрд. доларів, причому щонайменше 40 % цього лісу було заготовлено або продано незаконно, за допомогою корупційних дій [10]. Притім відповідальними за охорону і захист лісів є конкретні органи місцевого самоврядування, на території яких здійснюється незаконна вирубка лісу, та/або територіальні органи державної влади, які реалізують право державної власності на ліси та здійснюють контроль за додержанням законодавства про ліси на відповідній території.

Природне скупчення зближених покладів бурштинових руд на територіях Рівненської, Волинської та Житомирської областей забезпечило там незаконний видобуток бурштину в колосальних обсягах. Для усвідомлення масштабів видобутку наведемо наступні факти. Україна перебуває на третьому місці у світі по видобутку бурштину, але при тім більше 90 відсотків видобутку є незаконним, тобто держава не отримує як мінімум 500 мільйонів доларів на рік.

Екологічним наслідком незаконного бурштинокопання є забруднення водних об'єктів, знищення лісів та пошкодження ґрунту. У лісах державних лісгоспідприємств, які координуються Київським, Волинським, Житомирським та Рівненським обласними управліннями лісового та мисливського господарства, через незаконний видобуток бурштину пошкоджено понад 6 тис. гектарів землі [10]. Попри намагання відповідальних за вказану ситуацію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади сформувати громадську думку про те, що коріння проблеми полягає у відсутності відповідного законодавства, очевидним є наявність у них всіх необхідних повноважень для розв'язання цієї проблеми, адже чинне законодавство встановлює їх обов'язки забезпечувати захист та охорону ґрунтів, лісів, вод, а також запобігати будь-якій незаконній та небезпечній для довкілля діяльності.

Особлива техногенна ситуація склалася на Донбасі. Унаслідок руйнування всієї промислової інфраструктури знищені національні парки, ландшафти, рослинність, забруднені ґрунти регіону. Екологи зазначають, що проведення військових дій на цих територіях призвело до затоплення шахт та вихід шахтних вод на поверхню, руйнування очисних споруд, хімічного та радіаційного забруднення водних ресурсів, забруднення атмосферного повітря та ґрунтів, розсіювання хімічних речовин унаслідок розривів снарядів, мін, бомб тощо, руйнування місць зберігання небезпечних хімічних речовин, відходів, їхнє згоряння [11].

Наведені приклади ілюструють взаємозв'язок між основними екологічними проблемами відповідної території та особливостями її природних систем, чим підтверджується провідна роль саме органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в проведенні безпосередніх екологічних заходів на таких територіях. Отже, у контексті аналізу причин незадовільної екологічної ситуації в нашій державі особливої уваги потребує розгляд реалізації екологічної політики на місцевому рівні.

Територіальний принцип, який закладено в побудову інституційної інфраструктури по реалізації природоохоронної політики, дозволяє виділити два рівні такої реалізації: державний та місцевий. На державному рівні екологічну політику здійснює Верховна Рада України шляхом визначення основних напрямів цієї політики, затвердження національної стратегії охорони навколишнього природного середовища; Кабінет Міністрів України через формування державної політики, нормативно-правове забезпечення, державний нагляд за її реалізацією та ін.; центральні органи виконавчої влади здійснюють державне управління у відповідних напрямках екологічної політики. Місцевий рівень проведення екологічної політики становлять органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади та територіальні органи центральних органів влади.

Варто зазначити, що в наукових дослідженнях часто зустрічається виділення регіонального рівня проведення екологічної політики. Такий підхід можна пояснити його згадуванням у низці нормативно-правових актів. Так в «Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затвердженій постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., зазначається про три рівні управління для реалізації державної екологічної політики: національний, регіональний та місцевий.

Причому встановлено, що до функцій регіонального рівня управління належить вирішення таких питань: регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів); впровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; проведення державної екологічної експертизи; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення та заінтересованих підприємств, установ і організацій з екологічних питань. До функцій місцевого рівня управління належить вирішення таких питань: проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; організація розробки місцевих екологічних програм та проєктів [12].

На наш погляд, закладення принципу регіоналізму в державну систему охорони довкілля й раціонального використання природних ресурсів є дещо сумнівним, оскільки: це не відповідає конституційно встановленому адміністративно-територіальному устрою України, через те що в його системі відсутні регіони; на практиці суб'єктами регіонального та місцевого рівня виступають одні й ті самі місцеві органи; регіональний рівень екологічної політики також не відповідає закріпленому в Конституції організаційно-правовому поділу виконавчої влади на вищий, центральний та місцевий рівні; при визначенні функцій регіонального та місцевого рівнів реалізації екологічної політики невинновато звужено обсяг функцій місцевого рівня. Крім того, виділення регіонального рівня проведення екологічної політики може ускладнити розуміння суб'єктного та об'єктного складу її місцевого рівня. Такий висновок, можливо підтвердити різнорізними підходами до характеристики саме місцевого рівня.

Наприклад, В. Андрієнко і В. Шако пропонують достатньо великий перелік суб'єктів державної екологічної політики на регіональному рівні. Такими органами державної влади, на думку авторів, є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; Міністерство екології та природних ресурсів України; Державна екологічна інспекція України; державні екологічні інспекції в областях; Представництво Президента України в АР Крим (тимчасово окупована територія); Рада Міністрів АР Крим (тимчасово окупована територія); Верховна Рада АР Крим (тимчасово окупована територія); місцеві державні адміністрації; Республіканський комітет АРК з ОНПЗ (тимчасово окупована територія); Державна Азовська морська екологічна інспекція; Державна

екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря; міські державні адміністрації (м. Київ, м. Севастополь); районні державні адміністрації; районні державні адміністрації (АРК, м. Київ, у м. Севастополь); місцеві ради територіальних громад; державні управління ОНПС (м. Київ, м. Севастополь); державні екологічні інспекції (м. Київ, м. Севастополь) [13, с. 48; 14].

Наведений перелік є занадто широким та охоплює суб'єктів як державного (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), так і місцевого рівнів (місцеві державні адміністрації тощо). Унаслідок чого виникає питання доцільності віднесення одних і тих же суб'єктів до різних рівнів управління у сфері екологічної політики.

Ще один цікавий погляд на структуру регіонального рівня реалізації екологічної політики пропонує Е. Ашикова, яка відносить це до місцевого рівня підприємства [8, с. 23]. На наш погляд, місцевий рівень не обмежується лише підприємствами (це, скоріше, локальний рівень), оскільки є і місцеві органи виконавчої влади, й органи місцевого самоврядування. Крім того, у такому підході наявне зміщення різних напрямів екологічної політики: державної (виділено два рівні) та екологічні заходи окремих підприємств (виділено один рівень – це місцевий). Водночас у цьому ж дослідженні автор зазначає про дію трирівневої системи управління природокористування й охорони навколишнього природного середовища: на державному рівні, регіональному та місцевому [8, с. 24]. Через те ще більше ускладнюється розуміння регіональної екологічної політики та суб'єктів її проведення.

Варто зазначити, що в нормативних документах регіональний рівень управління у сфері реалізації екологічної політики виділяється, але його структура не визначається, що й породжує різноманітність наукових підходів. Водночас, якщо провести аналогію із законодавчим визначенням регіональної політики, закріпленим у Законі України «Про засади регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р., то можна зробити висновок, що до суб'єктів регіональної політики належать місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Враховуючи вищевикладені аргументи щодо спірності виділення регіонального рівня реалізації екологічної політики, у цьому дослідженні ми виділяємо державний та місцевий рівні такої реалізації.

Реалізація екологічної політики на місцях має особливе практичне значення, оскільки саме на місцях виникають екологічні проблеми та джерела потенційних екологічних ризиків і місцеві органи вживають першочергових заходів для їх усунення. Крім того, на підставі місцевих екологічних моніторингів має формуватися державна екологічна політика в цілому.

Низка проблем та рішень, що приймаються, породжена діяльністю, що здійснюється на місцевому рівні. Місцеві органи влади будують та експлуатують комунальну інфраструктуру – системи питної води, каналізації тощо; проводять контроль за будівництвом житла й промислових об'єктів; встановлюють місцеві норми охорони навколишнього середовища; формують частку природоохоронного фонду тощо. На розв'язання проблем охорони навколишнього природного середовища впливають багато суб'єктів соціальних відносин, кожен із яких діє в межах повноважень, визначених законодавством, і які разом становлять систему суспільно-державного регулювання охорони довкілля на місцевому рівні [12].

Окремих самостійних досліджень потребують принципи, напрями, суб'єктний склад та способи реалізації державної екологічної політики, відповідних повноважень на міжнародному, загальнонаціональному та інших рівнях.

Зауважимо, що дещо застарілими є норми діючого законодавства в даній сфері. Це стосується, зокрема, Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля від 1998 р., хоча визначена мета екологічних заходів та передбачений план їх реалізації до 2020 р., а надана оцінка екологічній ситуації в Україні станом на 1998 р. Погоджуємось, що не виконуються Національна стратегія екологічної політики до 2030, Національна Стратегія управління відходами від 2017 р., план по імплементації Угоди про асоціацію з ЄС в частині захисту довкілля; не підготовлені Урядом необхідні законопроекти у сфері формування політики охорони навколишнього природного середовища; зупинено створення національної системи моніторингу якості атмосферного повітря: продовжується бездіяльність державних органів у ситуації незаконною вирубкою лісів, добування бурштину, неконтрольованими викидами в атмосферу та скидами забруднення у водні об'єкти; зменшено фінансування природоохоронних заходів на державному та місцевому рівнях та інше [14].

Досі не прийняті Стратегія сталого розвитку до 2030 р. як базовий документ у сфері екологічної політики, що, безумовно, негативно позначиться на її ефективності в цілому. Поряд із принципом сталого розвитку основними принципами сучасної державної екологічної політики є: врахування екологічних вимог при прийнятті управлінських рішень та розробки законодавства; прогнозування екологічних ризиків та превентивності; невідворотність відповідальності за порушення природоохоронного законодавства; «забруднювач повинен платити»; заохочення державою впровадження екологічних технологій; міжсекторальне партнерства та розширення форм комунікацій; принцип достовірності екологічної інформації; та конституційний принцип забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України.

Наприклад, В. М. Тюн [15] відокремлює такі принципи реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища: пріоритетність світових і загальнонаціональних інтересів у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, а також врахування інтересів регіонів, районів, міст, селищ і сіл; стимулювання зусиль територіальних громад щодо забезпечення власного екологобезпечного розвитку передбачає систему стимулів та заохочень громад здійснювати ефективну екологічну політику, забезпечувати плідну співпрацю з суб'єктами господарювання, громадськістю задля досягнення спільної мети – сталого розвитку охорони навколишнього природного середовища; пріоритетність новітніх технологій у господарській та іншій діяльності; відповідальність держави та керівників державних органів влади за вплив на розвиток країни та екологічну ситуацію в містах; обов'язковість додержання екологічних законів гармонізації співіснування людини, суспільства й природи; поєднання екологічної, соціальної та економічної складових у ході здійснення господарської, інноваційної та іншої діяльності; впровадження ресурсозберігаючих, екологічно безпечних, маловідходних і безвідходних технологій у галузі економіки міст; забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади (закріплення за органом відповідних повноважень означає заборону не тільки виходити за їх межі, але й

для інших органів втручатися у цю сферу); удосконалення екологічної культури, освіти сприятиме кращому усвідомленню важливості розв'язання екологічних проблем для забезпечення сталого розвитку, дозволить покращити взаємодію громадськості та органів державного управління; формування механізму фінансового забезпечення природоохоронної діяльності міст.

Здійснення екологічних заходів органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади також має здійснюватися відкрито, гласно і підзвітно. До цього достатньо широкого переліку варто додати принцип дотримання екологічних прав громадян та запобігання екологічній шкоді. Особливе значення для місцевого рівня реалізації державної екологічної політики має принцип участі громадськості, який може здійснюватися шляхом створення громадських екологічних організацій, громадських рад при органах влади, проведення громадських слухань, подання до органів влади колективних звернень з екологічних питань, проведення громадських екологічних експертиз та інше. Залучення громадськості через різноманітні конституційно-правові форми до прийняття нормативно-правових актів [20, 22, 23] сприяє більш зваженому виробленню екологічної політики на місцевому та регіональному рівнях.

Значний потенціал для місцевого екологічного управління має принцип міжнародного співробітництва, оскільки він дозволяє залучати міжнародних спеціалістів та додаткове фінансування для екологічних проектів місцевого значення. Для територіальних громад актуальними є такі напрями міжнародної співпраці, як-то: енергозбереження, відновлювана енергетика, поводження з відходами, охорона водних об'єктів, екологічна освіта та інше. Юридичною основою такої співпраці, як правило, виступають підписані листи про наміри, меморандуми про співпрацю чи договори про участь у відповідному проекті.

Правову основу реалізації екологічної політики на місцях, крім зазначених вище нормативних актів, становлять Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р., Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р., Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р.

Органи місцевого самоврядування, як суб'єкти проведення природоохоронної політики, представлені місцевими радами, їх головами та виконавчими комітетами. Їх повноваження у сфері природоохоронної діяльності в першу чергу закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. та можуть бути класифіковані за галузевим критерієм (напрямами екологічної політики) та юридичною природою повноважень (самоврядні та делеговані).

Так система місцевих рад та їх виконавчих органів забезпечує реалізацію державної екологічної політики шляхом прийняття рішень із питань, що належать до таких сфер: економіко-екологічного регулювання земельних та інших природних ресурсів; охорони довкілля; забезпечення доступу до екологічної інформації; поводження з відходами; забезпечення збереження біорізноманіття; екологічного контролю; координації екологічного управління. Делеговані повноваження виконавчих комітетів місцевих рад – це координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи.

Голова сільської, селищної, міської ради забезпечує реалізацію делегованих повноважень виконавчого комітету ради у сфері екологічного управління, організовує роботу ради та її виконавчого комітету, підписує їх рішення, забезпечує підготовку на розгляд ради місцевих екологічних програм, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з іншими органами місцевого самоврядування, державними органами влади, юридичними та фізичними особами, а також у міжнародних відносинах, у тому числі й під час проведення міжнародних екологічних заходів.

Органи виконавчої влади реалізують державну екологічну політику на місцях через місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Для цих цілей вони наділені спеціальною компетенцією відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р., Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25.06.1991 р., відповідних положень про територіальні органи, затверджених центральними органами виконавчої влади та інших нормативно-правових актів.

На території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районах, районах у містах, містах обласного значення, а також на територіях декількох адміністративно-територіальних одиниць функціонують територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, для яких реалізація екологічної політики та охорона навколишнього природного середовища на місцевому рівні є основними завданнями. Ці органи підзвітні та підконтрольні відповідному органу центральної виконавчої влади. Так Державні екологічні інспекції областей та округів є територіальними органами Державної екологічної інспекції України, які виконують її завдання на відповідній території та підпорядковуються їй.

Попри багатofункціональність та розгалуженість суб'єктів місцевого екологічного управління, їх діяльність не є ефективною. Зокрема, з-поміж проблем реалізації державної екологічної політики в Україні науковці визначають [18-19; 24]: відсутність розмежування управління природокористуванням та контроль стану навколишнього природного середовища; часткове призупинення дії процедур Кіотського протоколу; зауваження щодо виконання Орхуської конвенції; відсутність системи екологічної освіти та екологічної безпеки; інформування експертів та громадськості з екологічних питань; відсутність системного моніторингу стану навколишнього природного середовища на основі сучасних технологій; проблеми оцінювання радіологічної ситуації в результаті аварії на Чорнобильській АЕС; проблеми реконструкції інфраструктури житлово-комунального господарства населених пунктів, перш за все великих міст; проблеми державного регулювання у сфері поводження з відходами; проблеми системи регулювання викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря та управління водними ресурсами; проблеми деградації та опустелювання земель; руйнація природних рекреаційних ресурсів; проблеми системи обліку та контролю звітності господарських суб'єктів різної форми власності з екологічних та економічних показників.

Як бачимо, у наведеному переліку більшість окреслених проблем реалізації екологічної політики стосуються конкретної екологічної проблеми чи ризику, через що їх можна назвати наслідком неефективного екологічного управління, а не самими причинами такої неефективності.

Висновки. Отже, реалізація державної екологічної політики на місцях здійснюється одночасно трьома системами: системою місцевих рад та їх виконавчих органів, системою місцевих державних адміністрацій та системою територіальних органів виконавчої влади у сфері екологічного управління. Суб'єкти цих систем взаємодіють між собою на засадах координації й субординації та наділені широкими повноваженнями у сфері екологічного управління в межах територій їх розташування.

Значні проблеми в даній сфері і їх причини полягають у відсутності у влади (законодавчої та виконавчої, її посадових осіб) усвідомлення масштабів і наслідків екологічної ситуації в Україні, відсутності стратегії, мети та результатів екологічної політики. Неперіоритетним є для держави питання охорони довкілля та раціонального природокористування, часто ігнорується з боку держави невиконання екологічних програм на всіх рівнях та погіршення екологічної ситуації, тому невідкладним має бути встановлення суворой відповідальності за порушення екологічного законодавства посадовими особами органів влади, яка призводить до масових порушень екологічних прав людини. І нарешті, корупція та зловживання у сфері охорони довкілля, без подолання якої складно повноцінно забезпечити економічну безпеку та екологічну рівновагу, зберегти довкілля для нащадків.

Використані джерела:

1. Ветвицький Д. О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. К., 2010. 20 с.
2. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики: монографія. К.: КІС, 2011. 348 с.
3. Мягченко О. П. Основи екології: підручник. Київ. Центр учбової літератури. 2010р. 312 с.
4. Глуха В. В. Теоретичні засади розвитку державної екологічної політики України. *Державне управління*, 2016. № 1(53). С. 11-15.
- Основи екології: підручник для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л. Г. Мельника та канд. екон. наук, проф. М.К. Шапочки. Суми: Університетська книга, 2007. 759 с.
6. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади: монографія. Львів: Ліга-Прес, 2003. 542 с.
7. Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: Ін-т законодавства ВР України. К., 2007. 18 с.
8. Ашикова Е. І. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні: дис. ... канд. наук з держ. упр. Івано-Франківськ, 2014. 220 с.
9. Андрієнко М. В., Шако В. С. Сутність державної екологічної політики на загальнодержавному та регіональних рівнях. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 9. С. 1-7.
10. На межі катастрофи. П'ять найбільших екологічних проблем України. *Українська Правда*. 2019. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/22/7229683/>.
11. Донбас стає непридатним для життя. *Природа і суспільство*. 2019. URL: <https://ekoinform.com.ua/?p=1342>.
12. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38. Ст. 248.

13. Андрієнко М. В., Шако В. С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47-53.

14. Екс-міністр екології назвав усі провали нової влади в екополітиці. *Екопростір*. 2020. URL: <http://ecoprostir.com/2020/05/20/eks-ministr-ekologiyi-nazvav-usi-provaly-novoyi-vlady-v-ekopolitytsi/>.

15. Тіон В. М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2016. 234 с.

16. Про охорону навколишнього природного середовища: Закону України № 1264-XII від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

17. Про територіальні та міжрегіональні територіальні органи Держекоінспекції: Положення, затверджене Наказом Міністерства енергетики та захисту довкілля України від 07.04.2020 р. № 230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0350-20#Text>.

18. Зіновчук Н. В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект. Львів: Львів. держ. аграр. ун-т; ННБК «АТБ», 2007. 394 с.

19. Хлабистова К. В., Гулак О. О. Принципи управління відходами та ресурсами у країнах ЄС. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. №5. С. 46-52

20. Нестерович В. Ф. Поняття форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 2. С. 14-22.

21. Пронюк Н. В. Сучасне міжнародне право: навч. посіб. Київ: КНТ, 2010. 280 с.

22. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові види громадських обговорень. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2018. № 4. С. 38-45.

23. Нестерович В. Ф. Громадськість як суб'єкт впливу на прийняття нормативно-правових актів: аргументи «за» та «проти». *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2014. № 1. С. 92-101.

24. Камінська Н. В., Куненко І. С., Камінський А. І. Екологічне право. навч. посібник К.: Дакор, 2013. 248 с.

References:

1. Vetyycz'kyj, D. O. (2010). Rozvytok derzhavnoyi ekologichnoyi polityky Ukrayiny v umovax globalizatsiyi. *Extended abstract of candidate's thesis*. [in Ukrainian].

2. Malysh, N. A. (2011). Efektyvni mexanizmy formuvannya derzhavnoyi ekologichnoyi polityky: monografiya. [in Ukrainian].

3. Myagchenko, O. P. (2010). *Osnovy ekologiyi: pidruchnyk*. Kyiv. Centr uchbovoyi literatury. [in Ukrainian].

4. Gluxa, V. V. (2016). Teoretychni zasady rozvytku derzhavnoyi ekologichnoyi polityky Ukrayiny. *Derzhavne upravlinnya - Public administration*, 1(53), 11-15. [in Ukrainian].

5. *Osnovy ekologiyi: pidruchnyk* (2007) L. G. Mel'nyk, & M. K. Shapochky. [in Ukrainian].

6. Lazor, O. Y. (2003). *Derzhavne upravlinnya u sferi realizatsiyi ekologichnoyi polityky: monografiya*. L'viv. [in Ukrainian].

7. Ryabecz, K. A. (2007). Administratyvno-pravove reguluvannya ekologichnoyi diyal'nosti. *Extended abstract of candidate's thesis*. In-t zakonodavstva VR Ukrayiny. [in Ukrainian].

8. Ashykova, E. I. (2014). Mexanizmy realizatsiyi derzhavnoyi ekologichnoyi polityky na regional'nomu rivni. *Candidate's thesis*. Ivano-Frankiv's'k, 2014. 220 s. [in Ukrainian].

9. Andriyenko, M. V., Shako, V. S. (2016). Sutnist' derzhavnoyi ekologichnoyi polityky na zagal'noderzhavnomu ta regional'nyx rivnyax. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok - Public administration: improvement and development*, 9, 1-7. [in Ukrainian].

10. Na mezhi katastrofy. Pyat' najbil'shyx ekologichnyx problem Ukrainy. *Ukrayins'ka Pravda* - *Ukrainian Pravda*. (2019). URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/22/7229683/>. [in Ukrainian].

11. Donbas staye neprydatnym dlya zhyttya. *Pryroda i suspil'stvo* - *Nature and society* (2019). URL: <https://ekoinform.com.ua/?p=1342>.

12. Osnovni napryamy derzhavnoyi polityky Ukrainy u galuzi oxorony dovkillya, vykorystannya pryrodnyx resursiv ta zabezpechennya ekologichnoyi bezpeky Postanova Verxovnoyi Rady Ukrainy vid №188/98-VR. (1998). *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy* - *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 38, art. 248. [in Ukrainian].

13. Andriyenko, M. V., Shako, V. S. (2017). Mexanizmy realizatsiyi derzhavnoyi ekologichnoyi polityky na regional'nomu rivni. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid* - *Investments: practice and experience*, 18, 47-53. [in Ukrainian].

14. Eks-ministr ekologiyi nazvav usi provaly novoyi vlady v ekopolityci. *Ekoprostir* - *Ecospace*. (2020). URL: <http://ecoprostir.com/2020/05/20/eks-ministr-ekologiyi-nazvav-usi-provaly-novoyi-vlady-v-ekopolitytsi/>. [in Ukrainian].

15. Tyun, V. M. (2016). Administratyvno-pravovi zasady naglyadovoyi diyal'nosti pravooxoronnnykh organiv Ukrainy u sferi oxorony pryrody. *Candidate's thesis*. [in Ukrainian].

16. Pro oxoronu navkolyshn'ogo pryrodnogo seredovyshha. Zakonu Ukrainy № 1264-XII vid 25.06.1991. (1991) *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy* - *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 41, art. 546. [in Ukrainian].

17. Pro terytorial'ni ta mizhregional'ni terytorial'ni organy Derzhhekoinspektsiyi. Polozhennya, zatverdzhene Nakazom Ministerstva energetyky ta zaxystu dovkillya Ukrainy vid 07.04.2020 № 230. N. p. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0350-20#Text>. [in Ukrainian].

18. Zinovchuk, N. V. (2007). Ekologichna polityka v APK: ekonomichnyy aspekt. [in Ukrainian].

19. Xlabystova, K. V., Gulak, O. O. (2019). Pryncypy upravlinnya vidkodamy ta resursamy u krayinax YS. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verxovnoyi Rady Ukrainy* - *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 5, 46-52. [in Ukrainian].

20. Nesterovych, V. F. (2016) Ponyattya form vplyvu hromads'kosti na pryynyattya normatyvno-pravovykh aktiv. *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka* - *Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs. The series is legal*, 2, 14-22. [in Ukrainian].

21. Proniuk, N. V. (2010). Suchasne mizhnarodne parvo: navch. posib. Kyiv: KNT. [in Ukrainian].

22. Nesterovych, V. F. (2018). Konstytutsiino-pravovi vydy hromads'kykh obhovoren. *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka, Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E. O. Didorenko*, 4, 38-45. [in Ukrainian].

23. Nesterovych, V. F. (2014) Hromads'kist' yak sub'yekt vplyvu na pryynyattya normatyvno-pravovykh aktiv: arhumenty «za» ta «proty». *Naukovyy visnyk L'vivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav* - *Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs. Seriya yurydychna*, 1, 92-101. [in Ukrainian].

24. Kaminska, N. V. Kunenko, I. S. Kaminskyi, A. I. (2013) Ekolohichne Pravo. Navch. Posibnyk K. Dakor. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.07.2020

Гулак А. А.,
аспирант Научно-исследовательского института
частного права и предпринимательства
имени академика Ф. Г. Бурчака
(г. Киев, Украина)

РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Несмотря на широкое применение понятия экологической политики в нормативных актах, его содержание в них не раскрывается. Это обуславливает актуальность научных изысканий в данном векторе. Статья посвящена исследованию природы и сущности, специфики реализации экологической политики Украины на местном и региональном уровнях.

Анализ экологической политики сквозь призму юридической природы государственного управления в сфере окружающей среды позволяет выделить ее направления и уровни осуществления (государственный и местный / региональный). Реализация государственной экологической политики на местах осуществляется одновременно тремя системами: системой местных советов и их исполнительных органов, системой местных государственных администраций и системой территориальных органов исполнительной власти в сфере экологического управления. Субъекты этих систем взаимодействуют между собой на основе координации и субординации и наделены широкими полномочиями в сфере экологического управления в пределах территорий их расположения.

Ключевые слова: экологическая политика, государственная политика, принципы, местные органы власти, управления отходами и ресурсами, ответственность, устойчивое развитие.

Gulak A.,
Post-graduate student
of the Academician F. H. Burchak
Scientific Research Institute
of Private Law and Entrepreneurship
(Kyiv, Ukraine)

IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY AT LOCAL AND REGIONAL LEVELS

Despite the widespread use of the concept of environmental policy in regulations, its content is not disclosed. This determines the relevance of scientific research in this vector. The purpose of the article is to study the nature and essence, the specifics of the implementation of environmental policy of Ukraine at the local and regional levels.

Analysis of environmental policy through the prism of the legal nature of public administration in the field of environment allows to identify its directions and levels of implementation (state and local / regional). The implementation of state environmental policy on the ground is carried out simultaneously by three systems: the system of local councils and their executive bodies, the system of local state administrations and the system of territorial executive bodies in the field of environmental management. The subjects of these systems interact

with each other on the basis of coordination and subordination and are endowed with broad powers in the field of environmental management within their territories.

The issue of environmental protection and rational use of nature is not a priority for the state, the state often ignores non-implementation of environmental programs at all levels and the deterioration of the environmental situation, therefore it is urgent to establish strict liability for violations of environmental legislation by government officials, which leads to mass violations of environmental human rights. And finally, corruption and abuse in the field of environmental protection, without overcoming which it is difficult to fully ensure economic security and ecological balance, to preserve the environment for posterity.

Keywords: environmental policy, state policy, principles, local authorities, waste and resource management, responsibility, sustainable development.

DOI: 10.33766/2524-0323.90.195-204

УДК 347.51(477)

Л. М. Загоруй,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін Луганського державного
університету внутрішніх справ
імені Е. О. Дідоренка
(м. Северодонецьк, Україна)

e-mail: mila.zh61@ukt.net

<https://orcid.org/0000-0002-7374-4137>

ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ НЕЗАКОННИМИ РІШЕННЯМ, ДІЯМИ (БЕЗДІЯЛЬНІСТЮ) СУДУ (СУДДІВ)

Автором здійснено спробу обґрунтувати запровадження в цивільному законодавстві презумпції завдання моральної шкоди особі, яка постраждала від незаконного рішення, дії (бездіяльності) суду (суддів). Такий підхід спрямований на зміцнення базових цінностей демократичного суспільства – відповідальності держави й удосконалення інституту захисту прав, свобод та інтересів особи, розширення регулятивного потенціалу цивільно-правової відповідальності як різновиду юридичної відповідальності. Об'єктивну необхідність потрібно шукати в площині значення юридичної відповідальності в суспільстві, її пов'язаності з правами та свободами людини.

Ключові слова: презумпція, моральна шкода, незаконне рішення, юридична відповідальність, цивільно-правова відповідальність суду (суддів).

Постановка проблеми. Не перший рік суспільство є свідком реформування судової влади з метою підвищення її авторитету, довіри громадян до неї, відновлення справедливості. Вважаємо, що цей процес ґрунтується, з одного боку, на принципі верховенства права та неприпустимості невинуватеного втручання в професійну діяльність суддів та будь-якого тиску на них. З іншої боку, на юридичній відповідальності суддів (дисциплінарній, адміністративній, кримінальній, цивільній), яка зумовлюється принципом рівності та недоторканності, незалежності при здійсненні правосуддя. У площині зазначеного однієї із теоретичних проблем, яка не