

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.3.12>

**Кузьменко О. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри публічного та міжнародного права  
Юридичного інституту  
Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана

**Чорна В. Г.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри публічного та міжнародного права  
Юридичного інституту  
Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана

**Островський С. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри тактики та тактико-спеціальний підготовки  
факультету службово-бойової діяльності  
Київського інституту Національної гвардії України

## **ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ЗА РАХУНОК МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

**Анотація.** В мовах децентралізації влади, одним з вагомих суб'єктів публічної адміністрації, який наділений правами та обов'язками щодо відновлення та охорони навколишнього природного середовища є місцеві ради. Саме вони мають забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. На територіях, на яких введено воєнний стан, також можуть утворюватися тимчасові державні органи, а саме військові адміністрації, задля забезпечення дії Конституції та законів України, функціонування зазначених тимчасових державних органів не припиняє діяльність органів місцевого самоврядування. Фінансується діяльність місцевих рад завдяки місцевим бюджетам. Основними надходженнями до місцевих бюджетів є податки, трансферти та доходи з власних джерел, що передбачено Бюджетним кодексом України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». В умовах воєнного стану низка територій зазнала втрат та значних пошкоджень у зв'язку з тим, що є прифронтовими, на цій території зменшилась кількість підприємств, або зникли взагалі, саме тому ці місцеві громади потребують значної кількості коштів на відновлення як територій, так і інфраструктури. Тобто сьогодні місцеві ради мають різне фінансове забезпечення, стан територій наявність існування бізнесу, який сплачує податки до місцевого бюджету. Одним з обов'язків місцевих рад є охорона навколишнього природного середовища в межах власних територій. Треба зазначити, що сьогодні від військових дій постраждало 812 природоохоронних зон, загальна площа яких становить майже мільйон гектарів або 20% від загальної площі всіх заповідних територій України. Найбільше зазнали шкоди території, які знаходяться під окупацією та ті, на яких проходили бойові дії. Під загрозою знищення опинились 16 Рамсарських об'єктів (водно-болотні угіддя міжнародного значення), близько 160 територій Смарагдової мережі (мережа природоохоронних територій, створена задля збереження видів, які потребують охорони на загальноєвропейському рівні) та два біосферні заповідники[1]. Частина національних природних парків знаходиться на межі гуманітарної катастрофи. Зазначені пошкодження повинні бути відновлені державою за допомогою місцевого самоврядування за допомогою державного фінансування та коштів місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** *місцеві ради, місцеві бюджети, охорона навколишнього природного середовища, тваринний світ, рослинний світ, публічна адміністрація, війна, програми розвитку, рибні ресурси, природо-охоронні зони.*

**Kuzmenko O. V., Chorna V. H., Ostrovskiy S. O. Features of public administration of the environment at the account of local budgets**

**Abstract.** In the language of decentralization of power, local councils are one of the important subjects of public administration, which is endowed with rights and responsibilities regarding the restoration and protection of the natural environment. It is they who must ensure the measures and powers provided for by the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" necessary to ensure the defense of Ukraine, the protection of the safety of the population and the interests of the state. Temporary state bodies, namely military administrations, may also be formed in the territories where martial law has been imposed, in order to ensure the operation of the Constitution and laws of Ukraine, the functioning of these temporary state bodies does not stop the activities of local self-government bodies. The activities of local councils are financed thanks to local budgets. The main revenues to local budgets are taxes, transfers and income from own sources, which is provided for by the Budget Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". In the conditions of martial law, a number of territories have suffered losses and significant damage due to the fact that they are near the front, the number of enterprises in this territory has decreased or disappeared altogether, that is why these local communities need a significant amount of funds for the restoration of both territories and infrastructure. That is, today local councils have different financial support, the state of territories, the existence of businesses that pay taxes to the local budget. One of the responsibilities of local councils is to protect the natural environment within their own territories. It should be noted that today 812 nature protection zones, the total area of which is almost one million hectares or 20% of the total area of all protected areas of Ukraine, have been affected by military operations. The territories under occupation and those where hostilities took place suffered the most damage. 16 Ramsar sites (wetlands of international importance), about 160 territories of the Emerald Network (a network of protected areas created for the preservation of species that need protection at the European level) and two biosphere reserves are under threat of destruction. Part of the national natural parks is on the verge of a humanitarian disaster. The specified damage must be restored by the state with the help of local self-government with the help of state funding and funds from local budgets.

**Key words:** local councils, local budgets, environmental protection, animal world, plant life, public administration, war, development programs, fish resources, nature protection zones.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан навколишнього природного середовища України є загрозливим і має ознаки незворотності поновлення деяких його елементів. Отже, вкрай необхідним є реагування держави на відновлення та збереження цієї сфери. Саме тому вчасним і необхідним є прийнята Концепція Державної цільової екологічної програми моніторингу довкілля, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 липня 2023 р. № 610-р [2], якою визнається забруднення та навантаження навколишнього природного середовища, виснаження природних ресурсів, загрози здоров'ю населення, екологічній безпеці держави. Акцентується увага на не раціональному використанні природних багатств України, знищенні ландшафтів, обміління та зникнення малих річок. Великою бідою є неощадне використання тваринного та рослинного світу, що приводить до знищення окремих їх видів та підвидів, забруднення та виснаження водних ресурсів, скорочення площ зелених насаджень у населених пунктах. Незадовільною є проведення геологічних спостережень за геодинамічними процесами,

що може привести до надзвичайних ситуацій, забруднення надр, забруднення атмосферного повітря. Така загроза навколишньому природному середовищу зумовлена неефективним функціонуванням державної системи моніторингу навколишнього природного середовища та ефективністю виконання повноважень публічної адміністрації, на яку покладено функції охорони довкілля.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Треба зазначити, що дослідженню охорони навколишнього природного середовища присвячено праці таких вчених: О.В. Богдан, І.В. Вітовської, О.В. Гуцал, Ю.В. Канашевського, Н.В. Коржунової, І.М. Потапчука, О.А. Щипцова тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогодні Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади. Відповідно до п. 3 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» даний орган забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони

здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [3].

Центральні органи виконавчої влади, що формують і реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища представлені: Міністерством екології та природних ресурсів України; Державною екологічною інспекцією України; Державним агентством меліорації та рибного господарства України; Державним агентством лісових ресурсів України, Державною службою геології та надр України тощо.

Основним суб'єктом публічного адміністрування охорони навколишнього природного середовища є Міністерство довкілля та природних ресурсів України, який є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство екології та природних ресурсів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, у тому числі радіоактивними, пестицидами і агрохімікатами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, радіаційного захисту, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції

ООН про зміну клімату [4] та Кіотського протоколу [5] до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів [6].

Міністерство довкілля та природних ресурсів України має декілька структурних підрозділів, функціональними обов'язками є формування та реалізація державної політики в сфері охорони природного середовища: Департамент екологічної оцінки, Департамент природно-заповідного фонду та біорозмаїття, Департамент запобігання промислового забрудненню та кліматичної політики.

До суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування охороною навколишнього природного середовища на місцевому рівні виконавчої влади відносяться місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7] місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

В сфері охорони навколишнього природного середовища на місцеві державні адміністрації покладено здійснення контрольних функцій. Так, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів [8].

Треба зазначити, що на місцеві ради, яким делеговані державні повноваження, покладено юридичну відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території. Саме вони забезпечують реалізацію екологічної політики України на

місцях; погоджують розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій, відповідно до законодавства України; затверджують проекти планування і забудови населених пунктів; видають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; затверджують місцеві екологічні програми; організують вивчення навколишнього природного середовища; створюють і визначають статус резервних фондів для фінансування програм по охороні навколишнього природного середовища; інформують населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; організують роботи по ліквідації екологічних наслідків аварій; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

До основних завдань діяльності місцевих рад щодо охорони навколишнього природного середовища належить: гарантування безпечних екологічних умов для життя і здоров'я населення, поліпшення стану навколишнього природного середовища, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. Зазначені завдання є основою Програм діяльності місцевих рад по охороні навколишнього природного середовища. В них виокремлюються екологічні проблеми та проблеми охорони навколишнього середовища на території певної території міста та області, розв'язання яких потребує залучення коштів обласного бюджету.

Даними програмами визначаються об'єкти, які потребують прискіпливої уваги з боку місцевих рад: навколишнє середовище регіону в цілому; окремі природні компоненти довкілля (атмосферне повітря, підземні і поверхневі води, земельні ресурси і надра, ліси тощо); окремі природні об'єкти та території (об'єкти природно-заповідного фонду, тощо); екологічні аспекти виробничої діяльності підприємств різних галузей, муніципальної інфраструктури населених пунктів і в цілому життєдіяльності населення.

Кожна Програма встановлює пріоритетом життя та здоров'я людини, що неможливо без безпечного стану довкілля, доступу до якісної питної води й санітарії, безпечних і якісних харчових продуктів та промислових товарів. Загострення екологічних та соціально-економічних проблем зумовлює актуальність впровадження на території територіальних громад принципів та засад сталого розвитку, які базуються на досягненні оптимального балансу між трьома складовими розвитку – економічною, соціальною та екологічною [9].

Координацію та планування робіт на основі визначених Програмою заходів забезпечують відповідно до своїх повноважень обласна рада, обласна військова адміністрація й Управління екології та природних ресурсів обласної військової адміністрації. Контроль за ходом реалізації Програми здійснює постійна комісія обласної ради з питань екології, охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів, Управління екології та природних ресурсів обласної військової адміністрації [10]. Мета кожної Програми «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» дуже абстрактна – покращення стану навколишнього середовища і залежить від пріоритетів регіонів щодо використання водних, природно-рослинних та ресурсів тваринного світу тощо.

Треба зазначити, що сьогодні громади володіють значними повноваженнями із забезпечення функціонування всіх галузей та доводить практичні результати децентралізації. Адже кілька років тому більшість громад навіть не мали прямих міжбюджетних відносин та прямо залежали від області, а ще до того Міністерство фінансів України само планувало розрахункові показники першого кошику видатків (фактично лєвова частка, майже 80% видатків загального фонду) всіх місцевих бюджетів. Сьогодні ж, завдяки фінансовій децентралізації місцеві бюджети насправді є самостійними та самодостатніми.

Відповідно до закону України «Про охорону навколишнього природного середовища місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища утворюються за раху-

нок: частини екологічного податку; частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством; цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян.

Треба констатувати, що сьогодні галузь охорони навколишнього природного середовища найменше фінансується місцевими бюджетами, у 2023 році на дану галузь передбачено (0,24%) та варто зауважити, що приріст по відношенню до минулого року складає +147,9%. Це найбільший приріст серед всіх галузей [11], це пов'язано з воєнним станом, падінням росту економіки, знищенням підприємств, що впливає на фінансування даної сфери.

**Висновки.** Загроза навколишньому природному середовищу України приймає світових масштабів і потребує залучення як міжнародної допомоги, так і державної підтримки. Разом з тим значну роль в відновленні природних ресурсів за рахунок місцевих бюджетів

грає місцеве самоврядування, яке за останні роки отримала більшу самостійність в умовах децентралізації влади. Разом з тим місцеві бюджети не зможуть відновити втрачені чи ушкоджені природні ресурси та об'єкти навколишнього природного середовища без залучення підприємств, організацій, інших бізнес структур. Саме тому сьогодні місцевим радам необхідно розробити схему взаємодії з приватними підприємцями та розробити систему мотиваційних заходів для ефективної співпраці в даному напрямку. Розробити систему контролю забруднення, яка у формі резолюції міської ради рекомендувала місцевим підприємствам встановити різні види обладнання щодо захисту навколишнього природного середовища поряд з створенням заповідних парків та систем очистки повітря та води. Залучити бізнес до перероблення відходів, побудови сміттєпереробних заводів. Запровадження зазначених Програм та міжнародна допомога дасть Україні шанс стати економічним дивом 21 століття, взірцем з точки зору сповідування принципів сталого розвитку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Буцко Х. «Після війни довілля відновиться за століття». Що роблять Мінекології, активісти та ДСНС для збереження української природи URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2022/10/25/zaminovane-taronivechene-yak-vidnovlyuvatymetsya-ukrayinske-dovkillya/>
2. Концепція Державної цільової екологічної програми моніторингу довкілля. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 липня 2023 р. № 610-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/610-2023-%D1%80#Text>
3. Про Кабінет Міністрів України : Закону України від 07 жовтня 2010 № 2591-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст.58.
4. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату : Конвенція ООН від 9 травня 1992 року URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Київський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Конвенція ООН від 11 грудня 1997 року URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011 *Офіційний вісник України*. 2011 р. № 29. Ст. 1258.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
8. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 року № 2894-III *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 14. Ст.97.
9. Програма охорони навколишнього природного середовища Хмельницької області на 2021-2025 роки URL: <https://www.adm-km.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01>
10. Програма охорони навколишнього природного середовища в житомирській області на 2023-2027 роки URL: <https://eprdep.zht.gov.ua>
11. Оніщук І. Пріоритети-2023. Куди громади спрямують кошти цього року URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16>