

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.20>**Жадан Є. В.,**кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного права та приватного права
Університету митної справи та фінансів

СПІВВІДНОШЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. Метою роботи визначено дослідження проблематики співвідношення компетенцій суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення цілей сталого розвитку у сфері охорони довкілля на регіональному рівні. Встановлено, що ефективність впровадження Стратегії сталого розвитку залежить від її реалізації на регіональному рівні. Визначено, що регіон стає суб'єктом, від діяльності якого залежить ефективність впровадження природоохоронної політики. Наголошено, що екологічна політика є складовою загальнонаціональної політики, що найбільше може відрізнитися на регіональному рівні, і має враховувати природні та ландшафтні особливості окремих територій. Підкреслено, що регіональний рівень здійснення екологічної політики є певним базисом для забезпечення ефективності реалізації політики охорони навколишнього природного середовища. Встановлено, що на нормативному рівні регіон розуміється як окрема адміністративно-територіальна одиниця, але при цьому виникає питання доцільності саме застосування таких категорій саме у змісті реалізації екологічної політики. Визначено, що в сучасних умовах система органів публічної влади у сфері охорони НПС в Україні передбачає побудову за адміністративно-територіальним принципом, що функціонує на таких рівнях, як: загальнонаціональний, обласний та місцевий (або регіональний). Встановлено, що Конституційним Судом України обґрунтовано, що до «повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності». Визначено, що відповідно до ч. 2 ст. 143 Конституції України до компетенції обласних та районних рад відноситься затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних територій, тобто на рівні областей чи районів, і розробка та затвердження всіх місцевих бюджетів, як на рівні сіл, селищ, міст, так і на рівні областей (районів). Зроблено висновок, що такий конституційний підхід фактично закріплює диспропорцію компетентностей, що існує між радами сіл, селищ, міст та радами областей та районів, що особливо є відчутним у нормативному врегулюванні реалізації засад фінансової децентралізації.

Ключові слова: ефективність, компетенція, нормативно-правове регулювання, органи місцевого самоврядування, регіональна екологічна політика, співвідношення, сталий розвиток.

Zhadan Ye. V. Correlations competences of the subjects of the administrative and legal mechanism for ensuring the goals of sustainable development in the field of environmental protection at the regional level

Abstract. The purpose of the work is to study the problem of the correlation of competences of subjects of the administrative-legal mechanism of ensuring the goals of sustainable development in the field of environmental protection at the regional level. It was established that the effectiveness of the implementation of the Sustainable Development Strategy depends on its implementation at the regional level. It was determined that the region becomes a subject whose activity depends on the effectiveness of the implementation of environmental protection policy. It is emphasized that the environmental policy is a component of the national policy, which can differ the most at the regional level, and must take into account the natural and landscape features of individual territories. It is emphasized that the regional level of environmental policy implementation is a certain basis for ensuring the effectiveness of environmental protection policy implementation. It has been established that at the regulatory level, the region is understood as a separate administrative-territorial unit, but at the same time, the question of the feasibility of using such categories in the context of the implementation of environmental policy arises. It was determined that in modern conditions, the system of public authorities in the

sphere of protection of natural resources in Ukraine provides for construction according to the administrative-territorial principle, which functions at such levels as: national, regional and local (or regional). It was established that the Constitutional Court of Ukraine substantiated that the «powers of village, settlement, and city councils include the disposal of lands of territorial communities, the transfer of land plots of communal property to the ownership of citizens and legal entities, the provision of land plots for use from communally owned lands, the removal of land plots from lands of communal ownership». It was determined that in accordance with Part 2 of Art. 143 of the Constitution of Ukraine, the competence of regional and district councils includes the approval of social and economic development programs of the respective territories, that is, at the level of regions or districts, and the development and approval of all local budgets, both at the level of villages, towns, cities, and at the level of regions (districts). It was concluded that such a constitutional approach actually consolidates the disparity of competences that exists between the councils of villages, towns, cities and the councils of regions and districts, which is especially noticeable in the regulatory regulation of the implementation of the principles of financial decentralization.

Key words: *efficiency, competence, normative and legal regulation, local self-government bodies, regional environmental policy, correlation, sustainable development.*

Постановка проблеми. Ефективність впровадження Стратегії сталого розвитку залежить від її реалізації на регіональному рівні. В ряді досліджень регіон розглядається навіть як окремий суб'єкт публічного адміністрування. Саме регіон стає суб'єктом, від діяльності якого залежить ефективність впровадження природоохоронної політики. Екологічна політика є складовою загальнонаціональної політики, що найбільше може відрізнятися на регіональному рівні, і має враховувати природні та ландшафтні особливості окремих територій. Отже, регіональний рівень здійснення екологічної політики є певним базисом для забезпечення ефективності реалізації політики охорони навколишнього природного середовища.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження проблематики співвідношення компетенцій суб'єктів адміністративно-правового механізму забезпечення цілей сталого розвитку у сфері охорони довкілля на регіональному рівні у літературі комплексно не здійснювалось. Варто ряд публікацій, де встановлювались окремі сфери співвідношення компетентностей, здійснені такими вченими, як Н.В. Барабашова [1], О.С. Заржицький [2; 3], Р.А. Колишко [4]; Ю.О. Легеза [5] та ін.

При цьому варто підкреслити, що процеси децентралізація публічної влади, вимагає здійснення дослідницького пошуку змісту співвідношення компетенцій органів адміністрування, що функціонують на загальнонаціональному рівні, та органів адміністрування на регіональному рівні.

Метою роботи є дослідження проблематики співвідношення компетенцій суб'єктів

адміністративно-правового механізму забезпечення цілей сталого розвитку у сфері охорони довкілля на регіональному рівні.

Постановка проблеми. Відображення значення регіонального рівня у реалізації загальнонаціональної екологічної політики може відбуватися за рахунок визначення співвідношення компетенцій публічно-управлінських суб'єктів шляхом розширення повноважень органів місцевої влади, що в цілому корелюється із розуміння категорій «децентралізація» чи «децентралізація влади».

Х. Марич визначає, що здійснення екологічного управління відноситься до певного інструментального засобу, ефективність якого залежить як від функціонування органів влади, так і від якості законодавства [6, с. 87-91].

Однак при цьому як система екологічного законодавства України, так і система органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища є доволі динамічною категорією, і перебуває в стані реформації.

На нормативному рівні регіон розуміється як окрема адміністративно-територіальна одиниця, але при цьому виникає питання доцільності саме застосування таких категорій саме у змісті реалізації екологічної політики. Побудова екологічної політики за іншими критеріями обґрунтовується в наукових публікаціях ряду вчених. Зокрема, у дисертації Ю.О. Легези на тему «Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів» (2018 р.) визначено, що публічне управління у сфері використання природних ресурсів

в Україні шляхом «впровадження ландшафтного підходу до вирішення регіональних природоресурсних проблем» [7, с. 4, 35-36]. Такий висновок вченої базується в тому числі і на застосуванні положень Європейської ландшафтно-конвенції [8], що ратифікована Законом України від 7 вересня 2005 року № 2831-IV «Про ратифікацію Європейської ландшафтно-конвенції» [9]. В межах чинного законодавства України переслідується ідея дотримання ландшафтного різноманіття. Ю.О. Легеза визначає, що комплексність впровадження екологічної політики на регіональному рівні вимагає її побудови, виходячи із засад ландшафтного підходу [7, с. 115-117]. Ландшафт розуміється як певна комплексна взаємопов'язана природна чи антропогенна система, що відображає однорідну подібну структуру взаємодії природних ресурсів та об'єктів, що пов'язується із відображенням характерних особливостей географічного становища території, режиму використання земель та надр, що визначається рельєфом місцевості, режиму використання водних ресурсів, специфіки біоценозів. За такими критеріями в межах енциклопедичного підходу ландшафти поділено на степові, лісові, субтропічні, тропічні та ін. [10, с. 450-451].

Згідно із положеннями ряду міжнародних конвенцій та стратегій, що встановлюють ландшафтний підхід до здійснення екологічної політики, зокрема, із положеннями Всеєвропейської стратегії збереження біологічного і ландшафтного різноманіття [8], Концепції збереження біологічного різноманіття України [9] виокремлюються такі ландшафти, як: ландшафти морського узбережжя; ландшафти земель річок, озер та болот; степові ландшафти; ландшафти лісів; ландшафти гір; ландшафти земель агропромисловості та ведення інших видів господарської діяльності. Ю.О. Легеза визначає, що побудова системи екологічного управління, яка побудована на ландшафтному підході, здатна забезпечити комплексність забезпечення Стратегії сталого розвитку [7, с. 450-451].

На разі система органів публічної влади у сфері охорони НПС в Україні передбачає побудову за адміністративно-територіальним принципом, що функціонує на таких рівнях,

як: загальнонаціональний, обласний та місцевий (або регіональний) [13]. Н.В. Барбашова визначає, що такий уніфікований підхід не здатен забезпечити належний рівень ефективності здійснення політики у сфері охорони навколишнього природного середовища [14, с. 179-180]. Але при цьому є необхідним здійснення пошуку забезпечення ефективності будь-якого явища, в тому числі і предмету даного дослідження, що вимагає здійснення критичного аналізу підходів до встановлення структурних елементів системи суб'єктів екологічної політики. При цьому Н. Р. Малишева акцентує, що ефективність екологічної політики може досягатися лише на підставі врахування характеристик місцевості, де вимагається її реалізація [15, с. 114-123].

Побудова екологічної політики та системної структури органів публічної влади та їх компетенцій в Україні визначається на конституційному рівні. Проблема розподілу повноважень між різними рівнями влади є важливою складовою конституційного ладу будь-якої країни. Конституційний лад і розподіл повноважень визначаються Конституцією України [16]. Конституція України передбачає розділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Цей принцип є основою конституційного ладу і визначає основні сфери впливу кожного з органів влади. Конституція України також визначає принцип місцевого самоврядування. Місцеві ради та виконавчі органи мають повноваження вирішувати питання, які стосуються місцевого рівня. Конституція України визначає повноваження Кабінету Міністрів України, який виконує виконавчу владу та забезпечує формування та реалізацію державної політики. Влада законодавча зосереджена в Верховній Раді України, яка приймає закони та визначає основні принципи внутрішньої та зовнішньої політики. Конституція також встановлює незалежність судової влади та надає Конституційному Суду України право перевірки конституційності законів. Забезпечення ефективної взаємодії між центральною, регіональною та місцевою владою є важливою умовою для забезпечення єдності та стабільності в країні. Ці принципи та засади визначають роль та функції кожного рівня влади в системі управління країною. Однак, ефек-

тивність цієї системи також залежить від її практичної реалізації, дотримання принципів правової держави та забезпечення взаємодії між всіма гілками влади.

В сфері здійснення екологічної політики ВР України реалізує певну сукупність повноважень, що безпосередньо визначається ст. 85 Конституції України [16]. Такими повноваженнями є: розробка та прийняття законодавчих актів України, що має реалізуватися згідно із вимогами Закону України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» [17]; формування загальнонаціональних програм суспільного розвитку в різних сферах; урівноваження обсягу повноважень КМ України шляхом наділення повноваженнями із висунення вотуму недовіри уряду; реалізація політики із формування політики внутрішнього займу та зовнішніх запозичень, та здійснення парламентського контролю за дотриманням плановості їх використання та повернення; утвердження у разі необхідності законодавчого режиму надзвичайної екологічної ситуації; ратифікація та денонсація міжнародних конвенцій, актів та договорів [16]. На законодавчому рівні вирішуються такі питання, як: принципи дозвольно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів; питання дотримання режиму екологічної безпеки, в тому числі питання управління небезпечними та безпечними відходами; засади місцевого самоврядування; правовий режим окремих територій із спеціальним статусом (державний кордон, узбереження морського простору, території природо-заповідного фонду та ін.); особливостей встановлення бази та принципів оподаткування діяльності у сфері охорони НПС [13; 16].

Питання конституційного закріплення децентралізації публічної влади відображується, зокрема, у ст. 140 Конституції України, де закріплюються засади здійснення функцій місцевого самоврядування, що розуміється як право територіальної громади чи об'єднаної територіальної громади (ОТГ) на врегулювання важливих для окремих територій проблем. Реалізація функцій місцевого самоврядування допускається через форму безпосередньої участі громадськості у при-

йнятті управлінських рішень, так і через опосередковану діяльність суб'єктів владних повноважень, тобто через органи місцевого самоврядування.

Органами місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства України є сільські, селищні й міські ради та їх виконавчі органи (Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» [19]). Особливий режим здійснення функцій місцевого самоврядування закріплюється для м. Київ як столиці України [20].

Варто зазначити, що на конституційному рівні компетенція місцевих рад депутатів не визначається, а лише закріплюється право територіальних громад на об'єднання, зокрема, шляхом об'єднання бюджетів таких громад (ст. 142 Конституції України).

Відповідно до ст. 143 Конституції України визначається співвідношення компетенцій обласних та районних рад із компетенцією селищної, сільської та міської ради народних депутатів. Так, до компетенції селищних, сільських та міських рад депутатів відносяться врегулювання питання: пов'язані із здійсненням управління публічним майном; пов'язані із формування стратегій соціально-економічного розвитку регіону та здійснення контролю із їх реалізації; пов'язані із визначенням системи місцевих податків й зборів; пов'язані із створенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних юридичних осіб, а також забезпечення контролю за їх господарською діяльністю.

Офіційне тлумачення змісту положення частини першої статті 143 Конституції України здійснено Конституційним Судом України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (№ 1-6/2010) від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 [21], де зазначено, що «до питань місцевого значення належить регулювання сільськими, селищними, місь-

кими радами земельних відносин відповідно до закону» (абз. 3 п. 3.2 [21]). Конституційним Судом України обґрунтовано, що до «повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності» [21; 22].

Тоді як відповідно до ч. 2 ст. 143 Конституції України до компетенції обласних та район-

них рад відноситься затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних територій, тобто на рівні областей чи районів, і розробка та затвердження всіх місцевих бюджетів, як на рівні сел, селищ, міст, так і на рівні областей (районів).

Висновки. Отже, такий конституційний підхід фактично закріплює диспропорцію компетентностей, що існує між радами сіл, селищ, міст та радами областей та районів, що особливо є відчутним у нормативному врегулюванні реалізації засад фінансової децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Барбашова Н. В. Проблеми деволуції в екологічному праві України : монографія. Донецьк : Адекс, 2007. 268 с.
2. Заржицький О. С. Правові аспекти регіональної екологічної політики (на матеріалах Придніпровського регіону) : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2002. 209 с.
3. Заржицький О. С. Проблеми вдосконалення правових засад регіональної екологічної політики. *Право України*. 2003. № 3. С. 75–78.
4. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2003. 14 с.
5. Легеза Ю.О. Публічне адміністрування у сфері використання техногенних родовищ в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 6. С. 63-67.
6. Марич Х. Співвідношення державної екологічної політики і екологічного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 87-91.
7. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2018. 512 с.
8. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 року. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154#Text
9. Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції: Закон України від 7 вересня 2005 року № 2831-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-15#Text>
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3 : К–М. 2001. 792 с.
11. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття : прийнята в м. Софія 23–25 жовтня 1995 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_711
12. Концепція збереження біологічного різноманіття України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.1997 р. № 439. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/439-97-p>
13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264–XII. URL.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/>
14. Барбашова Н.В. Регіон у правовому забезпеченні екологічної безпеки України: дис. ... д.ю.н. 12.00.06. К., 2013. 446 с.
15. Малишева Н. Екологічне право: вектори розвитку в XXI сторіччі. *Право України*. 2011. № 2. С. 114–123.
16. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
17. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
19. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
20. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (№ 1-6/2010) від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>
22. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.