

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ МІСТ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ

Стан довкілля Донбасу – найбільш техногенно навантаженого регіону України та Європи – ще до початку військового конфлікту викликав серйозне занепокоєння, а в умовах військових дій екологічна ситуація, що склалася на сході, може стати катастрофічною [1, с. 11].

На стратегічному рівні держава визнала [2], що військовими діями, руйнацією інфраструктури та екологічно небезпечних підприємств на тимчасово окупованих територіях України порушено екологічну рівновагу, що призвело до небезпечних змін стану довкілля, спричинило шкоду здоров'ю та порушило безпеку життєдіяльності для п'яти мільйонів населення на території близько 30 тисяч квадратних кілометрів.

Основними загрозами визнано: 1) затоплення шахт та можливість виходу токсичних шахтних вод на поверхню, проникнення у підземні води; 2) загроза потрапляння їх до річки Сіверський Донець та Азовського моря; 3) припинення роботи очисних споруд та пошкодження сховищ токсичних та радіоактивних відходів; 4) пошкодження територій природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ); 5) забруднення атмосферного повітря та ґрунтів хімічними продуктами внаслідок вибухів боєприпасів; 6) знищення ландшафтів та рослинності у зв'язку з використанням військової техніки та будівництвом оборонних споруд; 7) знищення значних площ лісів унаслідок викликаних воєнними діями пожеж та неконтрольованих рубок.

Трансформація соціалізації та екологізації моделі управління під впливом глобалізаційних процесів потребує підвищеної уваги до інституційної складової правового забезпечення екологічної безпеки міст сходу України в цілому та на постконфліктних територіях зокрема. Актуальності напряму дослідження додає й та обставина, за якої інституційну спроможність центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (далі – НПС) та екологічної безпеки, буде посилено шляхом реформування та удосконалення державного управління і наближення природоохоронного законодавства до екологічного права Європейського Союзу [2].

У преамбулі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – закон про охорону НПС) зазначено, що охорона НПС, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, - є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України. Втім, регламентуючи повноваження рад, закон про охорону НПС виокремлює лише галузь охорони НПС, ймовірно включаючи у цю загальну категорію й дві інші складові - використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Хоча детальний аналіз наведених у розділі III зазначеного закону компетенцій та повноважень верховних та місцевих рад [3, ст. 13 - 15] свідчить про практично повну відсутність серед них безпосередньої сфери екологічної безпеки.

Закон про охорону НПС однозначно розмежує органи регулювання та органи управління у сфері охорони НПС, тож ці групи суб'єктного складу інституційного забезпечення екологічної безпеки пропонується представити як: 1) суб'єкти державного регулювання у галузі забезпечення екологічної безпеки; 2) суб'єкти державного управління у галузі забезпечення екологічної безпеки.

При цьому слід зазначити, що окремі суб'єкти, а саме – Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Рада міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК), місцеві ради, належать одночасно до цих двох груп, здійснюючи повноваження і регулювання і управління у галузі забезпечення екологічної безпеки. Таке їх положення обумовлено тим, що не управління є частиною регулювання, а навпаки - регулювання є частиною управління, тобто його функція, оскільки суть регулювання полягає у впорядкуванні, координації, у визначенні напрямів діяльності й розвитку, в підпорядкуванні певному порядку, у встановленні правильної взаємодії, в створенні умов нормальної роботи суб'єктів певної сфери. У подібному розумінні регулювання тотожно змісту управління, що природно, бо, з загально-філософської точки зору, частина не може не виражати основні ознаки цілого, відтак регулювання слід розглядати найбільш яскравим вираженням того комплексу дій, які здійснюються в процесі управління.

Власне управління охороною НПС, а відтак у певному обсязі й екологічною безпекою, полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Закон про охорону НПС відносить до суб'єктів державного управління у галузі забезпечення екологічної безпеки КМУ, Раду міністрів АРК, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи по охороні НПС і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

В свою чергу, серед державних органів управління в галузі охорони НПС і використання природних ресурсів той таки закон про охорону НПС виділяє: 1) ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони НПС; 2) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони НПС; 3) обласні, Київська

та Севастопольська міські державні адміністрації; 4) орган виконавчої влади АРК з питань охорони НПС; 5) інші державні органи, до компетенції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій; 6) громадські організації (якщо участь в управлінні галуззю охорони НПС передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України).

Реорганізація Міністерства екології та природних ресурсів України у Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго) шляхом приєднання до нього Міністерства енергетики та вугільної промисловості України на підставі постанови КМУ від 18 вересня 2019 р. № 847 призвело до ситуації, за якої Мінекоенерго є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ та який є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує і формування і реалізацію державної політики, серед іншого, у сфері охорони НПС та екологічної безпеки. Структурною ланкою апарату Мінекоенерго є Директорат екологічної безпеки, управління відходами та формування державної політики із запобігання промислового забрудненню [4].

Ще більш безсистемним виглядає питання оптимізації системи ЦОВВ стосовно головного органу в системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій (далі – ТОТ). У підсумку численних урядових рішень наразі, відповідно до постанови КМУ «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 11 березня 2020 р. № 212, в країні діють: Міністерство у справах ветеранів України (раніше - Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; - Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (раніше - Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України) (далі – МТОТ).

У чинному положенні про останнє визначено, що основними завданнями МТОТ, у тому числі, є сприяння: - здійсненню комплексу заходів, спрямованих на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу вибухонебезпечних предметів на життя та діяльність населення (протимінна діяльність); - задоволенню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб населення, що проживає на ТОТ України [5].

Нарешті, слід звернути увагу ще на одну групу суб'єктів інституційної складової правового забезпечення екологічної безпеки міст на постконфліктних територіях, а саме - військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА). Останні можуть утворюватися для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом [6]. Зокрема, ВЦА населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження, у тому числі, із прийняття рішень про організацію територій і об'єктів ПЗФ місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом.

Література:

1. Оцінка екологічної шкоди та пріоритети відновлення довкілля на сході України. – К.: ВАІТЕ, 2017. - 88 с.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII // Офіційний вісник України від 12.04.2019 р. - 2019, - № 28, стор. 29, ст. 980.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12?find=1&text>
4. Про затвердження структури та чисельності самостійних структурних підрозділів апарату Мінекоенерго : наказ Міністерства енергетики та захисту довкілля України № 83 від 11.02.2020. URL : <https://menr.gov.ua/content/struktura.html>
5. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF?find=1&text>
6. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19?find=1&text>