



В. О. Мариненко*

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

На сучасному етапі розвитку України забезпечення сталого природокористування та охорони навколишнього природного середовища є одним з найважливіших завдань держави та суспільства. Незважаючи на те, що екологічне законодавство України врахувало більшість питань захисту довкілля та використання природних ресурсів, екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, а навантаження на навколишнє природне середовище зростає. Так протягом 2006 р. в атмосферу надійшло 7,0 млн. т шкідливих речовин, що на 6,2 % більше, ніж у 2005 р. Порівняно з 2005 роком збільшення викидів в атмосферу відмічалось у 20 регіонах країни. Значна частина водних об'єктів втратила природну чистоту, порушена їх здатність до самоочищення. У ряді областей обсяг скидання забруднених вод у річки перевищує обсяг природного стоку. На підприємствах країни протягом 2006 р. утворилось 2,4 млн. т відходів I-III класів небезпеки. Чотири п'ятих сумарної кількості відходів країни, що належать до I-III класів небезпеки, зберігаються на території Запорізької, Донецької і Сумської областей.

Однією з причин, яка суттєво впливає на погіршення стану довкілля є декларативність законів в галузі екології та відсутність відповідних підзаконних актів, які б регулювали механізми управління та контролю на рівні місцевих органів влади, що призводить до недостатньо ефективного збереження довкілля та виникнення протиріч між органами місцевого самоврядування і регіональними представництвами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

Проблемам розмежування функцій і повноважень між місцевими органами влади приділено увагу в роботах багатьох вітчизняних учених, зокрема: В. Авер'янова, П. Біленчука, В. Борденюка, В. Вакуленка, В. Кравченка, М. Корнієнка, Н. Нижник. Дослідженнями щодо реформування державного управління у галузі використання і охорони природних ресурсів займалися також вітчизняні та зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, Б. Гурне, О. Машков, Н. Нижник, А. Рябчиков, В. Цветков, В. Шевчук, у тому числі відомі вчені-правознавці у галузі екологічного права: В. Андрейцев, А. Гетьман, С. Кравченко, В. Мунтян, Ю. Шемшученко, С. Боголюбов та інші. У своїх роботах вони висвітлювали окремі аспекти системи державного управління, стан реформування галузі охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, перспективи удосконалення систем управління та особливості правовідносин у цій галузі. Що стосується досліджень проблем органів місцевого самоврядування у збереженні довкілля та шляхів їх вирішення, безпосередньо в Україні, приділялось менше уваги і публікацій майже немає.

Стаття присвячена визначенню повноважень органів місцевого самоврядування у збереженні навколишнього природного середовища. Від стану навколишнього природного середовища залежить не тільки сьогоденний розвиток і можливості виходу з екологічної кризи, а загальне існування українського суспільства взагалі, оскільки нинішні негативні антропогенні навантаження на довкілля можуть призвести до незворотних наслідків. Збереження й оздоровлення довкілля, раціональне, екологічно зрівноважене, екологічно безпечне та високоефективне використання всіх природних ресурсів є найважливішим завданням системи державного та самоврядного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, яке можливе тільки при відповідних взаємовідносинах.

Місцевий рівень інституційної системи охорони навколишнього природного середовища включає органи місцевого самоврядування (рада, голова відповідної ради, виконавчі органи ради), місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи відповідних центральних органів виконавчої влади. Всі ці інститути мають різний статус, що впливає на їх повноваження у галузі охорони навколишнього природного середовища і,



відповідно, на можливість забезпечувати реалізацію державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Діяльність цих органів перехрещується і не завжди чинним природоохоронним законодавством чітко розподілені і визначені не тільки завдання, а й компетенція та повноваження тих чи інших органів та посадових осіб.

Конституція України передбачає, зокрема, що кожен не лише “має право на безпечне для життя і здоров’я довкілля” (ст. 50), а й “забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України ... є обов’язком держави” (ст. 16)¹. Створення ефективної державної системи охорони довкілля і раціонального природокористування України має на меті:

- формування і впровадження державної політики в галузі охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів;
- створення наукового і технічного потенціалу в природоохоронній діяльності;
- створення умов для ефективної дії правового забезпечення політики екологічної та ядерної безпеки;
- вирішення питань підготовки кадрів для забезпечення природоохоронної діяльності та здійснення політики регулювання екологічної та ядерної безпеки².

В системі управління охороною довкілля повноваження мають як державні органи загальної компетенції — це Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи спеціальної компетенції, так і органи місцевого самоврядування.

Особливість місцевої політики у галузі охорони навколишнього природного середовища полягає у взаємодії органів місцевого самоврядування й уповноважених місцевих органів державного екологічного управління. Екологічні аспекти такої взаємодії регламентуються Конституцією України, законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”³, “Про місцеві державні адміністрації”⁴, “Про охорону навколишнього природного середовища”⁵.

Проблеми охорони навколишнього природного середовища, з якими постійно стикаються міські ради, складні й різнопланові. Умовно їх можна поділити на конкретні повноваження у визначених сферах управління в межах підвідомчої території в галузі охорони атмосферного повітря, земель, вод, надр, лісів, утилізації відходів тощо, вирізняючи галузевий, територіальний (міський, районний) поділ.

Згідно з галузевим поділом міські ради та їхні виконавчі органи в межах своєї компетенції:

у галузі охорони атмосферного повітря:

— здійснюють свою діяльність відповідно до державних стандартів, які є обов’язковими для виконання й визначають поняття і терміни, режим виконання, методи контролю за станом повітря, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу на атмосферне повітря;

— розробляють і впроваджують заходи щодо запобігання, зниження і відвернення шкідливого впливу на атмосферне повітря;

у галузі охорони водних ресурсів:

— забезпечують здійснення заходів щодо раціонального використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів, здійснюють контроль за використанням й охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

— видають дозвіл на спеціальне водокористування;

— розглядають розбіжності між суб’єктами водокористування;

— погоджують місця будівництва об’єктів, які впливають на стан водного басейну;

— контролюють введення в дію нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, комунальних об’єктів, їх забезпечення пристроями й очисними спорудами необхідної потужності, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливої дії, та необхідною виміральною апаратурою, що здійснює облік об’ємів забору у скидання води;

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. / Верховна Рада України: Офіц. вид. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 64 с.

² Про 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. // ВВР. — 1998. — № 38-39. — Ст. 248.

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁴ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.

⁵ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.



— здійснюють державний контроль за використанням й охороною вод для забезпечення дотримання всіма міністерствами, відомствами, підприємствами, організаціями, закладами і громадянами встановлених правил загального користування водними об'єктами, виконання обов'язків з охорони вод, запобігання і ліквідації їх негативного впливу, правил ведення обліку вод, а також інших правил, передбачених водним законодавством;

у галузі охорони і раціонального використання земель:

— здійснюють державний контроль і нагляд за використанням усіх земель і надр, надають та вилучають земельні ділянки, вирішують земельні спори, організують проведення робіт із землеустрою, надають у межах своєї компетенції висновки по плануванню землеустрою згідно з чинним законодавством України;

— здійснюють охорону зелених зон міста, вживають заходів щодо благоустрою й озеленення території міста, зниження шумів, посилення контролю за шкідливими викидами автотранспорту.

На території своєї юрисдикції місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища. При необхідності вони організують проведення екологічної експертизи; здійснюють роботи з ліквідації екологічних наслідків аварій та стихійного лиха; обмежують, припиняють на деякий час чи зовсім господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також не підпорядкованих раді підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля. Крім того, місцеві ради координують діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони довкілля й використання природних ресурсів на своїй території.

До екологічної компетенції виконавчих органів місцевих рад належать:

— підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку населених пунктів, цільових програм з інших питань, у тому числі екологічних;

— забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

— попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

— залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку населених пунктів, вирішенні екологічних проблем, координації цієї роботи на відповідній території.

Основне завдання інституцій місцевого самоврядування у галузі екології та природних ресурсів — це вирішення ними, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах діючого законодавства України та в інтересах місцевого населення.

Законодавство наділяє місцеві ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. У функціях місцевих рад у галузі екології та природних ресурсів розкривається призначення цих інституцій не тільки як представницьких органів. Саме ці аспекти втілюються у конкретні напрями і види діяльності рад щодо виконання поставлених завдань.

Якщо йдеться про компетентність, то необхідно пам'ятати, що ті завдання, які виконують органи місцевого самоврядування, зазвичай, складні та багатогранні: як за рівнями (місто районного, обласного чи державного значення, район у місті) вертикальної структури, так і на горизонтальному рівні — між органами влади (ради — адміністрації — відомчі установи), а також — у функціональній структурі в межах органів місцевого самоврядування одного рівня (рада — голова відповідної ради — виконавчі органи). Зрозуміло, що діяльність цих органів перехрещується, і тому, з метою уникнення певних колізій, оптимізації діяльності, необхідно точно розподілити і чітко визначити не тільки завдання, а й компетенції та повноваження тих чи інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Повноваження місцевого самоврядування у сфері екології та природних ресурсів — це визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійсненням завдань та функцій місцевого самоврядування. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює виключну компетенцію місцевих рад, гарантуючи їх діяльність від втручання інших органів самоврядування та виконавчої влади.



Виконавчими інституціями місцевих рад є відповідні виконавчі комітети, які наділяються законом як власними (самоврядними), так і делегованими повноваженнями у галузі екології та природних ресурсів. Серед останніх доцільно виділити розгляд та узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, діяльність яких може викликати негативні соціальні, демографічні та екологічні наслідки, підготовку щодо них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів. Відповідно до ст. 19 Закону “Про охорону навколишнього природного середовища” виконавчі та розпорядчі інституції органів місцевого самоврядування:

- здійснюють реалізацію рішень відповідних рад;
- координують діяльність місцевих органів управління підприємств, установ та організацій, розташованих на території ради, незалежно від форм власності та їх підпорядкування;
- організовують розробку місцевих екологічних програм;
- визначають у встановленому порядку нормативи плати і розміри платежів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів;
- затверджують за поданням органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та ліміти розміщення відходів;
- організовують збір, переробку, утилізацію та захоронення промислових, побутових та інших відходів на своїй території;
- формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища;
- погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій із питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;
- забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій, громади про стан довкілля;
- організовують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;
- приймають рішення про організацію територій та об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Відповідно до повноважень та компетенції міська рада може створювати спеціальні підрозділи, які контролюють виконання природоохоронного законодавства організаціями, установами та підприємствами у межах своєї території.

Отже, місцеві ради, їх виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови з метою реалізації покладених на них повноважень наділяються правами організаційно-дорадчого, координаційно-контрольного, санкціонуючого та юрисдикційного характеру.

Законодавство наділяє міські ради також функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. У функціях міських рад у сфері екології та природних ресурсів розкривається призначення цих інституцій, не тільки як представницьких органів. Саме ці аспекти втілюються у конкретні напрями і види діяльності рад щодо виконання поставлених завдань. Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів⁶, основними заходами з реалізації державної політики у цій сфері є:

- забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах;
- захист від несприятливих природних явищ;
- запобігання виникненню техногенних аварій тощо.

Особлива роль у прийнятті рішень з екологічних питань належить міському голові, який гарантує здійснення відповідних повноважень органів місцевої виконавчої влади, дотримання вимог законодавства у цій сфері, організовує роботу відповідної ради та її виконавчих органів, підписує їх рішення, виконує координуючі, виконавчо-розпорядчі та контролюючі функції.

⁶ Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. // ОВУ. — 2000. — № 1. — Ст. 6.



Проведений аналіз повноважень органів місцевого самоврядування у сфері природоохорони та природокористування переконливо свідчить, що для підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування необхідно більш чітко визначити питання розмежування функцій і повноважень органів самоврядування та їх відповідальність за прийняті рішення. Також слід зазначити, що на практиці виникає достатньо протиріч між органами місцевого самоврядування та виконавчою гілкою, що викликані недостатньою узгодженістю нормативно-правових актів. Як результат — дублювання функцій та суперечки за межі повноважень.

Спеціальні органи управління в галузі екології мають апарат, який не дозволяє в повному обсязі забезпечити відповідний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, в той же час місцеві органи влади, безпосередньо знаючи інтереси територіальних громад, могли б сприяти зміцненню державного управління у цій сфері. Сучасна система забезпечення охорони навколишнього природного середовища має базуватися на співробітництві органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Створення зазначеної системи потребує значного вдосконалення правової бази, вивчення міжнародного досвіду і розробки практичних рекомендацій щодо розв'язання екологічних проблем в Україні.

У подальшому планується проведення дослідження роботи Державних управлінь та інспекцій безпосередньо на регіональному рівні, зокрема в м. Києві. Це дасть можливість вивчити найактуальніші проблеми сьогодення, роль органів державної та місцевої влади на шляху до сталого, екологічнобезпечного соціально-економічного розвитку та звернути увагу на прогалини, які існують у чинному законодавстві та протиріччя між спеціально уповноваженими державними органами влади та органами самоврядування і шляхи їх подолання.

Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 19 від 19 травня 2008 року)

