

УДК 51-74

Ф.В. Стольберг, Ю.Л. Коваленко

Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова, м. Харків

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ МІСТ

*Підвищення ефективності практичної діяльності органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів потребує вдосконалення нормативно-правової бази, виявлення і усунення протиріч в чинних нормативно-правових актах. Авторами досліджено систему самоврядного керування охороною довкілля, виявлені проблемні питання, запропоновані шляхи їх розв'язання.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, нормативно-правова база.

### Постановка проблеми

Відповідно до Закону України Про охорону навколишнього природного середовища [1] метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Діяльність органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища базується на принципах забезпечення законності при здійсненні управління у даній сфері.

Принцип законності передбачає обов'язок кожного дотримуватись вимог і правил екологічного законодавства. Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, що передбачає безумовність виконання вимог закону [2].

Порядок надання управлінських послуг екологічного характеру встановлюється нормативно-правовими актами.

Поняття, мета принципи та завдання екологічного права, особливості екологічних правових відносин, еколого-правові норми науково обґрунтовані та знайшли широке висвітлення у багатьох роботах відомих авторів [3 — 6].

Але посадові особи органів місцевого самоврядування, які відповідають за природоохоронну роботу на території міста в практичній діяльності часто відчують труднощі, пов'язані з недосконалістю та протиріччями чинної нормативно-правової бази.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки встановлені загальними та поресурсовими екологічними нормативно-правовими актами: Законом України Про місцеве самоврядування в Україні [7]; Законом України Про охорону навколишнього природного середовища [1]; Кодексом України Про надра [8]; Водним Кодексом України [9]; Лісовим Кодексом України [10]; Законом України Про природно-заповідний фонд України [11]; та іншими нормативно-правовими актами.

Шляхи удосконалення нормативно-правової бази встановлені як на законодавчому рівні Законом України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [12] так і в концептуальних публікаціях окремих авторів [13].

### Виклад основного матеріалу

1 Згідно з Законом України Про місцеве самоврядування в Україні [7] до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення розмірів плати за користування природними ресурсами; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки.

Відповідно до Закону України Про внесення змін до деяких законів України щодо благоустрою населених пунктів [14], до повноважень сільських, селищних і міських рад у сфері благоустрою населених пунктів належить: визначення в

установленому порядку розміру відшкодувань юридичними та фізичними особами за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, спричинені порушенням законодавства у сфері благоустрою та охорони навколишнього природного середовища.

Але виникає протиріччя з Законом України Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [15].

Згідно з ним сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення тільки місцевих податків та зборів, а екологічний податок віднесено до загальнодержавних податків та зборів.

Не відповідає вимогам вищезазначених законів і Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства [16], згідно з якою розміри шкоди обчислюються уповноваженими особами, що здійснюють державний (а не самоврядний) контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства, на основі актів перевірок, протоколів про адміністративне правопорушення та інших матеріалів, що підтверджують факт забруднення.

2 Згідно з Законом України Про місцеве самоврядування в Україні до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад також належить підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Але у супереч цьому Законом України Про природно-заповідний фонд України [11] Рішення про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду приймається не сільськими, селищними та міськими, а обласними радами.

3 Згідно з Законом України Про місцеве самоврядування в Україні до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад також належить погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення.

Але Кодексом України Про надра [8] встановлено, що до відання сільських, селищних, міських та районних рад на їх території належить погодження надання у користування родовищ корисних копалин не загальнодержавного, а місцевого значення.

Погодження надання у користування родовищ корисних копалин загальнодержавного значення віднесено до компетенції обласних рад.

Така ж ситуація має місце і з наданням у користування водних ресурсів.

Згідно з Водним Кодексом України [9] видача дозволів на спеціальне водокористування належить до компетенції обласних рад у галузі регулювання водних відносин на їх території, а погодження клопотань щодо використання поверхневих вод віднесено до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів.

Порядок видачі дозволів на спеціальне водокористування затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321 [17], згідно з яким Видача дозволів погоджується: у разі використання поверхневих вод – з Держводагентством; у разі використання підземних вод – з Держгеонадрами; у разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, – з МОЗ.

Що стосується лісових ресурсів, то згідно з Лісовим Кодексом України [10] до повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері лісових відносин належить передача у власність, надання у постійне користування земельні лісові ділянки, що перебувають у комунальній власності, в межах сіл, селищ, міст.

4 Згідно з Законом України Про місцеве самоврядування в Україні до відання виконавчих органів міських рад належить здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

Але Кодексом України про адміністративні правопорушення [18] встановлено зовсім інше.

Адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів.

Справи про адміністративні правопорушення у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами розглядає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

5 Згідно з Законом України Про місцеве самоврядування в Україні до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи.

Положенням про державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [19] передбачено інше – діяльність Держекоінспекцій координують голови місцевих державних адміністрацій.

Закон України Про охорону навколишнього природного середовища [1], який фахівці-практики вважають «головним природоохоронним нормативно-правовим актом» набрав чинності у 1991 році ще до прийняття Закону України Про місцеве самоврядування в Україні, але і досі до нього не внесені відповідні корективи, які розмежовують компетенцію місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

## Висновки

Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року визначає загальні (концептуальні) шляхи вдосконалення вітчизняного природоохоронного законодавства, в тому числі констатує необхідність сприяння розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Але дуже важливо, щоб за впровадженням глобальних екологічних проектів не залишилися би по за увагою центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища проблеми «низової ланки екологічного керування» – органів місцевого самоврядування.

## Література

1. Закон України Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
2. Тищенко Г.В. Екологічне право : навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. — Київ: ТП Пресс, 2003. – 256 с
3. Андрейцев В. І. Екологічне право (Загальна частина). - Київ, 1996.
4. Баб'як О.С. Екологічне право України: нав. посіб. – Київ : Вид-во «Атака», 2009. –216 с.
5. Екологічне право України: [підруч. Для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / заред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Херків : Право, 2009. – 328 с.
6. Шемшученко Ю. С. Правові проблеми екології, — Київ: Наукова думка. - 1989.
7. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80>
8. Кодекс України Про надра [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94%D0%B2%D1%80>

9. Водний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>
10. Лісовий Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>
11. Закон України Про природно-заповідний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
12. Закон України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
13. Шемшученко, Ю. С. «Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права. Право України 2 (2011): 4-10.
14. Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо благоустрою населених пунктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4710-17>
15. Закон України Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
16. Про внесення змін до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства Мінприроди України; Наказ, Методика, Коефіцієнти, Форма від 04.04.2007 № 149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0422-07>
17. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321 Про затвердження порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF>
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
19. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 04.11.2011 № 429 Про затвердження Положення про державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>

## References

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (1991). Law of Ukraine on Environmental Protection [Electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
2. Tyschenko, G. V. (2003). Environmental law: a textbook for students Legal. universities and faculties. - Kyiv: TP Press., – 256. P
3. Andreytsev, V. I. (1996). Environmental Law (General Part).- Kyiv.
4. Babiak, O. S. (2009). Environmental Law Ukraine: Nav. guidances. - Kyiv: Type-in "Attack", -216 p.
5. Hetman, A. P., & Shulga M. V. (2009). Environmental Law of Ukraine [textbook. For stud. Legal. spec. HI. teach. bookmark.] - Harkiv: Right, - 328 p.
6. Shemshuchenko, Y. S. (1989). Pravovіe Problem zkolohyy - Kyiv: Scientific dumka.
7. Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). Law of Ukraine On local government in Ukraine [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80>
8. Verkhovna Rada of Ukraine. (1994). On Subsoil Code of Ukraine [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94%D0%B2%D1%80>

9. Verkhovna Rada of Ukraine. (1995). Water Code of Ukraine [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>
10. Verkhovna Rada of Ukraine. (1994). Forest Code of Ukraine [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>
11. Verkhovna Rada of Ukraine. (1992). Law of Ukraine on the Nature Reserve Fund of Ukraine [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). Law of Ukraine On Fundamentals (strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2020 [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
13. Shemshuchenko, Y. S. (2011). "Actual problems of codification of national and international environmental law. Right Ukraine 2: 4-10.
14. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). Law of Ukraine On Amendments to Some Laws of Ukraine on public welfare [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4710-17>
15. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). Law of Ukraine On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on tax reform [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
16. Environmental Protection of Ukraine. (2007). On amendments to the methodology of determining the size of damage due to pollution and contamination of land resources due to violations of environmental laws Ministry of; Order, methodology, Odds, Form number 149 [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0422-07>
17. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2002). Number 321 on the approval of the issuance of permits for special use [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF>
18. Verkhovna Rada of Ukraine. (1984). Code of Ukraine on Administrative Offences [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
19. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. (2011) number 429 On approval of the State Ecological Inspectorate of the Autonomous Republic of Crimea, Kyiv and Sevastopol [electronic resource]. - Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>

**Рецензент:** д-р техн. наук, проф., Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова, Харків.

**Автор:** СТОЛЬБЕРГ Фелікс Володимирович  
Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова, Харків, д-р техн. наук, проф.  
E-mail – [felix.stolberg@gmail.com](mailto:felix.stolberg@gmail.com)

**Автор:** КОВАЛЕНКО Юрій Леонідович  
Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова, Харків, кандидат технічних наук, доцент.  
E-mail – [kovalenkoy55@gmail.com](mailto:kovalenkoy55@gmail.com)

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДОВ

Ф.В. Стольберг, Ю.Л. Коваленко

Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А. Н. Бекетова, Харьков

*Повышение эффективности практической деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов нуждается в совершенствовании нормативно-правовой базы, выявление и устранение противоречий в действующих нормативно-правовых актах. Авторами исследована система управления охраной окружающей среды органов местного самоуправления выявлены проблемные вопросы, предложены пути их решения.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, нормативно-правовая база.

## KEY ASPECTS OF IMPROVEMENT REGULATORY FRAMEWORK CITIES OF ENVIRONMENT

F.V. Stolberg, Y.L. Kovalenko

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkov

*Improved practice of local government in the field of environmental protection and natural resource management requires improvement of the legal framework, identify and eliminate contradictions in the existing legal acts.*

*The authors investigated the self-governing system of environmental management.*

*It was established that the improvement of the legal bases in the first place requires the following tasks:*

*1. Determine the amount of compensation corporations and individuals for environmental pollution and other environmental damage caused by violation of legislation on the improvement and protection of the environment.*

*2. The organization of territories and objects of natural reserve fund.*

*3. The permit for special use of natural resources.*

*4. The organization of monitoring compliance with legal requirements and individuals in the field of household and industrial waste.*

*5. The coordination of the respective territory of Conservation.*

**Keywords:** local government, environmental protection, natural resource management, legal and regulatory framework.