

О.Д. Настечко,

викладач кафедри права та законотворчого процесу ХарPI НАДУ

МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ДО ВИРІШЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ

Досліджено законодавство про участь громадськості у вирішенні екологічних проблем та надано пропозиції щодо підвищення ефективності участі громадськості в цьому процесі.

Ключові слова: екологічні проблеми, участь громадськості, законодавство України, місцеве самоврядування, державно-управлінські рішення.

Реформування місцевого самоврядування в Україні триває від часів отримання Україною незалежності. Основною метою реформування є створення оптимального структурно-функціонального забезпечення органів місцевого самоврядування та надання якісних управлінських послуг населенню. Але, на жаль, на даному етапі якість послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, не є задовільною. Наприклад, у м. Харкові засоби масової інформації постійно висвітлюють події, які пов'язані з неефективністю роботи органів місцевого самоврядування. Про це свідчить несвоєчасність вивозу сміття, проблеми ремонтування житлових будинків, які знаходяться в комунальній власності, незаконні забудови, вирубка дерев, перерозподіл земельних ресурсів та ін. Усе вищезазначене перешкоджає життєдіяльності територіальної громади, порушує її права та законні інтереси.

Останнім часом у м. Харкові збільшились випадки порушення екологічних прав громадян. По-перше, це робота підприємств, які не мають екологічно безпечних технологій виробництва, внаслідок чого забруднюють навколишнє природне середовище та становлять небезпеку для здоров'я населення. По-друге, порушенням прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, передбачених ст. 50 Конституції України, є незаконна вирубка зелених насаджень на території міста для будівництва супермаркетів, підприємств, житлових будинків та ін.

Метою даної роботи є висвітлення екологічних проблем, які виникають внаслідок дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, розгляд шляхів вирішення громадськістю таких проблем, а також розробка пропозицій щодо механізмів залучення територіальної громади до вирішення екологічних проблем.

Проблемами участі громадськості у вирішенні екологічних проблем займалися В. Костицький, С. Разметаєв, М. Бринчук, Г. Мороз, С. Кравченко, О. Величко, Д. Зеркалов, Д. Скрильніков, О. Багін, Е. Позняк та ін.

Основні засади діяльності органів місцевого самоврядування закріплено Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [2].

Кожен орган місцевого самоврядування створюється для того, щоб реалізовувати та захищати права та інтереси громади, яка його вибрала та наділила його відповідними повноваженнями.

Як первинний суб’єкт місцевого самоврядування, територіальна громада вправі вирішувати всі екологічні питання, віднесені Конституцією України та законами України до відання місцевого самоврядування. Але, з іншого боку, вона має делегувати виконання його функцій і повноважень органам і посадовим особам місцевого самоврядування. Тому система місцевого самоврядування включає не лише територіальну громаду, але й сільську, селищну, міську раду та її виконавчі органи, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” сільські, селищні та міські ради наділені широким спектром повноважень щодо природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

До їх компетенції належить: вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування цього дозволу; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних, що мають екологічну цінність, пам'яток природи, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію [2].

Також до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування і обліку, належить: забезпечення ефективного використання природних ресурсів; попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій, винесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань; розгляд і узгодження планів підприємств, установ і організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків та внесення пропозицій до відповідних органів (ст. 27 зазначеного Закону) [2].

До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в екологічній сфері відносяться:

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу);

- надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад;

- визначення в установленному порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки;

- установа платажів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;

- підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

- внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; справляння плати за землю.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в екологічній сфері відносяться:

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- реєстрація суб'єктів права власності на землю;

- реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі;

- видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;

- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;
- вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;
- вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;
- підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;
- здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;
- створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Конституцією України закріплено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1) [1]. Єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах (ст. 38 Конституції України) [1].

Залучення громадськості до прийняття державно-управлінських рішень є ознакою демократичності держави, прозорості влади та дотримання норм чинного законодавства.

Стосовно екологічної сфери участь громадськості у прийнятті державно-управлінських рішень та вільний доступ громадян до екологічної інформації врегульовано Законами України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу”, “Про власність” та інші нормативними актами.

Відповідно до пунктів “к” та “л” ст. 20 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, Конвенції “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” (Орхуська конвенція), виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. № 34-р “Про заходи щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2002 р.” та з метою забезпечення прав громадськості на отримання достовірної інформації про навколишнє природне середовище Наказами міністерства екології і природних ресурсів від 18 грудня 2003 р. № 168 та № 169 було затверджено Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього середовища та Положення про порядок надання екологічної інформації.

Таким чином, можна дійти висновку, що нормативна база участі громадськості в прийнятті рішень досить розвинута. Тоді виникають питання: чому громадськість не задоволена управлінням у сфері природокористування та охорони довкілля, чому громадськість вважає прийняті рішення в екологічній сфері політизованими, спрямованими на користь суб’єктів підприємницької діяльності або на користь вищих посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування?

20 жовтня 2007 р. відбулися громадські слухання щодо проведення комплексної незалежної екологічної експертизи діяльності ДП “Завод хімічних реактивів” на предмет забруднення навколишнього природного середовища та прийняття рішення про доцільність подальшого його

розташування в житловому масиві. 27 жовтня 2007 р. відбулися громадські слухання щодо проведення комплексної незалежної екологічної експертизи діяльності ТОВ “Наргус” (розташований на території ВАТ “Хартрон”) також на предмет забруднення навколишнього природного середовища та прийняття рішення про доцільність подальшого його розташування в житловому масиві [4].

На прикладі вищезазначених громадських слухань простежено механізм залучення громадськості до вирішення екологічних проблем. Можна виявити такі його стадії:

1. Виникнення проблеми нераціонального природокористування, забруднення довкілля або порушення екологічної безпеки.
2. Звернення громадськості або громадських організацій екологічної спрямованості до органів місцевого самоврядування на відповідній території про вирішення проблеми.
3. Розглядання екологічної проблеми. Цей етап відповідає процесу підготовки і прийняття державно-управлінського рішення, а саме:
 - визначення проблеми;
 - підготовка необхідної інформації;
 - генерація альтернативних варіантів вирішення проблеми;
 - аналіз можливих наслідків від прийняття кожної з альтернатив;
 - безпосередньо прийняття рішення;
 - доведення управлінського рішення до виконавців;
 - організація реалізації рішення;
 - моніторинг виконання управлінського рішення.
4. Прийняття рішення про організацію громадських слухань щодо вирішення екологічної проблеми.
5. Розміщення оголошення в засобах масової інформації про громадські слухання.
6. Залучення експертів з даної проблеми. Проведення попереднього дослідження проблеми експертами.

7. Організація громадських слухань.
8. Проведення громадських слухань:
 - обрання головуючого та секретаря на громадських слуханнях;
 - обрання комісії з підрахунку голосів при голосуванні;
 - затвердження регламенту;
 - доповіді експертів щодо проблеми;
 - питання та виступи зацікавленої громадськості стосовно проблеми;
 - прийняття рішення щодо подальших дій, спрямованих на вирішення проблеми.
9. Оцінка державно-управлінського рішення та отриманих результатів.
10. Оцінка екологічно значимого рішення, яке було прийнято на громадських слуханнях.
11. Контроль громадськості за виконанням рішення, прийнятого під час громадських слухань.

На практиці існують такі проблеми у процесі залучення територіальної громади до вирішення екологічних проблем. По-перше, інформація, яка надається громадськості про дійсний стан проблеми (наприклад, про ступінь екологічної безпеки об'єкта забруднення навколишнього природного середовища), не завжди є дійсною. Вирішення даної проблеми, на нашу думку, полягає в обов'язковому представленні результатів перевірок, результатів проведення екологічної експертизи та оцінки впливу на навколишнє природне середовище, а також екологічного аудиту для громадськості під час громадських слухань з демонстрацією цих результатів. Це дасть змогу громадськості простежити за дотриманням вимог чинного законодавства суб'єктами проведення перевірок та експертиз. Також це має сприяти відповідальності зазначених суб'єктів за свої дії. Враховуючи те, що громадські слухання проводяться відкрито, до них є вільний доступ представникам засобів масової інформації. Отже, матеріали громадських слухань фіксуються не тільки в протоколі, але й транслюються по телебаченню та в друкованих засобах масової інформації. Це може стати

доказом порушень чинного законодавства України при прийнятті управлінських рішень, реалізація яких негативно впливає на довкілля.

По-друге, при громадських слуханнях щодо об'єкта екологічної небезпеки (наприклад, діючого підприємства) громадськість умовно поділяється на дві зацікавлені сторони: з одного боку, працівники підприємства, з іншого – громадяни, які не задоволені роботою підприємства внаслідок підвищення захворюваності від викидів та скидів небезпечних речовин підприємством, діяльність якого розглядається на громадському слуханні. У даному випадку є два інтереси – екологічний та економічний. Тому необхідно чітко визначити, чи є шкода здоров'ю населення саме від даного об'єкта. Якщо є, то чи можливо застосувати на об'єкті екологічно безпечні технології або необхідно припинити діяльність об'єкта. Також виникнення такої проблеми може бути спричинена конкурентами підприємства, що треба також довести. При цьому необхідно дотримуватися норм чинного законодавства України, якими передбачено вільну конкуренцію на території України.

У процесі громадських слухань, на нашу думку, так і не було визначено, наскільки екологічно небезпечними є діяльність досліджених об'єктів. А також не можна було однозначно визначити позицію територіальної громади щодо вирішуваних екологічних проблем. Тому, з метою дослідження, аналізу та оцінки думки територіальної громади щодо вирішення екологічних проблем є необхідність у проведенні опитування всіх членів територіальної громади шляхом анкетування. Розробку анкет, організацію та проведення анкетування слід покласти на працівників органів місцевого самоврядування, які надають управлінські послуги населенню на відповідній території. Враховуючи те, що виникнення екологічних проблем, які зачіпають інтереси безпосередньо територіальних громад, виникає далі частіше не тільки в місті Харкові, але і на території всієї України, тому пропозиції щодо опитування громадян шляхом анкетування є актуальними. Вони мають відображати дійсну позицію територіальної громади щодо вирішення екологічної

проблеми. Результати опитування повинні бути враховані при прийнятті державно-управлінських рішень, реалізація яких впливає на навколишнє природне середовище. Розробку, організацію, проведення опитування, а також контроль за врахуванням думки територіальної громади при прийнятті державно-управлінських рішень в екологічній сфері слід врегулювати Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991р. // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Розпорядження Харківського міського голови від 10 вересня 2007 р. № 2496 “Про призначення загальноміських громадських слухань”. – Х., 2007.

Nastechko O.D. The mechanisms of involving the public to deciding environmental problems.

The legislation about public participation in deciding environmental problems is researched in this work. There are recommendations how to perfect the public participation in this process.

Key words: environmental problems, public participation, legislation of Ukraine, local government, administrative decisions.

Настечко О.Д. Механизмы привлечения территориального общества к решению экологических проблем.

Исследовано законодательство об участии общественности в решении экологических проблем и предоставлены предложения относительно повышения эффективности участия общественности в этом процессе.

Ключевые слова: экологические проблемы, участие общественности, законодательство Украины, местное самоуправление, государственно-управленческие решения.