

22. Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.
23. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. — М.: Наука. — 293 с.
24. Явич Л. С. Общая теория права / Лев Самойлович Явич; Под ред.: А. И. Королев. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. — 285 с.
25. Казимирчук В. П. Право и методы его изучения / В. П. Казимирчук. — М.: Юрид. лит., 1965. — 204 с.
26. Бахрах Д. Н. Система субъектов административного права / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. — 1986. — № 2. — С. 41—48.

УДК 342.952:502

**Сливка М.М.**, аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права ННІ права та психології НУ «Львівська політехніка»

## Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в сфері взаємодії суб'єктів охорони навколишнього середовища

У статті висвітлюються проблемні питання взаємодії органів місцевого самоврядування з різними суб'єктами в сфері охорони навколишнього природного середовища. Автором запропонована класифікація суб'єктів взаємодії і коротко охарактеризована їхня компетенція, а також подані пропозиції з вдосконалення адміністративно — правового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища.

**Ключові слова:** охорона навколишнього природного середовища, адміністративно-правове регулювання, органи місцевого самоврядування, суб'єкти взаємодії.

В статье освещаются проблемные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с разными субъектами в отрасли охраны окружающей природной среды. Автором предложена классификация субъектов взаимодействия и кратко охарактеризована их компетенция, а также поданы предложения по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере охраны окружающей природной среды.

**Ключевые слова:** охрана окружающей природной среды, административно-правовое регулирование, органы местного самоуправления, субъекты взаимодействия.

The article covers an issue concerning local government bodies interaction with different subjects in the field of environment protection. The author has proposed a classification of the subjects of interaction and briefly characterized its competence, also propositions are presented regarding the improvement of administrative regulation in the field of environment protection.

**Keywords:** environmental protection, administrative regulation, local governments, subjects of interaction.

**Постановка проблеми.** Питання адміністративно-правового регулювання в сфері охорони навколишнього природного середовища на науковому рівні досліджували такі вчені як Н.В. Барабашова, Ю.П. Битяк, І.О. Заєць, І.Д. Казанчук, Л.П. Коваленко, С. Кудас, Н.А. Орлов, К.А. Рябець [1-7,9] та ін. Не можна також сказати, що на рівні державних інституцій проблема взаємодії суб'єктів охорони довкілля ще зовсім нерегульована. Наприклад, на сьогодні функціонує «Положення

про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02», в якому прописані основні функції, права та відповідальність в сфері інформаційного забезпечення суб'єктів системи моніторингу навколишнього природного середовища [8]. Проте досі у наукових працях сповна не висвітлюються питання щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами в площині охорони навколишнього природного середовища.

**Аналіз дослідження проблеми.** Чільне місце у врегулюванні проблем навколишнього природного середовища відводиться органам місцевого самоврядування та їх взаємодії з іншими суб'єктами в процесі здійснення відповідних функцій і делегованих повноважень, а також більш чіткого розмежування сфер компетенції, що знаходить відображення у наукових працях В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.С. Віцина, Є.В. Додіна, В.О. Мартиненка, Ю.С. Назарова, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, В.І. Ремньова та ін. Але в цих наукових працях, на нашу думку, у незначній мірі висвітлено адміністративно-правовий аспект щодо забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів з іншими суб'єктами охорони навколишнього природного середовища, всесторонньо не проаналізовано можливості самих суб'єктів і не визначені їх функції, а також системного аналізу вимагають питання профілактики правопорушень, своєчасного інформування населення, що слугуватиме поліпшенню екологічного стану в Україні.

**Метою** даної наукової праці є дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами в сфері охорони природного середовища.

**Виклад основного матеріалу.** Екологічні проблеми довкілля здавна були і залишаються в центрі уваги широкого загалу вчених і практиків, владних структур, органів місцевого управління та громадських організацій. І хоч, з одного боку спільними зусиллями органів місцевого управління з іншими суб'єктами зроблено чимало для забезпечення збалансованого й екологічно-безпечного розвитку територіальних громад країни, з іншого — низка екологічних проблем залишається не вирішеними.

Наглядним прикладом окресленої проблеми є спустошення надр, подальше забруднення земельних угідь і водних ресурсів, погіршення якості харчових продуктів, зменшення чисельності фауни та флори та ін. Натомість, продукується надмірна кількість побутових і виробничих відходів, що негативно впливає на природні системи та здоров'я населення країни. Джерелами, що породжують ці забруднення є промислові і переробні підприємства, сільськогосподарське виробництво, транспорт, побутові відходи, стихійні сміттєзвалища тощо. Ці та інші екологічні проблеми широко піднімаються вченими та громадськістю країни [10], але окреслена проблема на сьогодні залишається відкритою.

Справедливість цього висновку підтверджують проведені нами соціологічні опитування суб'єктів охорони навколишнього природного середовища в Жовківському районі Львівської області за допомогою анкети «Оцінка екологічної ситуації органами місцевого самоврядування». У першому блоці запитань ми хотіли вивчити думку органів місцевого самоврядування щодо оцінки загальної екологічної ситуації на території району, найбільш вразливих об'єктів та адміністративних важелів впливу на порушників екологічного законодавства. З числа опитаних респондентів більшість вважає екологічну ситуацію на своїй території складною 50%, ще 30% дуже складною, 8% катастрофічною і лише 12% — скоріше сприятливою. Велике занепокоєння викликають також стихійні сміттєзвалища, нащо вказують понад 65%

опитаних, 20% займають побутові відходи, 10% – відходи тваринного походження і 5% відходи промислових підприємств.

При цьому значна частина респондентів вказала на те, що на територіях деяких місцевих громад вивезенням побутових відходів ніхто системно не займається (15%), в інших ця робота проводиться стихійно (25% від чисельності опитаних) і в решти громад ця робота є добре організована – на що вказують 60% опитаних респондентів. При цьому майже на 40% територій не відведено місць для складування побутових відходів, що вкрай негативно позначається на якості питної води та продукції рослинництва і плодоовочівництва, а також на здоров'ї населення цих регіонів в цілому.

Отже, з одного боку наведені аргументи свідчать про системні порушення екологічного законодавства територіальними громадами, а з іншого органи місцевого самоврядування не використовують у повному обсязі правові механізми впливу на порушників екологічного законодавства, і в першу чергу – важелів адміністративно-правого впливу. Зокрема, органи місцевого самоврядування за результатами опитування висловились про те, що практично не практикують розгляду справ у сфері порушень екологічного законодавства з накладанням адміністративної відповідальності (забруднення земель і водних ресурсів, знищення паркових і лісових насаджень, спалювання залишків соломи листі і стерні, несвоєчасне знищення бур'янів та порушення законодавства) – відсоток таких респондентів коливається в межах 20-45%. Ще 25-50% перевагу надають попередженню, 5-25% накладають штрафи і лише 5% висловилися проте, що така форма притягнення до відповідальності не передбачена чинним законодавством. Останнє, на нашу думку, пояснюється недостатнім інформативним забезпеченням та навчанням новообраних органів місцевого самоврядування.

Заслугує на увагу думка органів місцевого самоуправління стосовно й того, чи є у них достатньо важелів впливу на забруднювачів довкілля. В цьому контексті відповіді розподілились так: 40% опитаних висловились про те, що такі важелі передбачені законом, але їх важко зреалізувати; друга частина (35%) висловилися таким чином, що в них не вистачає владних повноважень сфері охорони довкілля і третя частина респондентів (25%) акцентувала увагу на тому, що в екологічному законодавстві чітко не прописана взаємодія владних структур у сфері охорони природного середовища.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування значною мірою залежить й від інформаційно-рекламної діяльності, що позитивно позначається на чистоті довкілля та зменшує чисельність правопорушень у цій сфері. З відповідей опитаних, інформація в пресі, радіо і телебачення ще недостатньо інформують населення щодо проблем довкілля та ймовірні наслідки подальшого його забруднення для населення територіальних громад і країни загалом. Зокрема, 30% висловились, що така реклама є неефективна, 40% такої реклами немає взагалі, 10% на таку рекламу не вистачає фінансів і лише 5% дають позитивну оцінку. Окрім цього питання з дотримання екологічного законодавства висвітлюються вкрай недостатньо, що складає 75% від числа опитаних і 15% вказують на відсутність такої інформації взагалі.

Цю ситуацію, на нашу думку, можна пояснити трьома чинниками:

по-перше, преса, радіо і телебачення ще не освоїли належним чином сучасних технологій та в недостатній мірі цікавляться проблемами екології;

по-друге, часткове несприйняття окремими верствами населення подібної реклами або ж недовіру до неї;

по-третє, відсутність фахової реклами та виступів в засобах масової інформації

представників органів місцевого самоврядування, науковців, фахівців правоохоронних органів, екологів тощо.

Вихід із ситуації, на нашу думку, можна врегулювати внаслідок налагодження чіткої взаємодії усіх суб'єктів охорони довкілля, наділення їх додатковими повноваженнями або ж ліквідувати дублюючі ланки. В цьому контексті органам місцевого самоврядування відводиться провідна роль щодо налагодження взаємодії між суб'єктами та координації діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища, що зумовлено їх широкими повноваженнями та завданнями з вирішення повсякденних проблем місцевого рівня. Запропонована модель такої взаємодії представлена нами на рисунку.



Рис. Схема взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами охорони навколишнього природного середовища

Принадібно відмітити, що налагодження системної взаємодії між усіма суб'єктами охорони навколишнього природного середовища створить передумови для більш ефективного управління процесами у цій сфері діяльності, сприятиме оперативному реагуванню на правопорушення, розробці профілактичних заходів та, при потребі, накладенню адміністративних стягнень за порушення екологічного законодавства.

Про актуальність окресленої проблеми свідчать проведені нами опитування. Так, роботу школи в контексті формування екологічної культури учнів 5% респондентів дали оцінку «дуже добре», 15% – «добре», 50% – «задовільно» і 30% – «недостатньо».

При цьому понад 60% респондентів висловились про те, що в плані профілактики правопорушень у сфері охорони довкілля частково може впливати церква. Ще 30% опитаних церкви відводять особливу роль і лише 10% вважає, що церква цими питаннями не бажає займатись.

Разом з тим, недостатньою була оцінка щодо співпраці органів місцевого самоврядування з представниками правоохоронних органів (дільничних інспекторів), що складає 50% від числа опитаних і лише 25% визнали співпрацю в сфері охорони довкілля скоріше достатньою. Одночасно в процесі дослідження було поставлено питання, які функції правоохоронних органів доцільно розширити у цій сфері? На що відповіді опитаних респондентів розподілились так:

- здійснення контролю за природним середовищем з правом накладення адміністративних стягнень за порушення екологічного законодавства 40%;
- здійснення контролю за природним середовищем, оформлення правопорушень у сфері охорони природного середовища та передача останніх в органи правосуддя 15%;
- здійснення контролю за природним середовищем, оформлення правопорушень у сфері охорони природного середовища та передача останніх в органи місцевого самоврядування 20%;
- попередження правопорушень 20%;
- важко відповісти 5%.

На підставі зробленого аналізу можна констатувати, що коло питань які потрібно вирішувати органам місцевого самоврядування є дуже широким і без налагодження чіткої взаємодії із суб'єктами охорони довкілля цю проблему буде вирішувати вкрай важко. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі місцевого управління, які безпосередньо стикаються з проблемами населення і в міру своїх компетенцій зобов'язані їх вирішувати.

**Висновки.** Покращення екологічної ситуації територіальних громад та зменшення чисельності адміністративних порушень у цій сфері можна досягнути внаслідок налагодження чіткої взаємодії всіх суб'єктів охорони довкілля через призму нормативно-правового регулювання, координацію дій, інформування, фахового, інструктивно-методичного, інституційного та матеріально-фінансового забезпечення при виконанні ними природоохоронних і профілактичних заходів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяк. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Барбашова Н.В. Екологічне право України: навч. посіб. / Барбашова Н.В. – Донецьк: Адекс, 2003. – 392 с.
3. Заєць І.О. Розвиток екологічного законодавства України / І.О. Заєць // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 4. – С. 3–4. – (Екологічне законодавство України).
4. Казанчук І.Д. Міліція і громадськість: модель взаємодії в процесі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища у сучасних умовах / Казанчук І.Д. // Форум права, 2012. – № 1. – С.396 – 402.
5. Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Коваленко Лариса Павлівна. – Х., 2003. – 196 с.
6. Кудас С. Нагляд за додержанням екологічного законодавства органами місцевого самоврядування / С. Кудас, О. Червякова // Право України. – 2001. – № 1. – С. 61–64.
7. Орлов Н.А. Правовые проблемы охраны окружающей среды в Украине / Орлов Н.А. – Симферополь: Таврия, 2001. – 192 с.
8. Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02 // Затверджено наказом Мінекоресурсів України 21.08.2002. – № 323.
9. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів: актуальні проблеми / К. Рябець // Право України. – 2006. – № 3. – С. 97–100.
10. Тимочко Т. В. Роль громадянського суспільства у формуванні збалансованого розвитку України / Т.В. Тимочко // Екологічний вісник. – 2007. – №9–10. – С.7–9.